

บทที่ 4

หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริตตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

รัฐมีบทบาทและหน้าที่สำคัญในการบริหารและปกครองประเทศโดยทำให้ระบบสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองมีการพัฒนาก้าวหน้าและเจริญเติบโตอย่างสมดุล โดยใช้อำนาจกำหนดระเบียบการบริหารงานแผ่นดินให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะบูรณาการ (Integration) ร่วมกันเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศและสร้างความผาสุกให้แก่ประชาชน ควบคู่ไปกับการสร้างความมั่นคงทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทั้งนี้ การดำเนินการให้บรรลุผลดังกล่าวนั้น ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ประการหนึ่งที่สำคัญ คือ การจัดทำและดำเนินการในกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่หรืออยู่ในความควบคุมดูแลของตนสนองต่อความต้องการโดยส่วนรวมของประชาชน ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวถือเป็นบริการสาธารณะ¹ โดยการจัดทำบริการสาธารณะนั้น หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement) ซึ่งเป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุ² (Supplies) โดยการพัสดุถือเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินกิจกรรมของรัฐที่จะทำให้การจัดการบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ³ เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้มาซึ่งพัสดุที่มีความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินภาครัฐ โดยสามารถนำมาใช้งานภาครัฐได้อย่างเหมาะสม เพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุโดยใช้งบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าต่อภารกิจของรัฐ และป้องกันปัญหาการทุจริต ดังนั้น จึงต้องกำหนดให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามแนวทางของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยรวมถึงการปฏิบัติตาม

¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). *ความหมายของบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 74.

² ทั้งนี้ คำว่า การจัดซื้อจัดจ้าง และคำว่า พักตร์ เป็นไปตามคำนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ดังนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“การจัดซื้อจัดจ้าง” หมายความว่า การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุโดยการซื้อ จ้าง เช่า แลกเปลี่ยน หรือโดยนิติกรรมอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“พัสดุ” หมายความว่า สินค้า งานบริการ งานก่อสร้าง งานจ้างที่ปรึกษาและงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง รวมทั้งการดำเนินการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑๗๑

๑๗๑

³ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). *สัญญาทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 85.

กฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ด้วย ซึ่งเป็นไปตามนัยมาตรา 6⁴ วรรคหนึ่ง

เนื่องจากการดำเนินงานหรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐอาจมีบางหน่วยงานซึ่งมีวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะและมีความแตกต่างไปจากหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ซึ่งหน่วยงานของรัฐดังกล่าวนี้ ได้แก่

(1) รัฐวิสาหกิจ (State Enterprise) เป็นวิสาหกิจที่ดำเนินการทางธุรกิจ (Business Enterprise) โดยรัฐ (State) มีอำนาจควบคุม ครอบงำ และมีส่วนเป็นเจ้าของ โดยการเข้าถือหุ้นซึ่งอาจเข้าถือหุ้นทั้งหมด หรือถือหุ้นเป็นสัดส่วนข้างมาก⁵ การกำหนดลักษณะของรัฐวิสาหกิจนั้น

⁴ มาตรา 6 เพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ โดยใช้เงินงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าต่อการบริการของรัฐ และป้องกันปัญหาการทุจริต ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ และกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้

เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานของรัฐในต่างประเทศ หรือส่วนงานของหน่วยงานของรัฐที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศ หรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงเกิดความยืดหยุ่นและมีความคล่องตัว หากรัฐวิสาหกิจ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐนั้นประสงค์จะจัดให้มีระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุขึ้นใช้เองทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ก็ให้กระทำได้ โดยต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในต่างประเทศที่หน่วยงานของรัฐหรือส่วนงานของหน่วยงานของรัฐตั้งอยู่มีกฎหมาย ธรรมเนียมปฏิบัติ หรือจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นของต่างประเทศนั้นเป็นการเฉพาะหรือกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติตามวรรคสอง จะกำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีคัดเลือก หรือวิธีเฉพาะเจาะจงตามมาตรา 56 เป็นอย่างอื่นก็ได้

ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติตามวรรคสองและวรรคสาม ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบาย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

⁵ สัดส่วนการถือหุ้นของรัฐที่มีส่วนครอบงำรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นไปตามคำนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

จะมีความแตกต่างกันไปตามรูปแบบทางกฎหมายและการลักษณะการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้น ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่เป็นการบริการสาธารณะเท่านั้น แต่ยังมีส่วนดำเนินการเพื่อผลตอบแทนด้วย ซึ่งกรณีเรื่องผลตอบแทนนี้ทำให้รัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างไปจากหน่วยงานของรัฐอื่นที่มุ่งเน้นการบริการสาธารณะโดยไม่คำนึงถึงผลตอบแทน

(2) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (Autonomous University) เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐแต่มีอิสระในการดำเนินงานเป็นของตนเอง ไม่อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมและการชี้แนะของรัฐบาล มีอำนาจในการจัดการบุคลากรสายวิชาการ ดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา การจัดการหลักสูตร การเรียนการสอน และอำนาจในการจัดการทางการเงิน โดยมีอำนาจการปกครอง ดูแลบำรุงรักษา ใช้การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย โดยรายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ รัฐจะจัดสรรงบประมาณให้เท่าที่จำเป็น⁶

เหตุที่พระราชบัญญัตินี้ตามมาตรา 6 วรรคสอง กำหนดให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสามารถจัดให้มีระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุขึ้นใช้เองได้ หากพิจารณาในด้านการดำเนินงานทางการเงินบางประการของมหาวิทยาลัยแล้วจะพบว่า มีกรณีที่มีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้รับเงินทุนวิจัยจากผู้ให้ทุนวิจัย ซึ่งมหาวิทยาลัยนั้นจะต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการรับเงินทุนวิจัยที่เป็นไปตามความต้องการของผู้ให้ทุนวิจัย ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและความคล่องตัวแก่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

(3) หน่วยงานของรัฐในต่างประเทศ (State Agency in Foreign Country) หรือส่วนงานของหน่วยงานของรัฐที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศ (State Agency located in Foreign Country) ได้แก่ สถานทูตไทยในต่างประเทศ สถานกงสุลไทยในต่างประเทศ สำนักงานคณะผู้แทนถาวรแห่งประเทศไทยประจำองค์การระหว่างประเทศ สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ สำนักงานแรงงานในต่างประเทศ

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2560). *ประสิทธิภาพและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ*. รายงานการวิจัย สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. หน้า 52.

วิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่า หน่วยงานของรัฐเหล่านี้ต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการพัสดุตามหลักเกณฑ์และวิธีการของกฎหมายต่างประเทศ เนื่องจากมีสถานที่ตั้งของหน่วยงานอยู่ในต่างประเทศ จึงต้องปฏิบัติและดำเนินการตามกฎหมายต่างประเทศ ดังนั้น จึงไม่อาจดำเนินการตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐของไทยได้

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จึงกำหนดให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานของรัฐในต่างประเทศ หรือ ส่วนงานของหน่วยงานของรัฐที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศ และรวมถึงหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงมีความยืดหยุ่นและมีความคล่องตัว (Flexibility and Agility) ในการดำเนินการ โดยกำหนดให้รัฐวิสาหกิจ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐนั้น หากประสงค์จะจัดให้มีระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุขึ้นใช้เอง ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ก็ให้กระทำได้ แต่ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในต่างประเทศที่หน่วยงานของรัฐหรือส่วนงานของหน่วยงานของรัฐตั้งอยู่นั้นมีกฎหมาย ธรรมเนียมปฏิบัติ หรือจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นของต่างประเทศนั้นเป็นการเฉพาะหรือกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา 6 วรรคสอง)

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ยังบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการ (Rule and Procedure) ในการจัดซื้อจัดจ้างที่มีหลักเกณฑ์ต่าง ๆ และบัญญัติให้มีคณะกรรมการที่มีอำนาจในการป้องกันการทุจริต รวมทั้งกำหนดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย ซึ่งจะได้ศึกษาถึงหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างทั่วไป การจัดซื้อจัดจ้างในกรณีงานที่ปรึกษา และงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง รวมทั้ง การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและอำนาจคณะกรรมการ ค.ป.ท. (คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต) ในการป้องกันการทุจริตตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างทั่วไป การจัดซื้อจัดจ้างในกรณีงานที่ปรึกษา และงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดให้นำหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐ (State Agencies) โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 6 ทั้งนี้ ก่อนพิจารณาหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างทั่วไป การจัดซื้อจัดจ้างในกรณีงานที่ปรึกษา และงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างนั้น จำเป็น

ที่จะต้องพิจารณาในประเด็นปัญหาว่ามีหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดบ้างที่จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวนี้

พิจารณาจากพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ มีบัญญัติไว้ในมาตรา 4⁷ ซึ่งหมายถึง หน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

(1) ราชการส่วนกลาง (Central Government) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 7⁸ กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งแบ่งเป็นส่วนราชการ ดังนี้

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- (4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง

ทั้งนี้ สำนักนายกรัฐมนตรี (Office of the Prime Minister) มีฐานะเป็นกระทรวง ซึ่งเป็นไปตามนัยมาตรา 7 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยภายในสำนักนายกรัฐมนตรีประกอบด้วยส่วนราชการที่ขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาของ

⁷ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การอิสระ องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยราชการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

⁸ มาตรา 7 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- (4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนัก

นายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม (1) (2) (3) และ (4) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

นายกรัฐมนตรี โดยไม่ได้อยู่ภายใต้กระทรวง ทบวง หรือกรมใด⁹ และมาตรา 7 วรรคสาม กำหนดให้ส่วนราชการตาม (1) (2) (3) และ (4) มีฐานะเป็นนิติบุคคล (Juristic Person)

หน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนกลาง จึงเป็นส่วนราชการตามนัยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังที่กล่าวมานี้

(2) ราชการส่วนภูมิภาค (Provincial Government) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 51¹⁰ กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยแบ่งออกเป็น

- (1) จังหวัด
- (2) อำเภอ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยแบ่งออกเป็นการจัดระเบียบราชการในจังหวัด และการจัดระเบียบราชการในอำเภอ¹¹ ทั้งนี้ มาตรา 52¹² วรรคหนึ่ง กำหนดให้จังหวัด (Province) มีฐานะเป็นนิติบุคคล ส่วนอำเภอ (District) ไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น อำเภอจึงไม่ใช่นิติบุคคล ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนภูมิภาคในกรณีนี้จึงหมายถึง จังหวัด และอำเภอ

(3) ราชการส่วนท้องถิ่น (Local Government) เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาล และสามารถตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว และตรงความเป็นจริงที่ชุมชนต้องการ โดยการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย¹³

⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 75.

¹⁰ มาตรา 51 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้

- (1) จังหวัด
- (2) อำเภอ

¹¹ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2542). *กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 18-20.

¹² มาตรา 52 ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล

การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในกรณีนี้ให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

¹³ โกวิท พวงงาม. (2553). *การปกครองท้องถิ่น: ว่าด้วยทฤษฎี แนวคิด และหลักการ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท. หน้า 41.

(Democratic Regime of Government) มาตรา 70¹⁴ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยแยกออกเป็น

- (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) เทศบาล
- (3) สุขาภิบาล¹⁵
- (4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มิได้มีกฎหมายกำหนด¹⁶

หน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค จึงหมายถึง ส่วนราชการดังที่ได้กล่าวมานี้

(4) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ (State Enterprise under the Law on Budget Procedure) มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ เมื่อพิจารณาจากคำนิยามดังกล่าวประกอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจแล้ว รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณจึงได้แก่

- (1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย การประปานครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
- (2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การสวนสัตว์ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
- (3) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในรูปบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น บริษัท ขนส่ง จำกัด บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด

¹⁴ มาตรา 70 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) เทศบาล
- (3) สุขาภิบาล
- (4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มิได้มีกฎหมายกำหนด

¹⁵ ทั้งนี้ ใน พ.ศ. 2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 โดยมาตรา 4 กำหนดให้บรรดาสูขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีฐานะเป็นเทศบาลตำบลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ดังนั้น จึงมีผลให้รูปแบบสุขาภิบาลของราชการส่วนท้องถิ่นได้ยกเลิกไปแล้ว

¹⁶ ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มิได้มีกฎหมายกำหนดตามมาตรา 70 (4) นี้ ได้แก่ (1) องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (2) กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 (3) เมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

(4) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในรูปบริษัทมหาชนจำกัดตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

รัฐวิสาหกิจ เป็นวิสาหกิจทางมหาชน (Public Enterprise) โดยมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ถือเป็นหน่วยงานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งมีรัฐหรือองค์กรในภาคมหาชนเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ถือหุ้นข้างมาก¹⁷ การจำแนกหน่วยงานของรัฐเป็นรูปแบบรัฐวิสาหกิจนั้นเกิดจากแนวคิดที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (Service Public Industriel et Commercial) ตามแนวคิดของกฎหมายฝรั่งเศส¹⁸ โดยบริการสาธารณะในลักษณะนี้เป็นกิจการที่มีการดำเนินการและการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจอันเกี่ยวกับการผลิต การจำหน่าย และการจัดทำบริการ โครงสร้างพื้นฐานทางสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่มีลักษณะการแสวงหารายได้เช่นเดียวกับการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะในลักษณะนี้จะเรียกว่า รัฐวิสาหกิจ

(5) องค์กรมหาชน (Public Organization) เป็นคำที่ปรากฏในบทนิยามของมาตรา 3¹⁹ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นองค์กรมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ อย่างไรก็ตาม องค์กรมหาชนนั้นมิได้หมายความรวมถึงหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ²⁰

¹⁷ สุรพล นิติไกรพจน์. (2541). *การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรในภาคมหาชน: ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ*. รายงานการวิจัยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. หน้า 5-8.

¹⁸ ตามกฎหมายฝรั่งเศสนั้น องค์กรมหาชนที่ดำเนินการในลักษณะการอุตสาหกรรมและการพาณิชย์กรรม (Établissement Public à Caractère Industriel et Commercial : EPIC) จะเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน (Personne Morale de Droit Public) ที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะ (Gestion d'une Activité de Service Public) และสามารถดำเนินกิจกรรมทางอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ได้ โปรดดู พัชมา จิตรมหิมา. (2560). *แนวคิด หลักกฎหมาย และนิติวิธีในการรวบรวมเป็นประมวลกฎหมายการพัสดุของสาธารณรัฐฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 13.

¹⁹ มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“องค์กรมหาชน” หมายความว่า องค์กรมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้

²⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2560). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 25). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 230.

การจัดตั้งองค์การมหาชนตามกฎหมายไทยนั้น ได้รับแนวคิดมาจากรูปแบบของกิจการมหาชน (Établissements Publics : EP) ตามกฎหมายฝรั่งเศส ซึ่งถือว่าองค์การมหาชนนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน (Personne Morale de Droit Public) โดยจะได้รับเงินอุดหนุนจากเงินทุนของรัฐเพื่อให้ทำหน้าที่ดำเนินงานที่เป็นการรักษาประโยชน์ส่วนรวม โดยทั่วไปแล้วองค์การมหาชนจะมีหน้าที่ในการจัดการด้านบริการสาธารณะ (Chargée de la Gestion d'un Service Public) กฎหมายฝรั่งเศสจะกำหนดให้้องค์การมหาชนมีอิสระในการบริหารจัดการและการงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อให้ทำหน้าที่ในการรักษาประโยชน์ส่วนรวมได้โดยปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นใด องค์การมหาชนในฝรั่งเศส ได้แก่ มหาวิทยาลัย (Université) พิพิธภัณฑ์สถาน (Musée) โรงพยาบาล (Hôpital)²¹

(6) องค์กรอิสระ²² (Independent Organization) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดเกี่ยวกับองค์กรอิสระไว้ใน หมวด 12 องค์กรอิสระ ซึ่งมีองค์กรดังต่อไปนี้

- (1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (2) ผู้ตรวจการแผ่นดิน
- (3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- (4) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- (5) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะกำหนดให้องค์กรอัยการ (Public Prosecutors) แยกออกจากองค์กรอิสระ ซึ่งไม่ถือว่าเป็นองค์กรอิสระ โดยกำหนดองค์กรอัยการไว้ในหมวด 13 แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วย

²¹ Georges Dupuis, Marie-José Guédon et Patrice Chrétien. (2000). *Droit administratif* (7^e édition). Paris: Armand Colin. p. 93.

²² การกำหนดให้มีองค์กรอิสระนั้น มีแนวคิดมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งองค์กรอิสระ หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ (Duty and Power) ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่มีความเป็นอิสระจากการครอบงำของฝ่ายนิติบัญญัติ (the Legislative) และฝ่ายบริหาร (the Executive) ทั้งนี้ คำว่า องค์กรอิสระ เป็นการเรียกกันในทางวิชาการ แต่เป็นที่เข้าใจกันว่าองค์กรดังกล่าวนี้ ได้แก่ องค์กรตุลาการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้องค์กรเหล่านี้มีหน่วยงานทางด้านการที่เป็นอิสระ โดยมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏคำว่า องค์กรอิสระ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ปรากฏแต่เพียงคำว่า องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และคำว่า องค์กรอิสระอื่น แต่จะปรากฏคำว่า องค์กรอิสระ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560²³ ซึ่งข้อ 4 (7)²⁴ ได้ให้คำนิยามว่า หัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นหมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น หมายถึง อัยการสูงสุด (Prosecutor General) กรณีนี้จึงเป็นปัญหาว่าองค์กรอัยการนั้นจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

ในประเด็นนี้ พิจารณาแล้วเห็นว่า หากองค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากผลของบทบัญญัติในข้อ 4 (7) ของระเบียบดังกล่าวแล้ว ย่อมถือเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ไม่ได้กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

(7) องค์กรตามรัฐธรรมนูญ (Organization under the Constitution) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Organisation) ไว้ในหมวด 11 ส่วนที่ 1 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ²⁵ โดยมีองค์กรดังต่อไปนี้²⁶

- (1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (2) ผู้ตรวจการแผ่นดิน
- (3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- (4) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

²³ ระเบียบกระทรวงการคลังนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนพิเศษ 210 ง ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2560 โดยข้อ 2 กำหนดให้ระเบียบนี้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

²⁴ ข้อ 4 ในระเบียบนี้

“หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐ ดังต่อไปนี้

(1) ราชการส่วนกลาง หมายถึง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ฯลฯ

ฯลฯ

(7) องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง อัยการสูงสุด

ฯลฯ

ฯลฯ

²⁵ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ยกเลิกไปแล้ว ขณะนี้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่ไม่ปรากฏคำว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้

²⁶ สำหรับการดำรงตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น โปรดดู ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2554). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 370-373.

(8) หน่วยธุรการของศาล (Secretariat of Court) หน่วยธุรการของศาลจะหมายถึง สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง และสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่เป็น หน่วยธุรการของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ

ส่วนศาลทหารนั้น มาตรา 193²⁷ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติยกเว้นการมีหน่วยงานธุรการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยหน่วยธุรการของศาลทหาร คือ กรมพระธรรมนูญ (Judge Advocate General's Department) ซึ่งอยู่ในสังกัดของกระทรวงกลาโหม และอยู่ภายใต้ การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีนว่าการกระทรวงกลาโหม และปลัดกระทรวงกลาโหม ซึ่งหน่วยธุรการ ของศาลทหารอยู่ในกลุ่มของราชการส่วนกลาง

(9) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (Autonomous University) เป็นมหาวิทยาลัยหรือ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งอยู่ในกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยของรัฐมีสองประเภท ดังนี้

(1) มหาวิทยาลัยที่มีกฎหมายกำหนดให้มีฐานะเป็นส่วนราชการซึ่งอยู่ในสังกัดของ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาหรือของกระทรวงศึกษาธิการ เช่น มหาวิทยาลัยรามคำแหง

(2) มหาวิทยาลัยที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งมิได้ เป็นส่วนราชการ โดยมีทั้งมหาวิทยาลัยที่มีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมาแต่เริ่มแรก ในการก่อตั้ง เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ กับมหาวิทยาลัยที่เคยอยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาหรือของกระทรวง ศึกษาธิการ แต่ต่อมาได้มีการออกนอกระบบ ซึ่งทำให้เปลี่ยนสถานภาพกลายเป็นมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

(10) หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา โดยหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา (Agency of Parliament) นั้น ตามมาตรา 6²⁸ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ ฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 หมายถึง หน่วยงานดังต่อไปนี้

²⁷ มาตรา 193 ให้แต่ละศาล ยกเว้นศาลทหาร มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการที่มีความเป็นอิสระใน การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยให้มีหัวหน้าหน่วยงานคนหนึ่งเป็นผู้บังคับ บัญชาขึ้นตรงต่อประธานของแต่ละศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้ศาลยุติธรรมและศาลปกครองมีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสม ตามที่กฎหมายบัญญัติ

²⁸ มาตรา 6 ให้มีส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ดังต่อไปนี้

- (1) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- (2) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- (3) ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

- (1) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- (2) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- (3) ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น²⁹

ส่วนหน่วยงานในกำกับของรัฐสภา (Agency in Supervision of Parliament) นั้น ได้แก่ หน่วยงาน ดังนี้

(1) สถาบันพระปกเกล้า ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 5³⁰ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2541

(2) สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 23³¹ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551

(11) หน่วยงานอิสระของรัฐ (Independent State Agency) เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ และมีรัฐวิสาหกิจ โดยหน่วยงานอิสระของรัฐ จะหมายถึง สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย³²

(12) หน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (Other Agency provided by Ministerial Regulation) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดให้หน่วยงานอื่นเป็น

ส่วนราชการตาม (1) (2) และ (3) เป็นนิติบุคคลและมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา

²⁹ ขณะนี้ยังไม่ปรากฏว่ามีการจัดตั้งส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 ดังนั้น หน่วยงานสังกัดรัฐสภา จึงหมายถึง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

³⁰ มาตรา 5 ให้จัดตั้งสถาบันขึ้น เรียกว่า “สถาบันพระปกเกล้า” และให้สถาบันนี้เป็นนิติบุคคล อยู่ในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา กิจการของสถาบันไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ เลขาธิการรองเลขาธิการ พนักงานและลูกจ้างของสถาบันต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

สถาบันเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น

³¹ มาตรา 23 ให้มีสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง เป็นหน่วยงานอิสระในสถาบันพระปกเกล้า เพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ของสภาพัฒนาการเมือง รวมทั้งเป็นหน่วยงานธุรการและงานวิชาการ ภายใต้อการควบคุมดูแลของประธานสภา

³² ชาญชัย แสงศักดิ์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 20. หน้า 230.

หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ พ.ศ. 2560³³ โดยกำหนดให้ทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียนเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

1. วิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นหลักและวิธีการที่เป็นข้อยกเว้น

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 (Act of Government Procurement and Supply Management B.E. 2560 (2017)) หมวด 6 การจัดซื้อจัดจ้าง โดยมาตรา 54³⁴ กำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวด 6 นี้ ใช้บังคับกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ แต่ยกเว้นโดยมิให้ใช้บังคับกับงานจ้างที่ปรึกษา และงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง ซึ่งมีการแยกกำหนดในกรณีงานจ้างที่ปรึกษาไว้ในหมวด 7 และบัญญัติงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างไว้ในหมวด 8

พิเคราะห์จากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 แล้วจะเห็นได้ว่า หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม (Compétition Juste) ทั้งนี้ การแข่งขันประกวดราคาอย่างเป็นระบบ (Concurrence Systématique) เป็นแนวคิดประการสำคัญหนึ่งของหลักพื้นฐาน³⁵ (Principes Fondamentaux) ตามประมวลกฎหมายพัสดุ (Code des Marchés Publics) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส³⁶

³³ กฎกระทรวงฉบับนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 86 ก ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2560 ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยการกำหนดให้หน่วยงานอื่นที่มีราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การอิสระ องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยราชการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา และหน่วยงานอิสระของรัฐเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง สมควรกำหนดให้หน่วยงานอื่นบางแห่งเป็นหน่วยงานของรัฐเพิ่มเติม

³⁴ มาตรา 54 บทบัญญัติในหมวดนี้ให้ใช้บังคับกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ยกเว้นงานจ้างที่ปรึกษา และงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง

³⁵ ประมวลกฎหมายพัสดุ (แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2006) (Code des Marchés Publics (Édition 2006)) ของฝรั่งเศสเป็นประมวลกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ โดยในประมวลกฎหมายนี้บัญญัติหลักพื้นฐาน (Principes Fondamentaux) ของกฎหมายการพัสดุฝรั่งเศสไว้ในภาค 1 บทบัญญัติที่ใช้บังคับกับหน่วยงานที่มีอำนาจในการจัดให้มีการประกวดราคา (Première partie : Dispositions applicable aux pouvoirs adjudicateurs) หมวด 1 ขอบเขตของการใช้บังคับกฎหมายและหลักพื้นฐาน (Titre I^{er} : Champ d'Application et Principes Fondamentaux)

โดยทั่วไปแล้ว การจัดซื้อจัดจ้างควรเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการทั่วไปที่มีคุณสมบัติสามารถเข้ายื่นข้อเสนอได้ โดยใช้การประกาศเชิญชวนทั่วไป อย่างไรก็ตาม มีบางกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่อาจใช้การประกาศเชิญชวนทั่วไปได้ ดังนั้น หากกฎหมายจะกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการอื่นเพิ่มเติม กฎหมายควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีความชัดเจนและเป็นระบบ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติในการจัดซื้อจัดจ้าง มาตรา 55³⁷ จึงกำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุอาจกระทำได้สามวิธีดังต่อไปนี้

(1) วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป (Method of Notice for General Invitation) ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนผู้ประกอบการทั่วไปที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดให้เข้ายื่นข้อเสนอ

(2) วิธีคัดเลือก (Selective Method) ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนเฉพาะผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนด โดยในการให้เข้ายื่นข้อเสนอ นั้น กำหนดให้ต้องมีไม่น้อยกว่าสามราย เว้นแต่ในงานนั้นมีผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดไว้น้อยกว่าสามราย

(3) วิธีเฉพาะเจาะจง (Specific Method) ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดรายใดรายหนึ่งให้เข้ายื่นข้อเสนอ หรือให้เข้ามาเจรจาต่อรองราคา รวมทั้งการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุกับผู้ประกอบการโดยตรง

ส่วนที่ 1 คำจำกัดความและหลักพื้นฐาน (Chapitre I^{er} : Définitions et Principes Fondamentaux) ซึ่งมีหลักการสำคัญบัญญัติไว้ในมาตรา 1 ถึง มาตรา 2 (Article 1 à 2)

³⁶ พัทธมา จิตรมหิมา. อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 18. หน้า 1.

³⁷ มาตรา 55 การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุอาจกระทำได้โดยวิธี ดังต่อไปนี้

(1) วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนผู้ประกอบการทั่วไปที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดให้เข้ายื่นข้อเสนอ

(2) วิธีคัดเลือก ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนเฉพาะผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามรายให้เข้ายื่นข้อเสนอ เว้นแต่ในงานนั้นมีผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดน้อยกว่าสามราย

(3) วิธีเฉพาะเจาะจง ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดรายใดรายหนึ่งให้เข้ายื่นข้อเสนอ หรือให้เข้ามาเจรจาต่อรองราคา รวมทั้งการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุกับผู้ประกอบการโดยตรงในวงเงินเล็กน้อยตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 96 วรรคสอง

ซึ่งในกรณีนี้จะมียกเงินเล็กน้อย โดยเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามความใน มาตรา 96³⁸ วรรคสอง

พิเคราะห์จากมาตรา 55 ประกอบมาตรา 56 แล้ว อาจแบ่งวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ออกเป็นสองวิธี ดังนี้

(1) วิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นหลัก โดยเป็นวิธีการประกาศเชิญชวนทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 56 วรรคหนึ่ง ซึ่งวางหลักว่า การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุนั้น ให้หน่วยงานของรัฐเลือกใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปก่อน เว้นแต่จะเป็นกรณีที่เข้าข้อยกเว้น (Exception) ตามที่กำหนดไว้ จึงให้ใช้วิธีคัดเลือกหรือวิธีเฉพาะเจาะจง

(2) วิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นข้อยกเว้น เมื่อพิจารณาจากมาตรา 56 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แล้ว อาจแบ่งวิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นข้อยกเว้นนี้ได้เป็นสองลักษณะ คือ

(2.1) วิธีคัดเลือก ซึ่งมาตรา 56 วรรคหนึ่ง (1)³⁹ วางหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานของรัฐ ใช้วิธีคัดเลือกในกรณีดังต่อไปนี้

³⁸ มาตรา 96 หน่วยงานของรัฐอาจจัดทำข้อตกลงเป็นหนังสือโดยไม่ทำตามแบบสัญญาตามมาตรา 93 ก็ได้ เฉพาะในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีคัดเลือกตามมาตรา 56 (1) (ค) หรือการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจงตามมาตรา 56 (2) (ข) (ง) หรือ (ฉ) หรือการจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีเฉพาะเจาะจงตามมาตรา 70 (3) (ข)

(2) การจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานของรัฐ

(3) กรณีที่คู่สัญญาสามารถส่งมอบพัสดุได้ครบถ้วนภายในห้าวันทำการนับตั้งแต่วันที่ตัดจากวันทำข้อตกลงเป็นหนังสือ

(4) การเช่าซึ่งผู้เช่าไม่ต้องเสียเงินอื่นใดนอกจากค่าเช่า

(5) กรณีอื่นตามที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่การจัดซื้อจัดจ้างมีวงเงินเล็กน้อยตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จะไม่ทำข้อตกลงเป็นหนังสือไว้ต่อกันก็ได้ แต่ต้องมีหลักฐานในการจัดซื้อจัดจ้างนั้น

ในการออกกฎกระทรวงตามวรรคสองจะกำหนดวงเงินเล็กน้อยให้แตกต่างกันตามขนาดหรือประเภทของหน่วยงานของรัฐก็ได้

³⁹ มาตรา 56 การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ให้หน่วยงานของรัฐเลือกใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปก่อน เว้นแต่

(1) กรณีดังต่อไปนี้ ให้ใช้วิธีคัดเลือก

(ก) ใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปแล้ว แต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนออื่นไม่ได้รับการคัดเลือก

(ข) พัสดุที่ต้องการจัดซื้อจัดจ้างมีคุณลักษณะเฉพาะเป็นพิเศษหรือซับซ้อนหรือต้องผลิต จำหน่ายก่อสร้าง หรือให้บริการ โดยผู้ประกอบการที่มีฝีมือ โดยเฉพาะ หรือมีความชำนาญเป็นพิเศษ หรือมีทักษะสูง และผู้ประกอบการนั้นมีจำนวนจำกัด

(ก) หน่วยงานของรัฐได้ใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป (Method of Notice for General Invitation) แล้ว แต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือปรากฏว่าข้อเสนออื่นไม่ได้รับการคัดเลือก

(ข) พัสดุที่ต้องการจัดซื้อจัดจ้างมีคุณลักษณะเฉพาะ (Specific Quality) เป็นพิเศษ หรือซับซ้อน หรือต้องผลิต จำหน่าย ก่อสร้าง หรือให้บริการโดยผู้ประกอบการที่มีฝีมือ โดยเฉพาะ หรือมีความชำนาญเป็นพิเศษ หรือมีทักษะสูง และผู้ประกอบการนั้นมีจำนวนจำกัด

(ค) มีความจำเป็นเร่งด่วน (Urgent Necessary) ที่ต้องใช้พัสดุนั้น เนื่องจากเกิดเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้ ซึ่งหากจะใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปแล้วจะทำให้ไม่ทันต่อความต้องการใช้พัสดุดังกล่าว

(ง) พัสดุที่จะจัดซื้อจัดจ้างนั้น เป็นพัสดุที่โดยลักษณะของการทำงานที่จำเป็นต้องระบุชื่อ (Brand) เป็นการเฉพาะ หรือมีข้อกำหนดทางเทคนิคที่จำเป็นต้องระบุชื่อเป็นการเฉพาะ

(จ) พัสดุที่จะจัดซื้อจัดจ้างนั้น เป็นพัสดุที่จำเป็นต้องซื้อโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Country) หรือดำเนินการโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ (International Organization)

(ฉ) พัสดุที่จะจัดซื้อจัดจ้างนั้น เป็นพัสดุที่ใช้ในราชการลับ (Secret Service) หรือเป็นงานที่ต้องปกปิดเป็นความลับ (Keep Secret) ของหน่วยงานของรัฐ หรือที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ (National Security)

(ช) พัสดุที่จะจัดซื้อจัดจ้างนั้นเกี่ยวข้องกับงานจ้างซ่อมพัสดุ (Contracting for Work of Repaired Materials) ที่จำเป็นต้องถอดตรวจ ให้ทราบความชำรุดเสียหายเสียก่อนจึงจะประมาณค่าซ่อมได้ เช่น งานจ้างซ่อมเครื่องจักร เครื่องมือกล เครื่องยนต์ เครื่องไฟฟ้า หรือเครื่องอิเล็กทรอนิกส์

(ค) มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องใช้พัสดุนั้นอันเนื่องมาจากเกิดเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้ ซึ่งหากใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปจะทำให้ไม่ทันต่อความต้องการใช้พัสดุ

(ง) เป็นพัสดุที่โดยลักษณะของการทำงาน หรือมีข้อกำหนดทางเทคนิคที่จำเป็นต้องระบุชื่อเป็นการเฉพาะ

(จ) เป็นพัสดุที่จำเป็นต้องซื้อโดยตรงจากต่างประเทศ หรือดำเนินการโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ

(ฉ) เป็นพัสดุที่ใช้ในราชการลับ หรือเป็นงานที่ต้องปกปิดเป็นความลับของหน่วยงานของรัฐ หรือที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ

(ช) เป็นงานจ้างซ่อมพัสดุที่จำเป็นต้องถอดตรวจ ให้ทราบความชำรุดเสียหายเสียก่อนจึงจะประมาณค่าซ่อมได้ เช่น งานจ้างซ่อมเครื่องจักร เครื่องมือกล เครื่องยนต์ เครื่องไฟฟ้า หรือเครื่องอิเล็กทรอนิกส์

(ซ) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(ซ) การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุนั้น เป็นกรณีที่เข้าเงื่อนไข (Condition) ในกรณีอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง (1) (ซ) นี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวงกำหนดพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนและกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยวิธีคัดเลือกและวิธีเฉพาะเจาะจง พ.ศ. 2560⁴⁰ แล้ว

(2.2) วิธีเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้ มาตรา 56 วรรคหนึ่ง (2)⁴¹ วางหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานของรัฐใช้วิธีเฉพาะเจาะจงในกรณีดังต่อไปนี้

⁴⁰ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 86 ก ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2560 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 บัญญัติให้การพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปหรือวิธีคัดเลือกให้คำนึงถึงเกณฑ์ราคาและพิจารณาเกณฑ์อื่นประกอบด้วย เว้นแต่งานจ้างที่ปรึกษาให้พิจารณาเกณฑ์ด้านคุณภาพซึ่งเกณฑ์อื่นหรือเกณฑ์ด้านคุณภาพนั้นรวมถึงพัสดุหรือประเภทของที่ปรึกษาที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยวิธีคัดเลือกหรือวิธีเฉพาะเจาะจง รัฐมนตรีอาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนก็ได้ ซึ่งในปัจจุบันมีพัสดุหรือประเภทของที่ปรึกษาที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนโดยใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าว

⁴¹ มาตรา 56 การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ให้หน่วยงานของรัฐเลือกใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปก่อน เว้นแต่

(1) กรณีดังต่อไปนี้ ให้ใช้วิธีคัดเลือก

(ก) ใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปแล้ว แต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนออื่น ไม่ได้รับการคัดเลือก

ฯลฯ

ฯลฯ

(2) กรณีดังต่อไปนี้ ให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจง

(ก) ใช้ทั้งวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปและวิธีคัดเลือก หรือใช้วิธีคัดเลือกแล้วแต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอหรือข้อเสนออื่น ไม่ได้รับการคัดเลือก

(ข) การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่มีการผลิต จำหน่าย ก่อสร้าง หรือให้บริการทั่วไป และมีวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างครั้งหนึ่งไม่เกินวงเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(ค) การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่มีผู้ประกอบการซึ่งมีคุณสมบัติโดยตรงเพียงรายเดียว หรือการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุจากผู้ประกอบการซึ่งเป็นตัวแทนจำหน่ายหรือตัวแทนผู้ให้บริการโดยชอบด้วยกฎหมายเพียงรายเดียวในประเทศไทยและไม่มีพัสดุอื่นที่จะใช้ทดแทนได้

(ง) มีความจำเป็นต้องใช้พัสดุนั้น โดยฉุกเฉิน เนื่องจากเกิดอุบัติเหตุหรือภัยธรรมชาติหรือเกิดโรคติดต่ออันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ และการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปหรือวิธีคัดเลือกอาจก่อให้เกิดความล่าช้าและอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

(จ) พักที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างเป็นพัสดุที่เกี่ยวข้องกับพัสดุที่ได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างไว้ก่อนแล้ว และมีความจำเป็นต้องทำการจัดซื้อจัดจ้างเพิ่มเติมเพื่อความสมบูรณ์หรือต่อเนื่องในการใช้พัสดุนั้น โดยมูลค่าของพัสดุที่ทำการจัดซื้อจัดจ้างเพิ่มเติมจะต้องไม่สูงกว่าพัสดุที่ได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างไว้ก่อนแล้ว

(ก) หน่วยงานของรัฐได้ใช้ทั้งวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป (Method of Notice for General Invitation) และวิธีคัดเลือก (Selective Method) หรือใช้วิธีคัดเลือกแล้ว แต่ปรากฏว่าไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือปรากฏว่าข้อเสนอั้นไม่ได้รับการคัดเลือก

(ข) เป็นกรณีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่มีการผลิต จำหน่าย ก่อสร้าง หรือให้บริการทั่วไป และมีวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างครั้งหนึ่งไม่เกินวงเงิน (Financial Amount) ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(ค) เป็นกรณีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่มีผู้ประกอบการ (Entrepreneur) ซึ่งมีคุณสมบัติโดยตรงเพียงรายเดียว หรือการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุจากผู้ประกอบการซึ่งเป็นตัวแทนจำหน่าย หรือตัวแทนผู้ให้บริการ โดยชอบด้วยกฎหมายเพียงรายเดียวในประเทศไทย และไม่มีพัสดุอื่นที่จะใช้ทดแทนได้

(ง) มีความจำเป็นต้องใช้พัสดุนั้น โดยฉุกเฉิน (Urgent) เนื่องจากเกิดอุบัติเหตุ หรือเกิดภัยธรรมชาติ หรือเกิดโรคติดต่ออันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ⁴² และหากใช้การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปหรือวิธีคัดเลือกอาจก่อให้เกิดความล่าช้าและอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

(จ) พสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างเป็นพัสดุที่เกี่ยวข้องกับพัสดุที่ได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างไว้ก่อนแล้ว และมีความจำเป็นต้องทำการจัดซื้อจัดจ้างเพิ่มเติมเพื่อความสมบูรณ์หรือต่อเนื่องในการใช้พัสดุนั้น โดยมูลค่าของพัสดุ (Value of Materials) ที่ทำการจัดซื้อจัดจ้างเพิ่มเติมจะต้องไม่สูงกว่าพัสดุที่ได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างไว้ก่อนแล้ว

(ฉ) พสดุที่จัดซื้อจัดจ้างนั้นเป็นพัสดุที่จะขายทอดตลาด (Sale by Auction) โดยหน่วยงานของรัฐ องค์การระหว่างประเทศ หรือหน่วยงานของต่างประเทศ

(ช) พสดุที่จัดซื้อจัดจ้างนั้นเป็นพัสดุที่เป็นที่ดิน (Land) หรือสิ่งปลูกสร้าง (Tenement) ซึ่งจำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง

(ฉ) เป็นพัสดุที่จะขายทอดตลาดโดยหน่วยงานของรัฐ องค์การระหว่างประเทศ หรือหน่วยงานของต่างประเทศ

(ช) เป็นพัสดุที่เป็นที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งจำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง

(ซ) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑๗๑

๑๗๑

⁴² กฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ หมายถึง พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 (Communicable Diseases Act, B.E. 2558 (2015)) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 86 ก ลงวันที่ 8 กันยายน 2558

(ซ) การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุนั้น เป็นกรณีที่เข้าเงื่อนไข (Condition) ในกรณีอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง อย่างไรก็ตาม ในกรณีของหลักเกณฑ์ตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง (2) (ซ) นี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวงกำหนดพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนและกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยวิธีคัดเลือกและวิธีเฉพาะเจาะจง พ.ศ. 2560 แล้ว

นอกจากนี้ มาตรา 65 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคดี⁴³ ยังกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับวิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นข้อยกเว้นไว้ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (Minister of Finance) มีอำนาจออกกฎกระทรวงตาม (1) (ซ) หรือ (2) (ซ) ให้เป็นพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนตามมาตรา 65 (4)⁴⁴ ก็ได้ และหากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงตาม (2) (ซ) เป็นพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนตามมาตรา 65 (4) แล้ว เมื่อหน่วยงานของรัฐจะทำการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุนั้น ให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจงตาม (2) (ซ) ก่อน (มาตรา 56 วรรคสอง)

⁴³ มาตรา 56 การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ให้หน่วยงานของรัฐเลือกใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปก่อน เว้นแต่

(1) กรณีดังต่อไปนี้ ให้ใช้วิธีคัดเลือก

(ก) ใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปแล้ว แต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนออื่นไม่ได้รับการคัดเลือก

ฯลฯ

ฯลฯ

รัฐมนตรีอาจออกกฎกระทรวงตาม (1) (ซ) หรือ (2) (ซ) ให้เป็นพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนตามมาตรา 65 (4) ก็ได้ หากรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงตาม (2) (ซ) เป็นพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนตามมาตรา 65 (4) แล้ว เมื่อหน่วยงานของรัฐจะทำการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุนั้น ให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจงตาม (2) (ซ) ก่อน

ในกรณีหน่วยงานของรัฐในต่างประเทศหรือมีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติในต่างประเทศจะทำการจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้วิธีคัดเลือกหรือวิธีเฉพาะเจาะจง โดยไม่ใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปก่อนก็ได้

รัฐมนตรีอาจออกระเบียบเพื่อกำหนดรายละเอียดอื่นของการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุตามมาตราหนึ่งเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการ

⁴⁴ มาตรา 65 ในการพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอโดยวิธีตามมาตรา 55 (1) หรือ (2) ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการโดยพิจารณาถึงประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐ และวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญ โดยให้คำนึงถึงเกณฑ์ราคาและพิจารณาเกณฑ์อื่นประกอบด้วย ดังต่อไปนี้

(1) ต้นทุนของพัสดุนั้นตลอดอายุการใช้งาน

(2) มาตรฐานของสินค้าหรือบริการ

(3) บริการหลังการขาย

(4) พักที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน

ฯลฯ

ฯลฯ

(2) กรณีที่เป็นหน่วยงานของรัฐในต่างประเทศ (State Agency in Foreign Country) หรือหน่วยงานของรัฐ (State Agency) มีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติในต่างประเทศนั้น ในกรณีนี้จะทำการจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้วิธีคัดเลือกหรือวิธีเฉพาะเจาะจง โดยไม่ใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปก่อนก็ได้ (มาตรา 56 วรรคสาม)

(3) กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจออกระเบียบ (Regulation) เพื่อกำหนดรายละเอียดอื่นของการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุตามวรรคหนึ่งเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการ (มาตรา 56 วรรคสี่)

2. กระบวนการในการจัดซื้อจัดจ้างสำหรับจ้างงานที่ปรึกษา

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ พ.ศ. 2560 กำหนดกระบวนการที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างสำหรับงานจ้างที่ปรึกษาไว้ในหมวด 7 งานจ้างที่ปรึกษา ตั้งแต่มาตรา 69 ถึง มาตรา 78 โดยมีสาระสำคัญที่ควรพิจารณาดังต่อไปนี้

(1) วิธีการจัดซื้อจัดจ้างสำหรับงานจ้างที่ปรึกษา⁴⁵ วิธีการนี้บัญญัติไว้ในมาตรา 69⁴⁶ ซึ่งกำหนดให้งานจ้างที่ปรึกษา (Contracting for Work of Consultant) อาจกระทำได้โดยวิธีการดังต่อไปนี้

(1) วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนที่ปรึกษาทั่วไป (General Consultants) ที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดให้เข้ายื่นข้อเสนอ

⁴⁵ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ พ.ศ. 2560 มาตรา 4 ให้คำนิยามคำว่า “งานจ้างที่ปรึกษา” หมายความว่า งานจ้างบริการจากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเพื่อเป็นผู้ให้คำปรึกษาหรือแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในด้านวิศวกรรม สถาปัตยกรรม ผังเมือง กฎหมาย เศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง สิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สาธารณสุข ศิลปวัฒนธรรม การศึกษาวิจัย หรือด้านอื่นที่อยู่ในการกิจของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐ

⁴⁶ มาตรา 69 งานจ้างที่ปรึกษาอาจกระทำได้โดยวิธี ดังต่อไปนี้

(1) วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนที่ปรึกษาทั่วไปที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดให้เข้ายื่นข้อเสนอ

(2) วิธีคัดเลือก ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนเฉพาะที่ปรึกษาที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามรายให้เข้ายื่นข้อเสนอ เว้นแต่ในงานนั้นมีที่ปรึกษาที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดน้อยกว่าสามราย

(3) วิธีเฉพาะเจาะจง ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนที่ปรึกษาที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดรายใดรายหนึ่งให้เข้ายื่นข้อเสนอ หรือให้เข้ามาเจรจาต่อรองราคา

(2) วิธีคัดเลือก ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนเฉพาะที่ปรึกษาที่มีคุณสมบัติ (Qualification) ตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนด ซึ่งจะต้องมีการเชิญชวนไม่น้อยกว่าสามรายให้เข้ายื่นข้อเสนอ เว้นแต่ในงานนั้นมีที่ปรึกษาที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดไว้น้อยกว่าสามราย

(3) วิธีเฉพาะเจาะจง ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนที่ปรึกษาที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดรายใดรายหนึ่งให้เข้ายื่นข้อเสนอ (Proposal) หรือให้เข้ามาเจรจาต่อรองราคา (Bargain)

(2) หลักเกณฑ์ในการเลือกใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งนี้ มาตรา 70 วรรคหนึ่ง กำหนดเกี่ยวกับงานจ้างที่ปรึกษา โดยให้หน่วยงานของรัฐเลือกใช้วิธีใดวิธีหนึ่งตามมาตรา 69 โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(2.1) การใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป มาตรา 70⁴⁷ วรรคหนึ่ง (1) กำหนดให้ใช้กับงานที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

⁴⁷ มาตรา 70 งานจ้างที่ปรึกษา ให้หน่วยงานของรัฐเลือกใช้วิธีใดวิธีหนึ่งตามมาตรา 69 ตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) งานจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ให้ใช้กับงานที่ไม่ซับซ้อน งานที่มีลักษณะเป็นงานประจำของหน่วยงานของรัฐ หรืองานที่มีมาตรฐานตามหลักวิชาชีพ และมีที่ปรึกษาซึ่งสามารถทำงานนั้นได้เป็นการทั่วไป

(2) งานจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีคัดเลือก ให้กระทำได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(ก) ใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปแล้ว แต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนอ นั้น ไม่ได้รับการคัดเลือก

(ข) เป็นงานที่ซับซ้อน ซับซ้อนมาก หรือที่มีเทคนิคเฉพาะไม่เหมาะที่จะดำเนินการโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป

(ค) เป็นงานจ้างที่มีที่ปรึกษาในงานที่จะจ้างนั้นจำนวนจำกัด

(ง) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(3) งานจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีเฉพาะเจาะจง ให้กระทำได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(ก) ใช้ทั้งวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปและวิธีคัดเลือก หรือใช้วิธีคัดเลือกแล้ว แต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนอ นั้น ไม่ได้รับการคัดเลือก

(ข) งานจ้างที่มีวงเงินค่าจ้างครั้งหนึ่งไม่เกินวงเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(ค) เป็นงานที่จำเป็นต้องให้ที่ปรึกษารายเดิมทำต่อจากงานที่ได้ทำไว้แล้วเนื่องจากเหตุผลทางเทคนิค

(ง) เป็นงานจ้างที่มีที่ปรึกษาในงานที่จะจ้างนั้นจำนวนจำกัดและมีวงเงินค่าจ้างครั้งหนึ่งไม่เกินวงเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(จ) เป็นงานจ้างที่มีที่ปรึกษาในงานที่จะจ้างนั้นเพียงรายเดียว

(1) งานที่ไม่ซับซ้อน (Uncomplicated Work)
 (2) งานที่มีลักษณะเป็นงานประจำ (Routine Work) ของหน่วยงานของรัฐ
 (3) งานที่มีมาตรฐานตามหลักวิชาชีพ (Professional Standard Work) และมีที่ปรึกษาซึ่งสามารถทำงานนั้นได้เป็นการทั่วไป

(2.2) การใช้วิธีคัดเลือก มาตรา 70 วรรคหนึ่ง (2) กำหนดให้งานจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีคัดเลือกนั้น ให้กระทำได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) หน่วยงานของรัฐ (State Agency) ได้ใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปแล้ว แต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนอนั้นไม่ได้รับการคัดเลือก

(ข) งานจ้างที่ปรึกษานั้นเป็นงานที่ซับซ้อน ซับซ้อนมาก หรือที่มีเทคนิคเฉพาะไม่เหมาะสม (Unsuitable) ที่จะดำเนินการโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป

(ค) งานจ้างที่ปรึกษานั้นเป็นงานจ้างที่มีที่ปรึกษาในงานที่จะจ้างนั้นจำนวนจำกัด (Limit)

(ง) มีกรณีอื่น (Other Cases) ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง⁴⁸

(2.3) การใช้วิธีเฉพาะเจาะจง มาตรา 70 วรรคหนึ่ง (3) กำหนดให้งานจ้างที่ปรึกษาซึ่งจะใช้วิธีเฉพาะเจาะจง ให้กระทำได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) เมื่อได้ใช้ทั้งวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปและวิธีคัดเลือก (Method of Notice for General Invitation and Selective Method) หรือใช้วิธีคัดเลือกแล้ว แต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนอนั้นไม่ได้รับการคัดเลือก

(ข) มีลักษณะเป็นงานจ้างที่ปรึกษาที่มีวงเงินค่าจ้าง (Financial Amount of Pay) ครั้งหนึ่งไม่เกินวงเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(ค) งานจ้างที่ปรึกษานั้นเป็นงานที่จำเป็นต้องให้ที่ปรึกษารายเดิมทำต่อจากงานที่ได้ทำไว้แล้ว เนื่องจากเหตุผลทางเทคนิค (Technical Reason)

ให้คณะกรรมการนโยบายมีอำนาจประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางกำหนดกรณีตัวอย่างของงานที่ไม่ซับซ้อนตาม (1) หรืองานที่ซับซ้อน ซับซ้อนมาก หรือที่มีเทคนิคเฉพาะตาม (2) (ข)

รัฐมนตรีอาจออกระเบียบเพื่อกำหนดรายละเอียดอื่นของงานจ้างที่ปรึกษาตามวรรคหนึ่งเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการ

(ฉ) เป็นงานที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ หากล่าช้าจะเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือความมั่นคงของชาติ

(ช) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁴⁸ ขณะนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยังไม่มีการออกกฎกระทรวงกำหนดกรณีอื่นตามมาตรา 70 วรรคหนึ่ง (2) (ง)

(ง) งานจ้างที่ปรึกษานั้นมีลักษณะเป็นงานจ้างที่มีที่ปรึกษาในงานที่จะจ้างนั้นมีจำนวนจำกัด (Limit) และมีวงเงินค่าจ้างครั้งหนึ่งไม่เกินวงเงิน (Financial Amount) ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง⁴⁹

(จ) งานจ้างที่ปรึกษานั้นเป็นงานจ้างที่มีที่ปรึกษา (Consultant) ในงานที่จะจ้างนั้นเพียงรายเดียว

(ฉ) มีลักษณะเป็นงานที่มีความจำเป็นเร่งด่วน (Urgent Necessary) หรือที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ (National Security) หากล่าช้าจะเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือความมั่นคงของชาติ

(ช) เป็นกรณีอื่น (Other Cases) ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง⁵⁰

ทั้งนี้ มาตรา 70 วรรคสอง และ วรรคสาม บัญญัติหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเกี่ยวกับงานจ้างที่ปรึกษา ซึ่งมีผลทำให้มีหลักเกณฑ์เพิ่มเติม ดังนี้

(2.4) กรณีตัวอย่างงานจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ซึ่งมีลักษณะเป็นงานที่ไม่ซับซ้อนตามมาตรา 70 วรรคหนึ่ง (1) โดยมาตรา 70 วรรคสอง บัญญัติให้คณะกรรมการนโยบาย (Policy Commission) มีอำนาจประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางกำหนดกรณีตัวอย่างของงานที่ไม่ซับซ้อนตามลักษณะนี้

(2.5) กรณีตัวอย่างงานจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีคัดเลือก ซึ่งมีลักษณะเป็นงานที่ซับซ้อนซับซ้อนมาก หรือที่มีเทคนิคเฉพาะตามมาตรา 70 วรรคหนึ่ง (2) (ข) โดยมาตรา 70 วรรคสอง

⁴⁹ กฎกระทรวงตามมาตรา 70 วรรคหนึ่ง (3) (ข) และ (ง) นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวงกำหนดวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่เป็นงานจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีเฉพาะเจาะจงแล้ว คือ กฎกระทรวงกำหนดวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยวิธีเฉพาะเจาะจง วงเงินจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ทำข้อตกลงเป็นหนังสือ และวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างในการแต่งตั้งผู้ตรวจรับพัสดุ พ.ศ. 2560 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2560 เล่ม 134 ตอนที่ 86 ก ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2560 ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 บัญญัติให้การกำหนดวงเงินเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่เป็นสินค้างานบริการ หรืองานก่อสร้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง วงเงินค่าจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีเฉพาะเจาะจง วงเงินงบประมาณค่าก่อสร้างสำหรับงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง การจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินเล็กน้อยจะไม่ทำข้อตกลงเป็นหนังสือก็ได้ และการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินเล็กน้อยจะแต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ตรวจรับพัสดุก็ได้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁵⁰ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวงกำหนดกรณีอื่นตามมาตรา 70 วรรคหนึ่ง (3) ช แล้ว คือ กฎกระทรวงกำหนดพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนและกำหนดวิธีการจัดการซื้อหรือจ้างพัสดุโดยวิธีคัดเลือกและวิธีเฉพาะเจาะจง พ.ศ. 2560

กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายมีอำนาจประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศ (Network Information System) ของกรมบัญชีกลางกำหนดกรณีตัวอย่างของงานตามลักษณะนี้

(2.5) การกำหนดรายละเอียดอื่นของจ้างที่ปรึกษาตามมาตรา 70 วรรคหนึ่ง เพิ่มเติมตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการ (มาตรา 70 วรรคสาม) ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดรายละเอียดอื่นของงานจ้างที่ปรึกษาดังกล่าวเพิ่มเติมแล้ว ซึ่งปรากฏในหมวด 3 งานจ้างที่ปรึกษา ตั้งแต่ข้อ 101 ถึง ข้อ 130

(3) การจัดซื้อจัดจ้างสำหรับงานที่ปรึกษาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ มาตรา 71⁵¹ กำหนดรายละเอียดของวิธีการจัดซื้อจัดจ้างสำหรับงานจ้างที่ปรึกษาในหมวด 7 นี้ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง⁵² (Comptroller General's Department) นั้น ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด

ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 71 กำหนดรายละเอียดของวิธีการจัดซื้อจัดจ้างสำหรับงานจ้างที่ปรึกษาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Method) ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางแล้ว ซึ่งกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมวด 3 งานจ้างที่ปรึกษา ส่วนที่ 2 กระบวนการจ้างที่ปรึกษา

(4) การดำเนินการพิจารณาคัดเลือกงานจ้างที่ปรึกษา มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ซึ่งได้แก่

⁵¹ มาตรา 71 รายละเอียดของวิธีการจัดซื้อจัดจ้างสำหรับงานจ้างที่ปรึกษาในหมวดนี้ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

⁵² กรมบัญชีกลางมีฐานะเป็นกรมในสังกัดกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ตามข้อ 2 ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2559 กำหนดให้กรมบัญชีกลางมีภารกิจเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินและของหน่วยงานภาครัฐให้เป็นไปโดยถูกต้อง มีวินัย คุ่มค่า โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ โดยการวางกรอบหลักเกณฑ์กลางให้หน่วยงานภาครัฐถือปฏิบัติ การให้บริการคำแนะนำปรึกษาด้านการเงินการคลัง การบัญชี การตรวจสอบภายใน การบริหารเงินนอกงบประมาณ และการพัสดุภาครัฐ การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารเงินคลังให้มีใช้จ่ายอย่างเพียงพอ และการเสนอข้อมูลในเชิงนโยบายการคลังแก่ฝ่ายบริหาร โดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางการคลัง รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลการคลังภาครัฐ การกำกับดูแลนโยบายและมาตรฐานค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ของบุคลากรภาครัฐ

(1) การแต่งตั้งคณะกรรมการผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษา ทั้งนี้ มาตรา 74⁵³ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษาแต่ละครั้ง ให้ผู้มีอำนาจ (Authorized Person) แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษา เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษานั้น

(2) การพิจารณาเกณฑ์ด้านคุณภาพ บทบัญญัติในมาตรา 75⁵⁴ วรรคหนึ่ง วางหลักว่า ในการพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการโดยคำนึงถึงความคุ้มค่า (Worthiness) และวัตถุประสงค์ (Purpose) ของงานจ้างที่ปรึกษาเป็นสำคัญ โดยให้พิจารณาเกณฑ์ด้านคุณภาพดังต่อไปนี้

- (1) ผลงานและประสบการณ์ของที่ปรึกษา
- (2) วิธีการบริหารและวิธีการปฏิบัติงาน
- (3) จำนวนบุคลากรที่ร่วมงาน
- (4) ประเภทของที่ปรึกษาที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน
- (5) ข้อเสนอทางการเงิน
- (6) เกณฑ์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁵³ มาตรา 74 ในการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษาแต่ละครั้ง ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษา เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษานั้น

องค์ประกอบ องค์ประชุม และหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษา ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

ค่าตอบแทนคณะกรรมการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษาตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

⁵⁴ มาตรา 75 ในการพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการโดยคำนึงถึงความคุ้มค่าและวัตถุประสงค์ของงานจ้างที่ปรึกษาเป็นสำคัญ โดยให้พิจารณาเกณฑ์ด้านคุณภาพ ดังต่อไปนี้

- (1) ผลงานและประสบการณ์ของที่ปรึกษา
- (2) วิธีการบริหารและวิธีการปฏิบัติงาน
- (3) จำนวนบุคลากรที่ร่วมงาน
- (4) ประเภทของที่ปรึกษาที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน
- (5) ข้อเสนอทางการเงิน
- (6) เกณฑ์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ประเภทของที่ปรึกษาที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนตาม (4) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งนี้ มาตรา 75 วรรคสอง กำหนดให้ประเภทของที่ปรึกษาที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนตาม (4) นั้น เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง⁵⁵

(5) เกณฑ์ในการพิจารณาและการให้น้ำหนัก มาตรา 76⁵⁶ วรรคหนึ่ง กำหนดให้การพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอโดยวิธีตามมาตรา 69 (1) หรือ (2) นอกจากจะต้องพิจารณาเกณฑ์ด้านคุณภาพตามมาตรา 75 แล้ว ยังต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเกณฑ์ในการพิจารณาและการให้น้ำหนักดังต่อไปนี้ด้วย

(1) กรณีงานจ้างที่ปรึกษาเพื่อดำเนินงานประจำ งานที่มีมาตรฐานเชิงคุณภาพตามหลักวิชาเพียงพอแล้ว หรืองานที่ไม่ซับซ้อนนั้น ให้หน่วยงานของรัฐคัดเลือกผู้ยื่นข้อเสนอที่ผ่านเกณฑ์ด้านคุณภาพแล้ว และให้คัดเลือกจากรายที่เสนอราคาต่ำสุด (Lowest Price)

(2) กรณีงานจ้างที่ปรึกษาที่เป็นไปตามมาตรฐานของหน่วยงานของรัฐหรืองานที่ซับซ้อน ให้หน่วยงานของรัฐคัดเลือกผู้ยื่นข้อเสนอที่ผ่านเกณฑ์ด้านคุณภาพแล้ว และให้คัดเลือกจากรายที่ได้คะแนนรวม (Total Score) ด้านคุณภาพและด้านราคามากที่สุด

⁵⁵ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 75 วรรคสอง กำหนดประเภทของที่ปรึกษาที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนตามมาตรา 75 วรรคหนึ่ง (4) แล้ว คือ กฎกระทรวงกำหนดพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนและกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ โดยวิธีคัดเลือกและวิธีเฉพาะเจาะจง พ.ศ. 2560 ซึ่งกำหนดไว้ในหมวด 4 พัสตส่งเสริมการวิจัยและการพัฒนาหรือการให้บริการทางการศึกษา โดยกำหนดไว้ในข้อ 10 ถึง ข้อ 13

⁵⁶ มาตรา 76 ในการพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอโดยวิธีตามมาตรา 69 (1) หรือ (2) นอกจากให้พิจารณาเกณฑ์ด้านคุณภาพตามมาตรา 75 แล้ว ให้เป็นไปตามเกณฑ์ในการพิจารณาและการให้น้ำหนัก ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) กรณีงานจ้างที่ปรึกษาเพื่อดำเนินงานประจำ งานที่มีมาตรฐานเชิงคุณภาพตามหลักวิชาเพียงพอแล้ว หรืองานที่ไม่ซับซ้อน ให้หน่วยงานของรัฐคัดเลือกผู้ยื่นข้อเสนอที่ผ่านเกณฑ์ด้านคุณภาพแล้วและให้คัดเลือกจากรายที่เสนอราคาต่ำสุด

(2) กรณีงานจ้างที่ปรึกษาที่เป็นไปตามมาตรฐานของหน่วยงานของรัฐหรืองานที่ซับซ้อน ให้หน่วยงานของรัฐคัดเลือกผู้ยื่นข้อเสนอที่ผ่านเกณฑ์ด้านคุณภาพแล้วและให้คัดเลือกจากรายที่ได้คะแนนรวมด้านคุณภาพและด้านราคามากที่สุด

(3) กรณีงานจ้างที่ปรึกษาที่มีความซับซ้อนมาก ให้หน่วยงานของรัฐคัดเลือกผู้ยื่นข้อเสนอที่ผ่านเกณฑ์ด้านคุณภาพแล้วและให้คัดเลือกจากรายที่ได้คะแนนด้านคุณภาพมากที่สุด

รัฐมนตรีอาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอของงานจ้างที่ปรึกษาประเภทใดหรือกำหนดรายละเอียดอื่นของงานจ้างที่ปรึกษาตามวรรคหนึ่งเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการ

(3) กรณีงานจ้างที่ปรึกษาที่มีความซับซ้อนมาก ให้หน่วยงานของรัฐคัดเลือกผู้ยื่นข้อเสนอที่ผ่านเกณฑ์ด้านคุณภาพแล้วและให้คัดเลือกจากรายที่ได้คะแนนด้านคุณภาพ (Score of Quality) มากที่สุด

ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอของงานจ้างที่ปรึกษาประเภทใดหรือกำหนดรายละเอียดอื่นของงานจ้างที่ปรึกษตามวรรคหนึ่งเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการ⁵⁷ (มาตรา 76 วรรคสอง)

3. การจัดซื้อจัดจ้างในกรณีงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างในกรณีงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างไว้เป็นกรณีเฉพาะในหมวด 8 งานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 79 ถึง มาตรา 92 ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

(1) วิธีการในการจัดซื้อจัดจ้างงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง ซึ่งมาตรา 79⁵⁸ กำหนดให้งานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างอาจกระทำได้โดยวิธีดังต่อไปนี้

- (1) วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป (Method of Notice for General Invitation)
- (2) วิธีคัดเลือก (Selective Method)
- (3) วิธีเฉพาะเจาะจง (Specific Method)
- (4) วิธีประกวดแบบ (Competitive Bidding Method)

วิธีการทั้งสี่วิธีนี้แยกพิจารณาได้ ดังนี้

(1) วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป มาตรา 80⁵⁹ กำหนดให้ใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปกับงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างที่มีลักษณะไม่ซับซ้อน (Uncomplicated Type)

⁵⁷ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 76 วรรคสอง กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอของงานจ้างที่ปรึกษาและรายละเอียดอื่นของงานจ้างที่ปรึกษตามมาตรา 76 วรรคหนึ่ง เพิ่มเติมแล้ว โดยได้กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมวด 3 งานจ้างที่ปรึกษา ส่วนที่ 2 กระบวนการจ้างที่ปรึกษา ข้อ 126

⁵⁸ มาตรา 79 งานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างอาจกระทำได้โดยวิธีดังต่อไปนี้

- (1) วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป
- (2) วิธีคัดเลือก
- (3) วิธีเฉพาะเจาะจง
- (4) วิธีประกวดแบบ

⁵⁹ มาตรา 80 วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ให้ใช้กับงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างที่มีลักษณะไม่ซับซ้อน

(2) วิธีคัดเลือก มาตรา 81⁶⁰ วางหลักเกี่ยวกับการใช้วิธีคัดเลือกของงานจ้างออกแบบ (Contracting for Design Work) หรือควบคุมงานก่อสร้าง (Supervision Work for Constructed Building) โดยวิธีคัดเลือกนั้น เป็นงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนผู้ให้บริการที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดไม่น้อยกว่าสามราย ให้เข้ายื่นข้อเสนอ แต่หากงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างนั้นปรากฏว่ามีผู้ให้บริการที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดน้อยกว่าสามราย ในกรณีนี้ ให้กระทำวิธีคัดเลือกได้โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) ได้ใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปแล้ว แต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนอ นั้นไม่ได้รับการคัดเลือก

(2) งานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างนั้นเป็นงานจ้างที่มีลักษณะ ซับซ้อนหรือซับซ้อนมาก

(3) งานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างนั้นเป็นงานเกี่ยวกับการ ออกแบบหรือใช้ความคิด เช่น รูปแบบสิ่งก่อสร้าง ซึ่งหน่วยงานของรัฐไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะ กำหนดรายละเอียดเบื้องต้นได้

(4) เป็นกรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง⁶¹

การใช้วิธีคัดเลือก เป็นการที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนเฉพาะผู้ประกอบการ (Entrepreneur) ที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนด โดยการใช้วิธีคัดเลือกของ งานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างนั้นต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนดังที่ได้กล่าว มาแล้ว

(3) วิธีเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้ มาตรา 82⁶² วางหลักว่า วิธีเฉพาะเจาะจงในกรณีนี้ เป็น งานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างที่หน่วยงานของรัฐเลือกจ้างผู้ให้บริการรายใดรายหนึ่ง

⁶⁰ มาตรา 81 วิธีคัดเลือก เป็นงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนผู้ให้บริการที่มี คุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดไม่น้อยกว่าสามรายให้เข้ายื่นข้อเสนอ เว้นแต่ในงานนั้น มีผู้ให้บริการที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดน้อยกว่าสามราย ทั้งนี้ ให้กระทำได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปแล้ว แต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนอ นั้นไม่ได้รับการคัดเลือก

(2) เป็นงานจ้างที่มีลักษณะซับซ้อนหรือซับซ้อนมาก

(3) เป็นงานเกี่ยวกับการออกแบบหรือใช้ความคิด เช่น รูปแบบสิ่งก่อสร้าง ซึ่งหน่วยงานของรัฐไม่มี ข้อมูลเพียงพอที่จะกำหนดรายละเอียดเบื้องต้นได้

(4) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁶¹ ขณะนี้ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงกำหนดกรณีอื่นตามมาตรา 81 (4)

ซึ่งเคยทราบหรือเคยเห็นความสามารถแล้ว และเป็นไปตามที่คณะกรรมการดำเนินงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจงได้พิจารณาเสนอแนะ โดยให้กระทำวิธีเฉพาะเจาะจงได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) ได้ใช้ทั้งวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปและวิธีคัดเลือก (Method of Notice for General Invitation and Selective Method) หรือใช้วิธีคัดเลือกแล้ว แต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนอ นั้น ไม่ได้รับการคัดเลือก
- (2) ให้ใช้กับงานจ้างที่มีวงเงินงบประมาณค่าก่อสร้าง (Financial Amount of Budget for Construction Cost) ไม่เกินวงเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (3) เป็นงานที่มีความจำเป็นเร่งด่วน (Urgent Necessary) หรือที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ (National Security) หากล่าช้าจะเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือความมั่นคงของชาติ
- (4) เป็นงานที่จำเป็นต้องให้ผู้ให้บริการรายเดิมทำต่อจากงานที่ได้ทำไว้แล้ว เนื่องจากเหตุผลทางเทคนิค (Technical Reason)
- (5) กรณีอื่น (Other Cases) ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง⁶³

ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวงกำหนดวงเงินตามมาตรา 82 (2) แล้ว คือ กฎกระทรวงกำหนดวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยวิธีเฉพาะเจาะจง วงเงินการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ทำข้อตกลงเป็นหนังสือ และวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างในการแต่งตั้งผู้ตรวจรับ

⁶² มาตรา 82 วิธีเฉพาะเจาะจง เป็นงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างที่หน่วยงานของรัฐเลือกจ้างผู้ให้บริการรายใดรายหนึ่งซึ่งเคยทราบหรือเคยเห็นความสามารถแล้ว ตามที่คณะกรรมการดำเนินงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจงได้พิจารณาเสนอแนะ ทั้งนี้ ให้กระทำได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) ใช้ทั้งวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปและวิธีคัดเลือก หรือใช้วิธีคัดเลือกแล้ว แต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนอ นั้น ไม่ได้รับการคัดเลือก
- (2) ให้ใช้กับงานจ้างที่มีวงเงินงบประมาณค่าก่อสร้างไม่เกินวงเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (3) เป็นงานที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ หากล่าช้าจะเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือความมั่นคงของชาติ
- (4) เป็นงานที่จำเป็นต้องให้ผู้ให้บริการรายเดิมทำต่อจากงานที่ได้ทำไว้แล้ว เนื่องจากเหตุผลทางเทคนิค
- (5) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁶³ ขณะนี้ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงกำหนดกรณีอื่นตามมาตรา 82 (5)

พ.ศ. 2560⁶⁴ โดยข้อ 3 กำหนดว่า งานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างที่มีวงเงินงบประมาณค่าก่อสร้างครั้งหนึ่งไม่เกิน 5,000,000 บาท ให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจง

(4) วิธีประกวดแบบ โดยมาตรา 83⁶⁵ วางหลักว่า วิธีประกวดแบบในกรณีนี้ เป็นงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนผู้ให้บริการที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดให้เข้ายื่นข้อเสนอ เพื่อออกแบบงานก่อสร้างที่มีลักษณะพิเศษ เป็นที่เชิดชูคุณค่าทางด้านศิลปกรรม (Artistic Value) หรือสถาปัตยกรรมของชาติ (National Architecture) หรืองานอื่น (Other Works) ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

นอกจากหลักเกณฑ์ในประเด็นตาม (1) วิธีการในการจัดซื้อจัดจ้างงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างแล้ว ยังมีหลักเกณฑ์เพิ่มเติมที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในกรณีงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง ซึ่งมีกรณีสำคัญ ได้แก่

(2) การจัดซื้อจัดจ้างงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยมาตรา 85⁶⁶ กำหนดให้รายละเอียดของวิธีการจัดซื้อจัดจ้างสำหรับงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างในหมวด 8 นี้ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Method) ในระบบเครือข่ายสารสนเทศ (Network Information System) ของกรมบัญชีกลาง ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 85 ออกระเบียบกำหนดรายละเอียดของวิธีการจัดซื้อจัดจ้างสำหรับงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างด้วยวิธีการ

⁶⁴ กฎกระทรวงฉบับนี้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 86 ก ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2560 ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 บัญญัติให้การกำหนดวงเงินเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่เป็นสินค้า งานบริการ หรืองานก่อสร้าง โดยวิธีเฉพาะเจาะจง วงเงินค่าจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีเฉพาะเจาะจง วงเงินงบประมาณค่าก่อสร้างสำหรับงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง โดยวิธีเฉพาะเจาะจง การจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินเล็กน้อยจะไม่ทำข้อตกลงเป็นหนังสือก็ได้ และการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินเล็กน้อยจะแต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ตรวจรับพัสดุก็ได้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁶⁵ มาตรา 83 วิธีประกวดแบบ เป็นงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนผู้ให้บริการที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดให้เข้ายื่นข้อเสนอ เพื่อออกแบบงานก่อสร้างที่มีลักษณะพิเศษ เป็นที่เชิดชูคุณค่าทางด้านศิลปกรรมหรือสถาปัตยกรรมของชาติ หรืองานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁶⁶ มาตรา 85 รายละเอียดของวิธีการจัดซื้อจัดจ้างสำหรับงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างในหมวดนี้ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

ทางอิเล็กทรอนิกส์ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางแล้ว โดยกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ พ.ศ. 2560 หมวด 1 ข้อความทั่วไป ส่วนที่ 4 การดำเนินการด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ข้อ 9 ถึง ข้อ 10

(2) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ให้บริการ กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐวางหลักเกณฑ์ไว้ ดังนี้

(1) การจ้างผู้ให้บริการงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างนั้น ผู้ให้บริการต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ (Professional License) สถาปัตยกรรมหรือวิศวกรรม แล้วแต่กรณี โดยหากผู้ให้บริการดังกล่าวเป็นนิติบุคคล (Juristic Person) ผู้ให้บริการนั้นต้องเป็นผู้ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสภาวิชาชีพ (Professional Council) ดังกล่าวด้วย (มาตรา 87⁶⁷)

(2) หลักการไม่มีส่วนได้เสีย โดยหลักการไม่มีส่วนได้เสีย (Désintéressement) เป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ⁶⁸ (État de Droit) ประการหนึ่งของหลักความยุติธรรมทางธรรมชาติ⁶⁹ (Justice Naturelle) ซึ่งหากบุคคลใดมีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับตนเองอยู่ด้วย บุคคลนั้นจะสูญเสียความเป็นกลาง โดยจะก่อให้เกิดความไม่เป็นกลาง (Impartialité) ซึ่งอาจดำเนินการต่าง ๆ ไปในทางที่เป็นประโยชน์ของตน จึงทำให้ไม่อาจดำเนินการได้อย่าง

⁶⁷ มาตรา 87 ในการจ้างผู้ให้บริการงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง ผู้ให้บริการต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมหรือวิศวกรรม แล้วแต่กรณี

ผู้ให้บริการตามวรรคหนึ่งที่เป็นนิติบุคคล ต้องเป็นผู้ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสภาวิชาชีพนั้น ๆ ด้วย

⁶⁸ หลักนิติรัฐเป็นข้อความคิด (Notion) ที่มาจากแนวคิดของกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (Droit Administratif Français) ทั้งนี้ นิติรัฐจะประกอบด้วยเงื่อนไขที่สำคัญสามประการ ดังนี้

(1) ต้องให้ความเคารพต่อบรรทัดฐานแห่งกฎหมาย (Respect de la Hiérarchie des Normes) กล่าวคือ ต้องยอมรับและให้การเคารพต่อทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (Théorie de la Hiérarchie des Normes en Droit) โดยรัฐจะต้องไม่ตรากฎหมายให้มีความขัดหรือแย้งต่อหลักในเรื่องลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

(2) ต้องมีหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย (Égalité des Sujets de Droit) ในการดำเนินคดี กล่าวคือ หากมีการละเมิดต่อทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ต้องเปิดโอกาสให้ทุกคนสามารถเสนอคดีต่อศาลเพื่อวินิจฉัยสั่งห้ามการกระทำดังกล่าวได้อย่างเท่าเทียมกัน และ

(3) ต้องจัดให้มีองค์กรยุติธรรมที่เป็นอิสระ (Indépendance de la Justice) ที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยในกรณีที่มีการกระทำอันขัดหรือแย้งต่อทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย เช่น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel)

โปรดดู Edward Arkwright, Franck Baron, Jean-Luc Bœuf, et al. 2004. *Les institutions de la France*. Paris: la Documentation française. pp. 14-15.

⁶⁹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2531). *องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 171.

เหมาะสม พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ พ.ศ. 2560 จึงกำหนดให้ผู้ให้บริการงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐต้องไม่มีส่วนได้เสียกับผู้ประกอบการงานก่อสร้างในงานนั้น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด⁷⁰ (มาตรา 88⁷¹)

(3) การดำเนินการพิจารณาคัดเลือกงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างมีหลักเกณฑ์สำคัญ อันได้แก่

(1) การแต่งตั้งคณะกรรมการผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง ซึ่งมาตรา 89⁷² วรรคหนึ่ง กำหนดการดำเนินงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างแต่ละครั้งนั้น ให้ผู้มีอำนาจ (Authorized Person) แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินงานดังกล่าว

(2) การพิจารณาคัดเลือกที่คำนึงถึงคะแนนด้านคุณภาพ โดยกฎหมายกำหนดกรณีการพิจารณาคัดเลือกผู้ให้บริการงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างนั้น ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคัดเลือกผู้ให้บริการที่มีแนวคิดของงานจ้างที่ได้คะแนนด้านคุณภาพ (Quality Score) มากที่สุด (มาตรา 90⁷³ วรรคหนึ่ง)

ทั้งนี้ อัตราค่าจ้าง (Wage Rate) ผู้ให้บริการงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างนั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 90 วรรคสอง) ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าจ้างผู้ให้บริการออกแบบหรือควบคุม

⁷⁰ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจอ้างตามความในมาตรา 88 ออกระเบียบกำหนดลักษณะของการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่ต้องห้ามตามนัยมาตรา 88 แล้ว โดยกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมวด 4 งานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง ส่วนที่ 1 บททั่วไป ข้อ 133

⁷¹ มาตรา 88 ผู้ให้บริการงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐต้องไม่มีส่วนได้เสียกับผู้ประกอบการงานก่อสร้างในงานนั้น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

⁷² มาตรา 89 ในการดำเนินงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างแต่ละครั้ง ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างนั้น

องค์ประกอบ องค์ประชุม และหน้าที่ของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

ค่าตอบแทนคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

⁷³ มาตรา 90 ในการพิจารณาคัดเลือกผู้ให้บริการงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคัดเลือกผู้ให้บริการที่มีแนวคิดของงานจ้างที่ได้คะแนนด้านคุณภาพมากที่สุด

อัตราค่าจ้างผู้ให้บริการงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

งานก่อสร้างตามมาตรา 90 วรรคสอง แล้ว คือ กฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าจ้างผู้ให้บริการงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง พ.ศ. 2560⁷⁴ โดยกำหนดอัตราค่าจ้างไว้ในบัญชีอัตราค่าจ้างผู้ให้บริการงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง ซึ่งอยู่ในบัญชีท้ายกฎกระทรวงดังกล่าว

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและอำนาจคณะกรรมการ ค.ป.ท. ในการป้องกันการทุจริตตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (Public Participation) คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนไม่ว่าจะเป็นบุคคล (Person) หรือกลุ่มบุคคล⁷⁵ (Body of Person) เข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งของภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในทางตรง ซึ่งเป็นการเข้ามีส่วนร่วมดำเนินการโดยประชาชนได้เอง หรืออาจเป็นการมีส่วนร่วมในทางอ้อมในลักษณะของการร่วมรับรู้ ร่วมเสนอความคิดเห็น หรือร่วมชี้เบาะแสในสิ่งที่มีผลกระทบต่อตนเองหรือชุมชน ซึ่งเป็นประเด็นเกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่าย การปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการร่วมกันแก้ไขปัญหา ก่อให้เกิดการพัฒนา และนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดียิ่งขึ้น⁷⁶ โดยรัฐที่ยึดถือระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Democratic Regime of Participation) จะดำเนินการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ ของภาครัฐ

แนวคิดในการมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจเป็นการมีส่วนร่วมในทางการเมือง (Political Participation) ไม่ว่าจะเป็นระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น รัฐควรต้องพิจารณาและคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานสำคัญของรัฐธรรมนูญ และการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องเป็นการกระทำโดยความสมัครใจ (Voluntary) ซึ่งเป็นการกระทำที่ประชาชนสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดการเปลี่ยนแปลง เพื่อประโยชน์ของประชาชนเองโดยให้

⁷⁴ กฎกระทรวงฉบับนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 86 ก ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2560 โดยเหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา 90 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 บัญญัติให้กำหนดอัตราค่าจ้างผู้ให้บริการงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

⁷⁵ การมีส่วนร่วมในลักษณะของกลุ่มบุคคลจะส่งผลทางด้านจิตใจและอารมณ์ของบุคคลในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งเป็นเหตุกระตุ้นให้เกิดการกระทำร่วมกันเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มบุคคล และยังทำให้เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมต่อความรับผิดชอบในการดำเนินการของกลุ่มบุคคลนั้นด้วย โปรคตุ นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์. (2527). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหิดล. หน้า 183.

⁷⁶ ยูวัฒน์ วุฒิเมธี. (2526). *หลักการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชนบท*. กรุงเทพฯ: ไทยอนุเคราะห์. หน้า 5.

ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพื่อตนเองและมีส่วนร่วมดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ปรารถนาหรือตามที่ตั้งใจไว้⁷⁷

การมีส่วนร่วมของประชาชน อาจก่อให้เกิดประโยชน์ที่สำคัญ⁷⁸ ซึ่งได้แก่

(1) เป็นการเปิดโอกาส (Opportunity) ให้กลุ่มประชาชนหรือขบวนการของประชาชน ซึ่งที่ผ่านมานั้นเป็นเพียงผู้ที่อยู่นอกของระบบราชการและไม่เคยมีส่วนร่วมกับการดำเนินการของทางราชการ โดยประชาชนจะได้มีโอกาสในกรณีร่วมดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ กับภาครัฐ โดยสามารถเข้าดูแลควบคุมทรัพยากรและตรวจสอบสถาบันต่าง ๆ ตามสถานะสังคมที่เป็นอยู่

(2) เป็นการสร้างกระบวนการ (Process) ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงาน โดยร่วมพัฒนา ร่วมคิด และร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตัวเอง สามารถร่วมใช้ความคิดอย่างสร้างสรรค์ โดยใช้ความรู้และความชำนาญร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

(3) เป็นการให้ประชาชนหรือชุมชนของประชาชนได้พัฒนาขีดความสามารถ (Competency) ของตนเองในการจัดการ การควบคุม การใช้ การกระจายทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม ให้เกิดประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม และเป็นการพัฒนาการรับรู้โดยสร้างภูมิปัญญาซึ่งแสดงออกในรูปการตัดสินใจในการกำหนดวิถีชีวิตด้วยตนเองของประชาชน

(4) ทำให้ประชาชนในกลุ่มเป้าหมายของการมีส่วนร่วมได้รับ โอกาสและใช้โอกาสที่ได้รับ โดยการแสดงออก (Expression) ซึ่งความรู้สึกนึกคิด แสดงออกซึ่งสิ่งที่พึงประสงค์ โดยนำเสนอปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่ และร่วมเสนอวิธีการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รวมทั้งร่วมลงมือปฏิบัติโดยไม่ต้องอาศัยความช่วยเหลือหรือการดำเนินการจากหน่วยงานของรัฐทั้งหมด

การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีขั้นตอนต่าง ๆ ซึ่งได้แก่⁷⁹

(1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา (Problem) และสาเหตุของปัญหา (Cause of Problem) กล่าวคือ ถ้าหากประชาชนยังไม่สามารถทราบถึงปัญหาและไม่อาจเข้าใจถึงสาเหตุของ

⁷⁷ สุจินต์ ดาววิระกุล. (2527). *ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนา หมู่บ้าน: ศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านชนะเลิศการประกวดหมู่บ้านดีเด่นประจำจังหวัด นครสวรรค์ ประจำปี พ.ศ. 2527*. วิทยานิพนธ์สังคมศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 55.

⁷⁸ เจริญ ภัทระ. (2540). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการของรัฐ. *วารสารสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย*, หน้า 38.

⁷⁹ โกวิท พวงงาม. (2545). *การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., หน้า 8.

ปัญหาแล้ว การดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาอย่าปล่อยให้ประชาชนจะไม่เข้าใจ และไม่อาจมองเห็นถึงความสำคัญของการที่จะเข้าร่วมดำเนินงานดังกล่าว

(2) การมีส่วนร่วมในการวางแผน (Planning) ดำเนินงาน เนื่องจากการวางแผนดำเนินงานเป็นขั้นตอนที่จะช่วยให้ประชาชนรู้จักวิธีการคิดและสามารถตัดสินใจอย่างมีเหตุผล โดยรู้จักการนำปัจจัยและข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ มาใช้ในการกำหนดและวางแผนงาน

(3) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Operation) และการปฏิบัติงาน (Working) ทั้งนี้ การร่วมดำเนินการและปฏิบัติงานจะทำให้ประชาชนสามารถลงมือกระทำได้ด้วยตนเอง ทำให้เกิดกระบวนการในการเรียนรู้และนำไปสู่การดำเนินงานทั้งหมดจนบรรลุผล

(4) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล (Tracking and Evaluation) โดยหากการมีส่วนร่วมของประชาชนขาดการติดตามและประเมินผลแล้ว ประชาชนย่อมจะไม่ทราบได้ว่างานที่ได้ร่วมกระทำไปนั้นได้รับผลดีหรือก่อให้เกิดประโยชน์หรือไม่ เพียงไร

การทุจริตและประพฤติมิชอบ (Corruption and Wrongful Conduct) ของเจ้าหน้าที่ เป็นปัญหาสำคัญต่อการบริหารงานแผ่นดิน การทุจริตที่เกิดขึ้นภายในประเทศอาจขยายไปสู่ต่างประเทศ (Foreign Country) ซึ่งมีทั้งรูปแบบการข้ามแดน (Cross-border) หรือเป็นลักษณะของการข้ามชาติ (Transnationality) อันเป็นผลมาจากการเคลื่อนตัวของประชาชนในระหว่างประเทศซึ่งสามารถกระทำได้โดยสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น รวมทั้งมีการใช้เทคโนโลยีทันสมัย และการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ในทางที่ผิด ทำให้การติดตามรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดีประสบความสำเร็จ ยาก และผลสืบเนื่องของการทุจริตอาจเชื่อมโยงไปสู่ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ⁸⁰ (Transnational Crime) อีกหลายกรณี เช่น การฟอกเงิน การค้าอาวุธ การค้ามนุษย์ ยาเสพติด และการก่อการร้าย ซึ่งล้วนส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจของทุกประเทศ⁸¹ ในการป้องกันการทุจริตนั้น พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ

⁸⁰ อาชญากรรมข้ามชาติ เป็นการกระทำขององค์กรหรือกลุ่มบุคคลในลักษณะการสมคบและร่วมมือกันกระทำ ความผิดต่อเนื่องจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งหรือหลายประเทศ ซึ่งเป็นความผิดตามกฎหมายและมีบทบัญญัติระวางโทษของประเทศที่องค์กรหรือกลุ่มบุคคลเหล่านั้นดำเนินการ โดยการก่ออาชญากรรมนี้มุ่งหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์และอำนาจที่ขัดต่อกฎหมายและศีลธรรม ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์และความมั่นคงของบุคคล องค์กร เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และอื่น ๆ รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอีกด้วย. โปรดดู ณรงค์ เสวตนันท์. (2547). อาชญากรรมข้ามชาติ เรื่อง อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ. *จดหมายเหตุ*. ปีที่ 4. มกราคม-มีนาคม 2547. กรุงเทพฯ: กองการต่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. หน้า 5-7.

⁸¹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2559). *แผนแม่บทบูรณาการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579)*. เอกสารเสนอการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. หน้า 3.

ภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้วางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขกรณีปัญหาการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ โดยกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชน และกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งกำหนดให้มีคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (คณะกรรมการ ค.ป.ท.) ซึ่งจะได้ศึกษาและวิเคราะห์ในประเด็นดังกล่าวดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการทุจริตและกลไกในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

การทุจริตอาจเป็นการดำเนินการ โดยมีบุคคลทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน (Public Sector and Private Sector) เข้ามาเกี่ยวข้องกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขัดแย้งต่อจริยธรรม อันเป็นผลให้การพัฒนาด้านเศรษฐกิจของประเทศเสียหาย ทำให้สถาบันทางสังคม การเมือง และการปกครองเสื่อมถอย การปล่อยให้เกิดปัญหาการทุจริตเป็นอาการแสดงถึงความอ่อนแอและการไร้ซึ่งประสิทธิภาพของระบบการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และกฎหมายของประเทศ⁸²

การทุจริต (Corruption) ในกระบวนการการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุนั้น เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการใช้เงินงบประมาณและทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง โดยมีผลเสียทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง และการเมือง ตลอดจนคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและการพัสดุภาครัฐนั้นเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและต่อเนื่องมายาวนาน เป็นการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้ของเจ้าหน้าที่ (Officer) โดยกระทำการผ่านหน่วยงานของรัฐ⁸³ (State Agencies) ซึ่งมีแนวโน้มที่จะทวี

⁸² ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2553). *นักการเมืองไทย: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน : สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สายธาร. หน้า 123.

⁸³ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ให้คำนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” และ “เจ้าหน้าที่” ไว้ในมาตรา 4 ดังนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การอิสระ องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยราชการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐ

๑๓๑

๑๓๑

ความรุนแรงและมีความสลับซับซ้อนเพิ่มขึ้น โดยการทุจริตในภาครัฐนั้นอาจกระทำโดยเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ ซึ่งมีทั้งนักการเมือง เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเมือง พลเรือน ทหาร และตำรวจ โดยปรากฏปัญหาการทุจริตประพตติมิชอบของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีเป็นจำนวนมาก ปัญหาดังกล่าวอาจมีสาเหตุมาจากกรณีที่เจ้าหน้าที่นั้นมีอำนาจใช้บังคับกฎหมาย แต่บิดเบือนการใช้อำนาจนั้นเพื่อแสวงหาประโยชน์แก่ตน หรืออาศัยอำนาจดุลพินิจเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยขาดระบบการทำงานที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ จึงส่งผลให้เจ้าหน้าที่อาศัยโอกาสที่จะใช้ช่องทางดังกล่าวกระทำการทุจริตประพตติมิชอบอันก่อให้เกิดผลเสียและถือเป็นการกักคอกอย่างร้ายแรงต่อการพัฒนาประเทศชาติ⁸⁴ ปัญหาการทุจริตโดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ จึงเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่รัฐต้องเร่งแก้ไขอย่างเป็นระบบ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเด็ดขาดและให้มีผลอย่างเป็นรูปธรรม

การทุจริตของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายมักจะทำให้เจ้าหน้าที่นั้นได้รับประโยชน์ส่วนตัวเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเสียหายระดับชาติ เนื่องจากมีมูลค่าและงบประมาณที่ได้รับ ความเสียหายเป็นจำนวนมาก⁸⁵ โดยเฉพาะใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

กลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐนั้น ทางราชการได้พยายามดำเนินการต่าง ๆ โดยการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายและหลักเกณฑ์อันเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (Government Procurement and Supply Management) ซึ่งการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพัสดุในประเทศไทยนั้นเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อมีการประกาศตั้งกรมพัสดุแห่งชาติ เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2475⁸⁶ โดยให้ขึ้นต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (ข้อ 1⁸⁷) และให้กรมนี้มีหน้าที่จัดหา รักษา จ่าย พัสดุ ให้แก่กระทรวงและทบวงการต่าง ๆ (ข้อ 3⁸⁸) ซึ่งประกาศฉบับนี้ได้พยายามรวบรวม

⁸⁴ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2539). *รายงานผลการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพตติมิชอบในวงราชการไทย*. รายงานการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพตติมิชอบในวงราชการ. หน้า 5.

⁸⁵ วริษฐ์ ปทุมารักษ์. (2546). *การป้องกันการกระทำผิดเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างต่อหน่วยงานของรัฐ*. ภาคนิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารงานยุติธรรม) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 12.

⁸⁶ ประกาศตั้งกรมพัสดุแห่งชาติ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2475

⁸⁷ ข้อ 1 ให้ตั้งกรมขึ้นกรมหนึ่งเรียกว่า “กรมพัสดุแห่งชาติ” ขึ้นต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

⁸⁸ ข้อ 3 กรมนี้มีหน้าที่จัดหา รักษา จ่าย พัสดุ ให้แก่กระทรวงทบวงการต่าง ๆ

(คำว่า ทบวง ตามข้อ 3 เป็นถ้อยคำตามต้นฉบับของประกาศตั้งกรมพัสดุแห่งชาติ พ.ศ. 2475)

การจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการมาไว้ในหน่วยงานเดียวกัน คือ กรมพัสดุแห่งชาติ (ข้อ 4⁸⁹) แต่เนื่องจากประเทศไทยในยุคสมัยนั้นต้องประสบปัญหาในทางการเมือง การปกครอง และการบริหารงานแผ่นดิน รวมทั้งมีอุปสรรคในการบริหารงานตามประกาศฉบับนี้ เช่น ขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ ความสามารถ และเข้าใจงานด้านการพัสดุ จึงเป็นเหตุให้ทางราชการต้องยกเลิกประกาศฉบับนี้และยุบเลิกกรมพัสดุแห่งชาติ

ต่อมา ส่วนราชการฝ่ายทหาร (Military Government) ได้เริ่มดำเนินการปรับปรุงการบริหารพัสดุขึ้นด้วยความช่วยเหลือจากรัฐบาลของสหรัฐอเมริกา โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งโรงเรียนส่งกำลังบำรุงทหารบกขึ้น เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2500⁹⁰ เพื่อจัดให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในด้านการบริหารพัสดุ และในส่วนราชการฝ่ายพลเรือน (Civil Government) นั้นได้เริ่มต้นปรับปรุงการบริหารงานพัสดุเมื่อ พ.ศ. 2511 โดยความริเริ่มของกรมวิเทศสหการ สำนักงานประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยความร่วมมือจากองค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา⁹¹ (United States Agency for International Development: USAID) ซึ่งมีการประกาศใช้และดำเนินการปรับปรุง

⁸⁹ ข้อ 4 เมื่อกระทรวงทบวงการเมืองใดจำเป็นต้องใช้พัสดุอย่างใดซึ่งกรมพัสดุแห่งชาติมีหน้าที่จัดหาแล้ว กระทรวงทบวงการเมืองนั้นจะจัดหาโดยลำพังไม่ได้ ต้องเบิกมายังกรมพัสดุแห่งชาติ

ค่าแห่งพัสดุและค่าใช้จ่ายในการส่งพัสดุ ให้เบิกจ่ายในงบประมาณของกระทรวงทบวงการที่เบิกพัสดุ (คำว่า ทบวงการเมือง และคำว่า ทบวงการ ตามนัยข้อ 4 นี้ เป็นถ้อยคำตามต้นฉบับของประกาศตั้งกรมพัสดุแห่งชาติ พ.ศ. 2475)

⁹⁰ กองทัพบกได้ก่อตั้งโรงเรียนส่งกำลังบำรุงทหารบก โดยมีการใช้คำย่อว่า รร.กบ.ทบ. ตามระเบียบกองทัพบก ว่าด้วยการใช้คำย่อในกองทัพบก พ.ศ. 2540 ซึ่งก่อตั้งเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2500 เป็นสถาบันการศึกษาวิชาส่งกำลังบำรุง โดยขึ้นตรงต่อกรมส่งกำลังบำรุงทหารบก ซึ่งเริ่มต้นใช้ชื่อว่า วิทยาลัยส่งกำลังบำรุงทหารบก และต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น โรงเรียนส่งกำลังบำรุงทหารบก ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2500 โดยก่อนหน้านี้นักศึกษาวิชาส่งกำลังบำรุงทหารได้ศึกษากันอยู่ในโรงเรียนเสนาธิการทหารบกและโรงเรียนของกรมยุทธบริการบางแห่ง และบางเรื่องในระดับหน่วย โดยมีการจัดไว้เป็นสาขาวิชาหนึ่ง ซึ่งในช่วง พ.ศ. 2499 พลตรี จิตติ นาวิเสถียร ได้เริ่มประสานงานกับที่ปรึกษาทางการทหารของสหรัฐอเมริกา หน่วยงาน และบุคคลที่เกี่ยวข้อง ต่อมาจึงได้มีการเสนอโครงการและแผนต่อกองทัพบกโดยได้รับอนุมัติให้จัดตั้งโรงเรียนดังกล่าวขึ้น

⁹¹ หมายเหตุ ในช่วงความร่วมมือนั้น องค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกาใช้ชื่อว่า องค์กรบริหารวิเทศกิจแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Operation Mission: USOM) โดยองค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (USAID) เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือประเทศต่าง ๆ ในการพัฒนาประเทศ ซึ่งในช่วงเริ่มต้นของการก่อตั้งมีความมุ่งหมายเพื่อดำเนินกิจกรรมในการป้องกันลัทธิคอมมิวนิสต์ ต่อมาจึงมุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือในการเปิดตลาดการค้าเสรีและดำเนินการฟื้นฟูประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยสงคราม

หลักเกณฑ์และระเบียบเกี่ยวกับการพัสดุเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไป⁹² กฎหมายเกี่ยวกับการพัสดุได้มีการพัฒนาและปรับเปลี่ยนให้เกิดความเหมาะสมกับยุคสมัย โดยเฉพาะก่อนการตราพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 นั้น ได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2539⁹³ และประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549⁹⁴ รวมทั้งการออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการจัดหาพัสดุด้วยวิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Market: e - market) และด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Bidding: e - bidding) ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2558⁹⁵

เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและการดำเนินงานด้านการพัสดุภาครัฐอันเกิดจากการที่มีระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ อันหลากหลายและมีความแตกต่างกันในหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ปัญหาต่าง ๆ นั้น ได้แก่ การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการพัสดุ การอนุมัติ การผ่อนผันดำเนินการตามระเบียบ การพิจารณาตีความ การวินิจฉัยปัญหาในการปฏิบัติตามระเบียบในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีความแตกต่างและเหลื่อมล้ำกัน เป็นเหตุให้ไม่มีมาตรฐานกลาง ขาดระบบการรวมศูนย์ข้อมูลและขาดการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชน จึงเป็นความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนเพื่อปรับปรุง วางแผนในการป้องกันการทุจริต และกำหนดโทษผู้กระทำความผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามแนวทางเดียวกัน และเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายการส่งเสริมการบริหารงานแผ่นดินที่มีการยึดหลักธรรมาภิบาลและการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐตามที่ได้แถลงไว้ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557⁹⁶

⁹² ชาลูนัย แสงศักดิ์. (2542). *สารนารูเกี่ยวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 เพื่อป้องกันการสมยอมกันในการเสนอราคา)*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 1-3.

⁹³ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 7 ลงวันที่ 31 มกราคม 2535

⁹⁴ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนพิเศษ 15 ง ลงวันที่ 31 มกราคม 2549

⁹⁵ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนพิเศษ 29 ง ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2558

⁹⁶ สำนักมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง. (2539). *คำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย*. เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. เสนอโดยคณะรัฐมนตรีเพื่อบรรจุในระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 40/2559 วันที่ 30 มิถุนายน 2559. กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง.

กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลาง (Comptroller General's Department) และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (Office of the Council of State) จึงได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. โดยรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุของรัฐ รวมทั้งศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ โดยเฉพาะการศึกษาเปรียบเทียบกับกรรวบรวมกฎหมาย (Codification) โดยจัดทำเป็นประมวลกฎหมาย (Code) ตามประมวลกฎหมายการพัสดุ (Code des Marchés Publics) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส⁹⁷ ซึ่งการยกร่างกฎหมายดังกล่าวได้มีการยกเลิกบทบัญญัติที่เกี่ยวกับพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง หรือการบริหารพัสดุในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อบัญญัติ และข้อกำหนดใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่เคยใช้บังคับอยู่ โดยให้ใช้บังคับตามพระราชบัญญัติที่ยกร่างขึ้นใหม่นี้ ซึ่งได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2559 หลังจากนั้น คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2559⁹⁸ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาและลงมติในวาระที่สาม โดยเห็นสมควรให้ใช้เป็นกฎหมาย⁹⁹ และได้มีการประกาศพระราชบัญญัตินี้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2560 โดยให้พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (มาตรา 2¹⁰⁰)

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายแม่บท (Primary Law) ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการพัสดุภาครัฐ ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานต้องดำเนินการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุต่าง ๆ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยกำหนดให้ยกเลิกบทบัญญัติอื่นในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อบัญญัติ และข้อกำหนดใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 3¹⁰¹) พระราชบัญญัติ

⁹⁷ พัทธมา จิตรมहिมา. อังแล้ว เชนงอรธที่ 18. หน้า 1-28.

⁹⁸ ขนิษฐา เตมตฤษณ. (2560). ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 17 (1), หน้า 107-108.

⁹⁹ บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 80/2559 วันพฤหัสบดีที่ 15 ธันวาคม 2559 ณ ตึกรัฐสภา หน้า 4.

¹⁰⁰ มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

¹⁰¹ มาตรา 3 ให้ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง หรือการบริหารพัสดุในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อบัญญัติ และข้อกำหนดใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้

การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างและการพัสดุ รวมทั้งกำหนดรายละเอียดและขั้นตอนในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้

2. การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยตรงมากขึ้น ดังนั้น ระบบราชการจำเป็นต้องยอมรับและปรับปรุงกฎหมายโดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม (Participation) ในการแสดงความคิดเห็น (Opinion) แนะนำ (Suggestion) ปฏิบัติงาน (Operation) และตรวจสอบ (Inspection) ในการดำเนินงานของภาครัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นหลักการสำคัญที่อารยประเทศให้การยึดถือปฏิบัติซึ่งเป็นประเด็นหลักที่ระบบราชการและสังคมไทยต้องให้การยอมรับ เพื่อพัฒนาการเมืองและการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Democratic Regime of Participation) ตามแนวคิดและหลักกรรมมาภิบาลที่มุ่งเน้นให้ภาครัฐต้องเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมรับรู้ ร่วมคิด และร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดียิ่งขึ้น และเป็นที่ยอมรับโดยร่วมกันของทุกฝ่าย ทั้งภาคมหาชนและภาคเอกชน เพื่อให้การบริหารงานแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ต่างให้ความสำคัญต่อการบริหารราชการที่มีความโปร่งใส สุจริต เปิดเผยข้อมูล เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง รวมถึงมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วย การดำเนินการ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้นยังสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 3/1 วรรคสาม¹⁰² แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 อีกด้วย

¹⁰² มาตรา 3/1 การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การดำเนินการของภาครัฐที่ผ่านมานั้น รัฐบาลได้ให้ความสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยได้แถลงเป็นนโยบายของรัฐบาลและยังกำหนดไว้เป็นประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน¹⁰³

การป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบที่จะได้ผลเป็นอย่างดีนั้น ควรดำเนินการให้ประชาชนได้รับรู้ถึงปัญหาและภัยที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ ภาครัฐควรกำหนดให้มีวิธีการต่าง ๆ (Measures) เพื่อป้องกันและกำจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการป้องกันและยับยั้ง (Prevention and Prohibition) ปัญหาดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 63 จึงบัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา 78 กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้าน

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

๑๗๑

๑๗๑

¹⁰³ โปรดดู แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556-พ.ศ. 2561) การพัฒนาอย่างยั่งยืน ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งส่งเสริมให้หน่วยงานราชการทบทวนบทบาทและภารกิจของตนให้มีความเหมาะสม โดยให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน มุ่งเน้นการพัฒนา รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่น การถ่ายโอนภารกิจบางอย่างที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินงานเองให้ภาคส่วนอื่น รวมทั้งการสร้างความร่วมมือหรือความเป็นภาคีหุ้นส่วน (Partnership) ระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น โดยใช้กลยุทธ์ในการทบทวนบทบาทภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้เหมาะสม ถ่ายโอนภารกิจงานและกิจกรรมที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องปฏิบัติเองให้ภาคส่วนต่าง ๆ และกลยุทธ์ด้านการส่งเสริมการบริหารราชการระบบเปิดและการสร้างเครือข่าย

การทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

การป้องกันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการพัสดุภาครัฐ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ พ.ศ. 2560 นั้น มีบัญญัติไว้ในหมวด 2 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการในการป้องกันการทุจริต มาตรา 16 ถึง มาตรา 19 ซึ่งมีหลักการสำคัญ ดังนี้

(1) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ (Observation) ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส (Transparence) ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (มาตรา 16¹⁰⁴)

(2) ในการดำเนินการจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ตามหลักเกณฑ์ใน (1) นั้น คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (คณะกรรมการ ค.ป.ท.) อาจกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) ตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐก็ได้ ซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างที่จัดทำข้อตกลงคุณธรรมดังกล่าวนี้ ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา โดยอย่างน้อยให้คำนึงถึงวงเงิน¹⁰⁵ (Montant Financier) ของการจัดซื้อจัดจ้าง มาตรการ

¹⁰⁴ มาตรา 16 เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดไว้ในหมวดนี้

¹⁰⁵ การกำหนดให้คำนึงถึงวงเงินนั้น เป็นการจำกัดในเรื่องจำนวนเงิน เพื่อจำกัดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ หากการจัดซื้อจัดจ้างหรือการพัสดุนั้นมีปัญหาและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น โดยหากพิจารณาเปรียบเทียบกับประมวลกฎหมายการพัสดุ (Code des Marchés Publics) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสแล้วจะเห็นได้ว่า มีตัวอย่างในการกำหนดวงเงินไว้ เช่น มาตรา 28-III วางหลักว่า ในการจัดให้มีการทำคำเสนอในการพัสดุนั้น นิติบุคคลทางมหาชนที่มีอำนาจในการจัดให้มีการประกวดราคานั้น อาจไม่ต้องดำเนินการประกาศ (Sans Publicité) หรืออาจไม่ต้องจัดให้มีการแข่งขันประกวดราคาเสียก่อน (ni mise en concurrence préalable) ก็ได้ แต่มีเงื่อนไขว่าการพัสดุนั้นต้องมีราคาจำกัดวงเงินไว้ โดยต้องอยู่ภายในวงเงิน 15,000 ยูโร ไม่รวมภาษี (inférieur à 15 000 euros HT)

Article 28-III Le pouvoir adjudicateur peut également décider que le marché sera passé sans publicité ni mise en concurrence préalable si son montant estimé est inférieur à 15 000 euros HT. Lorsqu'il fait usage de cette faculté, il veille à choisir une offre répondant de manière pertinente au besoin, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même prestataire lorsqu'il existe une pluralité d'offres potentielles susceptibles de répondre au besoin.

ป้องกันการทุจริต การจัดซื้อจัดจ้างที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริต และความคล่องตัวในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย (มาตรา 17¹⁰⁶)

(3) การจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตาม โครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้น ให้จัดทำเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ (State Agency) เจ้าของโครงการและผู้ประกอบการ (Entrepreneur) ที่จะเข้ายื่นข้อเสนอ (Proposal) โดยฝ่ายหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอต้องตกลงกันว่า จะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และให้มีผู้สังเกตการณ์ (Observer) ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างและร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการ โดยผู้สังเกตการณ์ต้องมีความเป็นกลาง (Impartiality) และไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย (Interested Person) ในโครงการการจัดซื้อจัดจ้างนั้น แล้วให้รายงานความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท. ทราบ ซึ่งแนวทาง และวิธีการในการดำเนินงานโครงการ แบบของข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานนั้น ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 18¹⁰⁷)

¹⁰⁶ มาตรา 17 ในการดำเนินการตามมาตรา 16 คณะกรรมการ ค.ป.ท. อาจกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามมาตรา 18 ก็ได้ ทั้งนี้ การจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องจัดทำข้อตกลงคุณธรรมดังกล่าวให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา โดยอย่างน้อยให้คำนึงถึงวงเงินของการจัดซื้อจัดจ้าง มาตรการป้องกันการทุจริต การจัดซื้อจัดจ้างที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริต และความคล่องตัวในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

คณะกรรมการ ค.ป.ท. อาจกำหนดวิธีการนอกเหนือจากวรรคหนึ่งเพื่ออำนวยความสะดวกให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

¹⁰⁷ มาตรา 18 ข้อตกลงคุณธรรมตาม โครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้จัดทำเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอ โดยฝ่ายหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอต้องตกลงกันว่า จะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และให้มีผู้สังเกตการณ์ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างและร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการ โดยผู้สังเกตการณ์ต้องมีความเป็นกลางและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการการจัดซื้อจัดจ้างนั้น แล้วให้รายงานความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท. ทราบด้วย

(4) หากผู้ประกอบการที่อยู่ในประเภท (Type) หรือมีวงเงิน (Financial Amount) ในการจัดซื้อจัดจ้างตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาประสงค์จะเข้ายื่นข้อเสนอกับหน่วยงานของรัฐในการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้ประกอบการนั้นต้องจัดให้มีนโยบายในการป้องกันการทุจริต และมีแนวทางป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสม โดยมาตรฐานขั้นต่ำของนโยบายและแนวทางป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่ผู้ประกอบการต้องจัดให้มีนั้น ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 19¹⁰⁸)

3. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในกรณีการป้องกันการทุจริตของการจัดซื้อจัดจ้าง

การดำเนินการในการแก้ไขปัญหาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น กฎหมายอาจกำหนดรูปแบบของการแก้ไขปัญหาโดยคณะกรรมการ หากพิจารณาตามนิติวิธี (Méthode Juridique) ของระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสแล้วจะพบว่า การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในกระบวนการทางกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการป้องกันหรือการระงับข้อพิพาททางปกครองนั้น อาจอาศัยรูปแบบของคณะกรรมการ (Commission) ซึ่งตามกฎหมายฝรั่งเศสนั้น รูปแบบการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่อาศัยคณะกรรมการนี้ หากพิจารณาในแง่มุมมองขององค์กรและการใช้อำนาจขององค์กรแล้ว อาจจัดแบ่งการดำเนินการได้สองแนวทาง ดังนี้

1. การดำเนินการต่อคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง ซึ่งคณะกรรมการในลักษณะนี้กฎหมายฝรั่งเศสจะเรียกว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งตามกฎหมายฝรั่งเศสถือว่าคณะกรรมการนี้มีสถานะคล้ายคลึงกับศาลปกครองชั้นต้นตามกฎหมายปกครองฝรั่งเศส เนื่องจากมีการใช้อำนาจถึงตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง โดยการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ แต่โดยหลักอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองนั้นยังมีข้อจำกัด ซึ่งไม่ถึงขนาดเป็นศาลปกครอง โดยคณะกรรมการนี้จะมีอำนาจหน้าที่ (Compétence)

แนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการ แบบของข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา 108 มาตรา 19 ผู้ประกอบการที่อยู่ในประเภทหรือมีวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา หากประสงค์จะเข้ายื่นข้อเสนอกับหน่วยงานของรัฐในการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องจัดให้มีนโยบายในการป้องกันการทุจริต และมีแนวทางป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสม

มาตรฐานขั้นต่ำของนโยบายและแนวทางป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่ผู้ประกอบการต้องจัดให้มีตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

ได้แต่เฉพาะกรณีที่ถูกหมายบัญญัติรับรองไว้เท่านั้น หากไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ คณะกรรมการดังกล่าวย่อมไม่สามารถใช้อำนาจของตนในการดำเนินการต่าง ๆ ได้ อย่างไรก็ตาม อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการนี้ยังไม่ถือเป็นที่สุด (*res iudicata*) ซึ่งตามกฎหมายฝรั่งเศสนั้นสามารถอุทธรณ์ต่อไปยังศาลปกครองสูงสุดได้ คณะกรรมการในลักษณะนี้ ได้แก่ คณะกรรมการวินัยของสถาบันวิชาชีพที่ปรึกษาด้านทรัพย์สินทางอุตสาหกรรมแห่งชาติ (Chambre de Discipline de la Compagnie Nationale des Conseils en Propriété Industrielle) คณะกรรมการการธนาคาร (Commission Bancaire) คณะกรรมการผู้ลี้ภัย (Commission des Recours des Réfugiés) คณะกรรมการบำนาญประจำจังหวัด (Tribunaux Départementaux des Pensions)

2. คณะกรรมการที่มีอำนาจเป็นองค์กรตุลาการ โดยการดำเนินการแก้ไขปัญหาคณะกรรมการเหล่านี้ถือเป็นการดำเนินคดีต่อองค์กรตุลาการทางปกครอง เช่น การฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux Administratifs) ซึ่งกฎหมายฝรั่งเศสถือเป็นศาลปกครอง โดยเป็นองค์กรตุลาการที่มีอำนาจทั่วไปทางคดีปกครอง (Juges de Droit Commun du Contentieux Administratif)¹⁰⁹ ซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต่าง ๆ เว้นแต่คดีหรือข้อพิพาทที่มีกฎหมายกำหนดยกเว้นไว้โดยเฉพาะให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น และไม่มีอำนาจพิจารณาคดีที่มีการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Cour Administrative d'Appel) ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจชี้ขาดการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลชั้นต้น (Jugements des Tribunaux Administratifs)¹¹⁰ รวมทั้งไม่มีอำนาจในการรับฟ้องคดีหรือพิจารณาคดีที่มีการอุทธรณ์คดีต่อคณะกรรมการที่กฎหมายฝรั่งเศสเรียกว่า สภา คือ สภาแห่งรัฐ¹¹¹ (Conseil d'État) หรือการรับฟ้องคดีต่อศาลเฉพาะ เช่น ศาลบัญชี¹¹² (Cour des Comptes)

¹⁰⁹ Jacqueline Morand-Deville. (2005). *Cours de droit administratif : cours, thèmes de réflexion, commentaires d'arrêts avec corrigés* (9^e édition). Paris: Montchrestien. p. 42.

¹¹⁰ André de Laubadère et Yves Gaudemet. (2001). *Traité de droit administratif, Tome 1, Droit administratif général : l'administration, la juridiction administrative, les actes administratifs, les régimes administratifs* (16^e édition). Paris: LGDJ. p. 360.

¹¹¹ สภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) แต่เดิมมาจากสภาแห่งกษัตริย์ (Conseil du Roi) หรือที่เรียกว่า สภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ โดยสภาแห่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นเป็นรูปแบบใหม่ตามรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 22 frimaire an VIII ซึ่งในขณะนั้น สภาแห่งรัฐยังมีอำนาจไม่มากและจำกัดแต่เพียงอำนาจทางการเมือง (Pouvoirs Politiques) คือ การให้ความเห็นทางการเมืองเท่านั้น เมื่อสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้สถาปนาระบอบกษัตริย์ขึ้นมาอีกครั้ง Napoléon Bonaparte (1769-1821) ได้วางหลักเกณฑ์ให้สภาแห่งรัฐเป็นองค์กรที่ปรึกษาแก่ตนในฐานะจักรพรรดิ (Empereur) โดย ค.ศ. 1848 สภาแห่งรัฐได้รับบทบาทหน้าที่ในการร่างกฎหมาย ต่อมา มีรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1872 ว่าด้วยการปฏิรูปการจัดองค์กรสภาแห่งรัฐ (Loi du 24 mai 1872 portant Réorganisation du Conseil d'État) บัญญัติให้

สำหรับประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ พ.ศ. 2560 กำหนดให้มีคณะกรรมการ (Commission) ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐที่สำคัญจำนวนห้าคณะ ดังนี้

(1) คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้อาจเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการนโยบาย”¹¹³

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ โดยในพระราชบัญญัตินี้อาจเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการวินิจฉัย”

(3) คณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ ทั้งนี้ ในพระราชบัญญัตินี้ อาจเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการราคากลาง”

(4) คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ อาจเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ค.ป.ท.”

สภาแห่งรัฐทำหน้าที่ด้านการอำนวยความสะดวก (Justice Déléguée) โดยกำหนดให้มีลักษณะเป็นศาลและเป็นอิสระจากทางการเมือง (Charles Debbasch, 2002. **Droit administratif**, 6^e édition, Paris: Economica, p. 705.)

¹¹² ศาลบัญชี (Cour des Comptes) เป็นศาลทางการเงิน (Juridiction Financière) ของฝ่ายปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีหน้าที่ในการควบคุมหลักเกณฑ์ทางบัญชีสาธารณะของรัฐ ตรวจสอบและควบคุมสถาบันทางมหาชนแห่งชาติ (Établissements Publics Nationaux) รัฐวิสาหกิจ (Entreprises Publiques) ประกันสังคม (Sécurité Sociale) รวมทั้งองค์กรเอกชนที่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ (Organismes Privés Bénéficiant d'une Aide de l'État) หรือที่รับเงินช่วยเหลือจากรัฐ (Générosité du Public) ศาลบัญชีมีหน้าที่รายงานการบัญชีสาธารณะของรัฐต่อรัฐสภาและรัฐบาล รวมทั้งให้ความเห็นต่อหลักเกณฑ์ในด้านการบัญชีของรัฐ โดยศาลบัญชีจะออกนั่งพิจารณา ณ พระราชวัง Palais Cambon ซึ่งตั้งอยู่ในกรุงปารีส

¹¹³ การเรียกคณะกรรมการเหล่านี้โดยย่อเป็นผลมาจากคำนิยามในมาตรา 4 ดังนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

“คณะกรรมการนโยบาย” หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

“คณะกรรมการวินิจฉัย” หมายความว่า คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

“คณะกรรมการราคากลาง” หมายความว่า คณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ

“คณะกรรมการ ค.ป.ท.” หมายความว่า คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต

“คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์” หมายความว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน

๑๓๑

๑๓๑

(5) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน โดยในพระราชบัญญัตินี้อาจเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์”

คณะกรรมการที่มีบทบาทเฉพาะในการป้องกันการทุจริตซึ่งเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการในการป้องกันการทุจริต คือ คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต หรือที่ในพระราชบัญญัตินี้เรียกโดยย่อว่า คณะกรรมการ ค.ป.ท.

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ พ.ศ. 2560 กำหนดให้มีคณะกรรมการ ค.ป.ท. ซึ่งมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต ประกอบด้วย (มาตรา 37¹¹⁴)

1.1 ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ

1.2 กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่

1.2.1 อธิบดีกรมบัญชีกลาง

1.2.2 ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

1.2.3 ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1.2.4 ผู้แทนสำนักงานประมาท

1.2.5 ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด

1.2.6 ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

1.2.7 ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

1.3 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งจากองค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการต่อต้านการทุจริตหรือ

¹¹⁴ มาตรา 37 ให้มีคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต ประกอบด้วย

(1) ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ

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

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งจากองค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการต่อต้านการทุจริตหรือส่งเสริมด้านคุณธรรมและจริยธรรม ทั้งนี้ องค์กรเอกชนดังกล่าวต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยที่มีผลงานเป็นที่ยอมรับและได้ดำเนินงานมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี

ให้อธิบดีกรมบัญชีกลางมอบหมายข้าราชการของกรมบัญชีกลางคนหนึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ และอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ส่งเสริมด้านคุณธรรมและจริยธรรม ทั้งนี้ องค์กรเอกชนดังกล่าวต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยที่มีผลงานเป็นที่ยอมรับและได้ดำเนินงานมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี

ทั้งนี้ มาตรา 38¹¹⁵ กำหนดให้บทบัญญัติมาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 23 มาใช้บังคับกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในส่วนที่ 4 คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต ของหมวด 3 คณะกรรมการ โดยอนุโลม ดังนั้น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติ (Qualification) ลักษณะต้องห้าม (Prohibition) วาระในการดำรงตำแหน่ง (Hold Office) และการพ้นจากตำแหน่ง (Termination of Office) จึงมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1.3.1 หลักเกณฑ์เรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม (มาตรา 21¹¹⁶) ซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี
- (3) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย หรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (4) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (6) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง

¹¹⁵ มาตรา 38 ให้นำบทบัญญัติมาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 23 มาใช้บังคับกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในส่วนที่ 4 ของหมวด 3 คณะกรรมการ โดยอนุโลม

¹¹⁶ มาตรา 21 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี
- (3) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย หรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (4) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (6) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง
- (7) ไม่มีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ขัดแย้ง โดยตรงกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการ

(7) ไม่มีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ขัดแย้งโดยตรงกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการ

1.3.2 วาระในการดำรงตำแหน่ง (มาตรา 22¹¹⁷) โดยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวาระในการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีดังต่อไปนี้

(1) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

(2) เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง ให้ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ภายในหกสิบวัน

(3) ในระหว่างที่ยังมิได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

1.3.3 การพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 23¹¹⁸) ซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะพ้นจากตำแหน่งหากมีกรณีดังต่อไปนี้

¹¹⁷ มาตรา 22 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง ให้ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ภายในหกสิบวัน ในระหว่างที่ยังมิได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

¹¹⁸ มาตรา 23 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 21
- (4) คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะหย่อนความสามารถ บกพร่องหรือทุจริตต่อหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระหรือมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่แต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งเพิ่มขึ้นหรือแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งนั้นดำรงตำแหน่งได้เท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่แต่งตั้งไว้แล้วนั้น ทั้งนี้ ในกรณีการแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง หากวาระที่เหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวัน จะไม่แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนก็ได้

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการนโยบายประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวาระสอง

(1) นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จะพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

(1.1) ตาย

(1.2) ลาออก

(1.3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

(1.4) คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะหย่อนความสามารถ บกพร่อง หรือทุจริตต่อหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย

(2) ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระหรือ มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่แต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งเพิ่มขึ้นหรือแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งนั้น ดำรงตำแหน่งได้เท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่แต่งตั้งไว้แล้วนั้น ทั้งนี้ ในกรณี การแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง หากวาระที่เหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนก็ได้

(3) ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ คณะกรรมการนโยบายประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่

1.4 กรรมการและเลขานุการหนึ่งคน และผู้ช่วยเลขานุการสองคน โดยให้ข้าราชการ ของกรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมบัญชีกลาง คนหนึ่งเป็นกรรมการและ เลขานุการ และอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ค.ป.ท. มีดังต่อไปนี้ (มาตรา 39¹¹⁹)

¹¹⁹ มาตรา 39 ให้คณะกรรมการ ค.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดแนวทางและวิธีการในการดำเนินงาน โครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อ จัดจ้างภาครัฐ

(2) กำหนดแบบของข้อตกลงคุณธรรมและแบบรายงานของผู้สังเกตการณ์

(3) คัดเลือกโครงการการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อเข้าร่วม โครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการ จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

(4) คัดเลือกผู้สังเกตการณ์เพื่อเข้าร่วม โครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ภาครัฐ

(5) ศึกษาและวินิจฉัยปัญหาข้อหาหรือเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการในการดำเนินงาน โครงการ ความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตาม (1)

- (1) กำหนดแนวทางและวิธีการในการดำเนินงาน โครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
- (2) กำหนดแบบของข้อตกลงคุณธรรมและแบบรายงานของผู้สังเกตการณ์
- (3) คัดเลือกโครงการการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อเข้าร่วม โครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
- (4) คัดเลือกผู้สังเกตการณ์เพื่อเข้าร่วม โครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
- (5) ติความและวินิจฉัยปัญหาข้อหรือเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการในการดำเนินงาน โครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
- (6) ยกเว้นหรือผ่อนผันกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามรายละเอียดของแนวทางและวิธีการในการดำเนินงาน โครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
- (7) พิจารณาข้อร้องเรียนกรณีเห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวทางและวิธีการในการดำเนินงาน โครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
- (8) จัดทำรายงานผลการประเมินโครงการการจัดซื้อจัดจ้างที่เข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเสนอคณะกรรมการนโยบายอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง
- (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

3. อำนาจในแต่งตั้งคณะกรรมการของคณะกรรมการ ค.ป.ท. โดยคณะกรรมการ ค.ป.ท. มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการใด ๆ แทนได้ (มาตรา 40¹²⁰)

(6) ยกเว้นหรือผ่อนผันกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามรายละเอียดของแนวทางและวิธีการในการดำเนินงาน โครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตาม (1)

(7) พิจารณาข้อร้องเรียนกรณีเห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวทางและวิธีการในการดำเนินงาน โครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตาม (1)

(8) จัดทำรายงานผลการประเมินโครงการการจัดซื้อจัดจ้างที่เข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเสนอคณะกรรมการนโยบายอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ผลการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางตามวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด

¹²⁰ มาตรา 40 คณะกรรมการ ค.ป.ท. มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการใด ๆ แทนได้

4. หลักการที่ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ค.ป.ท. (มาตรา 8 วรรคสาม¹²¹) ซึ่งมีหลักการที่สำคัญสี่ประการ ดังนี้

- (1) หลักความคุ้มค่า
- (2) หลักความโปร่งใส
- (3) หลักความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- (4) หลักการตรวจสอบได้

ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ค.ป.ท. ใช้หลักการทั้งสี่ประการนี้เป็นแนวทางในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตน โดยอนุโลม

อนึ่ง การที่กฎหมายกำหนดว่า ให้ใช้โดยอนุโลม (*mutatis mutandis*) นั้น หมายถึง ให้ใช้บังคับเพียงเท่าที่เหมาะสมกับลักษณะของเรื่อง ซึ่งคณะกรรมการวิปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในประเด็นการใช้บทบัญญัติกฎหมายโดยอนุโลมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่า การใช้บังคับบทบัญญัติกฎหมายโดยอนุโลม คือ ใช้บังคับ

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 25 มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะกรรมการ ค.ป.ท. และคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

¹²¹ มาตรา 8 การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐ และต้องสอดคล้องกับหลักการ ดังต่อไปนี้

(1) คุ้มค่า โดยพัสดุที่จัดซื้อจัดจ้างต้องมีคุณภาพหรือคุณลักษณะที่ตอบสนองวัตถุประสงค์ในการใช้งานของหน่วยงานของรัฐ มีราคาที่เหมาะสม และมีแผนการบริหารพัสดุที่เหมาะสมและชัดเจน

(2) โปร่งใส โดยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุต้องกระทำโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการปฏิบัติต่อผู้ประกอบการทุกรายโดยเท่าเทียมกัน มีระยะเวลาที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการยื่นข้อเสนอ มีหลักฐานการดำเนินงานชัดเจน และมีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุในทุกขั้นตอน

(3) มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยต้องมีการวางแผนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุล่วงหน้าเพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีกำหนดเวลาที่เหมาะสมโดยมีการประเมินและเปิดเผยผลสัมฤทธิ์ของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ

(4) ตรวจสอบได้ โดยมีการเก็บข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุอย่างเป็นระบบเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ

๑๗๑

๑๗๑

ให้ใช้หลักการตามวรรคหนึ่งเป็นแนวทางในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายคณะกรรมการวินิจฉัย คณะกรรมการราคากลาง คณะกรรมการ ค.ป.ท. และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์โดยอนุโลม

เพียงเท่าที่เหมาะสมกับลักษณะของเรื่อง¹²² ซึ่งต้องปรับใช้ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะของเรื่อง¹²³

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 บัญญัติการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริต เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการ ค.ป.ท. ในการดำเนินการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเพื่อป้องกันการทุจริต อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตตามพระราชบัญญัตินี้ยังมีปัญหา อุปสรรค และผลกระทบในการดำเนินการทางกฎหมาย รวมทั้งยังมีปัญหาในด้านความเหมาะสม ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมายอีกด้วย ซึ่งจะได้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวในบทต่อไป

¹²² บัญชีคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง วิธีปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และทรัพย์สิน เงินหรือสิทธิเรียกร้องที่ไม่อยู่ภายใต้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (เรื่องเสร็จที่ 443/2550)

¹²³ บัญชีคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีอนุโลมให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับพนักงานขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (เรื่องเสร็จที่ 449/2555)