

## บทที่ 2

# แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล และความโปร่งใสตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้การดำเนินจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลาง (Standard Rule) เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ มุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุด โดยวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความโปร่งใส (Transparency) และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม (Fair Competition) มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงาน และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลรวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล<sup>1</sup> (Good Governance) มีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประกอบกับมาตรการอื่น ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นให้กับสาธารณชน และก่อให้เกิดผลดีกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ หลักการเหล่านี้ปรากฏอยู่ในหมายเหตุประกอบท้ายพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุมิการใช้จ่ายเงินงบประมาณ (Budget) เป็นไป

<sup>1</sup>การวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลนั้น เกิดจากข้อสรุปของที่ประชุมองค์การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศในช่วงต้น ค.ศ. 1990 ซึ่งได้แก่ ธนาคารโลก (World Bank) องค์การพัฒนาของสหประชาชาติ (United Nations: UN) และองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) โดยต่อมาได้มีการแพร่หลายหลักธรรมาภิบาลเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในบริบทของการพัฒนาที่ยั่งยืนและการช่วยบรรเทาปัญหาความยากจนของประเทศต่าง ๆ อ้างถึงใน สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์. (2549). *ประชาชนและธรรมาภิบาล: การสำรวจทัศนคติของคนไทยในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 19.

อย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) มีความคุ้มค่าต่อภารกิจของรัฐ (Worthiness in State Function) และเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริต (Corruption) โดยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐ และต้องสอดคล้องกับหลักการด้านความคุ้มค่า ความโปร่งใส ความมีประสิทธิภาพและความมีประสิทธิภาพ และสามารถตรวจสอบได้ ตามนัยมาตรา 8 พระราชบัญญัตินี้ที่ประกาศใช้บังคับ โดยมีเหตุผลสำคัญอันได้แก่ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการวางแผนการดำเนินงานและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นให้กับสาธารณชน และก่อให้เกิดผลดีกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป<sup>2</sup>

เหตุผลดังกล่าวมุ่งเน้นให้เกิดความโปร่งใส<sup>3</sup> (Transparency) ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (Government Procurement) โดยมุ่งหมายให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดแก่ประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งหากพิจารณาจากเหตุผลนี้แล้วจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้มีแนวคิดและทฤษฎีสำคัญที่เกี่ยวข้องอันเป็นพื้นฐานสำคัญตามเหตุผลดังกล่าว คือ ทฤษฎีหลักธรรมาภิบาลและแนวความคิดว่าด้วยความโปร่งใส ทฤษฎีของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ และกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างตามหลักธรรมาภิบาลและความโปร่งใสของต่างประเทศ ซึ่งจะได้พิจารณาดังต่อไปนี้

---

<sup>2</sup> เหตุผลที่ปรากฏนี้เป็นส่วนหนึ่งของหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

<sup>3</sup> ในรัฐเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic State) การใช้อำนาจรัฐต้องคำนึงถึงหลักความโปร่งใส โดยรัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อเท็จจริง เอกสาร หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะ การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ การแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งต่าง ๆ รวมทั้งการใช้อำนาจของรัฐในการบริหารและปกครองประเทศ หรือการเข้าร่วมดำเนินงานกับทางราชการ เช่น พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 มาตรา 6 (4) กำหนดกรณีการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ โดยรัฐต้องคำนึงถึงหลักการของความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 6 การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐต้องคำนึงถึงหลักการ ดังต่อไปนี้

(1) ประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการดำเนินกิจการและการใช้ทรัพยากรของรัฐ

๑๓๑

๑๓๑

(4) ความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้อง

๑๓๑

๑๓๑

## 2.1 ทฤษฎีหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในยุคปัจจุบัน มีผลกระทบต่อการบริหารงานภาครัฐ ที่จำต้องบริหารงานให้ทันต่อกระแสของความเปลี่ยนแปลงในทัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแปลงเพื่อที่จะนำประเทศชาติให้มีการพัฒนาก้าวหน้า โดยการมุ่งเน้นถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือที่เรียกว่า หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งเป็นหลักที่ได้รับการยอมรับจากหลายประเทศว่าเป็นหลักปฏิบัติเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จในการบริหารงานภาครัฐ ทำให้องค์กรภาครัฐได้รับความไว้วางใจโดยการยอมรับและนำมาซึ่งความร่วมมือจากประชาชน โดยคำว่า Good Governance ที่หมายถึง ธรรมาภิบาล<sup>4</sup> นั้น มีการนำมาเผยแพร่ในเอกสารงานศึกษาของธนาคารโลก (World Bank) เมื่อ ค.ศ. 1989 และเมื่อประเทศไทยเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ อันเป็นผลมาจากวิกฤตการณ์การเงินในเอเชีย พ.ศ. 2540<sup>5</sup> โดยเฉพาะประเทศไทย ต้องดำเนินการรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศโดยการลดค่าเงินบาทลงอย่างมาก เกิดจากการตัดสินใจของรัฐบาลไทย เป็นผลให้ประเทศไทยมีภาระหนี้สาธารณะสูงขึ้น และเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง จึงเป็นเหตุให้ประเทศไทยต้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ<sup>6</sup> (IMF) เพื่อนำมาฟื้นฟูเศรษฐกิจ ในการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินดังกล่าวนี้มีเงื่อนไขที่สำคัญ ประการหนึ่ง คือ รัฐบาลไทยในฐานะสมาชิกกองทุนการเงิน

<sup>4</sup>ธนาคารโลก (World Bank) หรือที่เรียกว่า ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนา (International Bank for Reconstruction and Development: IBRD) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นลักษณะและวิถีทางอันชอบธรรมในการใช้อำนาจทางการเมืองและการปกครองของรัฐเพื่อจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้มีการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ อ้างอิงใน Thomas G. Weiss. (2010). Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges. *Third world quarterly*. 21 (5). pp. 795-796.

<sup>5</sup>วิกฤตการณ์การเงินในเอเชีย พ.ศ. 2540 เป็นช่วงวิกฤตการณ์ทางการเงินซึ่งส่งผลกระทบต่อหลายประเทศในทวีปเอเชีย โดยเริ่มตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2540 ก่อให้เกิดความวิตกกังวลว่าจะเกิดผลกระทบเป็นวงกว้างและนำไปสู่การล่มสลายทางเศรษฐกิจทั่วโลกซึ่งเป็นผลกระทบเนื่องจากการปัญหาทางการเงินของหลายประเทศในทวีปเอเชีย โดยประเทศไทยมีการเรียกวิกฤตการณ์นี้ในประเทศว่า วิกฤตต้มยำกุ้ง (Tom Yum Kung Crisis)

<sup>6</sup>กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2487 จากการประชุม United Nations Monetary and Financial Conference มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. (Washington, D.C.) สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีฐานะเป็นทบวงการชำนัญพิเศษของสหประชาชาติ โดย IMF มีบทบาทสำคัญในการสอดส่องดูแลเศรษฐกิจ ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน และให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศสมาชิก เพื่อให้ระบบการเงินระหว่างประเทศมีเสถียรภาพ

ระหว่างประเทศ<sup>7</sup> ซึ่งได้ขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของ IMF ดังที่ปรากฏอยู่ในหนังสือแสดงเจตจำนงของรัฐบาลแห่งประเทศไทย (Letter of Intent of the Government of Thailand) โดยรัฐบาลไทยต้องแก้ไขปัญหาค่าความโปร่งใสในสถาบันการเงินที่ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยขาดมาตรฐานความเป็นสากลและตลาดการเงินไทยขาดความน่าเชื่อถือ รวมทั้งการดำเนินงานภาครัฐต้องดำเนินการบริหารประเทศโดยมีความโปร่งใส กระจ่าง จึงเป็นเหตุให้มีการกล่าวถึงการบริหารและปกครองประเทศต้องยึดหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นแนวทางและหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ประเทศไทยได้กำหนดมาตรการ โดยมุ่งเน้นให้การบริหารราชการแผ่นดินต้องยึดหลักธรรมาภิบาลซึ่งปรากฏอยู่ในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อันได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 (มาตรา 3/1 วรรคสาม<sup>8</sup>) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (มาตรา 8 (3)<sup>9</sup>) และรัฐธรรมนูญ

---

ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2492 ซึ่งเป็นสมาชิกในลำดับที่ 44 โดยมีธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เป็นตัวแทนของประเทศไทยในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 5 ตรี วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. 2492

มาตรา 5 ตรี ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจถือประโยชน์และรับภาระจากสมาชิกภาพแห่งกองทุนการเงินในนามของรัฐบาลในการดำเนินธุรกรรมทุกประการเกี่ยวกับบัญชีทั่วไปของกองทุนการเงินรวมตลอดถึงการชำระเงินลงทุน ผลประโยชน์ ภาระค่าใช้จ่าย และผลกำไรหรือขาดทุนเนื่องจากการปฏิบัติในการนี้ทั้งสิ้นให้ตกเป็นของธนาคารแห่งประเทศไทย

๑๓๑

๑๓๑

<sup>8</sup>มาตรา 3/1 การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

๑๓๑

๑๓๑

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

๑๓๑

๑๓๑

<sup>9</sup>มาตรา 8 ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ และจะต้องมีแนวทางการบริหารราชการดังต่อไปนี้

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 วรรคหนึ่ง<sup>10</sup> ได้บัญญัติรับรองหลักการมาภิบาลไว้อย่างชัดเจน ซึ่งเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐ (State Policy) เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน (Sustainable National Development)

การขาดความโปร่งใสในการบริหารงานภาครัฐ เป็นปัญหาสำคัญของการจัดซื้อจัดจ้าง กล่าวคือ มีการปกปิดงบประมาณในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยไม่เปิดเผย ไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการเอื้อและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่ง และไม่เปิดเผยข้อมูลที่ต้องเปิดเผยในการจัดซื้อจัดจ้าง ทำให้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ส่งผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพและ ความมีประสิทธิผลของการบริหารงานแผ่นดิน (State Administration)<sup>11</sup>

### 2.1.1 แนวคิดและทฤษฎีของหลักการมาภิบาลในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

หลักการมาภิบาลเกิดขึ้นจากงานศึกษาค้นคว้าของธนาคารโลกในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาการพัฒนาของกลุ่มประเทศในแอฟริกาใต้สะฮารา<sup>12</sup> (Sub-Saharan Africa) เรื่อง Sub-Saharan Africa:

---

(1) การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา

ฯลฯ

ฯลฯ

(3) ก่อนเริ่มดำเนินการ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ในกรณีที่ภารกิจใดจะมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากการดำเนินงาน

<sup>10</sup>มาตรา 65 รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักการมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>11</sup>ตรีเพชร จิตรมहीมา. (2561). *การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ*. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 17.

<sup>12</sup>กลุ่มประเทศแอฟริกาใต้สะฮารา เป็นประเทศที่ตั้งอยู่ภูมิภาคที่มีพื้นที่อยู่ในทวีปแอฟริกาและอยู่ทางตอนใต้ทะเลทรายสะฮารา (Sahara) โดยมีประเทศในภูมิภาค 54 ประเทศ มีพื้นที่ประมาณ 16% ของพื้นดินโลก ซึ่งมีประชากรรวมกันประมาณ 574 ล้านคน โดยสภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นป่าทึบ เช่น บริเวณลุ่มแม่น้ำคองโก (Congo

From Crisis to Sustainable Growth, A Long-Term Perspective Study<sup>13</sup> ซึ่งมีการจัดทำและเผยแพร่เมื่อ ค.ศ. 1989 โดยมีการกล่าวถึงความสำคัญของการมีหลักธรรมาภิบาลและนำไปใช้ในกระบวนการฟื้นฟูทางเศรษฐกิจ มุ่งเน้นให้รัฐใช้อำนาจปกครองโดยมีการบริหารและกำกับดูแลที่ดี เพื่อให้การใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นไปด้วยความชอบธรรม ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาเติบโตอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ รัฐต้องดำเนินการบริหารและจัดการภาครัฐ โดยอยู่ภายใต้หลักความรับผิดชอบของรัฐ ปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายที่มีหลักในการบริหารงานแผ่นดิน ซึ่งมีความ โปร่งใสและเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ ของประเทศได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการภาครัฐและพัฒนาประเทศ การศึกษาวิจัยของกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีการวิเคราะห์ถึงการให้ประเทศต่าง ๆ ขอรับความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจโดยมีหลักสำคัญประการหนึ่งที่รัฐซึ่งขอความช่วยเหลือทางการเงินสามารถนำไปเป็นแนวทางและปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลสำเร็จในการฟื้นฟูประเทศ หลักการดังกล่าว คือ หลักธรรมาภิบาล โดยแนวความคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลนี้ได้รับการยอมรับและนำไปใช้เป็นข้อเสนอแนะขององค์การระหว่างประเทศที่สำคัญ เช่น คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก<sup>14</sup> (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: ESCAP) สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ<sup>15</sup> (United Nations Development Program: UNDP)

River) บางส่วนเป็นทะเลทราย เช่น ทะเลทรายคาลาฮารี (Kalahari Desert) บางส่วนเป็นกึ่งทะเลทราย และบางส่วนที่เป็นที่ราบสูง เช่น ที่ราบสูงสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเอธิโอเปีย

<sup>13</sup>เอกสารนี้เป็นรายงานการศึกษาวิจัยของธนาคารโลกในประเด็นเกี่ยวกับกลุ่มประเทศในแอฟริกาใต้สะฮารา โดยศึกษาวิกฤตการณ์ที่เกี่ยวกับความล้มเหลวของการพัฒนาประเทศในกลุ่มประเทศนี้ เป็นการศึกษามุมมองในระยะยาว เพื่อให้เกิดการพัฒนาเติบโตอย่างยั่งยืน อ้างถึงใน World Bank. 1989. *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, A Long-Term Perspective Study*. Washington D.C.: World Bank. 300 p.

<sup>14</sup>คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก เป็นหนึ่งในห้าคณะกรรมการส่วนภูมิภาคของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ ก่อตั้งขึ้นเมื่อ 28 มีนาคม พ.ศ. 2490 ณ นครเซี่ยงไฮ้ สาธารณรัฐประชาชนจีน โดยมีส่วนในการก่อตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) และถนนสายเอเชียหรือเครือข่ายทางหลวงแห่งเอเชีย (Asian Highway Network) ตลอดถึงคณะกรรมการพัฒนาแม่น้ำโขง (The Mekhong River Commission) มีภาระหน้าที่ คือ การให้ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และได้ขยายการดำเนินงานครอบคลุมไปยังประเทศในโอเชียเนีย (Oceania) ซึ่งอยู่ในหมู่เกาะต่าง ๆ ของมหาสมุทรแปซิฟิก

<sup>15</sup>สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ เป็นองค์การพหุภาคี มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ ณ กรุงนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา มีหน้าที่ช่วยเหลือด้านการพัฒนา และเป็นหน่วยงานสำคัญในการประสานงานความช่วยเหลือในด้านการพัฒนาของสหประชาชาติ และได้เริ่มขยายการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการแก่ประเทศกำลังพัฒนาโดยดำเนินการตามหลักสากลและมีความเป็นกลางในทางการเมือง

และองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ<sup>16</sup> (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) เป็นต้น<sup>17</sup>

แนวคิดของหลักธรรมาภิบาล (Concept of Good Governance) นี้ได้รับการยอมรับและนำมาเป็นหลักปฏิบัติในการบริหารงานภาครัฐ<sup>18</sup> เนื่องจากหลักการนี้ช่วยสร้างสรรค์และส่งเสริมให้องค์กรภาครัฐมีศักยภาพและประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้น ทำให้เกิดการพัฒนาและงานภาครัฐสามารถดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนได้มากขึ้นกว่าเดิม อีกทั้งยังทำให้ประชาชนผู้มาใช้บริการภาครัฐเกิดความเชื่อถือและมีความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งจะทำให้เกิดความร่วมมืออย่างต่อเนื่อง ดังนั้น องค์การที่ดำเนินงานอย่างโปร่งใสและมีหลักธรรมาภิบาลเป็นแนวทางในการปฏิบัติย่อมได้รับความไว้วางใจจากประชาชนและมีผลไปถึงการยอมรับขององค์กรระหว่างประเทศ ตลอดจนรัฐต่างประเทศ รัฐบาลที่ปกครองโดยยึดหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ ย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งจะส่งผลอันดีต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐบาล ทำให้ประเทศมีการพัฒนาและมีความความเจริญก้าวหน้าต่อไป

ส่วนในแง่มุมทฤษฎีของหลักธรรมาภิบาลนั้น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้ประกาศว่า หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นหลักการที่ยึดมั่นต่อหลักนิติธรรม การปรับปรุงประสิทธิภาพและความรับผิดชอบของภาครัฐ และการแก้ปัญหาการทุจริต อันเป็นพื้นฐานสำคัญของขอบเขตภายในด้านเศรษฐกิจที่สามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ยังได้วางพื้นฐานสำคัญของหลักธรรมาภิบาลซึ่งมีแปดประการ คือ การมีส่วนร่วมทางการเมือง หลักนิติธรรม ความโปร่งใส

<sup>16</sup> องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เป็นองค์การระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วที่ยอมรับระบอบประชาธิปไตยและเศรษฐกิจการค้าเสรีในการร่วมกันและพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคยุโรปและเศรษฐกิจโลก มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อร่วมมือในการฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เพื่อให้กลับคืนและคงไว้อย่างมั่นคงตามแนวทางเศรษฐกิจทุนนิยม

<sup>17</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.). (2552). *คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: พรimedia โป. หน้า 3.

<sup>18</sup> ตัวอย่างเช่น นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 วางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ข้อ 4.2 ซึ่งมีหลักสำคัญว่า ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญ 6 ประการ คือ (1) หลักนิติธรรม (2) หลักคุณธรรม (3) หลักความโปร่งใส (4) หลักความมีส่วนร่วม (5) หลักความรับผิดชอบ และ (6) หลักความคุ้มค่า

การสนองตอบ อันหมายถึง ความเป็นธรรมและความเท่าเทียม ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนความรับผิดชอบ<sup>19</sup> ทั้งนี้ หากพิจารณาแล้วจะพบว่า ทฤษฎีของหลักธรรมาภิบาล (Theory of Good Governance) จะเกี่ยวข้องกับหลักการสำคัญต่าง ๆ ดังนี้<sup>20</sup>

(1) การมีส่วนร่วม (Participation) โดยการมีส่วนร่วมนั้นเป็นพื้นฐานสำคัญของทฤษฎีหลักธรรมาภิบาลอันจะนำมาซึ่งความเติบโตในทางการเมืองของสังคม ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมสมควรเปิดให้มีส่วนร่วมของประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อมโดยผ่านทางผู้แทนของประชาชน การเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมนั้น ถือเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีหลักธรรมาภิบาล<sup>21</sup> การมีส่วนร่วมอาจเป็นกรณีที่ประชาชนในประเทศทำการเลือกผู้นำทางการเมืองและซึ่งนำไปสู่ผู้แทนที่เข้าเป็นฝ่ายบริหารประเทศ ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมเป็นลักษณะสำคัญของหลักธรรมาภิบาลที่กำหนดให้ผู้บรรลุนิติภาวะต้องแสดงการตัดสินใจโดยตนเองหรือผ่านทางผู้แทนที่ตนได้เลือกเข้ามา<sup>22</sup>

(2) หลักนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล โดยเป็นหลักที่ประกันต่อความเป็นธรรม ความถูกต้อง และความยุติธรรมของสังคม ตามทฤษฎีของหลักธรรมาภิบาลจะนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้ในการกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิของประชาชนและทำให้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยไม่ก่อให้เกิดอคติ ซึ่งกรณีนี้จำเป็นต้องมีองค์กรตุลาการที่เป็นอิสระและมีความเป็นกลาง โดยไม่ใช่อำนาจไปในทางทุจริต<sup>23</sup> หลักนิติธรรมยังเป็นหลักที่ยืนยันว่าการปกครองนั้นเป็นการปกครองโดยกฎหมายไม่ใช่ปกครองโดยบุคคล ดังนั้น การตรากฎหมายที่ดีจึงควรยึดหลักความเป็นธรรม ความเป็นกลาง และเคารพต่อสิทธิส่วนบุคคล โดยต้องเน้นความเป็นธรรมและความเป็นกลางในการใช้บังคับกฎหมาย และต้องเคารพต่อสิทธิของบุคคลด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักนิติธรรมเป็นหลักที่จะสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจแก่ประชาชนว่าจะได้รับการปกครองโดยสังคมที่อยู่ภายใต้

<sup>19</sup>Woleola J. Ekundayo. (2017). Good Governance Theory and the Quest for Good Governance in Nigeria. *International Journal of Humanities and Social Science*. 7. (5). p. 155.

<sup>20</sup>Ibid. pp. 155-156.

<sup>21</sup>Daniel Kaufmann, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2006. *Governance Matters. World Bank Policy Research Working Paper*. Washington, D.C.: World Bank. p. 296.

<sup>22</sup>Robert I. Rotberg. (2004). Strengthening Governance: Ranking countries would help. *Washington Quarterly*. 28 (1). pp. 71-75.

<sup>23</sup>Joel E. Oestreich. (2004). The Human Rights Responsibilities of the World Bank: A Business Paradigm. *Global Social Policy*. 4 (1). pp. 55-59.



การยึดถือกฎหมายเป็นหลัก โดยการยึดหลักนิติธรรมถือเป็นการเน้นย้ำการปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งการใช้บังคับกฎหมายจะต้องมีความเป็นกลางและความโปร่งใส

(3) ความโปร่งใส (Transparency) เป็นพื้นฐานสำคัญอีกประการหนึ่งของทฤษฎีหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นการมุ่งเน้นว่ากระบวนการในการพิจารณาวินิจฉัยโดยการดำเนินการ กระบวนการดังกล่าวต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ โดยกระบวนการดังกล่าวนี้ต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลที่เพียงพอและการสื่อสารที่สามารถทำให้เกิดความเข้าใจได้ง่ายและให้ข้อมูลดังกล่าวไปยังบุคคลที่ได้รับผลกระทบและผู้ที่จะต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้ หลักความโปร่งใสจะเป็นการแสดงถึงกระบวนการที่เป็นการเปิดเผยและให้ข้อมูล โดยเจ้าหน้าที่ ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและข้อมูลขององค์กรที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบเข้าถึงได้โดยง่ายและสามารถรับรู้ข้อมูลที่เพียงพอที่จะเข้าใจและตรวจสอบได้ และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยนโยบายของรัฐจะต้องมีการเปิดเผยและเผยแพร่ไปสู่สาธารณชน และรัฐจะต้องจัดให้มีการดำเนินการดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในเจตจำนงของรัฐ ตามข้อเท็จจริงนั้น กระบวนการในการพิจารณาวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่และการกระทำของรัฐ ต้องเปิดเผยและสามารถตรวจสอบได้โดยองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชน หรือที่เรียกว่า องค์กรนอกภาครัฐ<sup>24</sup> (NGO)<sup>25</sup>

(4) การสนองตอบ (Responsiveness) เป็นการสนองตอบความต้องการที่องค์กรต่าง ๆ ต้องดำเนินการ โดยให้บริการแก่ประชาชนในสังคมในระยะเวลาอันเหมาะสม การสนองตอบเป็นหลักสำคัญของทฤษฎีหลักธรรมาภิบาล โดยการกำหนดแนวทางในการดำเนินการดังกล่าว ให้สอดคล้องกับความสามารถและมีหลักการยึดหยุ่นโดยอำนวยความสะดวกให้แก่บริบทแห่งสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลง อาจพิจารณาได้จากประชาสังคมที่ยึดถือประโยชน์ส่วนรวม

<sup>24</sup> องค์กรพัฒนาเอกชน หรือองค์การนอกภาครัฐ (Non Governmental Organisation: NGO) เป็นองค์กรที่ไม่แสวงผลกำไร ดำเนินงานอยู่ภายนอกโครงสร้างสถาบันทางการเมือง ซึ่งอาจเรียกกันโดยทั่วไปว่ากลุ่มรณรงค์ด้านสังคม วัฒนธรรม กฎหมาย และสิ่งแวดล้อม เป็นองค์กรที่ไม่ได้มีเป้าหมายหลักทางการค้า แต่ดำเนินการเพื่ออุดมการณ์ ในการปกป้องประชาชนไม่ให้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการต่าง ๆ องค์กรนอกภาครัฐมักจะได้รับเงินสนับสนุนส่วนหนึ่งจากภาคเอกชน และบางกรณีอาจได้รับเงินสนับสนุนจากภาครัฐ

<sup>25</sup> Matt Andrews. (2008). The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory. *Oxford Development Studies*. 36 (4). pp. 379-384.

และมีเจตจำนงที่ค้ำประกันถึงการดำเนินการเพื่อสังคม<sup>26</sup> ทั้งนี้ ตามความเป็นจริงแล้ว ความเปลี่ยนแปลงของสังคมเป็นสิ่งที่ต้องเกิดขึ้น ดังนั้น การดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลจึงต้องตอบสนองแก่ความต้องการเพื่อให้เป็นไปตามพลวัตแห่งสังคมที่เกิดขึ้น การบริการภาครัฐอย่างเต็มความสามารถและมีความยืดหยุ่น จึงถือเป็นการตอบสนองรับต่อความเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้น<sup>27</sup> และการดำเนินการดังกล่าวถือเป็นเกณฑ์สำคัญของทฤษฎีหลักธรรมาภิบาล

(5) การประชุมร่วมกันโดยฉันทามติ (Broad Consensus) ในสังคมส่วนรวมอาจมีความเห็นที่แตกต่างกัน และมีการดำเนินการอันหลากหลาย เนื่องจากมีกลุ่มบุคคลต่าง ๆ อยู่ร่วมกันในสังคม การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลจะต้องดำเนินการโดยผ่านฉันทามติ การประสานประโยชน์ระหว่างกันเพื่อความปรองดองและสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้บรรลุผล นอกจากนี้ การดำเนินการด้านสังคมเศรษฐกิจและการเมืองจำเป็นต้องมีเจตจำนงร่วมกันในสังคม อย่างไรก็ตาม หลักของฉันทามติจะบรรลุผลสำเร็จลงได้นั้นต้องอาศัยองค์ความรู้ที่ดำเนินการสอดคล้องและเป็นไปตามแนวทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสังคมวิทยาในแต่ละสังคมด้วย ดังนั้น ทฤษฎีหลักธรรมาภิบาลจึงควรต้องมีการประชุมร่วมกันเพื่อค้นหาฉันทามติหรือดำเนินการลดข้อขัดแย้งของกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม เพื่อให้บรรลุข้อตกลงร่วมกันที่จะสร้างความพอใจโดยประสานประโยชน์และความเห็นอันหลากหลายของกลุ่มคนต่าง ๆ โดยพิจารณาความเป็นไปได้ นโยบาย และวิธีดำเนินการต่าง ๆ<sup>28</sup>

(6) ความเป็นธรรมและความเท่าเทียม (Equity and Inclusiveness) ถือเป็นหลักสำคัญของทฤษฎีหลักธรรมาภิบาล เป็นหลักที่ให้ประกันต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล สิทธิความเท่าเทียม และเสรีภาพ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนในสังคม นอกจากนี้ยังเป็นหลักสำคัญที่เน้นความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคลในสังคม ซึ่งโดยทั่วไปแล้วบุคคลแต่ละคนจะได้รับรู้โดยผ่านความคิดว่าบุคคลทุกคนถือเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและมีส่วนร่วมกันในสังคม ความเป็นธรรมและความเท่าเทียมนี้จะทำให้กลุ่มต่าง ๆ ได้รับความคุ้มครองไม่ถูกกดขี่ข่มเหง และยังสร้างโอกาสความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคล ดังนั้น จึงควรกำหนดหรือทำให้บุคคลต่าง ๆ

<sup>26</sup>Rachel M. Gisselquist. (2012). *Good governance as a concept, and why this matters for development policy*. Helsinki: United Nations University, the World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER). pp. 21-22.

<sup>27</sup>Ved P. Nanda. (2006). The “Good Governance” Concept Revisited. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 603. pp. 270-272.

<sup>28</sup>Graham Harrison. (2005). The World Bank, Governance and Theories of Political Action in Africa. *British Journal of Politics and International Relations*. 1. pp. 243-245.

ได้รับความมั่นใจว่า ประชาชนทุกคนจะได้รับความเป็นอยู่ที่ดี โดยได้รับความเป็นธรรม และมีสิทธิเท่าเทียมกัน<sup>29</sup>

(7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) เกิดจากกระบวนการในการทำสิ่งที่ถูกต้อง<sup>30</sup> หลักการที่นำมาปรับใช้กับกรณีของหลักธรรมาภิบาลย่อมหมายถึง การที่รัฐบาลทำในสิ่งที่ถูกต้องตามสังคม โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ ซึ่งวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น ต้องปฏิบัติตามแผนดำเนินการที่มีความจำเป็นของสังคม โดยจัดสรรการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ ประสิทธิภาพเป็นพื้นฐานประการหนึ่งของทฤษฎีหลักธรรมาภิบาล ที่ครอบคลุมการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคมและปกป้องสถานะของสิ่งแวดล้อม ความมีประสิทธิภาพจะเน้นย้ำให้รัฐต้องใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติของสังคมโดยให้บรรลุผลเป็นอย่างดี<sup>31</sup>

(8) ความรับผิดชอบ (Accountability) เป็นรากฐานสำคัญของทฤษฎีหลักธรรมาภิบาล เป็นการยอมรับว่าผู้กระทำทั้งหลาย โดยเฉพาะผู้ที่ใช้อำนาจรัฐ หรือบุคคลใดก็ตาม จะต้องกระทำการโดยมีความรับผิดชอบต่อสังคม<sup>32</sup> ความรับผิดชอบจึงเป็นเกณฑ์ให้นักการเมือง และข้าราชการต่าง ๆ จะต้องแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมในการกระทำโดยใช้อำนาจที่ถูกต้อง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้งหรือได้รับการแต่งตั้งก็ตาม จะต้องแสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำทางการเมืองหรือรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของตน รวมทั้งรับผิดชอบต่อองค์กรที่ได้มอบหมายอำนาจให้แก่ตนด้วย หากทำให้เกิดความเสียหายต่อองค์กร จึงอาจกล่าวได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจหน้าที่ของตนจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนและต่อองค์กรที่ได้มอบหมายอำนาจให้แก่ตน ความรับผิดชอบยังมีผลให้การใช้ทรัพยากรและทรัพย์สินของรัฐเป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งกฎหมาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ

<sup>29</sup>Merilee S. Grindle. (2004). Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance, an International Journal of Policy, Administration and Institutions*. pp. 530-535.

<sup>30</sup>Gerald A. Cole and Phil Kelly. (2011). *Management: Theory and Practice*. 7<sup>th</sup> edition. Singapore: Cengage Learning EMEA. pp. 414-417.

<sup>31</sup>Martin Doornbos. 2001. Good Governance, the rise and decline of a policy metaphor?. *Journal of Development Studies*. 37 (6). pp. 99-103.

<sup>32</sup>Bo Rothstein and Jan Teorell. (2008). What is Quality of Government? A Theory of Impartial Political Institutions. *Governance, an International Journal of Policy, Administration and Institutions*. 21 (2) . pp. 177-179.

จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และข้อกำหนดต่าง ๆ ที่วางไว้<sup>33</sup> ความรับผิดชอบยังมีผลทำให้นักการเมืองจะต้องใช้ความสามารถและความตั้งใจที่จะดำเนินนโยบายทางการเมืองให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศอีกด้วย<sup>34</sup>

### 2.1.2 ความหมายของหลักธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือในภาคเอกชน เรียกว่า หลักบรรษัทภิบาล เป็นหลักการบริหารอย่างหนึ่งที่นิยมนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งทุกภาคส่วนได้มีการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับหน่วยงานของตน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาครัฐวิสาหกิจ หรือภาคเอกชน ซึ่งคำว่า ธรรมาภิบาล นั้น ยังมีคำเรียกอื่น ๆ ที่มีความหมายใกล้เคียงกัน เช่น ธรรมรัฐ สุประศาสนการ การกำกับที่ดีธรรมาภิบาล ประชาธิปไตย รัฐบาล การปกครองที่ดี การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือ Good Governance เป็นต้น ทั้งนี้ คำว่า ธรรมาภิบาล มีผู้ที่ให้นิยาม ความหมาย ตลอดจนองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลไว้อย่างหลากหลาย ทั้งที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันหรือแตกต่างกันในองค์ประกอบ ดังนี้<sup>35</sup>

2.1.2.1 ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนา (International Bank for Reconstruction and Development: IBRD) หรือธนาคาร โลก (World Bank) เป็นองค์กรแรกที่ได้มีการหยิบยกประเด็นเรื่องของหลักธรรมาภิบาลขึ้น ใน ค.ศ. 1980 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างคาดไม่ถึง ทำให้มีการถกเถียงกันว่าทำอย่างไรรัฐถึงจะประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ จึงได้มีการกล่าวถึงหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ขึ้นมา อีกทั้งยังเล็งเห็นถึงความไม่ได้มาตรฐานสากลในการบริหารประเทศอันเนื่องมาจากความไร้ประสิทธิภาพและการคอร์รัปชันของรัฐบาล ธนาคารโลกได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “Good Governance” ได้ให้ความหมายว่าเป็นลักษณะและวิถีทางอันชอบธรรมในการใช้อำนาจทางการเมืองและการปกครองของรัฐเพื่อจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้มีการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>36</sup>

<sup>33</sup>Merilee S. Grindle. (2004). Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance, an International Journal of Policy, Administration and Institutions*. pp. 542-545.

<sup>34</sup> ศรีเพชร จิตรมหีมา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 11. หน้า 20-24.

<sup>35</sup> สำนักมาตรฐานการป้องกันการทุจริต. *แนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลเพื่อสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย*. นนทบุรี : สำนักวารคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. หน้า 4-13.

<sup>36</sup> Thomas G. Weiss. (2010). Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges. *Third world quarterly*. 21 (5). pp. 795-796.

หลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วยหลักสำคัญ 4 ประการ ได้แก่

(1) การบริหารจัดการภาครัฐ (Public-Sector Management) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ใหม่ ๆ การบริหารงบประมาณที่ดีขึ้นกว่าเดิม การให้บริการประชาชนที่ดีขึ้นและการบรรจุผู้บริหารรัฐวิสาหกิจภายใต้สัญญาจ้าง

(2) ความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐควรจะมีการรับผิดชอบต่อการทำหรือการปฏิบัติงานในหน้าที่ของตน

(3) กรอบทางกฎหมายเพื่อการพัฒนา (Legal Framework for Development) หมายถึง ระบบกฎหมายที่เหมาะสมควรจะถูกกำหนดขึ้นเพื่อสร้างความมั่นคงและการคาดการณ์ได้ ซึ่งองค์ประกอบนี้จะสร้างสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจมีการประเมินความเสี่ยงทางธุรกิจอย่างมีเหตุผล

(4) ความโปร่งใสและข้อมูลข่าวสาร (Transparency and Information) หมายถึง ความโปร่งใส การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการส่งเสริมให้เกิดความรับผิดชอบโดยคนทุกกลุ่ม ต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารซึ่งมีความจำเป็นต่อการแข่งขันทางเศรษฐกิจ

2.1.2.2 กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) เป็นหน่วยงานที่ได้กำหนดเงื่อนไขให้ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจะต้องสร้างหลักธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น และมีการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงไว้ในสัญญารับการสนับสนุนทางการเงินอย่างเคร่งครัด ซึ่งจะช่วยให้ประเทศที่ประสบปัญหาสามารถพัฒนาเศรษฐกิจให้กลับสู่เสถียรภาพได้อย่างรวดเร็ว และในระยะยาวสังคมที่มีธรรมาภิบาลจะเป็นสังคมที่มีความเข้มแข็ง มั่นคง มีความสมดุลในการบริหารบ้านเมืองและมีภูมิคุ้มกันวิกฤตที่จะเกิดขึ้นภายหลัง ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF และ ADB

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่ IMF ประกอบด้วย หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักประสิทธิภาพและความรับผิดชอบต่อภาครัฐ (Efficiency and Accountability) และการแก้ไขปัญหาการทุจริต (Tackling Corruption) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดที่จะทำให้เศรษฐกิจสามารถเจริญเติบโตได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน<sup>37</sup>

2.1.2.3 ธนาคารพัฒนาเอเชีย (The Asian Development Bank: AsDB) ให้ความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาล สอดคล้องกับความหมายที่ธนาคารโลกได้ให้นิยามไว้

<sup>37</sup> International Monetary Fund. (1997). Good Governance The IMF's Role.

คือ ลักษณะของการใช้อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อการพัฒนา โดยประกอบด้วย 4 หลัก ได้แก่

(1) ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่ของรัฐควรจะสามารถตอบคำถามเกี่ยวกับการกระทำของรัฐบาลหรือการใช้อำนาจรัฐได้ ซึ่งควรส่งเสริมให้หน่วยงานรัฐมีความรับผิดชอบ โดยการประเมินการดำเนินการทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ การสร้างให้เกิดความรับผิดชอบในภาครัฐอาจจะสร้างขึ้นโดยการบริหารจัดการภาครัฐ การจัดการหรือการปฏิรูปองค์กรภาครัฐ การจัดการงบประมาณ และการปฏิรูปการให้บริการประชาชน

(2) การมีส่วนร่วม (Participation) โครงสร้างของรัฐควรจะมีการยืดหยุ่นเพียงพอต่อการปรับปรุง ออกแบบ และนำแผนงานหรือโครงการของรัฐไปปฏิบัติ ซึ่งการพัฒนากระบวนการการมีส่วนร่วม อาจทำได้โดยการสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ การติดต่อสื่อสารกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน การกระจายอำนาจหรือการเสริมพลังให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น และการร่วมมือกับองค์กรที่มีชื่อองค์กรของรัฐ (NGOs)

(3) การคาดการณ์ได้ (Predictability) กฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ควรจะสามารถกำกับดูแลสังคมได้ มีการบังคับใช้ด้วยความยุติธรรมและคงเส้นคงวา โดยกฎหมายนั้นควรจะเป็นระบบเดียวกันที่ใช้ได้ครอบคลุมทั้งภาครัฐ หน่วยงานสนับสนุนต่าง ๆ ภาคเอกชน และผู้ประกอบการส่วนตัว

(4) ความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลข่าวสารควรจะให้สาธารณชนเข้าถึงได้และควรมีความชัดเจนในเรื่องกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางเศรษฐกิจที่ทันสมัยจะสามารถช่วยให้ภาคเอกชนสามารถตัดสินใจทางเศรษฐกิจได้และช่วยยับยั้งการทุจริตได้อีกด้วย

ทั้งนี้ ในแต่ละองค์ประกอบนั้นมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยง สนับสนุนและส่งเสริมซึ่งกันและกัน

2.1.2.4 คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (United Nations Economic and Social Commission for Asia and The Pacific: UNESCAP) กล่าวว่า ธรรมนูญประกอบด้วย 8 หลัก ได้แก่

(1) การมีส่วนร่วม (Participatory) หลักสำคัญของธรรมนูญ คือ การมีส่วนร่วมของสมาชิกทั้งหญิงและชายในการตัดสินใจที่สำคัญ ซึ่งการมีส่วนร่วมสามารถทำได้โดยอิสระ ไม่มีการบังคับ สมาชิกเต็มใจให้ความร่วมมือด้วยตนเอง หรือมีส่วนร่วมผ่านหน่วยงานสถาบัน หรือผู้แทนตามระบอบประชาธิปไตย

(2) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) ในสังคมประกอบด้วยบุคคลจำนวนมากที่มีความหลากหลายทางความคิด หลักธรรมาภิบาลจึงมุ่งเน้นการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอม ในช่วงเวลาที่สังคมมีความต้องการที่แตกต่างกัน โดยการหาฉันทามติที่สามารถบรรลุความต้องการของสังคมโดยรวม รวมทั้งมุมมองระยะยาวเพื่อการพัฒนามนุษย์อย่างยั่งยืน และบรรลุเป้าหมายของการพัฒนา ทั้งนี้ การมุ่งเน้นฉันทามติจะต้องเข้าใจถึงประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และบริบททางสังคมนั้น ๆ

(3) ความร่วมรับผิดชอบ (Accountable) ความร่วมรับผิดชอบเป็นหลักสำคัญของหลักธรรมาภิบาล ซึ่งมีได้หมายความว่าความรับผิดชอบของรัฐบาลเพียงเท่านั้น หากแต่รวมถึงภาคเอกชนและองค์กรภาคประชาสังคมที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยต้องรับผิดชอบต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจและการกระทำของตน ซึ่งความรับผิดชอบนี้ ไม่สามารถบังคับใช้ได้หากไม่มีความโปร่งใสและหลักนิติธรรม

(4) ความโปร่งใส (Transparent) หมายถึง การตัดสินใจและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ถูกต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม (Rule of Law) หรือกฎระเบียบต่าง ๆ และยังหมายความว่ารวมถึงการที่บุคคลซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจหรือการบังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยตรงและอิสระ รวมทั้งการมีข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอและอยู่ในรูปแบบที่เข้าใจได้ง่าย

(5) การตอบสนอง (Responsive) หมายถึง การที่สถาบันต่าง ๆ จะต้องตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในกรอบระยะเวลาที่เป็นเหตุเป็นผล

(6) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) หมายถึง การสร้างผลผลิตที่ตอบสนองความต้องการของสังคม ในขณะที่ต้องเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า รวมถึงเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและรักษาสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

(7) ความเสมอภาค (Equity and Inclusiveness) ความเป็นอยู่ที่ดีของสังคมนั้นขึ้นอยู่กับว่าสมาชิกในสังคมมีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคม และไม่รู้สึกรู้ว่าตนถูกตัดขาดออกจากกระแสหลักของสังคม โดยเฉพาะกลุ่มคนที่เปราะบางมากที่สุดในสังคม ต้องได้มีโอกาสที่จะปรับปรุงหรือรักษาไว้ซึ่งความเป็นอยู่ที่ดีของตน

(8) หลักนิติธรรม (Rule of Law) ตามหลักธรรมาภิบาลนั้น ต้องการความถูกต้องของกฎหมายที่มีการบังคับใช้อย่างเป็นธรรม เท่าเทียม ปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยของสังคม การบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรมจะเกิดขึ้นได้ต้องมีศาล หรือตุลาการที่เป็นธรรม และเป็นอิสระ รวมถึงมีตำรวจที่ซื่อตรง

2.1.2.5 โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Development Programme: UNDP) ได้ทบทวนและให้นิยามใหม่ว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อจัดการกิจการของประเทศชาติบ้านเมือง รวมทั้งยังได้ กำหนดคุณลักษณะของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลซึ่งได้นำเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนามนุษย์เข้ามารวมไว้ด้วย รวม 9 ประการ ดังนี้

(1) การมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การที่ทั้งผู้หญิงและผู้ชายควรมีสิทธิ ออกเสียงในการกำหนดนโยบาย ทั้งโดยตรงหรือผ่านสถาบันที่ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งเป็นตัวแทน ของตน การมีส่วนร่วมนั้นเป็นการสร้างเสรีภาพในการรวมกลุ่มและแสดงความคิดเห็น รวมทั้ง ความสามารถในการมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์

(2) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง กรอบของกฎหมายควรมีความยุติธรรม และมีการบังคับใช้อย่างเป็นกลาง เท่าเทียม โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

(3) ความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การดำเนินการ สถาบัน และข้อมูล ข่าวสาร ซึ่งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องควรจะเข้าถึงได้ง่าย ทันที และมีข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอ เพื่อให้เข้าใจง่ายและสามารถตรวจสอบได้

(4) การตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง สถาบันและการดำเนินการต่าง ๆ ควรจะเตรียมพร้อมแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

(5) ความสอดคล้องกัน (Consensus Orientation) หมายถึง ตามหลักธรรมาภิบาล ควรจะมีการไกล่เกลี่ยประนีประนอมกันเมื่อมีความเห็นต่าง เพื่อให้เกิดฉันทามติบนความพึงพอใจ แก่กลุ่มบุคคลนั้น หรือความเป็นไปได้ในทางนโยบายและขั้นตอนการปฏิบัติ

(6) ความเสมอภาค (Equity) หมายถึง ทั้งเพศหญิงและชายควรมีโอกาส เท่าเทียมกันในการพัฒนาหรือดำรงไว้ซึ่งความเป็นอยู่ที่ดี

(7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) หมายถึง สถาบัน และการดำเนินการต่าง ๆ ควรจะสร้างให้เกิดผลลัพธ์ที่ตอบสนองความต้องการและเป็นการใช้ ทรัพยากรอย่างคุ้มค่ามากที่สุด

(8) ความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจ นโยบายไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคมควรมีความรับผิดชอบต่อ ต่อสาธารณะ และผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย การรับผิดชอบต่อส่วนนี้แตกต่างกันขึ้นอยู่กับองค์กรและไม่ว่า จะเป็นการตัดสินใจภายในหรือภายนอกองค์กร

(9) วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) หมายถึง ผู้นำและประชาชน ควรจะมีมุมมองระยะยาวบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาลและการพัฒนามนุษย์ ร่วมกัน



กับความรู้สึกว่าอะไรที่จำเป็นต่อการพัฒนา ซึ่งทุกคนควรจะเข้าใจประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และความซับซ้อนทางสังคมเพื่อเป็นรากฐาน

2.1.2.6 องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co - Operation and Development: OECD) ให้คำจำกัดความของคำว่า Good governance เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่และความร่วมมือระหว่างกันของคณะกรรมการฝ่ายจัดการ และผู้มีส่วนได้เสียและยังเป็นกรอบของโครงสร้างแนวทางปฏิบัติและการติดตามการประเมินผลการดำเนินการขององค์กร เพื่อการบรรลุผลตามพันธกิจ<sup>38</sup> ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ คือ การมีส่วนร่วม (Participation) ความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิดชอบ (Accountability) หลักนิติธรรม (Rule of Law) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) และความเสมอภาค (Equity) และอื่น ๆ

2.1.2.7 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) เป็นองค์กรภาครัฐของประเทศไทยที่ได้มีการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในระบบราชการไทย โดยให้ความหมายของคำว่า “หลักธรรมาภิบาลของการบริหารราชการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework)” ประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย ดังนี้

1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วย

(1) ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวก และลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ล้าสมัยและไม่มีความจำเป็น

(2) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร มีการวางแผน การปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชนสร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

(3) การตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวังหรือความต้องการของประชาชน ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

<sup>38</sup> สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2558). *แนวทางธรรมาภิบาลของ ก.ล.ต. (Code of Governance)* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: ก.ล.ต.

## 2) ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วย

(1) ภาระรับผิดชอบหรือสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบ การรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย ที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไข หรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

(2) เปิดเผยหรือโปร่งใส (Transparency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการ ต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปได้โดยง่าย

(3) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจ ของกฎหมายกฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติและคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ

(4) ความเสมอภาค (Equity) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องให้บริการ อย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพ ทางการหรือสุขภาพ สถานะของบุคคลฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่น ๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึง บริการสาธารณะของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

## 3) ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วย

(1) การมีส่วนร่วม (Participation) หรือการพยายามแสวงหาคฉันทามติ (Consensus Oriented) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้ง เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา หรือประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหาหารือร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานและร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหา ฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้อง ไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

(2) การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการ ควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจ และการดำเนินการให้แก่ ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม

4) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วย  
 คุณธรรม (Morality) หรือจริยธรรม (Ethics) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการ  
 ต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นอย่างดีอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และ  
 ตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้ง ยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับ  
 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน  
 และจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจน คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย 8 ประการ  
 (I AM READY) ได้แก่

I - Integrity ซื่อสัตย์และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง

A - Activeness ทำงานเชิงรุก คิดเชิงบวกและมีจิตบริการ

M - Morality มีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม

R - Responsiveness คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง

E - Efficiency มุ่งเน้นประสิทธิภาพ

A - Accountability ตรวจสอบได้

D - Democracy ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย

Y - Yield มุ่งผลสัมฤทธิ์

2.1.2.8 สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.)  
 ได้นำหลักธรรมาภิบาลของ OECD มาประยุกต์ใช้ ซึ่งให้นิยามว่า ธรรมาภิบาลเป็นเรื่อง  
 ของความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่ และความร่วมมือระหว่างกันของคณะกรรมการฝ่ายจัดการ  
 และผู้มีส่วนได้เสียและยังเป็นกรอบของโครงสร้างแนวทางปฏิบัติและการติดตามการประเมินผล  
 การดำเนินการขององค์กรเพื่อการบรรลุผลตามพันธกิจ โดยได้กำหนดกรอบธรรมาภิบาลสำหรับ  
 กรรมการผู้บริหาร และพนักงาน ประกอบด้วย

1) ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ (Accountability)

2) ความสำนึกในหน้าที่อย่างเต็มความสามารถและมีประสิทธิภาพ  
 (Responsibility)

3) ความเคารพในสิทธิและการปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างสุจริตและเท่าเทียมกัน  
 รวมถึงการให้โอกาสผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมอย่างเป็นธรรม (Equitable Treatment and  
 Participation)

4) การเปิดเผยข้อมูลและการดำเนินงานด้วยความโปร่งใสตรวจสอบได้  
 (Transparency)

5) การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน (Internal Control and Internal Audit)

6) การเพิ่มมูลค่าให้แก่ตลาดทุนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (Value Creation) โดยการพัฒนา ปรับปรุง และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

7) การวางกรอบจริยธรรมและจรรยาบรรณ (Code of Conduct and Code of Ethics)

2.1.2.9 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) อธิบายว่า ธรรมนูญบาลมา จากคำว่า “ธรรม” (แปลว่า คุณความดี) รวมกับคำว่า “อภิ” (แปลว่า ยิ่ง) และคำว่า “บาล” (แปลว่า ปกครองหรือเลี้ยงดู) ดังนั้น คำว่า “ธรรมนูญบาล” จึงหมายถึง การบริหารหรือการปกครอง ที่มีความถูกต้อง มีความยุติธรรม และมีคุณความดีอย่างยิ่ง ซึ่งตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “Good Governance” และหมายถึงการปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึงการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ธรรมที่ใช้ในการบริหารงานนี้มีความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ หากได้มีความหมายเพียงหลักธรรมทางศาสนาเท่านั้น แต่รวมถึงศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวง ซึ่งวิญญูชนพึงมีและพึงประพฤติปฏิบัติ อาทิ ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก เป็นต้น<sup>39</sup>

จากนิยามความหมายของหลักธรรมนูญบาลที่แต่ละหน่วยงานได้กำหนดไว้นั้น จะเห็นได้ว่ามีการให้นิยามที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน หากแต่แตกต่างกันที่จำนวน องค์ประกอบของหลักธรรมนูญบาลและเป็นการปรับนิยามให้เหมาะสมกับบริบทการทำงาน ของหน่วยงานตน

### 2.1.3 ความสำคัญของหลักธรรมนูญบาลในการบริหารกิจการบ้านเมือง

หลักธรรมนูญบาลเป็นหลักการที่ใช้ในการปกครอง บริหาร จัดการ และควบคุมดูแล กิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามครรลองธรรม ยังหมายความรวมถึงการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งภาครัฐและภาคเอกชนสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติได้<sup>40</sup> อย่างไรก็ตาม ธรรมที่ใช้ในการบริหารงานตามหลักธรรมนูญบาลนี้ จะมีความหมายและขอบเขตที่กว้างกว่าหลักธรรมในทาง ศาสนา กล่าวคือ นอกจากจะมีความหมายถึงหลักธรรมทางศาสนาแล้ว ยังรวมความไปถึง

<sup>39</sup> ปธาน สุวรรณมงคล. (2558). *การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมนูญบาล*. กรุงเทพฯ: แก่นจันทร์ การพิมพ์. หน้า 4 – 5.

<sup>40</sup> CIPFA and IFAC. (2014). International framework: good governance in the public sector. *Research paper for accounting & finance*. Document developed jointly by the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) and the International Federation of Accountants (IFAC). July. pp. 16-18.

หลักศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม มโนธรรม ตลอดจนความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวงซึ่งวิญญูชน<sup>41</sup> (Person of Ordinary Prudence) พึงยึดถือและประพฤติปฏิบัติ โดยไม่ยอมให้มีการแทรกแซงหรือครอบงำจากอำนาจที่ไม่ชอบใด ๆ มาเป็นเหตุให้ต้องละเลยหรือเพิกเฉยต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล

วิกฤตการณ์การเงินในเอเชีย (Asian Financial Crisis) พ.ศ. 2540 ส่งผลให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจแก่ประเทศไทย และมีผลกระทบต่อสังคมไทย โดยมีสาเหตุสำคัญอันเกิดจากการบริหาร การปกครอง และการดำเนินนโยบายของรัฐบาล<sup>42</sup> นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต่างมีความบกพร่องและขาดการบริหารจัดการที่ดีและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีการทุจริตและประพฤติมิชอบ ขาดคุณธรรม และจริยธรรม ประกอบกับสถานการณ์ด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมมีพลวัตและเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว แต่โครงสร้างและการบริหารจัดการภาครัฐยังขาดความยืดหยุ่นและไร้ประสิทธิภาพ ข้าราชการยังคงยึดมั่นกับทัศนคติในการทำงานแบบเดิม โดยมีแนวคิดทางค่านิยมที่ถือว่าข้าราชการเป็นผู้ปกครองและมีฐานะเป็นนายของประชาชน ซึ่งการใช้บริการภาครัฐ (Government Service) จะต้องดำเนินการยื่นคำขอและยื่นเอกสารต่าง ๆ และต้องได้รับการพิจารณาอนุญาตจากข้าราชการ การดำเนินการภาครัฐไม่ถือว่าเป็นการบริการประชาชน ไม่มีแนวคิดสร้างสรรค์และระบบวิธีการดำเนินงานให้สอดคล้องกับ

<sup>41</sup>วิญญูชน (Person of Ordinary Prudence or Reasonable Man) หมายถึง บุคคลซึ่งรู้ผิดรู้ชอบตามปรกติ ซึ่งคำนี้ปรากฏในบทบัญญัติกฎหมาย เช่น มาตรา 323 วรรคสอง มาตรา 473 (1) หรือมาตรา 553 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 323 ถ้าวัตถุแห่งหนี้เป็นอันให้ส่งมอบทรัพย์สินเฉพาะสิ่ง ท่านว่าบุคคลผู้ชำระหนี้จะต้องส่งมอบทรัพย์สินตามสภาพที่เป็นอยู่ในเวลาที่จะพึงส่งมอบ

ลูกหนี้จำต้องรักษาทรัพย์สินไว้ด้วยความระมัดระวังเช่นอย่างวิญญูชนจะพึงสงวนทรัพย์สินของตนเอง จนกว่าจะได้ส่งมอบทรัพย์สินนั้น

มาตรา 473 ผู้ขายย่อมไม่ต้องรับผิดชอบในกรณีดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

(1) ถ้าผู้ซื้อได้รู้อยู่แล้วแต่ในเวลาซื้อขายว่ามีความชำรุดบกพร่องหรือควรจะได้รู้เช่นนั้นหากได้ใช้ความระมัดระวังอันจะพึงคาดหมายได้แต่วิญญูชน

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา 553 ผู้เช่าจำต้องสงวนทรัพย์สินที่เช่านั้นเสมือนกับที่วิญญูชนจะพึงสงวนทรัพย์สินของตนเอง และต้องบำรุงรักษาทั้งทำการซ่อมแซมเล็กน้อยด้วย

<sup>42</sup>การตัดสินใจที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การประกาศลอยตัวค่าเงินบาทของรัฐบาล โดยมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี (25 พฤศจิกายน 2539 ถึง 8 พฤศจิกายน 2540) อันเนื่องมาจากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดสะสม หนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้น ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มีหนี้เสียเพิ่มมากขึ้น การขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสถาบันการเงิน และการโจมตีค่าเงินบาท

ความเปลี่ยนแปลงของสังคมยุคใหม่ จึงเป็นผลให้เกิดปัญหาทั้งในระดับโครงสร้าง นโยบาย และการปฏิบัติ ซึ่งมีปัญหาสำคัญที่สรุปได้ ดังนี้<sup>43</sup>

(1) เกิดปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ<sup>44</sup> (Corruption and Wrongful Conduct) ในภาครัฐเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้รัฐเกิดความเสียหายด้านงบประมาณแผ่นดิน การปฏิบัติราชการ และการบริการสาธารณะ ทำให้ภาครัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่

(2) ภาครัฐขาดหลักเกณฑ์และกลไกในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีและมีประสิทธิภาพ ขาดการพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง (Political) เศรษฐกิจ (Economic) และสังคม (Social) ภายนอก

(3) บุคลากรภาครัฐขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความชำนาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีค่านิยม (Values) ที่ถือตนว่าเป็นผู้ปกครอง<sup>45</sup> จึงไม่เน้นการให้บริการแก่ประชาชน นอกจากนี้บุคลากรภาครัฐยังไม่สามารถปรับตัวให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของแนวคิดในระบบราชการสมัยใหม่ จึงทำให้การดำเนินงานในภาพรวมยังไร้ประสิทธิภาพ และส่งผลให้การบริหารงานแผ่นดินไม่อาจบรรลุผลสำเร็จได้

(4) กระบวนการในการตัดสินใจและการบริหารจัดการของภาครัฐยังมีลักษณะที่ขาดความโปร่งใส และไม่มีหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนผู้ใช้บริการ ทำให้การบริหารจัดการโดยภาพรวมไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ และการดำเนินการภาครัฐยังไม่อาจจัดสรรการใช้ทรัพยากร<sup>46</sup> (Resource Allocation) ของรัฐให้เกิด

<sup>43</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.). (2552). *คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)*. หน้า 4.

<sup>44</sup>หลังจากที่ประเทศไทยจะประกาศลอยตัวค่าเงินบาท เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 แล้ว ต่อมาในวันที่ 11 ตุลาคม 2540 จึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมาตรา 297 วรรคหนึ่ง กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน

มาตรา 297 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

๑๑๑

๑๑๑

<sup>45</sup>การถือตนของข้าราชการว่าเป็นผู้ปกครองเป็นผลมาจากระบบราชการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ที่ถือว่าข้าราชการถือเป็นผู้แทนและกระทำการในนามของพระมหากษัตริย์

<sup>46</sup>การจัดสรรการใช้ทรัพยากรในภาครัฐ เป็นการจัดมอบหรือจัดแบ่งทรัพยากรให้กับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม เพื่อปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามเป้าหมายและ

ประโยชน์สูงสุดในการให้บริการแก่ประชาชน นอกจากนี้ ยังขาดระบบที่มีประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาด้านการดำเนินการที่ผิดจรรยาบรรณและการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่<sup>47</sup>

(5) ขาดการเผยแพร่ความรู้และสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชน รวมทั้ง ไม่ได้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบริหารราชการให้แก่ประชาชนทราบ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้รับการฝึกอบรม ในระเบียบ ข้อบังคับ และระบบการปฏิบัติราชการที่เปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานไม่ถูกต้องทำผิดกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ และไม่สามารถดำเนินการระบอบการตัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหาและตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของภาครัฐได้

ในช่วงศตวรรษที่ 21 สังคมโลกได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ภาครัฐต้องดำเนินการปรับเปลี่ยนบทบาทและหน้าที่ของตนเพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ นโยบายรัฐในยุคนี้ได้เพิ่มการดำเนินการภายใต้ระบบคิดในเรื่องการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ซึ่งสอดคล้องกับระบบทุนนิยมแบบเสรี (Liberal Capitalism) ยุคใหม่ซึ่งประกอบด้วย การส่งเสริมและพัฒนา ระบบความรู้และความมั่นคงทางเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงต้องดำเนินการปกครองโดยมีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีการเปิดเสรีโดยใช้ระบบกลไกตลาดในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ รวมทั้ง

---

นโยบายแห่งรัฐ ทั้งนี้ การจัดสรรทรัพยากรมีความสำคัญต่อระบบการบริหารงานคุณภาพ เนื่องจากทรัพยากรถือเป็นต้นทุนการผลิตและการบริการ และการใช้ทรัพยากรที่เหมาะสมและถูกต้องถือเป็นจุดเริ่มต้นของคุณภาพ

<sup>47</sup>ความหมายของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นไปตามคำนิยามตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554)

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐ ในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

มีการเพิ่มบทบาทและส่งเสริมให้เครือข่ายขององค์กรประชาสังคมสามารถเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของสังคมการเมือง<sup>48</sup>

ในด้านความสำคัญของลัทธิธรรมาภิบาลนั้น แนวคิดเกี่ยวกับลัทธิธรรมาภิบาลได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการที่สนับสนุนสังคมประชาธิปไตย (Social Democracy) โดยในประเทศไทยได้ดำเนินการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>49</sup> ซึ่งมีการกำหนดบทบัญญัติต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กับลัทธิธรรมาภิบาล โดยหากมีการนำแนวคิดตามลัทธิธรรมาภิบาลให้ปรากฏเป็นรูปธรรมและนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ย่อมจะทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองและการปกครอง สามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งจะส่งผลให้การบริหารงานแผ่นดินของรัฐมีการตอบสนองตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยดำเนินการไปด้วยความเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของภาคประชาชนและองค์กรระหว่างประเทศสามารถทำงานด้วยความโปร่งใสช่วยแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ทำให้ช่วยลดปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ได้อีกประการหนึ่ง<sup>50</sup>

#### 2.1.4 หลักกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับลัทธิธรรมาภิบาลและหลักความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

บทบาทและหน้าที่ของรัฐตามแนวคิดของการปกครองของรัฐเสรีประชาธิปไตย คือ การทำหน้าที่ในการบริหารและปกครองประเทศให้ระบบสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และการปกครองได้รับการพัฒนาเจริญก้าวหน้า และเติบโตอย่างสมดุล โดยดำเนินการให้เกิดความสุขแก่ประชาชนส่วนรวม (the Public) และสร้างความมั่นคง (Security) ให้แก่ประเทศ ทั้งนี้ รัฐบาลจะต้องดำเนิน

<sup>48</sup>ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. หน้า 11.

<sup>49</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ปรากฏในคำปรารภว่าซึ่งอยู่ในตอนต้นของรัฐธรรมนูญว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยได้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ

<sup>50</sup>สถาบันพระปกเกล้า. (2548). *โครงการขยายผลเพื่อนำตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีระดับองค์กรไปสู่การปฏิบัติ*. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. หน้า 2 - 2.



การบริหารและจัดบริการสาธารณะที่จำเป็นให้แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพโดยดำเนินการต่าง ๆ ดังนี้<sup>51</sup>

(1) มีการวางแผนงานและกำหนดทิศทาง รวมทั้งนโยบายในการพัฒนาประเทศ ไปสู่ออนาคตโดยมุ่งหมายให้เศรษฐกิจและสังคมโดยรวมสามารถพัฒนาไปในหนทางที่ถูกต้องเหมาะสม และดีที่สุด<sup>52</sup> สร้างสรรค์การปฏิบัติงานภาครัฐ (Creative Ability in Governmental Function) ให้เกิดความเจริญก้าวหน้าและมีความทัดเทียมกับอารยประเทศภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

(2) บริหารงานแผ่นดินโดยปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ มีการจัดระบบและวิธีการบริหารงานเพื่อให้ทุกหน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยการชี้แนะแนวทางและวางกรอบการดำเนินงานที่มีความชัดเจน มีความยืดหยุ่นและเหมาะสม เพื่ออำนวยความสะดวกให้ภาคเอกชน (Private Sector) สามารถประกอบกิจกรรมได้อย่างราบรื่นและเป็นไปตามเป้าหมายและนโยบายของรัฐที่วางไว้

(3) จัดระบบการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในสิ่งที่จำเป็น<sup>53</sup> โดยให้มีความพร้อมสำหรับประชาชนที่จะเข้าใช้บริการ และสามารถรองรับความต้องการของประชาชนได้ทุกระดับชั้นอย่างมีความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน (Equality and Inclusiveness)

<sup>51</sup> ชงชัย สันติวงษ์. 2539. *การบริหารของรัฐในยุคโลกาภิวัตน์*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี. หน้า 7-8.

<sup>52</sup> สำหรับประเทศไทย การดำเนินการด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจะวางหลักการสำคัญไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (National Economic and Social Development Plan) โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ได้จัดทำขึ้นโดยได้น้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาประเทศเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 9 ถึง ฉบับที่ 11 เพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันและช่วยให้สังคมไทยสามารถยืนหยัดอยู่ได้อย่างมั่นคง เกิดภูมิคุ้มกัน และมีการบริหารจัดการความเสี่ยงอย่างเหมาะสม โดยให้มีส่วนร่วมของภาคีในการพัฒนาทุกภาคส่วนทั้งในระดับกลุ่มอาชีพ ระดับภาค และระดับประเทศในทุกชั้นตอนอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง เพื่อร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาประเทศ รวมทั้งร่วมจัดทำรายละเอียดยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อมุ่งสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

<sup>53</sup> การจัดบริการสิ่งที่จำเป็น คือ การจัดบริการพื้นฐานสำคัญที่รัฐพึงต้องจัดให้แก่ประชาชนเพื่อการดำรงชีพ ซึ่งได้แก่ จัดให้มีงานทำ บริการส่งเสริมอาชีพ บริการด้านการศึกษาและความรู้ จัดการด้านสาธารณสุขโลก และสาธารณสุขการ จัดสวัสดิการแก่ประชาชน และการรักษาพยาบาล

การดำเนินการดังกล่าวให้บรรลุผลต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือ ซึ่งกฎหมายนั้นต้องมีมาตรการ (Sanction) ในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามนโยบายแห่งรัฐและเจตจำนงร่วมกันของประชาชน ซึ่งจะต้องมีการรับรองและคุ้มครองต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และมีการประกันการทำงานของรัฐบาลเพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจและเคารพต่อกฎหมาย หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งที่ต้องกำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย

ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้บังคับและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดความโปร่งใส มีความเท่าเทียมกัน และป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ ซึ่งนับตั้งแต่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2540 รัฐบาลได้พยายามเสริมสร้างให้มีหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐโดยการบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีการดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้<sup>54</sup>

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>55</sup> ได้กำหนดวางรากฐานของหลักธรรมาภิบาล ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างความโปร่งใสในการบริหารประเทศ (Transparency of National Administration) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (Inspection of the Exercise of State Power) การมีส่วนร่วม (Participation) ของทุกภาคส่วนทั้งระดับชาติ ท้องถิ่น ชุมชน และในทุกระดับตั้งแต่ร่วมรับรู้ไปจนถึงร่วมดำเนินการและร่วมรับผลที่เกิดขึ้น

(2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)<sup>56</sup> ได้วางหลักสำคัญว่า การบริหารจัดการประเทศต้องเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลให้เข้มแข็ง เพื่อให้เกิดระบบการบริหารและจัดการ (Administration and Management) ที่ดีซึ่งจะไปตามหลักธรรมาภิบาลอันเป็นยุทธศาสตร์สำคัญ (Important Strategy) ที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาที่สะสมจนถึงขั้นวิกฤติทั้งในภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง นอกจากนี้ รัฐบาลจะต้องส่งเสริมค่านิยม และวิถีปฏิบัติที่ซื่อสัตย์

<sup>54</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.). (2552). *คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)*. หน้า 4-5.

<sup>55</sup>ทั้งนี้ ประเทศไทยได้ดำเนินการต่อเนื่องหลักการดังกล่าวไปยังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีกสองฉบับคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นฉบับที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนี้

<sup>56</sup>นอกจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งสองฉบับนี้แล้ว รัฐบาลยังได้กำหนดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่องมายังแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ อีกสามฉบับ คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)

มีความรับผิดชอบ ถูกต้อง เป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยเฉพาะการลงโทษแก่ผู้กระทำ ความผิดอันเป็นองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลดังกล่าว ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้าง ให้เกิดขึ้นทั้งในวงการภาครัฐและภาคเอกชนอันเป็นเงื่อนไขสำคัญของการจัดและป้องกันปัญหา การทุจริตและประพฤติมิชอบ ในกรณีนี้ จะต้องมีการระเบียบที่เป็นกติกากำหนดบังคับไว้ และต้องปลูกฝังลงไปในระบบการสร้างคนรุ่นใหม่ตั้งแต่เยาว์วัย

(3) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2542 และมีผลใช้ บังคับ (Application) ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 เป็นต้นไป ซึ่งเป็นไปตามข้อ 2<sup>57</sup> โดยข้อ 4.2<sup>58</sup> กำหนด การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของ

<sup>57</sup>ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

<sup>58</sup>ข้อ 4.2 ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของ หลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

(1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับ ของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้ กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

(2) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้ คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

(3) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไก การทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความ ถูกต้องชัดเจนได้

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

(5) หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่ แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

(6) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ ส่วนรวม โดยณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

หลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

(4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยมาตรา 3/1 วรรคหนึ่ง<sup>59</sup> ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ โดยมีประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่าเชิงภารกิจแห่งรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น กระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น กระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการสนองตอบความต้องการของประชาชน โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

(5) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (Government Gazette) เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2546<sup>60</sup> และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2546 ซึ่งเป็นไปตามนัยมาตรา 2<sup>61</sup> โดยกำหนดเป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ในมาตรา 6<sup>62</sup> คือ เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น

---

<sup>59</sup>มาตรา 3/1 การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

๑๓๑

๑๓๑

<sup>60</sup>พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 100 ก ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2546

<sup>61</sup>มาตรา 2 พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

<sup>62</sup>มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

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

มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ และมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

(6) หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้ระบุไว้ใน มาตรา 74 วรรคหนึ่ง<sup>63</sup> และมาตรา 78<sup>64</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

นอกจากหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการนำมาเป็นหลักเกณฑ์ของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 แล้ว

<sup>63</sup> มาตรา 74 บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>64</sup> มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

(2) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น 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

ยังมีหลักสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ บริการสาธารณะ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการดำเนินกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยรวม

### 2.1.5 การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

นอกจากบทบัญญัติกฎหมายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวแล้ว ยังมี การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งหากพิจารณาตามทฤษฎีของหลักธรรมาภิบาล (Theory of Good Governance) ที่ได้กล่าวมาแล้วจะพบว่า มีบทบัญญัติต่าง ๆ ที่สำคัญ ดังนี้

(1) การมีส่วนร่วม พระราชบัญญัตินี้มีการกำหนดไว้บทบัญญัติของหมวด 2 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการในการป้องกันการทุจริต ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

(1.1) การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ (Observation) ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 16<sup>65</sup>)

(1.2) นอกจากการกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) ตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐแล้ว คณะกรรมการ ค.ป.ท. อาจกำหนดวิธีการ โดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่ออำนวยความสะดวกให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้ (มาตรา 17<sup>66</sup>)

(1.3) การให้มีผู้สังเกตการณ์ (Observer) ในการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างและร่างเอกสารเชิญชวน

<sup>65</sup>มาตรา 16 เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดไว้ในหมวดนี้

<sup>66</sup>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

จนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการ แล้วให้รายงานความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท. ทราบด้วย (มาตรา 18<sup>67</sup>)

(2) หลักนิติธรรม ในพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายซึ่งมีอำนาจหน้าที่ (Power and Duty) เสนอแนะแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม (มาตรา 24 (2)<sup>68</sup>)

(3) ความโปร่งใส โดยพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้การจัดการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องสอดคล้องกับหลักการ โปร่งใส โดยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุต้องกระทำโดยเปิดเผย (มาตรา 8 (2)<sup>69</sup>)

<sup>67</sup>มาตรา 18 ข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้จัดทำเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอ โดยฝ่ายหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอต้องตกลงกันว่าจะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และให้มีผู้สังเกตการณ์ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างและร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการ โดยผู้สังเกตการณ์ต้องมีความเป็นกลางและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการการจัดซื้อจัดจ้างนั้น แล้วให้รายงานความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท. ทราบด้วย

แนวทางและวิธีการในการดำเนินงาน โครงการ แบบของข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

<sup>68</sup>มาตรา 24 ให้คณะกรรมการนโยบายมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี

(2) เสนอแนะแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>69</sup>มาตรา 8 การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐ และต้องสอดคล้องกับหลักการ ดังต่อไปนี้

(1) คุ้มค่า โดยพัสดุที่จัดซื้อจัดจ้างต้องมีคุณภาพหรือคุณลักษณะที่ตอบสนองวัตถุประสงค์ในการใช้งานของหน่วยงานของรัฐ มีราคาที่เหมาะสม และมีแผนการบริหารพัสดุที่เหมาะสมและชัดเจน

(2) โปร่งใส โดยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุต้องกระทำโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการปฏิบัติต่อผู้ประกอบการทุกรายโดยเท่าเทียมกัน มีระยะเวลาที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการยื่นข้อเสนอ มีหลักฐานการดำเนินงานชัดเจน และมีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุในทุกขั้นตอน

ฯลฯ

ฯลฯ

(4) การตอบสนอง ซึ่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้สัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือที่ได้ลงนามแล้วอาจแก้ไขได้หากเป็นการตอบสนองเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 97 (3)<sup>70</sup> และยังกำหนดให้การตกลงกับคู่สัญญาที่จะบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงนั้น ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาได้หากเป็นการตอบสนองเพื่อประโยชน์สาธารณะ (มาตรา 103 วรรคสอง<sup>71</sup>)

(5) การดำเนินการร่วมกันโดยฉันทามติ พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้จัดทำเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอ โดยทั้งสองฝ่ายทำความตกลงกันว่าจะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง (มาตรา 18) ส่วนการดำเนินงานของหน่วยราชการนั้น กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ร่วมกันจัดทำโครงสร้างกรมบัญชีกลาง (Comptroller General's Department) กรอบอัตรากำลังข้าราชการและพนักงานราชการ และกำหนดงบประมาณ รวมทั้งการดำเนินการอื่นใดอันจำเป็น เพื่อรองรับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง (มาตรา 132<sup>72</sup>)

<sup>70</sup>มาตรา 97 สัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือที่ได้ลงนามแล้วจะแก้ไขไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่จะพิจารณาอนุมัติให้แก้ไขได้

(1) เป็นการแก้ไขตามมาตรา 93 วรรคห้า

(2) ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องแก้ไขสัญญาหรือข้อตกลง หากการแก้ไขนั้นไม่ทำให้หน่วยงานของรัฐเสียหายประโยชน์

(3) เป็นการแก้ไขเพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐหรือประโยชน์สาธารณะ

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>71</sup>มาตรา 103 ในกรณีที่มีเหตุบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงต่อไปนี้ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่จะบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงกับคู่สัญญา

(1) เหตุตามที่กฎหมายกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

การตกลงกับคู่สัญญาที่จะบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาได้เฉพาะในกรณีที่ เป็นประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐโดยตรงหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อแก้ไขข้อเสียเปรียบของหน่วยงานของรัฐในการที่จะปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้นต่อไป

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>72</sup>มาตรา 132 ให้กระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ก.พ. สำนักงานงบประมาณ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องร่วมกันจัดทำโครงสร้างกรมบัญชีกลาง กรอบอัตรากำลังข้าราชการและพนักงานราชการ และกำหนดงบประมาณ รวมทั้งการดำเนินการอื่นใดอันจำเป็น เพื่อรองรับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกรมบัญชีกลางตามพระราชบัญญัตินี้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ



(6) ความเป็นธรรมและความเท่าเทียม ทั้งนี้ พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องสอดคล้องกับหลักการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม (Fair Competition) และมีการปฏิบัติต่อผู้ประกอบการทุกรายโดยเท่าเทียมกัน (มาตรา 8 (2))

(7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณ (Budget) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (มาตรา 6 วรรคหนึ่ง<sup>73</sup>) บัญญัติให้มีคณะกรรมการนโยบายซึ่งมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี (มาตรา 24 (2)) กำหนดให้กรมบัญชีกลางจัดทำรายงานเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการพร้อมข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐเสนอคณะกรรมการนโยบาย (มาตรา 48 วรรคหนึ่ง<sup>74</sup>) บัญญัติให้พิจารณาคัดเลือกผู้ยื่นข้อเสนอที่จะเข้ามาเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (มาตรา 106 วรรคหนึ่ง<sup>75</sup>) กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบกำหนดการประเมินผลการปฏิบัติงานอื่นนอกเหนือจากความสามารถในการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาก็ได้ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (มาตรา 108<sup>76</sup>) ส่วนเกณฑ์เรื่องประสิทธิผลนั้นมีบัญญัติไว้ร่วมกับหลักใน

<sup>73</sup>มาตรา 6 เพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าต่อภารกิจของรัฐ และป้องกันปัญหาการทุจริต ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ และกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

<sup>74</sup>มาตรา 48 ให้กรมบัญชีกลางมีหน้าที่รวบรวม วิเคราะห์ และประเมินผลการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้ และจัดทำรายงานเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการพร้อมข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐเสนอคณะกรรมการนโยบายอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

๑๓๑

๑๓๑

<sup>75</sup>มาตรา 106 เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐ ในการพิจารณาคัดเลือกผู้ยื่นข้อเสนอที่จะเข้ามาเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้หน่วยงานของรัฐประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ประกอบการที่เข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานของรัฐ

๑๓๑

๑๓๑

<sup>76</sup>มาตรา 108 ในกรณีที่เห็นสมควร รัฐมนตรีอาจออกระเบียบกำหนดการประเมินผลการปฏิบัติงานอื่นนอกเหนือจากความสามารถในการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาก็ได้ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และให้นำบทบัญญัติมาตรา 106 วรรคสามและวรรคสี่ มาใช้บังคับกับการประเมินผลการปฏิบัติงานอื่น โดยอนุโลม

เรื่องประสิทธิภาพโดยกำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุนั้น หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการมีสภาพและประสิทธิผล (มาตรา 8 (3)<sup>77</sup>)

(8) ความรับผิดชอบ โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุแต่ละครั้ง ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้รับผิดชอบการจัดซื้อจัดจ้างนั้น (มาตรา 61 วรรคหนึ่ง<sup>78</sup>) บัญญัติให้การดำเนินงานจ้างที่ปรึกษาแต่ละครั้ง ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษาเพื่อรับผิดชอบในการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษานั้น (มาตรา 74 วรรคหนึ่ง<sup>79</sup>) กำหนดให้การดำเนินงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างแต่ละครั้ง ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างนั้น (มาตรา 89 วรรคหนึ่ง<sup>80</sup>) บัญญัติให้การดำเนินการตามสัญญาหรือข้อตกลง ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุเพื่อรับผิดชอบการบริหารสัญญาหรือข้อตกลงและ

<sup>77</sup>มาตรา 8 การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐ และต้องสอดคล้องกับหลักการ ดังต่อไปนี้

(1) คู่ค้า โดยพัสดุที่จัดซื้อจัดจ้างต้องมีคุณภาพหรือคุณลักษณะที่ตอบสนองวัตถุประสงค์ในการใช้งานของหน่วยงานของรัฐ มีราคาที่เหมาะสม และมีแผนการบริหารพัสดุที่เหมาะสมและชัดเจน

๑๓๙

๑๓๙

(3) มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยต้องมีการวางแผนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุล่วงหน้า เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีกำหนดเวลาที่เหมาะสม โดยมีการประเมินและเปิดเผยผลสัมฤทธิ์ของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ

๑๓๙

๑๓๙

<sup>78</sup>มาตรา 61 ในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุแต่ละครั้ง ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้รับผิดชอบการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ซึ่งจะกระทำโดยคณะกรรมการการจัดซื้อจัดจ้างหรือเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งก็ได้

๑๓๙

๑๓๙

<sup>79</sup>มาตรา 74 ในการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษาแต่ละครั้ง ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษาเพื่อรับผิดชอบในการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษานั้น

๑๓๙

๑๓๙

<sup>80</sup>มาตรา 89 ในการดำเนินงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างแต่ละครั้ง ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างนั้น

๑๓๙

๑๓๙

การตรวจรับพัสดุ (มาตรา 100 วรรคหนึ่ง<sup>81</sup>) และกำหนดให้มีผู้ควบคุมงานซึ่งแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจเพื่อรับผิดชอบในการควบคุมงานก่อสร้างนั้น (มาตรา 101 วรรคหนึ่ง<sup>82</sup>)

### 2.1.6 หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่เกี่ยวข้องกับหลักความรับผิดชอบต่อสังคม

หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐและเอกชนต่างก็ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาล และได้นำหลักธรรมาภิบาล (Governance) นั้น นำมาใช้ในการบริหารองค์กรของตนเอง ต่อมาภาคเอกชนได้นำหลัก Corporate Social Responsibility (CSR) หรือความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ นำมาใช้ในการบริหารงานธุรกิจในองค์กรของตน และได้ดำเนินงานธุรกิจภายใต้หลักจริยธรรมและการกำกับที่ดีจนประสบความสำเร็จ ต่อมาได้มีกล่าวถึงหลักของ CSR ในภาคเอกชนมากขึ้น ภาครัฐจึงได้ให้ความสำคัญกับหลักของ CSR องค์กรภาครัฐจึงได้นำหลักการดังกล่าวนำมาใช้ในการบริหารงานควบคู่ไปกับหลักธรรมาภิบาล

1) ที่มาและความหมายของการทำกิจกรรมเพื่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR)

การบริหารองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนจะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมตามหลักของ CSR หรือความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ หมายความว่า การดำเนินธุรกิจภายใต้หลักจริยธรรมและการกำกับที่ดี ควบคู่ไปกับการใส่ใจดูแลรักษาสังคมและสิ่งแวดล้อมภายใต้หลักจริยธรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดีและนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาบูรณาการเพื่อไปสู่การดำเนินธุรกิจที่ประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืน<sup>83</sup>

<sup>81</sup>มาตรา 100 ในการดำเนินการตามสัญญาหรือข้อตกลง ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุเพื่อรับผิดชอบการบริหารสัญญาหรือข้อตกลงและการตรวจรับพัสดุ

๑๗๑

๑๗๑

<sup>82</sup>มาตรา 101 งานจ้างก่อสร้างที่มีขั้นตอนการดำเนินการเป็นระยะ ๆ อันจำเป็นต้องมีการควบคุมงานอย่างใกล้ชิดหรือมีเงื่อนไขการจ่ายเงินเป็นงวดตามความก้าวหน้าของงาน ให้มีผู้ควบคุมงานซึ่งแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจเพื่อรับผิดชอบในการควบคุมงานก่อสร้างนั้น

๑๗๑

๑๗๑

<sup>83</sup> วรมน บุญศาสตร์. (2559). *ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร: การรับรู้คุณภาพการบริการภาพลักษณ์องค์กร ความไว้วางใจ และพฤติกรรมของผู้บริโภคเจนเนอเรชั่น ซี*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาניתศศาสตร์และนวัตกรรม, คณะניתศศาสตร์และนวัตกรรมการจัดการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 23

ใน ค.ศ. 1992 หลังการประชุมระดับโลก (Earth Summit) ครั้งแรกที่กรุงริโอเดจาเนโร (Rio de Janeiro) ประเทศบราซิล (Brazil) ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่างก็เริ่มต้นตัวกับแนวคิดเรื่อง การพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นทิศทางใหม่ของการพัฒนาที่ไม่ใช่มุ่งเน้นแต่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่ต้องคำนึงถึงในเรื่องสังคมและสิ่งแวดล้อมด้วย ในขณะเดียวกันก็เริ่มมีกระแสกดดันองค์กรธุรกิจให้คำนึงถึงเรื่องดังกล่าวด้วยเช่นกัน และใน ค.ศ. 2000 กระแสของโลกในเรื่อง CSR เริ่มจริงจังและรุนแรงยิ่งขึ้น โดยองค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development ซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่ยอมรับระบบประชาธิปไตยและเศรษฐกิจการค้าเสรีมีประเทศสมาชิก ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา เครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศในสหภาพยุโรป ได้ออกแนวปฏิบัติสำหรับบริษัทข้ามชาติ หรือที่เรียกว่า OECD - Consensus ซึ่งแนวปฏิบัตินี้มีการปรับปรุงโดยเน้นในเรื่อง CSR อย่างเข้มข้น มีการเสนอแนะให้บริษัทข้ามชาติทำธุรกิจกับคู่ค้าทั่วโลกเฉพาะที่มี CSR เท่านั้น ธุรกิจใดไม่ทำ CSR ก็จะส่งสินค้าไปขายให้บริษัทข้ามชาติเหล่านี้ไม่ได้

## 2) การทำกิจกรรมเพื่อสังคม (CSR) ในประเทศไทย

CSR เข้ามาในช่วงกว่า 10 ปีที่ผ่านมา แต่การทำ CSR ถือว่าเป็นเรื่องใหม่ที่คนไทย โดยองค์กรที่ทำส่วนใหญ่มักเป็นธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และธุรกิจส่งออก อย่างไรก็ตาม Michael E. Porter ศาสตราจารย์ด้านกลยุทธ์ทางธุรกิจ ได้กล่าวไว้ในนิตยสาร Harvard Business Review ฉบับเดือนธันวาคม ค.ศ. 2006 ว่าแนวโน้มธุรกิจในอนาคตข้างหน้าจะต้องให้ความสนใจ CSR เพราะต่อจากนี้ไป ประเด็นความรับผิดชอบต่อสังคมของภาคธุรกิจจะกลายเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของประเทศที่พัฒนาแล้ว ที่นำมาใช้เป็นเงื่อนไขในการทำการค้ากับหลายประเทศ พิจารณาแล้วจะเห็นว่า ได้มีบริษัทเอกชน และองค์กรด้านการพัฒนาหลายองค์กรที่เป็นผู้บุกเบิกริเริ่มทำ CSR ก็มีไม่น้อย<sup>84</sup>

CSR เป็นประเด็นขององค์กรที่ตอบสนองในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งที่การให้ประโยชน์กับคน ชุมชน และสังคม นอกจากนั้น ยังเป็นเรื่องของบทบาทขององค์กรธุรกิจในสังคม และความคาดหวังของสังคมที่มีต่อองค์กรธุรกิจ โดยจะต้องทำด้วยความสมัครใจ มีบทบาทเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ จึงนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน ถึงแม้ว่าการทำ CSR จะเป็นเรื่องใหม่ แต่ในส่วนบริษัทและองค์กรด้านการพัฒนาหลายองค์กรที่เป็นผู้บุกเบิกริเริ่มทำ CSR เพื่อเอื้อให้ภาพลักษณ์ทางสังคมขององค์กรดีขึ้น<sup>85</sup>

<sup>84</sup> วรมน บุญศาสตร์. อ้างอิงแล้วเชิงอรรถที่ 83. หน้า 24

<sup>85</sup> วรมน บุญศาสตร์. อ้างอิงแล้วเชิงอรรถที่ 83. หน้า 16

### 3) CSR ของภาครัฐ<sup>86</sup>

การนำ CSR มาใช้กับองค์กรภาครัฐ สามารถจำแนกออกเป็น 2 ระดับ ดังนี้

(1) ระดับบุคคล คือ CSR หมายถึง จิตสำนึก (จิตอาสา) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่แสดงความรับผิดชอบต่อเชิงพฤติกรรมต่อองค์กร สังคม ชุมชน และสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

(2) ระดับองค์กร คือ CSR คือ การจัดการอย่างมีความรับผิดชอบต่อหน่วยงานราชการ ที่คำนึงถึงผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย สังคม ชุมชน และสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

ความสำคัญของการดำเนินการ CSR ต่อองค์กรมี 4 ด้าน คือ

(1) CSR ช่วยเสริมสร้าง ผลกำไรในระยะยาวให้แก่องค์กร

(2) CSR ช่วยให้การดำเนินการขององค์กรเป็นไปอย่างราบรื่น เนื่องจาก CSR เป็นเครื่องมือในการบริหารความสัมพันธ์ของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียขององค์กรให้ได้รับผลประโยชน์อย่างเท่าเทียม

(3) CSR ช่วยให้องค์กรดำเนินงานอย่างมีจริยธรรม

(4) CSR ช่วยให้องค์กรเป็นที่ยอมรับของสังคม

ส่วนประโยชน์จากการดำเนินการ CSR สามารถแบ่งได้เป็น 3 ระดับ คือ

(1) ระดับบุคคล CSR ช่วยสร้างจิตอาสาและส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม

(2) ระดับองค์กร CSR ช่วยสร้างประโยชน์ต่อองค์กรในรูปแบบตัวเงินและที่ไม่ใช่ตัวเงิน แต่เป็นการเสริมสร้างภาพลักษณ์และแบรนด์ขององค์กร และ

(3) ระดับประเทศ CSR ช่วยการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการเสริมสร้างธรรมาภิบาล

สรุป ในการบริหารองค์กรต่าง ๆ จะประสบความสำเร็จได้ต้องยึดหลักธรรมาภิบาล และหลักของ CSR ควบคู่กัน

## 2.2 แนวความคิดว่าด้วยความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

ในการศึกษาทางกฎหมายในการกำหนดหลักธรรมาภิบาลและความโปร่งใส ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงแนวคิดว่าด้วยความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐเพื่อนำไปสู่วิธีการดำเนินการ การวิเคราะห์และบทสรุปข้อเสนอแนะต่อไป

<sup>86</sup> วีระวัฒน์ ปันนิตามัย. (2553). *แนวทางการส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR) ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงาน ก.พ.. หน้า 1.

### 2.2.1 แนวความคิดคุณธรรมและจริยธรรม

คุณธรรมและจริยธรรมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะคุณธรรมและจริยธรรม เป็นสิ่งที่มาก่อนกฎหมาย อยู่เหนือกฎหมาย จึงมีค่าสำคัญเทียบเท่ากฎหมาย ทั้งนี้คุณธรรมและจริยธรรมเป็นบ่อเกิดของกฎหมาย (Moral is the Foundation of Law)<sup>87</sup> จึงเป็นเครื่องค้ำจุนไม่ให้บุคคลตกต่ำ มีความสมบูรณ์ในฐานะมนุษย์ มีเกียรติยศ และมีความสง่างามอยู่ตลอดเวลา

Aristotle<sup>88</sup> ลูกศิษย์ของ Plato เป็นนักปรัชญากรีกที่มีผลงานรวมทั้งความคิดเห็นต่าง ๆ มากมาย เขามีความสนใจในเรื่องเกี่ยวกับจริยศาสตร์ หลักคุณธรรม และการประกอบความดีต่าง ๆ รวมทั้งให้ความสำคัญในการให้เหตุผล เขามีความเข้าใจว่าสิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับมวลมนุษยว่า มนุษย์ต้องมีความสัมพันธ์กับธรรมชาติ ดังนั้น เขาจึงให้ความสำคัญในการศึกษาจริยศาสตร์ รวมทั้งทฤษฎีแห่งศีลธรรมด้วย Aristotle เห็นว่า การมีชีวิตที่มีเหตุผล (a Life of Reason) เป็นความดีที่สูงสุด Aristotle ยังมีความเห็นว่า การประกอบความดี มีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม อันดีงามของมวลมนุษยกับกฎหมายของบ้านเมืองและความยุติธรรมนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องและสัมพันธ์อย่างแยกไม่ออกเพราะความยุติธรรมเป็นความดีและความยุติธรรมจะต้องชอบด้วยกฎหมาย (Law Full) และโดยชอบธรรม (Fairness)<sup>89</sup>

Lord Denning<sup>90</sup> ได้เห็นความสำคัญ และความจำเป็นของศาสนาและศีลธรรม ทั้งนี้ อาจเพราะกฎหมายของประเทศอังกฤษเป็นระบบคอมมอนลอว์ เป็นระบบกฎหมายจารีตประเพณี (ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร) ศีลธรรม จริยธรรม และจารีตประเพณีเป็นที่มาและเป็นบ่อเกิดของกฎหมายของประเทศอังกฤษ ประการหนึ่ง ส่วนกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ได้ตราขึ้นโดยรัฐสภาที่เรียกว่า "Statute" ในแบบพระราชบัญญัติ (ACT) เป็นสิ่งที่ได้เกิดขึ้นในภายหลังที่มีรัฐสภาซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ความเห็นและแนวคิดของ Lord Denning เป็นสิ่งที่ถูกต้องที่สุด ข้อสังเกต คือ กฎหมายเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสังคมและมนุษย์ บุคคลผู้มีหน้าที่ในการออกกฎหมาย และผู้บริหารและบังคับใช้กฎหมายกับประชาชนผู้ต้องเคารพและปฏิบัติ

<sup>87</sup>Ronald D Dworkin. (Professor of law). New York University. New York.

<sup>88</sup> Aristotle (384 - 322 B.C.E.) เป็นนักปรัชญาคนสำคัญในยุคกรีกโบราณ เป็นผู้สนใจศึกษาในหลากหลายสาขาวิชาทั้งฟิสิกส์ อภิปรัชญา จริยธรรม การเมือง การปกครอง ชีววิทยา และสัตววิทยา ฯลฯ และศึกษาเกี่ยวกับชีวิตสัตว์และจัดแบ่งประเภทสัตว์อย่างเป็นระบบ อริสโตเติลได้รับการยกย่องว่าเป็นคนแรกที่เป็นนักวิทยาศาสตร์อย่างแท้จริง เป็นบิดาแห่งวิทยาศาสตร์และบิดาแห่งชีววิทยา

<sup>89</sup> "เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ. (2524). *ทฤษฎีการเมืองและสังคม*. ดวงแดด. (พิมพ์ครั้งที่ 3). หน้า 49

<sup>90</sup> Tom Denning, Baron Denning (23 มกราคม พ.ศ. 2442 - 5 มีนาคม พ.ศ. 2542) เป็นทนายความและผู้พิพากษาชาวอังกฤษ.

ตามกฎหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ ตัวมนุษย์ ศาสนา ศิลธรรม จริยธรรมและคุณธรรม เป็นสิ่งที่จะต้องอยู่คู่กับมนุษย์ เพราะเป็นกฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับซึ่งมนุษย์ได้กำหนดขึ้นจากการประพฤติปฏิบัติมาเป็นเวลาช้านานแล้ว ได้ก่อให้เกิดผลดีเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพของสังคมมนุษย์จึงไม่อาจจะละเลยหรือละทิ้งศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรมกับกฎหมายจึงไม่อาจแบ่งแยกโดยเด็ดขาด<sup>91</sup>

ศีลธรรม คุณธรรม และจริยธรรมของนักกฎหมายเป็นคุณสมบัติอันสำคัญยิ่ง อยู่เหนือคุณสมบัติอื่นทั้งสิ้น การมีคุณสมบัติด้านความรู้และประสบการณ์ อาจจะมีข้อด้อยบ้างก็ยังสามารถรับได้ แต่กรณีบกพร่องคุณสมบัติด้านศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรมเป็นเรื่องที่ให้อภัยยอมรับไม่ได้ เพราะคุณสมบัติส่วนนี้ของผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายมีความสำคัญยิ่งกว่ากฎหมาย คุณสมบัตินี้เป็นหัวใจหรือเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้การอำนวยความยุติธรรมบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่พึงต้องการ อันจะทำให้สังคมเกิดความสงบเรียบร้อย เป็นสังคมที่มีสันติสุข (peaceful society) และเป็นสังคมที่มีความเป็นธรรม (just society) เป็นสิ่งที่ประชาคมทุกแห่งมีความมุ่งมั่นให้ปรากฏเป็นจริง นอกจากนี้แล้วยังเป็นการแสดงออกในความสง่างามและเป็นอาภรณ์ประดับของนักกฎหมายซึ่งมีคุณค่าและเป็นศักดิ์ศรีแห่งการประกอบวิชาชีพของนักนิติศาสตร์ อันไม่อาจประเมินค่าได้ ถ้านักกฎหมายขาดไว้ซึ่งศีลธรรมคุณธรรมและจริยธรรมแล้ว นักกฎหมายผู้นั้นก็จะเป็นคนลึกลับที่มีจิตใจไม่เป็นธรรม ไร้คุณธรรม ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริต บริสุทธิ์และยุติธรรม นอกจากนั้นแล้วยังเป็นบุคคลที่ขาดความเมตตากรุณา และจิตใจร้าย โหดเหี้ยม รังแก กดขี่ เบียดเบียน คดโกง ตลอดจนการสร้างปัญหาให้แก่คนอื่น จึงกล่าวได้ว่า ศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรมกับนักกฎหมายนั้น มีความสำคัญยิ่งกว่ากฎหมาย อยู่เหนือกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ระหว่างศีลธรรมกับกฎหมายเป็นสิ่งที่ไม่อาจจะแยกออกจากกัน เพราะศีลธรรม เป็นปอเกิดของกฎหมาย ถ้าศีลธรรมมีความเข้มแข็ง ประชาชนประพฤติปฏิบัติตามศีลธรรมก็มีส่วนเสริมสร้างให้ประชาชนเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย ทำให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ และเป็นเสาหลักของแผ่นดิน จนบางครั้งกฎหมายก็มีส่วนสนับสนุนศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม เช่น กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ กฎหมายก็จะส่งเสริมให้ประชาชนเคารพกฎหมาย และอยู่ในกรอบของศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรมด้วย

<sup>91</sup> ศาสตราจารย์พิเศษประสิทธิ์ โงะวิไลกุล. (2555). *ศีลธรรม คุณธรรม และจริยธรรมเป็นอาภรณ์ประดับอันสง่างามของนักกฎหมายผู้ประพฤติและปฏิบัติชอบแล้ว*. หน้า 16 - 18

### 2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับป้องกันการทุจริต

การทุจริต (Corruption) ใน BLACK'S LAW DICTIONARY หมายถึง เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำที่ชั่วช้า เจตนาหลีกเลี่ยงกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น นอกจากนี้ ยังหมายความรวมถึงการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยการรับหรือยอมรับประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

Corruption. Illegality; a vicious and fraudulent intention to evade the prohibitions of the law; something against or forbidden by law; moral turpitude or exactly opposite of honesty involving intentional disregard of law from improper motives. An act done with an intent to give some advantage inconsistent with official duty and the rights of others. The act of an official or fiduciary person who unlawfully and wrongfully uses his station or character to procure some benefit for himself or for another person, contrary to duty and the rights of others.<sup>92</sup>

การทุจริตเป็นการพบกันระหว่างกระบวนการสองทาง โดยมีบุคคลทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้องในการกระทำที่ไม่ชอบธรรม และขัดจริยธรรม อันเป็นการลดคู่ทางในด้านเศรษฐกิจของประเทศลง ทำให้สถาบันทางสังคมและการเมืองเสื่อมถอย การทุจริตเป็นอาการบ่งบอกถึงความอ่อนแอของระบบการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และกฎหมาย<sup>93</sup>

นอกจากนี้ การทุจริตในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง การผูกขาดยังเป็นแหล่งบ่มเพาะการทุจริต เพราะกำไรจากการผูกขาดย่อมเป็นที่หมายปองของนักธุรกิจ นักการเมือง และข้าราชการประจำซึ่งมีอำนาจในการหยิบยื่นหรือปกป้องรักษาอำนาจผูกขาดในตลาดไว้ได้ ดังจะเห็นได้ว่า ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันหลายกรณีเกี่ยวข้องกับการที่รัฐหยิบยื่นอำนาจผูกขาดให้แก่ภาคเอกชนในรูปของสัมปทานในการประกอบธุรกิจต่าง ๆ มากมาย เช่น โทรคมนาคม บริการขนส่งมวลชน การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น<sup>94</sup>

<sup>92</sup> Henry Campbell Black. (1968). *BLACK'S LAW DICTIONARY* (4<sup>th</sup> ed.). St. Paul, MINN: WEST Publishing, p.414.

<sup>93</sup> ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2553). *นักการเมืองไทย: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สายธาร. หน้า 123.

<sup>94</sup> วันรัชย์ มิ่งมณีนาคิน. (2554). พระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542: ข้อจำกัดและการปฏิรูป พิมพ์ครั้งที่ 1. *รายงานที่ดีอาร์ไอ* ฉบับที่ 92 เดือนมีนาคม พ.ศ. 2554 (ฉบับพิเศษ). กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. หน้า 3.



การทุจริตจึงปรากฏอยู่ทั่วไป มีลักษณะที่หลากหลายและแตกต่างกันขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมของระบบการเมือง การปกครอง ระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคมของประเทศนั้น ๆ ตลอดจนทั้งโอกาสหรือสถานการณ์ของการทุจริต การเข้าถึงข้อมูล และการตระหนักถึงการควบคุมการทุจริตของประชาชนในประเทศซึ่งอาจสามารถจำแนกรูปแบบของการทุจริตอย่างกว้าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้<sup>95</sup>

- 1) การทุจริตขนาดใหญ่ (Grand Corruption) หมายถึง การทุจริตที่โดยทั่วไปแล้วมีขนาดของวงเงินจำนวนมาก
- 2) การทุจริตขนาดย่อย (Pretty Corruption) หมายถึง การทุจริตที่มีขนาดของเงินเล็กน้อย หรือวงเงินรวมน้อย
- 3) การทุจริตในเชิงของการบริหารหรือปฏิบัติการ (Administrative Corruption) หมายถึง การทุจริตที่เกิดจากลักษณะของการปฏิบัติ การใช้บังคับระเบียบและการปฏิบัติงานอื่นโดยทั่วไป
- 4) การทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Corruption) หมายถึง การทุจริตที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบต่างๆ ในเชิงโครงสร้าง ทั้งทางด้านนโยบาย การดำเนินการ หรือการบริหารงานโดยมีการใช้ข้อกำหนดของกฎหมายมารองรับ

### 2.2.3 แนวคิดแนวคิดในการป้องกันความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

การสมยอมเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันหรือที่นิยมเรียกกันว่าฮั้วนั้น เป็นพฤติกรรมที่ปรากฏแพร่หลายในสังคม มีการกระทำดังกล่าวบ่อยครั้ง ซึ่งคงเกี่ยวข้องกับการฮั้วงานของแกรนต์ แม็กคอนเนล (Grant McConnell ค.ศ. 1915-1993)<sup>96</sup> ที่ชื่อ Private Power and American Democracy นับเป็นงานชิ้นแรกที่กำลังกล่าวถึงทฤษฎีฮั้ว ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การฮั้วเป็นที่รับรู้ในสากลและมีได้หลายระดับ เรียกว่า สามเหลี่ยมเหล็ก หรือ Iron Triangles ตามทฤษฎีนี้ คนที่จะฮั้วกันมี 3 ประเภท คือ ข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจ หรือกลุ่มผลประโยชน์

<sup>95</sup> ชีริกัทร์ เสรีรังสรรค์. อังแล้วเชิงอรรถที่ 93. หน้า 142-143.

<sup>96</sup> แกรนต์ แม็กคอนเนล (Grant McConnell) เกิดเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน ค.ศ. 1915 และเสียชีวิตที่เมืองบอนนี่ดูน (Bonny Doon) รัฐแคลิฟอร์เนีย (California) ประเทศสหรัฐอเมริกา (United State of America) เมื่อวันที่ 27 กันยายน ค.ศ. 1993 เป็นนักการเมือง ใน ค.ศ. 1966 ได้ตีพิมพ์หนังสือชื่อ อำนาจเอกชนและประชาธิปไตยชาวอเมริกัน (Private Power and American Democracy) โดยได้กล่าวถึงทฤษฎีสามเหลี่ยมเหล็ก (Iron Triangles) โดยจะมีกลุ่มนักการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์นักธุรกิจ และในขณะเดียวกันนักการเมืองจะเป็นผู้กำกับดูแลและให้นโยบายกับกลุ่มข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะคอยทำหน้าที่ตามนโยบายของกลุ่มนักการเมืองที่ส่งมาให้โดยมีกลุ่มผลประโยชน์นักธุรกิจอยู่เบื้องหลัง.

และตามทฤษฎีฮั้วนั้นข้าราชการต้องมาก่อน เพราะข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติที่บุคคลจำเป็นต้องพึ่งพา ยิ่งงานราชการนั้นจะมีความลับที่บุคคลอื่นไม่รู้ ประกอบกับข้าราชการสามารถเลือกตัดสินใจเรื่องใดก็ได้และใช้เวลาตัดสินใจให้งานเสร็จเร็วหรือช้าก็ได้ รวมกับพื้นฐานอำนาจต่าง ๆ ทางด้านกฎหมายงบประมาณ และทรัพยากรอื่นก็ยิ่งทำให้ข้าราชการมีอำนาจมาก ทั้งอำนาจตามบทบาทและที่เกินกว่าบทบาทของตัวเอง การฮั้วเกิดขึ้นเมื่อข้าราชการร่วมกับนักการเมือง นักธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์ แสวงหาประโยชน์ร่วมกัน จะเป็นกรณีที่ข้าราชการเป็นฝ่ายเดินไปหาบุคคลอื่น หรือบุคคลอื่นนั้นเดินมาหาข้าราชการก็ได้ พื้นฐานที่สำคัญที่สุดของการฮั้วมาจากการมีอำนาจการใช้ดุลพินิจ (Bureaucratic Discretion) ของข้าราชการ<sup>97</sup>

การสมยอมในการเสนอราคา เป็นภาษากฎหมาย แต่โดยทั่วไป การสมยอมในการเสนอราคา เรียกว่า ฮั้ว และหมายความว่า การที่ผู้เสนอราคาตั้งแต่สองคนขึ้นไป ตกลงกระทำการร่วมกันในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดราคาอันเป็นการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐ หรือหลีกเลี่ยงการแข่งขันกันราคาอย่างแท้จริงและเป็นธรรม อันเป็นการเอื้อประโยชน์แก่ผู้เสนอราคารายหนึ่ง หรือหลายรายให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญา หรือเพื่อผลประโยชน์อย่างใด ระหว่างผู้เสนอราคาด้วยกัน ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 4<sup>98</sup> แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

การเสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน หมายความว่า บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่เข้าเสนอราคาขายในการประกวดราคาซื้อของหน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในกิจการของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลอื่นที่เข้าเสนอราคาขายในการประกวดราคาซื้อของหน่วยงานของรัฐในคราวเดียว<sup>99</sup>

<sup>97</sup> เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. (2546). *ทฤษฎีฮั้ว*. 5 พฤษภาคม. กรุงเทพฯ. มติชน, หน้า 7.

<sup>98</sup> มาตรา 4 ผู้ใดตกลงร่วมกันในการเสนอราคา เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ โดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมหรือโดยการกีดกันมิให้มีการเสนอสินค้าหรือบริการอื่นต่อหน่วยงานของรัฐ หรือโดยการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐอันมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปีและปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

ผู้ใดเป็นธุระในการชักชวนให้ผู้อื่นร่วมตกลงกันในการกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ผู้นั้นต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่ง.

<sup>99</sup> ธีระพล อรุณะกสิกร และคณะ. (2553). *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2552* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 122.

#### 2.2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ หมายความว่า การดำเนินการที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบ ไม่ว่าจะฝ่ายปกครองนั้นจะเป็นผู้ดำเนินการเองหรือให้บุคคลหรือองค์กรอื่นดำเนินการแทน และบริการสาธารณะนั้น ไม่ว่าจะอยู่ในลักษณะใดหรือจัดทำโดยหน่วยงานใด ต้องอยู่ภายใต้หลักพื้นฐานของบริการสาธารณะ (Principes Fondamentaux du Service Public) สามประการ ดังนี้<sup>100</sup>

(1) ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ (Continuité du Service Public) เป็นการบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นต่อประชาชนโดยส่วนรวม หากบริการสาธารณะหยุดชะงักลง ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนเสียหายได้ ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ เป็นกรณีที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและมีความต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่เกิดการหยุดชะงักลง จะต้องมีการรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น<sup>101</sup> หากเกิดการหยุดชะงักในบริการสาธารณะขององค์กรปกครองท้องถิ่น (Collectivités Territoriales) หรือองค์การมหาชนอิสระ (Établissements Publics) องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องเข้าดำเนินการแทนเพื่อให้เกิดหลักประกันความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ<sup>102</sup> อย่างไรก็ตาม หากเป็นบริการสาธารณะที่ต้องจัดทำอย่างมั่นคงและถาวร เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ การบริการรักษาพยาบาล การควบคุมการคมนาคมทางอากาศ ฯลฯ ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะเหล่านี้จะหมายถึง การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวตลอดทั้งวัน โดยวันละ 24 ชั่วโมง และดำเนินการสัปดาห์ละ 7 วัน กล่าวคือ ไม่มีวันหยุดในการให้บริการสาธารณะในกรณีดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ยังมีบริการสาธารณะบางกรณีที่ไม่จำเป็นต้องจัดทำอย่างมั่นคงและถาวรในลักษณะเช่นนี้ แต่จะต้องจัดทำอย่างสม่ำเสมอ จึงจะถือได้ว่ามีความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ เช่น

<sup>100</sup>Jean Rivero et Jean Waline. 2000. *Droit administratif*. pp. 447-450.

<sup>101</sup>ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะนั้น เดิมเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นจากหลักที่ว่าด้วยความต่อเนื่องของรัฐ (Principe de la Continuité de l'État) โดยสภาแห่งรัฐได้พิจารณาคดี Winkell ซึ่งวินิจฉัยว่า ความต่อเนื่องเป็นสิ่งสำคัญของบริการสาธารณะ (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 7 สิงหาคม ค.ศ. 1909 คดี Winkell (CE, 7 août 1909, Winkell, Rec., p. 826.))

<sup>102</sup>Gilles J. Guglielmi. 1994. *Introduction au droit des services publics*. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence. p. 47.

การจัดบริการสถานศึกษา พิพิธภัณฑสถาน บริการรับส่งพัสดุและไปรษณีย์<sup>103</sup> บริการสาธารณะเหล่านี้สามารถกำหนดเวลาปิดและเวลาเปิดทำการได้ รวมถึงกำหนดวันหยุดให้บริการได้

(2) ความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมระบบบริการ (Possibilité de Modifier le Régime du Service) บริการสาธารณะที่จะให้ผลสัมฤทธิ์ เกิดผลดี และเป็นประโยชน์อย่างแท้จริงแก่ประชาชนจะต้องสามารถปรับเปลี่ยน เปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมได้ตลอดเวลา เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และความจำเป็นในทางการปกครองที่ฝ่ายปกครองจะสามารถดำเนินการรักษาประโยชน์สาธารณะและปรับปรุงให้เข้ากับความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมได้ ความเป็นไปได้ที่จะเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมระบบบริการ หมายความว่า หากเป็นไปได้แล้ว ฝ่ายปกครองควรปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันสมัยและเหมาะสมต่อความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะ เพื่อให้บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำนั้นมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

ความเป็นไปได้ที่จะเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมระบบบริการนั้น มีลักษณะแตกต่างไปจากความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ เพราะความต่อเนื่องของบริการสาธารณะกำหนดขึ้นเพื่อมิให้บริการสาธารณะหยุดชะงักลงซึ่งจะส่งผลกระทบต่อส่วนรวมและก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะจึงเป็นหลักเกณฑ์ที่บังคับให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการ แต่ความเป็นไปได้ที่จะเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมระบบบริการนั้นเป็นการพัฒนาปรับปรุงเพื่อให้บริการสาธารณะมีความทันสมัยและเหมาะสมยิ่งขึ้น ความเป็นไปได้ที่จะเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมระบบบริการจึงเป็นหลักเกณฑ์ในการแนะนำให้ฝ่ายปกครองพิจารณาเพื่อดำเนินการ การจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ นั้น ย่อมมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน เมื่อความต้องการของประชาชนมีความเปลี่ยนแปลงไป บริการสาธารณะก็ควรที่จะปรับเปลี่ยนไปตามความต้องการของประชาชนด้วย<sup>104</sup> และเนื่องจากประโยชน์ส่วนรวมย่อมมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา บริการสาธารณะนั้นจึงต้องพัฒนาปรับเปลี่ยนให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนตามกาลเวลาที่เปลี่ยนแปลงไปด้วยเช่นกัน<sup>105</sup> เช่น สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยให้นำ

<sup>103</sup>ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสเคยกำหนดให้มีการส่งไปรษณีย์กันวันละสามครั้ง หากเป็นวันอาทิตย์จะให้บริการเพียงหนึ่งครั้ง ต่อมาก็เปลี่ยนแปลงไปโดยกำหนดให้มีการส่งไปรษณีย์กันเพียงวันละหนึ่งครั้ง และหยุดให้บริการในวันอาทิตย์ อ้างถึงใน Jean-Marie Pontier, 1996. *Les services publics*. Paris: Hachette. p. 76.

<sup>104</sup>Gilles J. Guglielmi. 1994. *Introduction au droit des services publics*. p. 49.

<sup>105</sup>คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 1948 คดี Société du journal, « L'Aurore » (CE, Ass., 25 juin 1948, Société du journal, « L'Aurore », Rec., p. 289.)

ระบบไฟฟ้ามาใช้ในการส่องสว่างบนถนนแทนการใช้ตะเกียงที่จุดไฟจากก๊าซ เพราะในเวลานั้น มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงในการใช้ไฟฟ้าส่องสว่างกันเป็นส่วนใหญ่แล้ว<sup>106</sup>

(3) ความเสมอภาคต่อประชาชนที่จะใช้บริการ (*Égalité de Tous devant le Service*) ความเสมอภาค หรือบางคนเรียกว่า ความเท่าเทียม นั้น เป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด โดยการใช้อำนาจนั้น รัฐต้องอธิบายได้ว่าเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นกระทำการโดยให้ประโยชน์แก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดโดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลนั้นไม่อาจรับฟังได้ ย่อมแสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ คำประกาศแห่งสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 (*Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789*) บัญญัติรับรองความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมไว้ในข้อ 1 (*Article Premier*<sup>107</sup>) โดยบัญญัติว่า มนุษย์มีกำเนิดและคงไว้ซึ่งเสรีภาพ รวมทั้งความเท่าเทียมกันในสิทธิต่าง ๆ ความแตกต่างทางสังคมจะกำหนดให้มีขึ้นได้แต่เพียงในกรณีอันเป็นประโยชน์ร่วมกันเท่านั้น ข้อ 6 (*Article 6*<sup>108</sup>) กำหนดว่า กฎหมายเป็นการแสดงเจตจำนงร่วมกัน พลเมืองทุกคนมีสิทธิที่จะร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติโดยตนเอง หรือโดยผ่านผู้แทนของตน ในการตรากฎหมายนั้น โดยกฎหมายเช่นนี้ต้องมีลักษณะเหมือนกันสำหรับทุกคนในการคุ้มครองและการลงโทษ พลเมืองทุกคนมีความเท่าเทียมกันในสายตาของตนซึ่งเป็นการยอมรับความเท่าเทียมกันอันมีต่อบรรดาศักดิ์ศรี สถานะ และการทำหน้าที่สาธารณะตามความสามารถของตน โดยปราศจากความแตกต่างในเรื่องความแตกต่างของชาติตระกูลและชาติกำเนิดของตน และข้อ 13 (*Article 13*<sup>109</sup>) บัญญัติว่า สำหรับการรักษาไว้ซึ่งผลบังคับในทางสาธารณะและสำหรับรายจ่ายของการบริหารปกครอง การจัดเก็บภาษีในส่วนรวมเป็นความจำเป็น โดยจะต้องมีแบ่งการกระจายอย่างเท่าเทียมกันในระหว่างพลเมืองทุกคน ตามเหตุผลแห่งความสามารถของพลเมือง

<sup>106</sup> คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1902 คดี *Compagnie nouvelle du gaz de Deville-Lès-Rouen* (CE, 10 janvier 1902, *Compagnie nouvelle du gaz de Deville-Lès-Rouen, Rec.*, p. 5.)

<sup>107</sup> Article Premier. – Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.

<sup>108</sup> Article 6. – La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

<sup>109</sup> Article 13. – Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

ความเสมอภาคต่อทุกคนที่จะใช้บริการนั้น เป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะและฝ่ายปกครองต้องตระหนักถึงหลักเกณฑ์นี้โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนมีความเสมอภาคที่จะใช้บริการสาธารณะที่จัดทำขึ้น เนื่องจากการที่ฝ่ายปกครองเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น ฝ่ายปกครองมิได้มีความมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่จัดทำขึ้นโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนทุกคน กล่าวคือ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากการบริการสาธารณะอย่างเสมอภาค

ความเสมอภาคต่อทุกคนที่จะใช้บริการนี้จะรวมถึงราคาค่าบริการที่รัฐจัดเก็บแก่ผู้ใช้บริการซึ่งจะต้องมีความเท่าเทียมกันด้วย นอกจากความเสมอภาคต่อทุกคนที่จะใช้บริการสาธารณะแล้ว ความเสมอภาคยังเป็นหลักพื้นฐาน (Principes Fondamentaux) ที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนได้มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในด้านต่าง ๆ เช่น การเปิดโอกาสให้เข้าสอบแข่งขันคัดเลือกเพื่อรับการบรรจุแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐนั้น ฝ่ายปกครองต้องให้โอกาสแก่บุคคลทั่วไปที่จะเข้าแข่งขันเพื่อการรับเลือกให้เป็นคู่สัญญาของรัฐตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้

### 2.3 วัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ ตามหลักการพื้นฐานขององค์การการค้าโลก (WTO Common Principles)

การเจรจาระหว่างประเทศเกี่ยวกับความตกลงการจัดซื้อโดยรัฐมีขึ้นครั้งแรกในกลุ่มประเทศองค์กรความร่วมมือทางเศรษฐกิจและพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) ในช่วง ค.ศ. 1960 ซึ่งได้มีการเสนอร่างคู่มือนโยบาย กระบวนการและวิธีปฏิบัติในการจัดซื้อโดยรัฐ (Draft Instrument on Government Purchasing Policies, Procedures and Practices) ใน ค.ศ. 1973 ต่อมาในการเจรจาความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade : GATT) ในรอบเคนเนดี (Kennedy Round) ได้มีการยกประเด็นเรื่องการใช้มาตรการการจัดซื้อโดยรัฐในลักษณะที่เป็นอุปสรรคที่มีไขภาษีขึ้น (Non -Tariff Barrier) แต่ผลการเจรจาเป็นรูปเป็นร่างในการเจรจาความตกลงแกตต์รอบโตเกียว (Tokyo Round) ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อโดยรัฐ ค.ศ. 1979 เป็นข้อตกลงแยก (Side Agreement) ภายใต้กรอบการเจรจาความตกลงแกตต์ (GATT) รอบโตเกียวความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อโดยรัฐ ค.ศ. 1979 ได้ขยายหลักการพื้นฐานของความตกลงแกตต์ โดยเฉพาะการเพิ่มหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) และหลักห้ามเลือกปฏิบัติ (Non - discrimination) ซึ่งเดิมเป็นข้อยกเว้น

ไม่ใช่บังคับกับการจัดซื้อโดยรัฐไว้ นอกจากนี้ยังได้เพิ่มหลักความโปร่งใส (Transparency) และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ดีขึ้นด้วย ต่อมาใน ค.ศ. 1987 ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อโดยรัฐก็ได้มีการแก้ไขปรับปรุงบางบทบัญญัติและขยายขอบเขตการบังคับใช้ อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่าความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อโดยรัฐในรอบโตเกียวไม่ประสบความสำเร็จเพราะขอบเขตการบังคับใช้ยังจำกัดและมีเพียงประเทศที่พัฒนาแล้วเท่านั้นที่เข้าเป็นภาคีสมาชิก ตัวอย่างเช่น ความตกลงในรอบโตเกียวไม่ครอบคลุมถึงสัญญาบริการ (Service Contracts Per Se) หรือจากนโยบายที่กำหนดให้หน่วยงานจัดซื้อของภาครัฐต้องซื้อสินค้าจากผู้ประกอบการท้องถิ่น (Buy National Policy) แม้สินค้าจากต่างประเทศจะราคาถูกกว่า ถือว่าเป็นการเพิ่มรายได้ภาครัฐและก็เป็นภาระทางด้านภาษีแก่ประชาชน ข้อพิจารณาเหล่านี้จึงนำไปสู่การเจรจาอีกครั้งในรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) ซึ่งในที่สุดแล้ว ก็มีภาคีสมาชิกลงนามในความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อโดยรัฐ เมื่อวันที่ 15 เมษายน ค.ศ. 1994 ซึ่งจะผูกพันเฉพาะประเทศสมาชิกที่ลงนามให้ความยินยอมเท่านั้น เพราะความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อโดยรัฐมีความแตกต่างกับความตกลงพหุภาคี (Multilateral Agreement) อื่น ๆ ทั่วไปขององค์การการค้าโลกซึ่งมีผลผูกพันสมาชิกขององค์การการค้าโลกทั้งหมด

ดังนั้น การจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ หมายความว่า การซื้อสินค้า การจ้างบริการก่อสร้าง และการจ้างบริการอื่น ๆ ตามความต้องการของรัฐ โดยหน่วยงานของรัฐ<sup>110</sup> ทั้งนี้ ในกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐของ The United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) คือ UNCITRAL Model Law on Public Procurement ให้คำนิยามไว้ในมาตรา 2 (j) ว่าหมายถึง การได้มาซึ่งสินค้า การก่อสร้างและการบริการ โดยหน่วยงานของรัฐ โดยคำว่า “การได้มา” (Acquisition) นั้น หมายถึง การซื้อ การเช่า การให้เช่า และการเช่าซื้อ<sup>111</sup> แต่ตามความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลก (WTO Agreement on

<sup>110</sup> Robert D. Anderson and Sue Arrowsmith, *The WTO regime on government procurement : past, present and future,* *The WTO regime on government procurement : challenge and reform,* (Cambridge University Press, 2011), p. 3.

<sup>111</sup> UNITED NATIONS COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE LAW. *Guide to Enactment of the UNCITRAL Model Law on Public Procurement.* (UNITED NATIONS : New York, 2014). p.56.

Government Procurement or Government Procurement Agreement : GPA) ๓๑ ธันวาคม ๒๕๓๗ ค.ศ. 1994 และแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2012 ไม่ได้ให้ความหมายของการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐไว้โดยตรง

วัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ซึ่งเป็นหลักการสากลของการจัดซื้อจัดจ้างที่ดีที่สามารถนำไปใช้ได้กับการจัดซื้อจัดจ้างในทุกระบบ (Regime) ทำให้ทราบถึงหลักการหรือวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐที่ดีที่กฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างทุกระบบควรมีการบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายของตน และนอกจากนั้นยังสามารถใช้เพื่อการตีความบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างได้อีกด้วย แม้ว่าในแต่ละวัตถุประสงค์จะมีความสำคัญในระบบการจัดซื้อจัดจ้าง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าในการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละครั้งนั้นรัฐจะต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลในทุก ๆ วัตถุประสงค์ ทั้งนี้ ต้องขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในแต่ละสถานการณ์ด้วย<sup>112</sup> ซึ่งเมื่อศึกษาวัตถุประสงค์ของระบบการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐแล้วพบว่า มีหลายวัตถุประสงค์แต่วัตถุประสงค์ดังกล่าวอาจไม่สามารถนำมาใช้ได้ให้ครบทุกวัตถุประสงค์เนื่องจากแต่ละรัฐย่อมมีเหตุผลและความจำเป็นของตนเอง โดยวัตถุประสงค์เหล่านี้เองจะถูกใช้ผ่านวิธีการ ระบบกฎหมาย และกฎระเบียบของการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ซึ่งในการบังคับใช้และการตีความบทบัญญัติของกฎหมาย หรือกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐเหล่านั้น รวมถึงการพิจารณาใด ๆ เพื่อแก้ปัญหาในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นจึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจ

ทั้งนี้ในกฎหมายต้นแบบของการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ (UNCITRAL Model Law) นั้นได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐไว้ในส่วนอารัมภบท (Preamble) ๖ วัตถุประสงค์ ดังนี้ (1) การจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐต้องทำให้เกิดความเติบโตอย่างสูงสุดในทางเศรษฐกิจและประสิทธิภาพ (2) ส่งเสริมและสนับสนุนผู้ค้าและผู้รับจ้างให้มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐโดยไม่คำนึงถึงสัญชาติ ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (3) ส่งเสริมให้มีการแข่งขันระหว่างผู้ค้าและผู้รับจ้างตามอุปทานของการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ (4) ให้ความยุติธรรมและปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันต่อผู้ค้าและผู้รับจ้างทุกราย (5) ส่งเสริมความมั่นคงในความเป็นธรรมและความเชื่อมั่นในรัฐต่อกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ และ (6) ทำให้เกิดความโปร่งใสในวิธีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ

<sup>112</sup> UNITED NATIONS COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE LAW. supra note 111. p.35.



ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption - UNCAC) ค.ศ. 2003 มาตรา 9 ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐและการบริหารจัดการงบประมาณภาครัฐ กำหนดให้รัฐภาคีอนุสัญญานับบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของตนให้ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานหรือวัตถุประสงค์ 3 วัตถุประสงค์ ดังนี้ หลักความโปร่งใส การแข่งขัน และการพิจารณาวินิจฉัยต่าง ๆ ต้องตั้งอยู่บนความยุติธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน สำหรับความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลกปี ค.ศ. 1994 และแก้ไขเพิ่มเติมปี ค.ศ. 2012 นั้น มีหลักการหรือวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ คือ หลักการไม่เลือกปฏิบัติ และหลักความโปร่งใส โดยในการแก้ไขความตกลงในปี ค.ศ. 2012 ได้ให้ความสำคัญกับหลักความไม่ลำเอียงหลักไม่มีส่วนได้เสียและไม่ทุจริต เพื่อให้สอดคล้องกับตราสารระหว่างประเทศ เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ดังนั้น ในการศึกษาวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ผู้ศึกษาจึงขอใช้แนวทางในการศึกษาจากตราสารขององค์การระหว่างประเทศมาเป็นต้นแบบในการจำแนกวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ คือ กฎหมายต้นแบบของการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐของ UNCITRAL และความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลก จึงสามารถจำแนกแนวความคิดว่าด้วยวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐไว้ได้ 4 วัตถุประสงค์ ดังนี้ แนวคิดว่าด้วยหลักความโปร่งใส (Transparency) แนวคิดว่าด้วยหลักการแข่งขัน (Competition) แนวคิดว่าด้วยหลักภาวะวิสัยหรือความเป็นกลาง (Objectivity) และแนวคิดว่าด้วยหลักไม่เลือกปฏิบัติ (Non - discrimination)

### 2.3.1 แนวคิดว่าด้วยหลักความโปร่งใส (Transparency)

แนวคิดว่าด้วยหลักความโปร่งใสในบริบทของการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐนั้นมี 3 องค์ประกอบย่อยที่ใช้ในการพิจารณา ดังนี้ ประการแรก การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้ผู้ค้าหรือผู้รับจ้างได้ทราบอย่างทั่วถึงและรวมถึงการเผยแพร่กฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือระเบียบวิธีปฏิบัติที่ใช้ในการจัดซื้อจัดจ้าง ประการที่สอง มีการกำหนดกฎเกณฑ์และวิธีการจัดซื้อจัดจ้างไว้โดยชัดเจน เพื่อจำกัดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ และประการสุดท้าย ในระบบกฎหมายนั้นจะต้องมีการควบคุมและบังคับใช้กฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือระเบียบวิธีปฏิบัติในการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวด้วย โดยจุดมุ่งหมายหลักของแนวคิดว่าด้วยหลักความโปร่งใส คือ (1) เพื่อเป็นหลักประกันว่า

มีการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือระเบียบวิธีปฏิบัติ หรือไม่ และ (2) หรือในทางตรงกันข้าม เพื่อคว่ามีการละเมิดกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือระเบียบวิธีปฏิบัติหรือไม่ หรือคว่ามีการทุจริตคอร์รัปชัน หรือไม่ หรือคว่ามีการเลือกปฏิบัติหรือไม่ ซึ่งภายใต้กฎหมายต้นแบบของการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ ของ UNCITRAL การนำแนวคิดว่าด้วยหลักความโปร่งใสไปอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายนั้น จะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลอย่างทันท่วงทีซึ่งข่าวสารเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ ได้แก่ การเผยแพร่สัญญาที่ชนะการประกวดราคา การเผยแพร่ประกาศเชิญชวน และเงื่อนไข ในการเข้าร่วมการประกวดราคา การเผยแพร่เกณฑ์การพิจารณาให้คะแนนเพื่อคัดเลือกสินค้า หรือบริการ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อผู้เข้าร่วมการประกวดราคาทุกรายนั้นจะต้องกำหนดวันที่ เปิดการยื่นประกวดราคา และวันสุดท้ายที่จะยื่นประกวดราคาด้วย นอกจากนี้จะต้องเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภายหลังการประกวดราคาเสร็จแล้ว โดยผู้เข้าร่วม การประกวดราคาจะต้องมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอย่างทั่วถึง เพื่อใช้ในการตัดสินใจว่าจะเข้า มามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างหรือไม่ โดยในกฎหมายต้นแบบของการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ ของ UNCITRAL ได้ให้ตัวอย่างข้อมูลที่จะต้องเผยแพร่ในกรณีเป็นการประกวดราคาแบบเปิด เช่น วิธีการและรูปแบบในการจัดซื้อจัดจ้าง คำแนะนำในการส่งใบประกวดราคา ภาษาที่ใช้ กำหนดวันสุดท้ายในการส่งใบประกวดราคา และช่วงระยะเวลาต่าง ๆ ที่ต้องกำหนดไว้โดยแน่นอน รายละเอียดของสินค้าหรือบริการที่ต้องการจัดซื้อจัดจ้างประกอบด้วยข้อมูลของคุณภาพ คุณลักษณะ และข้อมูลทางเทคนิคของสินค้าหรือบริการที่หน่วยงานต้องการ กรอบเวลาสำหรับการจัดหา เกณฑ์การพิจารณาคูณสมบัติของสินค้าหรือบริการ โดยไม่ว่าจะเป็นวิธีการเลือกสินค้าหรือบริการ ที่จะได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมประกวดราคา หรือโดยไม่ว่าจะเป็นเรื่องความสามารถผู้ค้าหรือผู้รับจ้างว่า สามารถยื่นประกวดราคาได้เพียงราคา การเผยแพร่เกณฑ์การพิจารณาให้คะแนนเพื่อคัดเลือกสินค้า หรือบริการ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อผู้เข้าร่วมการประกวดราคาทุกรายนั้นจะต้องกำหนดวันที่ เปิดการยื่นประกวดราคาและวันสุดท้ายที่จะยื่นประกวดราคาด้วย นอกจากนี้จะต้องเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภายหลังการประกวดราคาเสร็จแล้ว โดยผู้เข้าร่วม การประกวดราคาจะต้องมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอย่างทั่วถึง เพื่อใช้ในการตัดสินใจว่า จะเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างหรือไม่

โดยในกฎหมายต้นแบบของการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐของ UNCITRAL ได้ให้ ตัวอย่างข้อมูลที่จะต้องเผยแพร่ในกรณีเป็นการประกวดราคาแบบเปิด เช่น วิธีการและรูปแบบ ในการจัดซื้อจัดจ้าง คำแนะนำในการส่งใบประกวดราคา ภาษาที่ใช้ กำหนดวันสุดท้ายในการส่ง ใบประกวดราคา และช่วงระยะเวลาต่าง ๆ ที่ต้องกำหนดไว้โดยแน่นอน รายละเอียดของสินค้า หรือบริการที่ต้องการจัดซื้อจัดจ้างประกอบด้วยข้อมูลของคุณภาพ คุณลักษณะ และข้อมูล ทางเทคนิคของสินค้าหรือบริการที่หน่วยงานต้องการ กรอบเวลาสำหรับการจัดหา เกณฑ์การพิจารณาคุณสมบัติของสินค้าหรือบริการ โดยไม่ว่าจะเป็นวิธีการเลือกสินค้าหรือบริการ ที่จะได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมประกวดราคา หรือโดยไม่ว่าจะเป็นเรื่องความสามารถผู้ค้า หรือผู้รับจ้างว่าสามารถยื่นประกวดราคาได้เพียงส่วนหนึ่งส่วนใดในการจัดซื้อจัดจ้างครั้งนั้น ๆ วิธีการคำนวณราคาประมูลรวมถึงสกุลเงินด้วยโดยไม่ว่าจะเป็นเรื่องของมูลค่าหลักประกัน ของผู้ประกวดราคาและการรับหลักประกันด้วย วิธีการที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารเพิ่มเติม ที่ชัดเจน เช่น รายละเอียดในสัญญาของหน่วยงานจัดซื้อการประชุมของผู้จัดหาที่ได้วางไว้ ขั้นตอนการเปิดประกวดราคา รายละเอียดของกฎหมายภายในคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การสงวนสิทธิ์ที่จะเพิกถอนการประกวดราคา เป็นต้น และยกเว้นกรณีเป็นช่วงของการประเมินผู้ค้า (Pre - qualification) ในเอกสารเชิญชวนประกวดราคาจะต้องกำหนดคุณสมบัติทั้งหมดของผู้จัดหา ไว้ด้วย ทั้งนี้ ในกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐของ UNCITRAL กำหนดว่า ต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติในวิธีการของการสื่อสารระหว่างกัน ต้องมีการแจ้งข้อสงวนสิทธิ์ ในการยกเลิกเพิกถอนการประกวดราคา ให้ทราบล่วงหน้า การกำหนดเงื่อนไขการมีผลใช้ บังคับของสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง และข้อกำหนดของภาษาในเอกสารการจัดซื้อจัดจ้าง สำหรับ ในความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลกได้กำหนดแนวความคิดว่า ด้วยหลักความโปร่งใสไว้ในทางเดียวกันกับกฎหมายต้นแบบ ซึ่งจะต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร เกี่ยวกับกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับของรัฐว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งคำวินิจฉัยเกี่ยว กับการจัดซื้อจัดจ้างไว้ด้วย เช่น เอกสารการเชิญชวนให้เข้าร่วมประกวดราคา นอกจากนี้ แต่ละประเทศจะต้องจัดทำสถิติรายงานการจัดซื้อจัดจ้างที่อยู่ภายใต้ความตกลงฉบับนี้ ให้ประเทศต่าง ๆ ในความตกลงนี้ได้ทราบด้วยโดยผ่านทางคณะกรรมการว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง

โดยรัฐ (Committee on Government Procurement) โดยที่ประชุมคณะกรรมการว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐนี้จะประกอบไปด้วยรัฐที่เป็นภาคีความตกลงและรัฐที่เป็นเพียงผู้สังเกตการณ์ความตกลงนี้ด้วย

ด้วยความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐขององค์การการค้าโลกนี้ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการของการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐไว้ไม่ได้ละเอียดเหมือนกับกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐของ UNCITRAL แต่ก็มีหลักการที่เหมือนกันคือมีการใช้การจัดซื้อจัดจ้าง 3 แบบ คือ การประกวดราคาแบบเปิด การประกวดราคาแบบคัดเลือก และการประกวดราคาแบบจำกัดเฉพาะราย โดยมีข้อกำหนดลักษณะที่สำคัญของวิธีปฏิบัติจัดซื้อจัดจ้างไว้ดังนี้ การกำหนดวันสุดท้ายในการยื่นเอกสารประกวดราคานั้นจะต้องอยู่ภายในระยะเวลาที่เหมาะสมที่ผู้ค้าหรือผู้จัดหาจะสามารถปฏิบัติตามได้ โดยต้องคำนึงถึงผู้ค้าหรือผู้จัดหาที่เป็นต่างชาติด้วย ในเอกสารการประกวดราคาจะต้องมีข้อมูลที่จำเป็นต่อผู้ค้าหรือผู้จัดหาเพื่อการเข้าร่วมประกวดราคา เช่น คุณสมบัติทางการเงินและคุณสมบัติทางเทคนิคพิเศษอื่น ๆ ของผู้ค้าหรือผู้จัดหา เงินค้ำประกัน และเกณฑ์การพิจารณาตัดสินการประกวดราคา เป็นต้น นอกจากนี้ในข้อกำหนดทางเทคนิค (Technical specifications) ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐขององค์การการค้าโลกก็ได้กำหนดไว้คล้ายกับกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐของ UNCITRAL โดยข้อกำหนดทางเทคนิคนั้นจะต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานระหว่างประเทศที่มีอยู่ หรืออยู่ภายใต้ข้อกำหนดภายในของประเทศที่มีอยู่ นอกจากนี้ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐขององค์การการค้าโลกยังเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างมีส่วนร่วมในการเจรจากับผู้ค้าหรือผู้จัดหาหลังจากที่ได้ยื่นประกวดราคาแล้วภายใต้เงื่อนไขว่าจะไม่มีผู้ยื่นประกวดราคารายใดที่จะสามารถชนะการประกวดราคาได้ ด้วยเพราะข้อเสนอที่เสนอไม่เป็นประโยชน์ต่อรัฐมี และการเจรจาดังกล่าวก็ต้องคำนึงถึงหลักประกันเพื่อไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติระหว่างผู้ค้าหรือผู้จัดหาด้วย ในประเด็นเรื่องการเจรจากับผู้ค้าหรือผู้หาตนเอง ในกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐของ UNCITRAL ได้ห้ามไว้โดยเด็ดขาดไม่ให้หน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างเจรจากับผู้ค้าหรือผู้จัดหา ซึ่งต่างกับความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐขององค์การการค้าโลก ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีแล้วว่า ในองค์การการค้าโลกนั้นมีระบบการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐสมาชิกขององค์การการค้าโลกเอง แต่ในความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐฉบับนี้กำหนดให้รัฐภาคีจัดให้มีระบบการพิจารณาข้อพิพาทที่กล่าวหากันว่ามีการฝ่าฝืนความตกลงไว้เป็นการเฉพาะวัตถุประสงค์

ที่สำคัญของระบบการระงับข้อพิพาทนี้ก็เป็นหลักประกันว่าจะได้มีการแก้ไขการกระทำให้ถูกต้อง และจะมีใช้มาตรการบังคับที่จำเป็น และเพื่อความสะดวกในกรณีที่มีการขอใช้ความเสียหาย

จากแนวคิดว่าด้วยหลักความโปร่งใสของตราสารระหว่างประเทศทั้งสองฉบับดังกล่าว ทำให้เราทราบว่าในกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐของ UNCITRAL มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อให้มีการประกันว่าในการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละครั้งเกิดความคุ้มค่าต่อเงินงบประมาณที่เสียไปและเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะมีการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน และเพื่อเป็นการประกันว่าจะมีการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐที่กล่าวไว้ในส่วนอารัมภบท โดยในความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลกนั้น ก็มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติระหว่างผู้ค้าหรือผู้จัดหาไม่ว่าจะเป็นผู้ค้าหรือผู้จัดหาภายในหรือต่างชาติ ซึ่งจะทำให้ผู้ค้าหรือผู้จัดหาได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกันในการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ซึ่งต่างจากกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐของ UNCITRAL ที่โดยหลักแล้ว ห้ามมีการเลือกปฏิบัติระหว่างผู้ค้าหรือผู้จัดหาที่เป็นคนชาติ แต่รัฐก็อาจมีกฎหมายหรือระเบียบ ยกเว้นหลักดังกล่าวไว้ได้หากเป็นกรณีผู้ค้าหรือผู้จัดหาที่เป็นต่างชาติ ดังนั้น การจัดซื้อจัดจ้างใดที่จะจำกัดการมีส่วนร่วมของผู้ค้าหรือผู้จัดหา หรือกระทำการใดที่เป็น การไม่ปฏิบัติตามแนวความคิดว่าด้วยความโปร่งใสจะต้องถูกกำหนดไว้โดยชัดแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ได้ทราบกันโดยทั่วไป เช่น ในความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลกที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการเจรจาต่อรองกับผู้ค้าหรือผู้จัดหาภายหลังที่ได้ยื่นประกวดราคาตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

### 2.3.2 แนวคิดว่าด้วยหลักการแข่งขัน (Competition)

จากการที่ได้ศึกษามาแล้วในส่วนที่แล้วว่าความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลกกับกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐของ UNCITRAL มีวิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมือนกันคือมีการใช้การจัดซื้อจัดจ้าง 3 วิธี คือวิธีประกวดราคาแบบเปิด วิธีประกวดราคาแบบคัดเลือก และวิธีประกวดราคาแบบจำกัดเฉพาะราย โดยที่วิธีประกวดราคาแบบเปิดนั้นเป็นที่ยอมรับมากที่สุดเพื่อสนับสนุนแนวคิดที่ด้วยหลักความโปร่งใส แนวคิดที่ด้วยหลักการแข่งขัน และแนวคิดที่ด้วยหลักภาวะวิสัยหรือความเป็นกลาง เพราะจะเป็นการเปิดให้มีการแข่งขันกันระหว่างผู้ค้าหรือผู้จัดหาอย่างเข้มข้น ประกอบกับการประกวดราคาแบบเปิดนั้น จะต้องมีการเชิญชวนผู้ค้าหรือผู้จัดหาให้เข้าร่วมการประกวดราคาทุกรายไม่จำกัด

ในการประกวดราคาแบบจำกัดนั้น กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐของ UNCITRAL หน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างอาจใช้ดุลพินิจในการใช้วิธีการประกวดราคาแบบจำกัดได้ใน 3 สถานการณ์ ดังนี้ ประการแรก เมื่อมีการจำกัดจำนวนของผู้ค้าหรือผู้จัดหาเฉพาะที่มีความสามารถที่จะเข้าทำสัญญาได้เท่านั้น โดยหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างจะต้องเชิญชวนผู้ค้าหรือผู้จัดหาเฉพาะที่มีความสามารถให้เข้าร่วมการประกวดราคาทุกราย ประการที่สอง เมื่อมีจำนวนของผู้ค้าหรือผู้จัดหาเฉพาะที่มีความสามารถมากเพียงพอเพื่อประกันความมีประสิทธิภาพของแนวคิดด้วยหลักการแข่งขัน และประการสุดท้าย เมื่อเป็นการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นความลับโดยใช้สำหรับการจ้างบริการเท่านั้น ส่วนความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐขององค์การการค้าโลกได้ให้คำนิยามการประกวดราคาแบบเปิดไว้ว่า หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้ค้าหรือผู้จัดหาทุกรายที่สนใจการประกวดราคานั้น ๆ เข้ามายื่นประกวดราคาได้ การประกวดราคาแบบคัดเลือก หมายถึง การที่หน่วยงานรัฐเลือกเชิญชวนผู้ค้าหรือผู้จัดหาบางรายให้เข้ามายื่นประกวดราคา โดยจะต้องพิจารณาจากรายชื่อผู้ค้าหรือผู้จัดหาทั้งในและนอกประเทศ และเลือกจากรายชื่อเหล่านั้นเพื่อไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติ และการประกวดราคาแบบจำกัดเฉพาะราย หมายถึง การที่หน่วยงานรัฐเลือกเชิญชวนผู้ค้าหรือผู้จัดหาเฉพาะรายที่มีคุณสมบัติใดคุณสมบัติหนึ่งตามที่หน่วยงานต้องการให้เข้ามายื่นประกวดราคาโดยจะใช้เฉพาะในบางกรณีเท่านั้น เช่น ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งคล้ายกับเงื่อนไขของกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐของ UNCITRAL

แนวคิดด้วยหลักการแข่งขันในกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐของ UNCITRAL ถูกกำหนดไว้โดยชัดเจน แต่ในความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐขององค์การการค้าโลกไม่ได้มีการกล่าวถึงอย่างชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาจากหลักการของความตกลงที่มุ่งคุ้มครองแนวคิดด้วยการไม่เลือกปฏิบัติระหว่างผู้ค้าหรือผู้จัดหาภายในประเทศและต่างประเทศ แล้วเห็นว่าแนวคิดด้วยการแข่งขันปรากฏอยู่ในความตกลงโดยตัวของมันเอง หรือโดยเนื้อหาของความตกลงเอง (per se) ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าแนวคิดด้วยหลักไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) ส่งเสริมโดยตรงให้เกิดแนวคิดด้วยการแข่งขัน นอกจากนั้นในความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐขององค์การการค้าโลกยังมีอีกหลายหลักการที่ส่งเสริมให้เกิดแนวคิดด้วยการแข่งขัน เช่น การใช้วิธีประกวดราคาแบบจำกัดเฉพาะรายจะต้องไม่ใช่เพื่อควั่นแนวคิด

ว่าด้วยการแข่งขัน นอกจากนั้นการประกวดราคาโดยการใช้วิธีประกวดราคาแบบคัดเลือกเองยังได้คำนึงถึงแนวคิดว่าการแข่งขันของผู้ค้าหรือผู้จัดหาระหว่างประเทศให้มากที่สุด และในข้อกำหนดทางเทคนิค (Technical specifications) ยังวางหลักว่าหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างจะต้องไม่กำหนดข้อกำหนดทางเทคนิคที่เป็นการขัดต่อแนวคิดว่าการแข่งขันด้วย อีกทั้งแนวคิดว่าการแข่งขันยังปรากฏอยู่ในส่วนของการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างที่จะต้องไม่มีการกระทำที่เป็นการขัดต่อแนวคิดว่าการแข่งขัน

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าทั้งกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐของ UNCITRAL และความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลก ได้มีการรับรองหรือยึดเอาแนวความคิดว่าการแข่งขันมาเป็นหลักการหรือวัตถุประสงค์ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างไว้อย่างสมบูรณ์ แม้ว่าแนวคิดดังกล่าวจะไม่ได้ถูกเขียนไว้ในส่วนของบทอารัมภบทเหมือนในกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐของ UNCITRAL แต่กลับปรากฏโดยเนื้อหาหรือบริบทของความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลก

### 2.3.3 แนวคิดว่าการด้วยหลักภาวะวิสัยหรือความเป็นกลาง (Objectivity)

แนวคิดดังกล่าวนี้เมื่อพิจารณาจากกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐของ UNCITRAL แล้วจะพบว่ากฎหมายต้นแบบถูกออกแบบมาเพื่อวัตถุประสงค์ที่มุ่งส่งเสริมแนวคิดว่าการด้วยหลักความโปร่งใส (Transparency) และแนวคิดว่าการด้วยหลักภาวะวิสัยหรือความเป็นกลาง (Objectivity) เพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน<sup>113</sup> แต่โดยลายลักษณ์อักษรแล้วแนวคิดนี้กลับปรากฏอยู่เพียงไม่กี่มาตรา เช่น มาตรา 10 วรรคสี่ ว่าด้วยกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการอธิบายถึงความต้องการในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานว่าจะต้องมีการกล่าวถึงเทคนิค คุณภาพ คุณสมบัติพิเศษ ของสินค้าหรือบริการ โดยจะต้องไม่มีการระบุชื่อหรือยี่ห้อ เครื่องหมายการค้า แหล่งที่ผลิต หรือผู้ผลิต ของสินค้าหรือบริการที่จะจัดซื้อจัดจ้าง และในมาตรา 39 ว่าด้วยเนื้อหาเอกสารเชิญชวนประกวดราคาของหน่วยงานรัฐที่จะต้องประกอบด้วยเนื้อหาเกี่ยวกับขั้นตอนหรือวิธีการในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและเกณฑ์การพิจารณาอย่างชัดเจน และในมาตรา 21 ว่าด้วยการยกเลิกเพิกถอนรายชื่อของผู้ค้าหรือผู้จัดหาที่ตัดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐ หรือที่กระทำการให้มีการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม หรือที่มีผลประโยชน์ขัดกัน นอกจากนี้ ในเกณฑ์การพิจารณา

<sup>113</sup> UNITED NATIONS COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE LAW, supra note 111, p.110.

เพื่อตัดสินว่าผู้ค้าหรือผู้จัดหารายใดจะเป็นผู้ชนะการประกวดราคา ยังต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดที่ว่าด้วยหลักภาวะวิสัยหรือความเป็นกลางและเปรียบเทียบตามหลักทั่วไปของเกณฑ์การพิจารณา สำหรับความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐขององค์การการค้าโลกก็ได้รองรับแนวคิดที่ว่าด้วยหลักภาวะวิสัยหรือความเป็นกลางไว้เช่นกัน เช่น ในส่วนของบทบัญญัติที่ว่าด้วยการแลกเปลี่ยนหรือการชดเชย (Offsets) ซึ่งโดยหลักแล้วห้ามหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างมิให้ใช้การแลกเปลี่ยนหรือการชดเชยในการกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกผู้ค้าหรือผู้จัดหา หรือใช้เป็นเกณฑ์ในการตัดสินผู้ชนะการประกวดราคา ยกเว้นประเทศกำลังพัฒนาสามารถใช้วิธีการแลกเปลี่ยนหรือการชดเชยได้ แต่อย่างไรก็ตามก็ใช้ได้เฉพาะเพื่อกำหนดคุณสมบัติเท่านั้น ห้ามใช้เพื่อเป็นเกณฑ์ในการตัดสินผู้ชนะการประกวดราคา โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าจะต้องเป็นภาวะวิสัยหรือเป็นกลาง (Shall be objective) เป็นการกำหนดไว้โดยชัดเจน และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า เมื่อมีการแก้ไขความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐขององค์การการค้าโลกฉบับปี ค.ศ. 2012 คำว่า “จะต้องเป็นภาวะวิสัยหรือเป็นกลาง” ไม่ปรากฏในส่วนของบทบัญญัติที่ว่าด้วยการแลกเปลี่ยนหรือการชดเชย แต่สามารถตีความได้จากคำว่า เป็นการกำหนดไว้โดยชัดเจน (Clearly stated) เพราะเมื่อมีการกำหนดเงื่อนไขไว้โดยชัดเจนแล้วจะทำให้ไม่สามารถใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจได้จึงทำให้เกิดแนวคิดที่ว่าด้วยหลักภาวะวิสัยหรือความเป็นกลาง (Objectivity) โดยเนื้อแท้ของความตกลงเอง (*per se*)

นอกจากนั้นแล้วหลักภาวะวิสัยหรือความเป็นกลางยังปรากฏให้เห็นในบทบัญญัติที่กำหนดให้เปิดเผยเกณฑ์การพิจารณาในการเข้าร่วมประกวดราคาหรือคุณสมบัติของผู้ค้าหรือผู้จัดหา การเปิดเผยเกณฑ์การพิจารณาเพื่อตัดสินการประกวดราคา และเกณฑ์อื่น ๆ อีกทั้งการกำหนดคุณสมบัติทางเทคนิคพิเศษอื่น ๆ ของหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างนั้น จะเป็นหลักประกันว่าหน่วยงานจะไม่ฝ่าฝืนหลักห้ามเลือกปฏิบัติ และเป็นหลักประกันว่าสินค้าหรือบริการของผู้ค้าหรือผู้จัดหาต่างชาติจะมีการพิจารณาโดยอาศัยเงื่อนไขทางเทคนิคดังกล่าวที่กำหนดไว้ โดยการกำหนดข้อกำหนดทางเทคนิคนั้นจะต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานระหว่างประเทศที่มีอยู่ หรืออยู่ภายใต้ข้อกำหนดภายในของประเทศที่มีอยู่ด้วย'

จากการศึกษาแนวคิดที่ว่าด้วยหลักภาวะวิสัยหรือความเป็นกลาง (Objectivity) แล้วสามารถกล่าวได้ว่าหลักภาวะวิสัยหรือความเป็นกลาง คือ วิธีการที่จะทำให้ได้มาซึ่งวัตถุประสงค์หลัก



(Cornerstone Principles) ของการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐ คือ หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non - discrimination) ดังที่จะได้ศึกษากันในข้อถัดไป

#### 2.3.4 แนวคิดว่าด้วยหลักไม่เลือกปฏิบัติ (Non - discrimination)

แนวคิดว่าด้วยหลักการไม่เลือกปฏิบัตินี้เป็นหนึ่งในวัตถุประสงค์หลัก (Cornerstone Principles) ของการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐของความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลก ที่กล่าวไว้ในบทอารัมภบท (Preamble) ของทั้งฉบับปี ค.ศ. 1994 และฉบับปี ค.ศ. 2012 โดยหลักการของแนวคิดนี้ คือ รัฐภาคีความตกลงนี้ปฏิบัติต่อสินค้าหรือบริการของผู้ค้าหรือผู้จัดหาที่เป็นคนชาติของรัฐอย่างไร ก็ต้องปฏิบัติต่อสินค้าหรือบริการของผู้ค้าหรือผู้จัดหาที่เป็นคนชาติของรัฐภาคีอื่นในความตกลงไม่ให้ต่ำไปกว่าการปฏิบัติต่อผู้ค้าหรือผู้จัดหาที่เป็นคนชาติของรัฐตน ดังนั้นการใช้วิธีการแลกเปลี่ยนหรือการชดเชย (Offsets) คือ มาตรการที่ส่งเสริมดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ (Balance of payments) ของประเทศให้ดีขึ้น โดยวิธีการต่าง ๆ เช่น ส่งเสริมให้มีการลงทุนภายในประเทศ การออกไปอนุญาตทางเทคโนโลยี การค้าต่างตอบแทน (Counter trade) เป็นต้น มาตรการแลกเปลี่ยนหรือการชดเชยจึงถูกห้ามโดยชัดแจ้งในความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลก แต่ความตกลงได้ยกเว้นให้ใช้มาตรการดังกล่าวได้ในกรณีรัฐภาคีความตกลงที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาและมีการเจรจาในเวลาที่ผ่านมาเป็นภาคีความตกลงเพื่อขอใช้มาตรการดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามแม้มีการใช้มาตรการแลกเปลี่ยนหรือการชดเชยก็ใช้ได้แต่เพียงเพื่อเป็นเกณฑ์ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ค้าหรือผู้จัดหาให้เข้าร่วมในการประกวดราคาเท่านั้น แต่ห้ามใช้มาตรการแลกเปลี่ยนหรือการชดเชยมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาตัดสินผู้ชนะประกวดราคา ส่วนในกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐของ UNCITRAL นั้น การปรากฏตัวของแนวคิดว่าด้วยหลักไม่เลือกปฏิบัติต่างจากความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลก กล่าวคือ ในกฎหมายต้นแบบไม่ได้เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรถึงแนวคิดว่าด้วยหลักไม่เลือกปฏิบัติไว้ในบทอารัมภบทเหมือนในความตกลง แต่ปรากฏเพียงคำว่าให้ความเป็นธรรม ความเท่าเทียม และการปฏิบัติที่เท่าเทียมต่อผู้ค้าหรือผู้จัดหาและคู่สัญญาทุกราย (Providing for the fair, equal and equitable treatment of all suppliers and contractors) และยังสามารถจำกัดผู้ค้าหรือผู้จัดหาที่เป็นคนต่างชาติไม่ให้เข้าร่วมในการประกวดราคากับหน่วยงานรัฐได้ เมื่อเป็นกรณีเพื่อปกป้องความสามารถ

ทางอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศ จากผลกระทบที่เป็นอันตรายหากมีการแข่งขันกับผู้ค้าหรือผู้จัดหาที่เป็นคนต่างชาติ แต่จะต้องมีกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐกำหนดไว้ หรือเป็นกรณีที่หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างพิจารณาแล้วเห็นว่าการจัดซื้อจัดจ้างในครั้งนั้นเป็นการจัดซื้อจัดจ้างที่มีมูลค่าไม่มากซึ่งไม่เป็นที่สนใจของผู้ค้าหรือผู้จัดหาที่เป็นคนต่างชาติก็สามารถจะจำกัดผู้ค้าหรือผู้จัดหาที่เป็นคนต่างชาติไม่ให้เข้าร่วมในการประกวดราคากับหน่วยงานรัฐได้อีกทั้งในมาตรา 11 วรรคสาม (b) ของกฎหมายต้นแบบยังมีบทบัญญัติที่ว่าด้วยเกณฑ์การพิจารณาผลการประกวดราคาที่ยอมให้รัฐสามารถให้สิทธิพิเศษด้านราคา (Margins of preference หรือ Price preference) แก่ผู้ค้าหรือผู้จัดหาภายในประเทศหรือสินค้าหรือบริการที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศ แต่ต้องมีกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบัญญัติไว้ ที่ให้อำนาจหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างเลือกผู้ค้าหรือผู้จัดหาภายในประเทศที่เสนอราคาต่ำสุด ซึ่งมาตรการนี้ถูกมองว่าเป็นการทำลายวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้างในแนวคิดว่าการแข่งขันน้อยกว่าการที่ไม่ให้ผู้ค้าหรือผู้จัดหาต่างชาติเข้าร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างเสียเลยเพราะอย่างน้อยก็มีการเข้าสู่การแข่งขันในระดับระหว่างประเทศ

แนวคิดว่าด้วยหลักไม่เลือกปฏิบัติในกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐของ UNCITRAL ที่ต่างจากความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลกนั้น โดยวัตถุประสงค์ของกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐของ UNCITRAL จัดทำขึ้นเพื่อเป็นต้นแบบของกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภายในรัฐและโดยเนื้อหาของกฎหมายต้นแบบไม่ใช่ความตกลงระหว่างประเทศ<sup>114</sup> เหมือนเช่นความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลก และเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นได้เมื่อประเทศมีความจำเป็นต้องใช้นโยบายทางเศรษฐกิจและสังคม (Socio – economic) ในการจัดซื้อจัดจ้าง และแม้แต่ในความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลกเองก็มีบทบัญญัติที่ว่าด้วยการปฏิบัติที่เป็นพิเศษและแตกต่างสำหรับประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดด้วย เพื่อให้ประเทศเหล่านั้นได้มีการพัฒนาทางการเงินและการค้าเสียก่อน ก่อนที่จะบังคับ

<sup>114</sup> Caroline Nicholas 2011. Work of UNCITRAL on Government Procurement : purpose, objective and complementarity with the work of the WTO. chapter 24 in The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform, S. Arrowsmith and R. D. Anderson (ed.). p.768.

ใช้กฎเกณฑ์ในความตกลงอย่างสมบูรณ์แบบ โดยมีสิทธิได้รับการช่วยเหลือทางเทคนิคและได้รับข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นด้วย อย่างไรก็ตาม หลักการใหม่ของความตกลงฉบับปี ค.ศ. 2012 คือ มาตรการที่ใช้ในช่วงเปลี่ยนผ่าน (Transitional measures) สำหรับประเทศกำลังพัฒนา ในการที่จะใช้สิทธิพิเศษด้านราคา (Margins of preference หรือ Price preference) แก่ผู้ค้า หรือผู้จัดหาภายในประเทศหรือสินค้าหรือบริการที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศ ในการที่จะใช้ มาตรการแลกเปลี่ยนหรือการชดเชย (Offsets) การที่จะกำหนดให้หน่วยงานใดของรัฐ เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายในบังคับของความตกลงและการใช้มูลค่าขั้นต่ำ (Threshold) ที่สูงกว่ามูลค่า ขั้นต่ำในความตกลง โดยมาตรการที่ใช้ในช่วงเปลี่ยนผ่านนี้ไม่ใช่ว่าจะใช้ได้ตลอดไป หรือตามดุลพินิจของประเทศเหล่านั้นแต่ได้กำหนดช่วงเวลาที่จะใช้ไว้ว่าไม่เกิน 3 ปี และไม่ใช่ว่า มาตรการที่ใช้ในช่วงเปลี่ยนผ่านดังกล่าวจะเกิดขึ้นเองโดยอัตโนมัติ แต่ต้องเกิดโดยการร้องขอ ของประเทศกำลังพัฒนาแต่ละประเทศเอง

จากแนวคิดที่ว่าด้วยหลักไม่เลือกปฏิบัตินี้ นับว่ามีการบัญญัติไว้โดยชัดเจนแล้ว ในความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐขององค์การการค้าโลก และจากการวิเคราะห์ นับว่าชัดเจนว่ามีแนวคิดที่ว่าด้วยหลักไม่เลือกปฏิบัติในกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐของ UNCITRAL แม้ว่าทั้งสองระบบนี้จะมีแนวคิดที่สนับสนุนนโยบายทางเศรษฐกิจและ สังคมอยู่ก็ตาม แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน โดยการจำกัดผู้ค้า หรือผู้จัดหารายใด ๆ จะต้องมิกฎหมายหรือระเบียบที่ชัดเจนให้อำนาจไว้ การจำกัดผู้ค้าหรือผู้จัดหา ดังกล่าวเพื่อสนับสนุนนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมหากมองอีกด้านหนึ่งก็เป็นการให้เวลา หรือโอกาสแก่ประเทศกำลังพัฒนาในการแข่งขันกับประเทศที่พัฒนาแล้วเมื่อถึงเวลาและโอกาส ที่เหมาะสมกว่านี้ก็เป็นได้

ในส่วนต่อไปเราจะได้ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ตามหลักธรรมาภิบาลและความโปร่งใส หลักการในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการจัดซื้อ จัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ความโปร่งใส และหลักธรรมาภิบาลของต่างประเทศ