

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาปัญหาการพิจารณาคัดเลือกข้อเสนองานในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งมาตรา 75 วางหลักว่า ในการพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการโดยคำนึงถึงความคุ้มค่าและวัตถุประสงค์ของงานจ้างที่ปรึกษาเป็นสำคัญ โดยให้พิจารณาเกณฑ์ด้านคุณภาพ<sup>1</sup> ซึ่งการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุดเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญ ซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงานและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประกอบกับมาตรการอื่น ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันจะเป็น

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

มาตรา 75 ในการพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการโดยคำนึงถึงความคุ้มค่าและวัตถุประสงค์ของงานจ้างที่ปรึกษาเป็นสำคัญ โดยให้พิจารณาเกณฑ์ด้านคุณภาพ ดังต่อไปนี้

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

ประเภทของที่ปรึกษาที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนตาม (4) ให้เป็นไปตามที่กำหนดใน

การสร้างเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนและก่อให้เกิดผลดีกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป (หมายเหตุ)<sup>2</sup>

การจัดหาพัสดุโดยการจัดซื้อจัดจ้างมีหลายกรณีที่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างแท้จริง และการจัดซื้อจัดจ้างทุกประเภทต้องใช้งบประมาณแผ่นดินในการใช้จ่าย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การซื้อจัดจ้างของส่วนราชการในชั้นจัดหาคู่สัญญาจึงไม่อาจดำเนินการดังเช่นเอกชนที่สามารถเลือกคู่สัญญาได้ตามความต้องการหรือความพอใจ การจัดหาพัสดุของส่วนราชการจึงต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งถือเป็นแนวปฏิบัติกลางให้ส่วนราชการปฏิบัติตามให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันเพื่อความโปร่งใสและเป็นธรรมและสามารถตรวจสอบได้ ดังจะเห็นได้จากการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคาและวิธีประกวดราคาซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้มีการแข่งขันกันของผู้ประกอบการในการเสนอสินค้าหรือบริการให้กับส่วนราชการ เพื่อเป็นการก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งภาครัฐและเอกชน โดยที่ภาครัฐได้รับประโยชน์สูงสุดจากการจัดซื้อจัดจ้าง และในขณะเดียวกันภาคเอกชนจะมีการพัฒนาสินค้าหรือบริการและเกิดการแข่งขันรวมทั้งก่อให้เกิดมีเงินหมุนเวียนภายในประเทศ แต่การจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการหลายกรณีไม่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หรือเป็นกรณีของการใช้ดุลพินิจโดยไม่เป็นธรรม

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงานและการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประกอบกับมาตรการอื่น ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนและก่อให้เกิดผลดีกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



จัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หรือการใช้ดุลพินิจที่จงใจหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องโดยอาศัยหลักเกณฑ์ดังกล่าวที่ให้เป็นการตัดสติใจของส่วนราชการก็ดี หรือการดำเนินการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรหรือคณะกรรมการอื่นซึ่งอยู่นอกส่วนราชการที่จัดซื้อจัดจ้าง ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการจัดการปัญหาที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละขั้นตอนตามปัญหาสำคัญที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการคัดเลือกคู่สัญญาของส่วนราชการ คือ การจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปโดยมิชอบแต่ได้มีการทำสัญญาแล้วซึ่งไม่อาจเปลี่ยนแปลงใดๆ ได้ การเสนอราคาจะพบว่ามีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ในกรณีนี้ มีคำพิพากษาฎีกาที่ 766/2518 พิพากษาว่า ผู้เสนอราคาไม่อาจฟ้องร้องให้เพิกถอนคำสั่งของทางราชการที่เลือกทำสัญญากับผู้เสนอราคารายใดได้ เนื่องจากเป็นอำนาจตัดสินใจของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะจะทำได้ก็แต่เพียงฟ้องร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในเรื่องละเมิดเท่านั้น แม้ในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วก็ตาม การควบคุมการใช้อำนาจหรือดุลพินิจของส่วนราชการที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างคงทำได้เพียงการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เท่านั้น (ตามมาตรา 9 (1)) และมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่ง หากพบว่าดุลพินิจเป็นไปโดยมิชอบสำหรับกรณีทำสัญญาไปแล้ว ขณะนี้ยังไม่มีคำพิพากษาใดๆ ในเรื่องนี้

การที่พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่วางหลักเกณฑ์การควบคุมขั้นตอนกระบวนการจัดหาพัสดุและบริการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการให้ได้มาซึ่งพัสดุสำหรับใช้งานได้อย่างเพียงพอ คุ่มค่าและมีประสิทธิภาพ ตามความต้องการของส่วนราชการ ตั้งแต่การสำรวจความต้องการใช้พัสดุ การรายงานข้อเสนอซื้อจัดจ้าง การอนุมัติให้จัดซื้อจัดจ้าง การทำสัญญา การตรวจรับพัสดุ ไปจนถึงขั้นตอนเพื่อเตรียมการเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ขาย ผู้รับจ้าง ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่ได้ก่อหนี้ผูกพันตามสัญญาซื้อ สัญญาจ้างทำการลงทะเบียควบคุมและการจำหน่ายพัสดุ โดยที่การจัดซื้อจัดจ้างของต่างประเทศ ทั้งสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส มีองค์กรควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างที่มีประสิทธิภาพ ดังเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกามีหน่วย “FSS” (Federal Supply Service) ทำหน้าที่ในการกำหนดคุณลักษณะ กำหนดมาตรฐานและราคา การควบคุมการเก็บรักษาพัสดุในคลังพัสดุ และการเบิกจ่ายในรูปแบบของเงินหมุนเวียน เพื่อใช้ในการดำเนินการจัดซื้อจัดหา นอกจากนี้สหรัฐอเมริกายังมีองค์กรเฉพาะทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างที่เรียกว่า GAO (The General Accounting office) สำหรับฝรั่งเศส แม้จะใช้อำนาจหน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจกำหนดลักษณะเฉพาะ มาตรฐานและราคาภายใต้หลักเกณฑ์และกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างได้ และ

มีคณะกรรมการต่าง ๆ ในระดับรัฐควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละชั้นตอน อย่างไรก็ตาม ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพสามารถป้องกันการทุจริตได้ ดังนั้น การแก้ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างในประเทศไทยจึงมิใช่เพียงการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หรือการตราพระราชบัญญัติโดยให้มีโทษทางอาญาเพื่อให้เกิดความเกรงกลัวเท่านั้น แต่ควรจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้างโดยรวมทั้งหมด ดังข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. การพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้าง ตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าและวัตถุประสงค์ของงานจ้างที่ปรึกษาโดยพิจารณาเกณฑ์ด้านคุณภาพเป็นสำคัญ แต่ตามมาตราดังกล่าวมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ของความคุ้มค่าและเกณฑ์ด้านคุณภาพไว้แน่นอนตายตัวว่าความคุ้มค่าและเกณฑ์ด้านคุณภาพวัดจากอะไร เช่น ราคา ปริมาณ คุณภาพ คุณสมบัติ คุณลักษณะเฉพาะ วัสดุที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมๆ เพราะงานจ้างแต่ละอย่างไม่สามารถวัดคุณภาพได้ โดยเฉพาะราคาและคุณภาพ ซึ่งพัสดบบางอย่างราคาแพง อาจมีคุณภาพต่ำก็ได้ และในทางกลับกันพัสดบบางอย่างราคาถูกอาจมีคุณภาพเหมาะสมกับการใช้งานมากกว่า ดังนั้น พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ควรกำหนดหลักเกณฑ์ด้านคุณภาพให้ชัดเจนแน่นอนว่าปริมาณหรือคุณภาพเท่าไรเหมาะสมกับความคุ้มค่า โดยอาจทำเป็นตารางการเปรียบเทียบด้านปริมาณและคุณภาพ ซึ่งอาจบัญญัติเพิ่มเติมในมาตรา 75 (6) เพื่อขยายหลักเกณฑ์คำว่าตามหลักเกณฑ์อื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

2. การจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานของรัฐทั้งประเทศควรอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกัน มิใช่แต่ละส่วนราชการต่างออกพระราชบัญญัติ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ ของแต่ละหน่วยงานใช้บังคับเองอย่างที่เป็นอย่างปัจจุบัน

3. หลักเกณฑ์ที่เป็นหลักให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติควรอยู่ในรูปแบบของพระราชบัญญัติซึ่งนักกฎหมายของไทยยอมรับและถือเป็นกฎหมาย มิใช่คณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาทที่มี “วิธีพิจารณา” เป็น “คำวินิจฉัย” ที่เป็นการกระทำทางตุลาการของฝ่ายปกครอง (acte jurisdictionnel) ซึ่งสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่มีความเห็นว่าคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายในที่นี้ หมายความว่าถึงคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเท่านั้น และตามความเข้าใจของนักกฎหมายไทยในปัจจุบันระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งกำหนดโดยมติของคณะรัฐมนตรี มิใช่กฎหมาย ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ จึงไม่มีสถานะเป็นกฎหมายโดยปริยาย เพราะคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตีความอย่างแคบว่า “กฎหมาย” หมายถึง “พระราชบัญญัติ” เท่านั้น ประการสำคัญ การแก้ไข

ระเบียบสามารถกระทำได้ง่ายกว่ากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารเอง มิได้ผ่านความเห็นของสภาซึ่งเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทย ดังเช่นพระราชบัญญัติ ดังนั้น การที่จะแก้ไขระเบียบให้มีประสิทธิภาพเพื่อควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างของฝ่ายบริหารและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างแท้จริงจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ ควรกำหนดหลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานของรัฐให้อยู่ในรูปแบบของพระราชบัญญัติหรือในรูปแบบของประมวลกฎหมายเท่านั้น

4. การตรวจสอบการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการในแต่ละขั้นตอนควรมีคณะกรรมการหลายชุดเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งในชั้นจัดหาคู่สัญญาและภายหลังการทำสัญญา คณะกรรมการที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างทุกขั้นตอนควรประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐที่จัดซื้อจัดจ้าง และเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความชำนาญเกี่ยวกับการพัสดุจากองค์กรอิสระกลางซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการพัสดุ โดยที่คณะกรรมการแต่ละชุดจะไม่นับบุคคลคนเดียวกัน

5. ในระดับองค์กรควรจัดตั้งองค์กรอิสระที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาพัสดุในหน่วยงานของรัฐ โดยมีขอบอำนาจ ดังนี้

5.1 มีอำนาจหน้าที่กำหนดคุณสมบัติ เงื่อนไข หรือรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ กำหนดราคากลาง กำหนดแบบ ตัวอย่างของประกาศสอบราคาและประกาศประกวดราคา กำหนดแบบเอกสารสอบราคาและประกวดราคา ทั้งการจัดซื้อสินค้าหรือบริการ และงานจ้าง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นแบบในการจัดหาพัสดุตามประเภทและรายการที่ต้องการในกรณีรายละเอียดของสินค้าหรือบริการใดที่ไม่มีกำหนดไว้ และหน่วยงานที่ต้องการซื้อหรือจ้างเห็นว่ามี ความจำเป็นให้หน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างทำรายงานเสนอองค์กรดังกล่าวเพื่อให้พิจารณากำหนดรายละเอียดเพิ่มเติม

5.2 ให้มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรร่วมตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานของรัฐที่ต้องการจัดซื้อจัดจ้าง

5.3 จัดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการพัสดุสังกัดองค์กร โดยให้มีอำนาจเทียบเท่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และมีหน้าที่วินิจฉัยปัญหาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการพัสดุทั่วประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้มีคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการพัสดุ และเป็นคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านการพัสดุ โดยเฉพาะ เพื่อกลั่นกรองและลดปัญหาที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง ดังนั้น องค์กรตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐซึ่งมีอำนาจครอบคลุมทั่วประเทศเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ หรือส่วนราชการที่ดำเนินการเกี่ยวกับ

การจัดซื้อจัดจ้างจึงเป็นหนทางหนึ่งในการแก้ปัญหา และหากภาครัฐมีการควบคุมตรวจสอบที่ดีแล้วปัญหาการทุจริตย่อมเกิดขึ้นได้น้อยกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

หากมีการแก้ไขตามข้อเสนอแนะดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น สามารถป้องกันปัญหาการทุจริต ประพฤติมิชอบในส่วนราชการทำให้ระบบการเงิน การงบประมาณที่เป็นเงินของแผ่นดินใช้จ่ายได้อย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการ และหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย จะทำให้มีการพัฒนาทั้งระบบกฎหมายและวิธีปฏิบัติให้ดำเนินการปฏิบัติงานที่เป็นแนวทางเดียวกันและสอดคล้องกันทุกหน่วยงาน รวมทั้งเป็นการป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ