

บทที่ 4

วิเคราะห์ประเด็นปัญหาในการกำหนดหลักธรรมาภิบาลและความโปร่งใส ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

การตรากฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (Law on Government Procurement and Supply Management) ซึ่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยมีผลใช้บังคับ (Application) ในวันที่ 24 สิงหาคม 2560 เป็นต้นไป ทั้งนี้ กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงานและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลรวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล แต่หากพิจารณาพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ทั้งฉบับแล้วจะพบว่าการกำหนดถ้อยคำว่า หลักธรรมาภิบาลไว้แต่เพียงแห่งเดียว คือ ในส่วนของหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ กรณีนี้จึงมีประเด็นปัญหาสำคัญที่ควรพิจารณาว่า พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลหรือไม่เพียงไร และบัญญัติไว้ในมาตราใดบ้าง

การวิเคราะห์เหตุผลตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้มุ่งเน้นในด้านความโปร่งใส¹ (Transparency) ของการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อสร้างความเชื่อมั่น

¹รัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democratic Regime of Government) นั้น การใช้อำนาจรัฐ (exercise of State power) จะยึดถือหลักความโปร่งใส (Transparency) โดยรัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร ข้อเท็จจริง และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะ และกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ เช่น มาตรา 78 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ให้เกิดแก่ประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งหากวิเคราะห์จากเหตุผลนี้แล้วจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้มีแนวคิดพื้นฐานสำคัญ คือ หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และความโปร่งใส (Transparency) ดังนั้น จึงมุ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์ถึงเหตุผลสำคัญในการกำหนดหลักธรรมาภิบาลและความโปร่งใสตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ วิเคราะห์ปัญหาการตรากฎหมายของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐที่ส่งผลกระทบต่อหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบกับแนวทางแก้ไขปัญหาในการกำหนดหลักธรรมาภิบาลและความโปร่งใสต่อไป

4.1 วิเคราะห์เหตุผลสำคัญในการกำหนดหลักธรรมาภิบาลและความโปร่งใสตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

ในการศึกษาปัญหาในการกำหนดหลักธรรมาภิบาลและความโปร่งใสตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ที่มีสาเหตุมาจากพระราชบัญญัตินี้มีแนวคิดพื้นฐานสำคัญ คือ หลักธรรมาภิบาล (good governance) และความโปร่งใส (transparency) แต่หากพิจารณาพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ทั้งฉบับแล้วจะพบว่ามีข้อกำหนดย่อยคำว่า หลักธรรมาภิบาลไว้แต่เพียงแห่งเดียว จึงทำให้สามารถวิเคราะห์เหตุผลสำคัญในการกำหนดหลักธรรมาภิบาลและความโปร่งใสตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ผลถึงกระทบต่างๆ ได้ ดังนี้

4.1.1 ผลกระทบต่อหลักคุณธรรมและจริยธรรม

ตามสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ในหลักธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อยเป็นหลักความรับผิดชอบต่อการบริหาร กล่าวคือ คุณธรรม (Morality) หรือจริยธรรม (Ethics) หมายถึงในการปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้ง ยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐาน

มาตรา 78 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาจรรยาข้าราชการตามที่ส่วนราชการกำหนดไว้ โดยมุ่งประสงค์ให้เป็นข้าราชการที่ดี มีเกียรติและศักดิ์ศรีความเป็นข้าราชการ โดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การยึดมั่นและยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง

๑๓๑

๑๓๑

(3) การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

๑๓๑

๑๓๑

จริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจน คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย 8 ประการ ได้แก่ (1) ซื่อสัตย์และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง (2) ทำงานเชิงรุก คิดเชิงบวกและมีจิตบริการ (3) มีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม (4) คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง (5) มุ่งเน้นประสิทธิภาพ (6) ตรวจสอบได้ (7) ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย (8) มุ่งผลสัมฤทธิ์ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า คุณธรรมและจริยธรรมเป็นสิ่งสำคัญ เพราะเป็นสิ่งที่มาก่อนกฎหมาย

หากวิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 6 ซึ่งเป็นหลักทั่วไปมิได้บัญญัติให้สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นหลักที่องค์การภาครัฐและเอกชนให้ความสนใจและพยายามที่จะนำมาใช้ให้เกิดผลลัพธ์ในการบริหารงานอย่างดีที่สุด เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ โดยเฉพาะการประกาศใช้บังคับและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดความโปร่งใส มีความเท่าเทียมกัน และป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ ซึ่งศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรมกับนักกฎหมายนั้น มีความสำคัญยิ่งกว่ากฎหมาย

4.1.2 ผลกระทบต่อการป้องกันการทุจริต

ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 6 ซึ่งเป็นหลักทั่วไป ได้กล่าวถึง การป้องกันการทุจริต ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ และกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ประกอบกับในหมวด 2 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการในการป้องกันการทุจริต ซึ่งในหมวดนี้มีบทบัญญัติสี่มาตรา คือ มาตรา 16 ถึง มาตรา 19 โดยมาตรา 16 กำหนดให้เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ และมาตรา 18 กำหนดให้มีผู้สังเกตการณ์ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้าง ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้าง และร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการ โดยผู้สังเกตการณ์ต้องมีความเป็นกลางและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการการจัดซื้อจัดจ้างนั้น มาตรา 19 ผู้ประกอบการที่อยู่ในประเภทหรือมีวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา หากประสงค์จะเข้ายื่นข้อเสนอกับหน่วยงานของรัฐในการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องจัดให้มีนโยบายในการป้องกันการทุจริตและมีแนวทางป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสม และวรรคสองมาตรฐานขั้นต่ำของนโยบายและแนวทางป้องกัน

การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่ผู้ประกอบการต้องจัดให้มีตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา หากประสงค์จะเข้ายื่นข้อเสนอ กับหน่วยงานของรัฐในการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องจัดให้มีนโยบายในการป้องกันการทุจริตและมีแนวทางป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสม วรรคสองมาตรฐานขั้นต่ำของนโยบายและแนวทางป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่ผู้ประกอบการต้องจัดให้มีตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ การมีส่วนร่วม (Participation) โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (Public Participation) นั้น มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ ทั้งยังเป็นการกำหนดให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 63 ที่กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤตินิชอบทั้งในภาครัฐ และภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริต และประพฤตินิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกัน เพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งการบัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุนและให้ความรู้แก่ประชาชน ถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤตินิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มี มาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤตินิชอบดังกล่าว อย่างเข้มงวด และเป็นไปตามมาตรา 78 ที่กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรง เป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริต และประพฤตินิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดโดยบรรดาที่อาจมี ผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน ซึ่งกำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ พัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ทั้งการจัดทำบริการสาธารณะในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ และการต่อต้านการทุจริตและประพฤตินิชอบ ดังนั้น เมื่อพิจารณา จากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติ การจัดซื้อจัดจ้างฯ ส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤตินิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ตามหมายเหตุแนบท้าย

4.1.3 ผลกระทบต่อหลักความโปร่งใส

ภายใต้กฎหมายต้นแบบของการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐของ UNCITRAL การนำแนวคิดที่ว่าด้วยหลักความโปร่งใสไปอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายนั้นจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลอย่างทันทั่วถึงซึ่งข่าวสารเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ ทั้งนี้ ในกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐของ UNCITRAL กำหนดว่า ต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติในวิธีการของการสื่อสารระหว่างกัน ต้องมีการแจ้งข้อสงวนสิทธิ์ในการยกเลิกเพิกถอนการประกวดราคาให้ทราบล่วงหน้า การกำหนดเงื่อนไขการมีผลใช้บังคับของสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง และข้อกำหนดของภาษาในเอกสารการจัดซื้อจัดจ้าง สำหรับในความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลกได้กำหนดแนวความคิดว่าด้วยหลักความโปร่งใสไว้ในทางเดียวกันกับกฎหมายต้นแบบ ซึ่งจะต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับของรัฐว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างไว้ด้วย ส่วนประเด็นเรื่องการเจรจากับผู้ค้าหรือผู้จัดหาในกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐของ UNCITRAL ได้ห้ามไว้โดยเด็ดขาดไม่ให้หน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างเจรจากับผู้ค้าหรือผู้จัดหาจากการพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา 8 (2) กำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐ และต้องสอดคล้องกับหลักการ ดังต่อไปนี้ โปร่งใส โดยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุต้องกระทำโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการปฏิบัติต่อผู้ประกอบการทุกรายโดยเท่าเทียมกัน มีระยะเวลาที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการยื่นข้อเสนอ มีหลักฐานการดำเนินงานชัดเจน และมีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุในทุกขั้นตอน แต่มิได้กำหนดเรื่องการเผชิญหน้าของหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างเจรจากับผู้ค้าหรือผู้จัดหาได้อย่างชัดเจน ซึ่งจะทำให้หน่วยงานของรัฐเกิดเป็นช่องว่างทางกฎหมายได้ เมื่อพิจารณาจากปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวข้างต้นอาจจะเป็นช่องทางที่ทำให้เกิดความไม่โปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างได้ง่าย

4.1.4 ผลกระทบต่อหลักธรรมาภิบาล และหลักการทำกิจกรรมเพื่อสังคมที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง

โดยที่มาของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ได้อ้างอิงรายงานของธนาคารโลก (World Bank) เรื่อง ปัญหาการพัฒนาของกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคสะฮาราในแอฟริกา (Sub Sahara Africa from Crisis to Sustainable Growth) ได้อธิบายการกำกับดูแลที่ดีหรือธรรมาภิบาลว่าเป็นลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจในการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ รวมทั้งการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งครอบคลุมการมีส่วนร่วม

ของภาคส่วนต่าง ๆ การบริหารจัดการภาครัฐ การระดมทุน การปรับตัวกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาความโปร่งใสและข้อมูลข่าวสาร²

การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องมีกรอบตัวกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาความโปร่งใสและข้อมูลข่าวสาร การตรากฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ถือได้ว่าการจัดซื้อจัดจ้างเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) และเป็นการพัฒนาประเทศ (Development Country) รูปแบบหนึ่ง เช่น การจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้นำมาจัดเก็บขยะมูลฝอยตามหมู่บ้านและแหล่งชุมชนต่างๆ เป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งทำให้บ้านเมืองมีความสะอาด และมีสังคมที่น่าอยู่ยิ่งขึ้น เงินที่นำมาจัดซื้อจัดเก็บขยะนั้นมาจากเงินงบประมาณของแผ่นดิน จึงต้องมีความโปร่งใส (Transparency) สามารถตรวจสอบ (Accountability) ได้ว่าเงินงบประมาณ (Budget)³ หรือเงินงบประมาณแผ่นดิน (Budgetary Funds) ที่นำมาจัดซื้อจัดเก็บขยะนั้นเป็นไปอย่างถูกต้อง บังเกิดความคุ้มค่า (Value) แก่สาธารณะหรือไม่

วิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่า การติดตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และไม่มีความรับผิดชอบต่อสังคมตามหลักของ Corporate Social Responsibility (CSR)⁴

² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.). (2552). *คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: พรีเมียร์ โพร. หน้า 3.

³ งบประมาณ (Budget) มีรากศัพท์จากศัพท์ฝรั่งเศสโบราณว่า Bougette ย่อเป็น Bouge อันรับมาจากภาษาละตินคือ Latin ว่า bulga มีความหมายว่า กระเป๋าหนัง ซึ่งเสนาบดีคลังของฝรั่งเศสใช้ในการบรรจุเอกสารต่างๆ ต่อมาจึงเริ่มหมายถึง สิ่งที่อยู่ในนั้น หรือเอกสารทางการคลังนั่นเอง จนราวตอนกลางศตวรรษที่ 18 Chancellor of the Exchequer หรือเสนาบดีคลังได้กล่าวในการปราศรัยประจำปีแปลได้ว่า ให้เปิด budget ออกดูเพื่อแสดงความโปร่งใสในการบริหารการคลัง จึงได้หมายความถึง การงบประมาณ หมายถึง กระบวนการวางแผนเกี่ยวกับตัวเลขทางการเงินอย่างมีระเบียบ ซึ่งจะต้องประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้กิจการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนกลับคืนมาตามเป้าหมายที่กำหนด. อ้างถึงใน ขวัญฤดี คล้ายแก้ว. (2550). *การวิเคราะห์การบริหารงบประมาณของคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2547 – 2549*. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. หน้า 8.

⁴ Corporate Social Responsibility: CSR คือ แนวคิดที่บริษัทดำเนินการสนับสนุนให้สังคมดีขึ้น และสิ่งแวดล้อมสะอาด ผ่านกระบวนการจัดการ การปฏิสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสียขององค์กรด้วยความสมัครใจ CSR เป็นสิ่งที่มีการ

4.1.5 ผลกระทบต่อหลักการแข่งขัน

ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลกกับกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐของ UNCITRAL มีวิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมือนกัน คือ การจัดซื้อจัดจ้าง 3 วิธี คือวิธีประกวดราคาแบบเปิด วิธีประกวดราคาแบบคัดเลือก และวิธีประกวดราคาแบบจำกัดเฉพาะราย โดยที่วิธีประกวดราคาแบบเปิดนั้นเป็นที่ยอมรับมากที่สุดเพื่อสนับสนุนแนวคิดที่ว่าด้วยหลักความโปร่งใส แนวคิดที่ว่าด้วยหลักการแข่งขัน และแนวคิดที่ว่าด้วยหลักภาวะวิสัยหรือความเป็นกลาง เพราะจะเป็นการเปิดให้มีการแข่งขันกันระหว่างผู้ค้าหรือผู้จัดหาอย่างเข้มข้น ประกอบกับการประกวดราคาแบบเปิดนั้นจะต้องมีการเชิญชวนผู้ค้าหรือผู้จัดหาให้เข้าร่วมการประกวดราคาทุกรายไม่จำกัด เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ค้าหรือผู้จัดหาทุกรายที่สนใจการประกวดราคานั้นๆ เข้ามายื่นประกวดราคาได้ การประกวดราคาแบบคัดเลือก หมายถึง การที่หน่วยงานรัฐเลือกเชิญชวนผู้ค้าหรือผู้จัดหาบางรายให้เข้ามายื่นประกวดราคา โดยจะต้องพิจารณาจากรายชื่อผู้ค้าหรือผู้จัดหาทั้งในและนอกประเทศและเลือกจากรายชื่อเหล่านั้นเพื่อไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติ ดังนั้น แนวคิดที่ว่าด้วยหลักการแข่งขันในกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐของ UNCITRAL ถูกกำหนดไว้โดยชัดเจน ซึ่งหากพิจารณาในเรื่องการแข่งขันตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้กล่าวถึงเรื่องการแข่งขันได้ กล่าวคือ มาตรา 8 (2) กำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐและต้องสอดคล้องกับหลักการ ดังต่อไปนี้ โปร่งใส โดยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุต้องกระทำโดยเปิดเผยเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการปฏิบัติต่อผู้ประกอบการทุกรายโดยเท่าเทียมกันมีระยะเวลาที่เหมาะสม

กล่าวถึงกันมากทั่วโลกว่าเป็นแนวทางที่เหมาะสมเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินธุรกิจ เพราะเชื่อมั่นว่าการดำเนินธุรกิจอย่างมีจริยธรรม และมีความรับผิดชอบจะทำให้ธุรกิจประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืน สามารถก่อให้เกิดประโยชน์ที่หลากหลายทั้งที่เป็นนามธรรมและรูปธรรม เช่น สร้างภาพพจน์ที่ดี โดยจะต้องดำเนินงานที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหากระทบต่อสังคม และสิ่งแวดล้อม สามารถตอบสนองและประสานความต้องการที่แตกต่างกันของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม พร้อมทั้งต้องรักษาสมดุลให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพสูงภายใต้กลไกของการกำกับดูแลกิจการ ทำให้มีคุณภาพที่ดีขึ้น อ้างถึงใน วรมน บุญศาสตร์. (2559). *ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร: การรับรู้คุณภาพการบริการภาพลักษณ์องค์กร ความไว้วางใจ และพฤติกรรมของผู้บริโภคเจนเนอเรชั่น ซี*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์และนวัตกรรม, คณะนิติศาสตร์และนวัตกรรม การจัดการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 23-24.

และเพียงพอต่อการยื่นข้อเสนอ มีหลักฐานการดำเนินงานชัดเจนและมีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุในทุกขั้นตอน

4.2 วิเคราะห์ปัญหาการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐที่ส่งผลกระทบต่อหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและความโปร่งใส

การวิเคราะห์ถึงผลกระทบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบต่อหลักคุณธรรมและจริยธรรม ผลกระทบต่อการทุจริต ผลกระทบต่อหลักความโปร่งใส ผลกระทบต่อหลักธรรมาภิบาล (Governance) และหลักความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility หรือ CSR) และผลกระทบต่อหลักการแข่งขันที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างแล้ว จึงทำให้สามารถวิเคราะห์เหตุผลสำคัญในการตรากฎหมายของการจัดซื้อจัดจ้างตามหลักธรรมาภิบาล ส่งผลถึงกระทบต่าง ๆ ได้ดังนี้

4.2.1 ผลกระทบที่ไม่กำหนดหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

การประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 นั้น มีความมุ่งหมายสำคัญเพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่ง^๑ นำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ

๑. หน่วยงานของรัฐทุกแห่งในที่นี้ คือ หน่วยงานของรัฐ (State Agencies) ที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น ซึ่งหมายถึง ราชการส่วนกลาง (Central Government) ราชการส่วนภูมิภาค (Provincial Government) ราชการส่วนท้องถิ่น (Local Government) รัฐวิสาหกิจ (State Enterprise) ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์กรมหาชน (Public Organization) องค์กรอิสระ (Independent Organisation) องค์กรตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Organisation) หน่วยราชการของศาล (Secretariat of Court) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (Autonomous University) หน่วยงานสังกัดรัฐสภา (Agency of Parliament) หรือหน่วยงานในกำกับของรัฐสภา (Agency in Supervision of Parliament) หน่วยงานอิสระของรัฐ (Independent State Agency) และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (Other Agency Provided by Ministerial regulation) ซึ่งเป็นไปตามคำนิยามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

๑๑๑

๑๑๑

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์กรมหาชน องค์กรอิสระ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หน่วย

โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม (Fair Competition) มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่า (Worthiness) ในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงานและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันจะเป็นการสร้าง ความเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนและก่อให้เกิดผลดีกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (Government Procurement) ให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

เห็นสมควรให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ และให้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไข กฎ ระเบียบ และแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้สามารถนำวิธีการดังกล่าวมาใช้ได้โดยกว้างขวางแพร่หลาย มีโปร่งใส มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ประหยัดงบประมาณแผ่นดิน (Budget) บังเกิดความคุ้มค่า (Value) ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) และความรับผิดชอบ (Responsibility) ต่อผลสำเร็จของงานเป็นประโยชน์แก่ทางราชการ

4.2.2 ผลกระทบที่ไม่ได้กำหนดเรื่องความโปร่งใส

จากการที่ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้บังคับและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดความโปร่งใส มีความเท่าเทียมกัน และป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ ซึ่งนับตั้งแต่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2540 รัฐบาลได้พยายามเสริมสร้างให้มีหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐโดยการบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีการดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้⁶

ธุรการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑๓๑

๑๓๑

⁶สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.). (2552). *คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)*. หน้า 4 - 5.

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁷ ได้กำหนดวางรากฐานของหลักธรรมาภิบาล ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างความโปร่งใสในการบริหารประเทศ (Transparency of National Administration) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (Inspection of the Exercise of State Power) การมีส่วนร่วม (Participation) ของทุกภาคส่วนทั้งระดับชาติท้องถิ่น ชุมชน และในทุกระดับตั้งแต่ร่วมรับรู้ไปจนถึงร่วมดำเนินการและร่วมรับผลที่เกิดขึ้น

(2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)⁸ ได้วางหลักสำคัญว่า การบริหารจัดการประเทศต้องเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลให้เข้มแข็ง เพื่อให้เกิดระบบการบริหารและจัดการ (Administration and Management) ที่ดีซึ่งจะไปตามหลักธรรมาภิบาลอันเป็นยุทธศาสตร์สำคัญ (Important Strategy) ที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาที่สะสมจนถึงขั้นวิกฤติทั้งในภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง นอกจากนี้ รัฐบาลจะต้องส่งเสริมค่านิยม และวิถีปฏิบัติที่ซื่อสัตย์ มีความรับผิดชอบ ถูกต้อง เป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยเฉพาะการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดอันเป็นองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลดังกล่าว ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างให้เกิดขึ้นทั้งในวงการภาครัฐและภาคเอกชนอันเป็นเงื่อนไขสำคัญของการจัดและป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในการนี้ จะต้องมีกฎระเบียบที่เป็นกติกากำหนดบังคับไว้ และต้องปลูกฝังลงไปในระบบการสร้างคนรุ่นใหม่ตั้งแต่เยาว์วัย

(3) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2542 และมีผลใช้บังคับ (Application) ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 เป็นต้นไป ซึ่งเป็นไปตามข้อ 2⁹ โดยข้อ 4.2¹⁰ กำหนด

⁷ทั้งนี้ ประเทศไทยได้ดำเนินการต่อเนื่องหลักการดังกล่าวไปยังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีกสองฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นฉบับที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนี้

⁸นอกจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งสองฉบับนี้แล้ว รัฐบาลยังได้กำหนดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่องมายังแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ อีกสามฉบับ คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)

⁹ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

¹⁰ข้อ 4.2 ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

(4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยมาตรา 3/1 วรรคหนึ่ง¹¹ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ โดยมีประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่าเชิงภารกิจแห่งรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น กระจายภารกิจและทรัพยากร

(1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

(2) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยบรรจงให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

(3) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

(4) หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรือการอื่น ๆ

(5) หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

(6) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรจงให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

¹¹มาตรา 3/1 การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

ให้แก่ท้องถิ่น กระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการสนองตอบความต้องการของประชาชน โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

(5) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (Government Gazette) เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2546¹² และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2546 ซึ่งเป็นไปตามนัยมาตรา 2¹³ โดยกำหนดเป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ในมาตรา 6¹⁴ คือ เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ และมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

(6) หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้ระบุไว้ใน มาตรา 74 วรรคหนึ่ง¹⁵ และมาตรา 78¹⁶ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

¹²พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 100 ก ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2546

¹³มาตรา 2 พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

¹⁴มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจภาครัฐ
- (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- (7) มีการประเมินผลต่อการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

¹⁵ มาตรา 74 บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

๑๗๑

๑๗๑

¹⁶ มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

- (1) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

โดยตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยเน้นความโปร่งใสเป็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. วิธีไม่แข่งขัน

วิธีเฉพาะเจาะจง ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีขั้นตอน ดังต่อไปนี้

การจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2560		
วิธีเฉพาะเจาะจง		
ลำดับ	ขั้นตอนการดำเนินงาน	จำนวนวัน
1	จัดทำแผนจัดซื้อจัดจ้าง (ยกเว้น (ข) (ง) (ฉ))	หน่วยงานกำหนดเอง

(2) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

(4) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

(5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

(6) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมาย และตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

(7) จัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ เพื่อติดตามสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

(8) ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม

2	จัดทำร่างขอบเขตงาน	หน่วยงานกำหนดเอง
3	จัดทำรายงานขอซื้อของจ้าง	1
4	นำเสนอรายงานขอซื้อของจ้าง/ อนุมัติ	1
5	เปิดเผยที่มาของราคากลาง (เฉพาะ โครงการเกิน 5 แสนบาท)	เปิดเผยอัตโนมัติ
6	เสนอราคา	1
7	พิจารณาผล (ราคาต่ำสุด)	1
8	นำเสนอขอความเห็นชอบ/อนุมัติ สั่งซื้อสั่งจ้าง	1
9	ประกาศผลผู้ชนะ	1
10	ลงนามสัญญา	1
11	เปิดเผยข้อมูลสาระสำคัญของสัญญา	เปิดเผยอัตโนมัติ
12	บริหารสัญญา	หน่วยงานกำหนดเอง
รวม (ระยะเวลาขั้นต่ำ)		7

จากตารางให้เห็นได้ว่า การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีเฉพาะเจาะจง ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จะให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูลเพื่อความโปร่งใสและเน้นให้สาธารณชนเข้ามาตรวจสอบโครงการของภาครัฐ ดังนั้นจึงมีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องมีการจัดทำแผนจัดซื้อจัดจ้างยกเว้นกรณีที่เป็นการจัดซื้อจัดจ้างวงเงินไม่เกิน 5 แสนบาท การจัดซื้อจัดจ้างกรณีที่เป็นเหตุฉุกเฉิน และการจัดซื้อพัสดุที่ขายทอดตลาด ที่ไม่ต้องประกาศแผนจัดซื้อจัดจ้าง นอกจากนี้ การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีเฉพาะเจาะจงตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดให้ต้องมีการประกาศผลผู้ชนะทุกกรณี เพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้

2. วิธีแข่งขัน

2.1 วิธีคัดเลือกตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีดังนี้

การจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ พ.ศ. 2560		
วิธีคัดเลือก		
ลำดับ	ขั้นตอนการดำเนินงาน	จำนวนวัน
1	จัดทำแผนจัดซื้อจัดจ้าง (ยกเว้น (ค) (ณ))	หน่วยงานกำหนดเอง
2	จัดทำร่างขอบเขตงาน	หน่วยงานกำหนดเอง
3	จัดทำรายงานขอซื้อขอจ้าง	1
4	นำเสนอรายงานขอซื้อขอจ้าง/ อนุมัติ	1
5	เปิดเผยที่มาของราคากลาง (เฉพาะ โครงการเกิน 5 แสนบาท)	เปิดเผยอัตโนมัติ
6	จัดทำหนังสือเชิญชวน	หน่วยงานกำหนดเอง
7	ผู้ที่ได้รับหนังสือเชิญชวนเข้า เสนอราคา	1
8	คณะกรรมการพิจารณาผลเปิด ซองข้อเสนอและดำเนินการ พิจารณาผล	หน่วยงานกำหนดเอง
9	คณะกรรมการพิจารณาผลรายงาน ผลและเสนอความเห็นต่อหัวหน้า หน่วยงานของรัฐ	1
10	หัวหน้าหน่วยงานเห็นชอบ	1

11	ประกาศผลผู้ชนะ (เกณฑ์ราคาต่ำสุด หรือเกณฑ์ราคาประกอบเกณฑ์อื่น)	1
12	รอให้พ้นระยะเวลาอุทธรณ์	7
13	ลงนามสัญญา	1
14	เปิดเผยข้อมูลสาระสำคัญในสัญญา	เปิดเผยอัตโนมัติ
15	บริหารสัญญา	หน่วยงานกำหนดเอง
รวม (ระยะเวลาขั้นต่ำ)		14

จากตารางให้เห็นได้ว่า การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีคัดเลือก ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 การเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐสามารถตัดสินผู้ชนะจากคุณภาพได้โดยการพิจารณาราคาประกอบเกณฑ์อื่นตามที่หน่วยงานกำหนด เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเกิดความคุ้มค่ามากยิ่งขึ้น รวมทั้งกำหนดให้ผู้เสนอราคาสามารถอุทธรณ์ผลการตัดสินของคณะกรรมการไปยังหน่วยงานได้อีกด้วย เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างมีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้มากยิ่งขึ้น

2.2 วิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มี ดังนี้

การจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ พ.ศ. 2560		
วิธี e-bidding		
ลำดับ	ขั้นตอนการดำเนินงาน	จำนวนวัน
1	จัดทำแผนจัดซื้อจัดจ้าง	หน่วยงานกำหนดเอง
2	จัดทำร่างขอบเขตงาน	หน่วยงานกำหนดเอง
3	จัดทำรายงานขอซื้อขอจ้าง	1
4	นำเสนอรายงานขอซื้อขอจ้าง/ อนุมัติ	1

5	นำร่างขอบเขตงานให้สาธารณชน วิจารณ์	3
6	ประกาศเผยแพร่ (ขึ้นอยู่กับ วงเงินงบประมาณโครงการ)	5-20
7	เปิดเผยที่มาของราคากลาง (เฉพาะโครงการเกิน 5 แสนบาท)	เปิดเผยอัตโนมัติ
8	ผู้ได้รับเอกสาร (ดาวน์โหลด เอกสารผ่านระบบ e-bidding)	ช่วงเวลาเดียวกันกับเผยแพร่เอกสาร
9	ผู้เสนอราคา (อัปโหลดเอกสาร และเสนอราคาผ่านระบบ e - bidding)	1
10	พิจารณาผลการคัดเลือกเบื้องต้น และประกาศผู้ไม่มีผลประโยชน์ ร่วมกัน	ไม่มี
11	อุทธรณ์ผลการพิจารณาเบื้องต้น	ไม่มี
12	ผู้ค้าที่ผ่านการพิจารณาเบื้องต้น เสนอราคาที่ตลาดกลาง	ไม่มี
13	คณะกรรมการพิจารณาผลเปิด ซองข้อเสนอดำเนินการ พิจารณาผล	1
14	คณะกรรมการพิจารณาผล รายงานผลและเสนอความเห็น ต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ	หน่วยงานกำหนดเอง
15	หัวหน้าหน่วยงานเห็นชอบ	1
16	ประกาศผลผู้ชนะ (เกณฑ์ราคา ต่ำสุด หรือเกณฑ์ราคาประกอบ เกณฑ์อื่น)	1

17	รื้อให้พื้นระยะเวลาอุทธรณ์	7
18	ลงนามสัญญา	1
19	เปิดเผยข้อมูลสาระสำคัญของสัญญา	เปิดเผยอัตโนมัติ
20	บริหารสัญญา	หน่วยงานกำหนดเอง
รวม (ระยะเวลาขั้นต่ำ)		22 - 37

จากตารางให้เห็นได้ว่า การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธี e-bidding ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เน้นให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และป้องกันการสมยอมราคา โดยผู้ค้าจะไม่มีโอกาสผูกพันกันจนกว่าจะสิ้นสุดการเสนอราคา เนื่องจากการรับเอกสารและการยื่นเอกสารจะดำเนินการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ทั้งหมด และเป็นแบบ online ทำให้การสมยอมราคาทำได้ยาก รวมทั้งการเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐสามารถตัดสินใจชนะจากคุณภาพได้โดยการพิจารณาราคาประกอบเกณฑ์อื่นตามที่หน่วยงานกำหนด เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเกิดความคุ้มค่ามากยิ่งขึ้น และกำหนดให้ผู้เสนอราคาสามารถอุทธรณ์ผลการตัดสินใจของคณะกรรมการไปยังหน่วยงานได้ เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างมีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้มากยิ่งขึ้น

ดังนั้น การกำหนดบทบัญญัติเรื่องความโปร่งใสให้ชัดเจนขึ้น จึงเป็นสิ่งทำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่

4.3 แนวทางแก้ไขปัญหาในการกำหนดหลักธรรมาภิบาลและความโปร่งใสตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

การศึกษาปัญหาความโปร่งใสของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ทำให้ทราบถึงสาเหตุและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น การแก้ปัญหานี้จะต้องแก้ไขที่ต้นเหตุและปลายเหตุของปัญหาควบคู่กัน จึงจะทำให้สามารถขจัดปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นให้ลดน้อยลง โดยมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังนี้

4.3.1 แนวทางแก้ไขโดยการตรากฎหมาย

ตามที่หลักธรรมาภิบาลและแนวคิดสำคัญที่เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลนั้น ได้รับการยอมรับและนำมาเป็นหลักปฏิบัติสำคัญในการบริหารงานและจัดการภาครัฐ ซึ่งในประเทศไทย นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (8)

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 วางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งข้อ 4.2 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้มีหลักสำคัญว่า ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ เนื่องจากหลักการทั้ง 6 ประการนี้จะเป็นส่วนที่ช่วยให้ภาครัฐสามารถกำหนดนโยบายและวางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การจัดระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักกฎหมาย และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นผลให้สังคมสามารถมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในระบบบริหารกิจการดังกล่าวด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและให้โอกาสตรวจสอบได้ ตลอดจนขยายการให้บริการภาครัฐไปสู่ประชาชนอย่างรวดเร็ว ทัวถึง และเป็นธรรมเนียมโดยการยกเว้นพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มีใช้แค่เพียงฉบับเดียว ดังเช่นในสาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea or South Korea) หรือเกาหลีใต้ ซึ่งมีการตราบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (Government Procurement of Act) ขึ้นมาใช้บังคับกับราชการส่วนกลางในลักษณะเป็นการบูรณาการทั่วทั้งประเทศ

4.3.2 แนวทางแก้ไขโดยหน่วยงานที่ใช้บังคับกฎหมาย

การดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุผลจำต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือ (instrument) ซึ่งกฎหมายนั้นต้องมีมาตรการ (sanction) ในการดำเนินการและบังคับการให้เป็นไปตามนโยบายแห่งรัฐและเจตจำนงร่วมกันของประชาชน โดยจะต้องให้การรับรองและคุ้มครองต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และสร้างหลักประกันในการปฏิบัติงานของรัฐเพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ ซึ่งรัฐจะต้องยึดถือและเคารพกฎหมายเช่นเดียวกับประชาชน ดังนั้นหลักธรรมาภิบาลถือเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งที่จะต้องกำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ