

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการดำเนินกิจการขององค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาคเอกชนหรือองค์กรภาครัฐ ปัจจัยที่ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการดำเนินกิจการ คือ การเงิน การบุคลากร และการพัสดุ ซึ่งทั้งสามปัจจัยจะต้องมีความสัมพันธ์กันและสามารถเกื้อหนุนกันจึงจะทำให้ภารกิจขององค์กรดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ซึ่งการพัสดุ ถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง เนื่องจากหากขาดการวางระบบในการจัดหาพัสดุที่ถูกต้องเหมาะสมและขาดการบริหารพัสดุที่ดี ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในด้านการเงินที่ใช้ในการจัดหาและบำรุงพัสดุที่จัดหามา อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อบุคลากรที่ไม่สามารถนำพัสดุไปใช้ปฏิบัติการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและย่อมส่งผลให้การดำเนินกิจการขององค์กรล้มเหลวในเวลาต่อมา ในปัจจุบันภารกิจทางด้านการพัสดุ จึงเป็นภารกิจที่แต่ละองค์กรทุกภาคส่วนจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการซื้อหรือจ้างเป็นจำนวนมาก เห็นได้จากงบประมาณขององค์กรภาคเอกชนหลายองค์กรที่ใช้จ่ายเพื่อดำเนินการจัดหาพัสดุ ในแต่ละปีที่มีแนวโน้มสูงขึ้นตามสภาวะเศรษฐกิจในส่วนขององค์กรภาครัฐนั้น จะเห็นได้จากรายงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงบประมาณ ซึ่งมีค่าใช้จ่ายด้านการพัสดุที่รัฐจะต้องเสียในสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับรายจ่ายด้านอื่นๆ อีกทั้งยังมีแนวโน้มที่จะมีรายจ่ายด้านการพัสดุที่สูงขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ เนื่องจากการใช้จ่ายเงินของรัฐในการจัดหาพัสดุเป็นปัจจัยสำคัญที่รัฐใช้ในการพัฒนาประเทศ เพราะรัฐบาลย่อมต้องใช้งบประมาณแผ่นดินในการจัดหาพัสดุ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐต่างๆ ได้ใช้เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เช่น บริการสาธารณะทางด้านการสาธารณสุข บริการสาธารณะทางด้านการศึกษา และบริการสาธารณะทางด้านความมั่นคง เป็นต้น ดังนั้น การพัสดุจึงเป็นเรื่องที่หลากหลายขององค์กรในทุกภาคส่วนต่างให้ความสำคัญ และตื่นตัวในการพัฒนาและแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นการลดภาระและเพิ่มประสิทธิภาพให้กับการดำเนินกิจการของหน่วยงาน เมื่อพิจารณาถึงระบบในการจัดหาพัสดุนั้น โดยหลักสากลสามารถจัดหมวดหมู่ของระบบการจัดหาพัสดุดังกล่าวออกเป็นสองระบบ ได้แก่ ระบบการจัดหาพัสดุแบบรวมการ ซึ่งเป็นการจัดหาพัสดุโดยหน่วยงานกลางแล้วจึงจัดส่งพัสดุที่จัดหาได้ให้แก่หน่วยงานย่อยอื่นๆ เป็นผู้นำพัสดุดังกล่าวไปใช้ในการดำเนินกิจการ และระบบ

การจัดหาพัสดุแบบกระจายอำนาจในการจัดหาซึ่งมอบอำนาจในการจัดหาให้หน่วยงานที่เป็นผู้ดำเนินกิจการต่างๆ เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดหาพัสดุได้เอง ซึ่งแต่ละระบบย่อมมีข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ระบบการจัดหาพัสดุแบบรวมการ มีข้อดีในด้านการควบคุมงบประมาณรายจ่ายในการจัดหาพัสดุเพื่อให้เกิดความประหยัดคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพและการควบคุมป้องกันการทุจริตในการจัดหาพัสดุ เนื่องจากมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่จัดหาพัสดุซึ่งสามารถใช้อำนาจในการตัดสินใจและบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ก็มีข้อเสียในด้านความสะดวกรวดเร็วในการจัดหาพัสดุเพื่อสนองความต้องการของหน่วยงานที่มีความจำเป็นที่จะต้องนำพัสดุไปใช้ในการดำเนินกิจการส่วนระบบการจัดหาพัสดุแบบกระจายอำนาจในการจัดหา ถึงแม้จะมีข้อดีในด้านความสะดวกรวดเร็วในการจัดหาพัสดุเนื่องจากหน่วยงานที่มีความจำเป็นจะต้องใช้พัสดุในการดำเนินกิจการสามารถจัดหาพัสดุได้เองตามความต้องการของตน แต่กลับมีข้อเสียในด้านการควบคุมงบประมาณเพื่อให้เกิดความประหยัดคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่สามารถควบคุมรายจ่ายและคุณภาพของพัสดุได้ อีกทั้งยังเป็นช่องทางที่ก่อให้เกิดการทุจริตในการจัดหาพัสดุหากไม่มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ด้วยเหตุนี้ในการเลือกใช้ระบบการจัดหาพัสดุแบบใดแต่ละองค์กรทุกภาคส่วน จึงต้องพิจารณาถึงข้อดีข้อเสียที่อาจเกิดขึ้น โดยจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมในด้านต่างๆ เช่น การเงิน การบุคลากร ตลอดจนลักษณะของการดำเนินกิจการของแต่ละหน่วยงาน เพื่อที่จะสามารถเลือกวิธีการในการจัดหาพัสดุที่เหมาะสมกับหน่วยงานของตนอันเป็นการส่งผลให้การดำเนินกิจการมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ในที่สุด

ในส่วนของการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทยได้ใช้ระบบการจัดหาแบบกระจายอำนาจให้หน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเป็นผู้ดำเนินการจัดหาพัสดุได้เอง ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยมีการแบ่งหน่วยงานภาครัฐที่เป็นส่วนราชการออกเป็นสามส่วน โดยแบ่งตามหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ ได้แก่

1) การจัดทำบริการสาธารณะส่วนกลาง คือ บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนทั่วประเทศ องค์กรที่ดำเนินการได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการอย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม

2) การจัดทำบริการสาธารณะส่วนภูมิภาค คือ บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำตามเขตการปกครองต่างๆ ของประเทศโดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ไปประจำจังหวัดและยังอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งงบประมาณค่าใช้จ่ายต่างๆ ในจังหวัดก็ใช้งบประมาณแผ่นดินของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ นั้น ในปัจจุบันแบ่งออกเป็นสี่ระดับ คือ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

3) การจัดทำบริการสาธารณะส่วนท้องถิ่น คือ บริการสาธารณะบางอย่างที่รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเองเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนเฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้น โดยมีเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ดำเนินการ มีงบประมาณ ทรัพย์สินบางส่วนของตนเองมีอำนาจดำเนินการได้โดยอิสระ ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลเท่านั้น ส่วนราชการที่จัดทำบริการสาธารณะส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ราชการบริหารทั้งสามส่วนนี้จะต้องมีความสัมพันธ์กันเพื่อให้การบริการสาธารณะในเขตต่างๆ ของประเทศได้ประสานกันและดำเนินไปโดยไม่ขัดแย้งกัน

นอกจากหน่วยงานภาครัฐที่เป็นส่วนราชการแล้ว ยังมีหน่วยงานภาครัฐที่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ในการดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จะเห็นได้ว่าหน่วยงานภาครัฐมีหลากหลายประเภทและมีจำนวนหลากหลายองค์กร โดยในด้านการพัสดุแต่ละองค์กรต่างถือปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุที่แตกต่างกันออกไป ได้แก่

1) หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อยู่ภายใต้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549

2) หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ภายใต้บังคับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 กรุงเทพมหานคร อยู่ภายใต้บังคับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2538 และเมืองพัทยา อยู่ภายใต้บังคับข้อบัญญัติเมืองพัทยา เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2545

3) รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน อยู่ภายใต้บังคับระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุที่หน่วยงานหรือองค์กรดังกล่าวตราขึ้นบังคับใช้เองและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าระบบของการควบคุมการดำเนินการทางด้านการพัสดุของหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบัน มีระเบียบหรือข้อบัญญัติอยู่ด้วยกันหลายฉบับ ซึ่งมีผู้มีอำนาจวินิจฉัยตีความตลอดจนพิจารณาอนุมัติยกเว้นการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันออกไปและไม่มีกฎหมายกลางและหน่วยงานกลางเป็นผู้ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยตีความและควบคุมการปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุ ถึงแม้ว่าระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุทุกฉบับ

ต่างมีเจตนารมณ์ที่เหมือนกัน คือ ในการจัดหาพัสดุจะต้องเป็นไปโดยเปิดเผย ตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรม และจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ การใช้ดุลยพินิจต่างๆ ตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุจะต้องสามารถอธิบายได้อย่างมีเหตุผล อันถือเป็นเจตนารมณ์ซึ่งหน่วยงานภาครัฐผู้ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติจะต้องคำนึงถึงและปฏิบัติตามโดยเคร่งครัดแต่เนื่องจากสภาพการบังคับใช้ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุในปัจจุบันซึ่งมีอยู่หลายฉบับ โดยไม่มีกฎหมายอันเป็นมาตรฐานกลางและไม่มีหน่วยงานกลางผู้มีอำนาจวินิจฉัยและควบคุมการปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบัญญัติ กฎ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของส่วนราชการ ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหน่วยงานภาครัฐที่ใช้งบประมาณแผ่นดินไปในการจัดหาพัสดุมากที่สุด และเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจหน้าที่ในการบริการสาธารณะซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด แต่ในการจัดหาพัสดุเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินกิจการของส่วนราชการดังกล่าวกลับประสบปัญหาอันส่งผลให้การดำเนินกิจการของส่วนราชการด้อยประสิทธิภาพ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุอย่างที่ควรจะเป็น อีกทั้งยังส่งผลให้เกิดความเสียหายของประเทศในภาพรวมทั้งทางด้านงบประมาณ การคลัง และการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอีกด้วย โดยสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นมีดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับการที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจดุลยพินิจมากเกินไปโดยไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่ชัดเจน ให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถใช้ประกอบดุลยพินิจในการดำเนินการจัดหาพัสดุแต่ละขั้นตอน ได้แก่ ปัญหาในขั้นตอนการเตรียมการและการประกาศจัดหาพัสดุ ปัญหาในขั้นตอนการพิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้เสนอราคา ปัญหาในขั้นตอนการพิจารณาผลการจัดหาพัสดุ ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานซึ่งมีเจตนาทุจริตสามารถใช้อำนาจดุลยพินิจของตนดำเนินการจัดหาพัสดุอันมีลักษณะเป็นการกีดกันผู้เสนอราคาหรือเอื้อประโยชน์ให้ผู้เสนอราคารายหนึ่งรายใดได้โดยอิสระ

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการที่ไม่สอดคล้องกับหลักวินัยการคลังและงบประมาณ กล่าวคือ การปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุกำหนดไว้ก่อให้เกิดความล่าช้าในการก่อหนี้ผูกพันไม่ทันปีงบประมาณ เนื่องจากเนื้อหาของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุมีกำหนดขั้นตอนให้ส่วนราชการที่จะจัดหาพัสดุ ต้องดำเนินการขออนุมัติตั้งซื้อตั้งจ้างซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาที่มีระยะเวลายาวนานและกระบวนการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะที่ขาดหลักเกณฑ์

ในการปฏิบัติที่ชัดเจนจึงทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีความเสี่ยงสูงที่จะถูกกล่าวหาว่ามีเจตนา กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะเพื่อกีดกันผู้เสนอราคารายใดรายหนึ่งจนในที่สุดต้องยกเลิก การจัดหาพัสดุที่ดำเนินการมาตั้งแต่ต้น นอกจากนี้การที่ส่วนราชการต่างๆ ปฏิบัติตามระเบียบหรือ ข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุยังเป็นการใช้งบประมาณในการจัดหาพัสดุที่ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจาก เนื้อหาของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุได้กระจายอำนาจให้ส่วนราชการต่างๆ สามารถ จัดหาพัสดุได้เองซึ่งเมื่อพิจารณาจากพัสดุหรืองานจ้างที่หน่วยงานต่างๆ จัดหามักจะมีประเภท หมวดย่อย และลักษณะการใช้งานที่เหมือนกันในหลายๆ หน่วยงาน การที่แต่ละหน่วยงาน แยกดำเนินการจัดหาหลายครั้งย่อมทำให้รัฐสูญเสียงบประมาณที่ใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดหาพัสดุ เช่น ค่าเช่าสถานที่ประมูล ค่าเอกสาร ค่าจ้างบุคลากร เป็นต้น ราคาพัสดุที่ได้ย่อมมีราคาต่อหน่วยสูง กว่าการรวมความต้องการพัสดุของส่วนราชการต่างๆ ที่มีลักษณะเหมือนกันแล้วจัดหาในคราวเดียว และการที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานภาครัฐกำหนดหลักเกณฑ์ ในการคัดเลือกผู้เสนอราคาที่เสนอราคาต่ำสุดส่งผลให้ผู้เสนอราคากับส่วนราชการมักจะแข่งขัน กันลดราคาโดยไม่คำนึงถึงการแข่งขันที่คุณภาพของสินค้าและบริการที่ตนเองขายหรือผลิต ส่วนราชการจึงได้พัสดุที่ด้อยคุณภาพไม่สามารถใช้ประโยชน์ในการบริการสาธารณะในระยะยาว

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับ โครงสร้างของระบบการจัดหาพัสดุภาครัฐที่ขาด ความเป็นเอกภาพ โดยมีสภาพปัญหาประการแรกเกิดจากโครงสร้างของกฎหมายที่ใช้บังคับ กับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ เนื่องจากการจัดหาพัสดุภาครัฐของประเทศไทยยังขาด “กฎหมายกลาง” ที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานใช้บังคับกับข้าราชการประจำและข้าราชการ การเมืองอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุทุกฉบับล้วนแต่เป็น “กฎ” ที่ออกโดยอาศัยอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นต้น จึงส่งผลให้ผู้มีอำนาจในฝ่ายบริหาร ข้าราชการการเมือง หรือคณะรัฐมนตรีสามารถอนุมัติยกเว้นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วย การพัสดุได้ทุกขั้นตอน นอกจากนี้ส่วนราชการที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบหรือข้อบัญญัติ ว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับยังสามารถขออนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามหลักการ อันเป็นสาระสำคัญต่อคณะกรรมการผู้มีอำนาจในการควบคุมการจัดหาพัสดุตามที่ระเบียบหรือ ข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับได้กำหนดไว้ เช่น คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ และปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการถูกตรวจสอบความชอบ ด้วยกฎหมาย โดยผู้มีอำนาจดังกล่าวสามารถอนุมัติยกเว้นได้ทุกขั้นตอน ซึ่งในการพิจารณาอนุมัติ

ยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุถือเป็นการใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวางและปราศจากความชอบด้วยกฎหมาย ประการที่สองเกิดจากโครงสร้างในการควบคุมการใช้อำนาจของส่วนราชการที่ขาดประสิทธิภาพส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการตรวจสอบ การจัดหาพัสดุของส่วนราชการในภาพรวมให้เป็นไปด้วยความโปร่งใสยุติธรรม อีกทั้งยังไม่สามารถมาควบคุมวินัยทางการคลังและงบประมาณของส่วนราชการได้ได้แก่ การตรวจสอบโดยประชาชนซึ่งยังมีข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในกระบวนการจัดหาพัสดุของส่วนราชการตั้งแต่ในขั้นตอนก่อนออกคำสั่งทางปกครองส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบและป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับตนได้ การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองซึ่งยังมีข้อจำกัดในการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานส่งผลให้ไม่สามารถป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนได้ การควบคุมโดยคณะกรรมการที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับกำหนดให้มีหน้าที่ในการวินิจฉัยตีความปัญหาเกี่ยวกับการพัสดุซึ่งมีสถานะเป็นเพียงคณะกรรมการหรือคณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบัญญัติ ภายในของฝ่ายปกครอง จึงส่งผลให้คำวินิจฉัยของผู้มีอำนาจดังกล่าวมีสถานะเป็นเพียงคำแนะนำแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องให้กับส่วนราชการต่างๆ เท่านั้น แต่คำวินิจฉัยดังกล่าวไม่สามารถใช้บังคับกับส่วนราชการได้โดยเคร่งครัด การควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งยังมีข้อจำกัดในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของส่วนราชการที่ดำเนินการจัดหาพัสดุที่มีอยู่หลายหน่วยงานจึงไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างทั่วถึงทุกหน่วยงาน และการตรวจสอบโดยศาลปกครองซึ่งถือเป็นกระบวนการสุดท้ายในการควบคุมการจัดหาพัสดุของส่วนราชการแต่กลับไม่สามารถตรวจสอบส่วนราชการต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากข้อจำกัดในการตรวจสอบดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่สามารถอ้างหลักเกณฑ์ของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุซึ่งมีอยู่หลายขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้สามารถใช้ดุลยพินิจได้โดยอิสระและข้อจำกัดในการแสวงหาข้อเท็จจริงซึ่งมีความยุ่งยากและเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความรู้เฉพาะทาง

จากสภาพปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการที่ประเทศไทยใช้ระบบการกระจายอำนาจในการจัดหาพัสดุให้ส่วนราชการเป็นผู้จัดหาพัสดุได้เองตามความเหมาะสมโดยทั่วไปแล้วเป็นระบบการจัดหาที่มีประสิทธิภาพในด้านความสะดวกรวดเร็วในการจัดหาพัสดุมากกว่าการจัดหาพัสดุในระบบรวมการ แต่ในปัจจุบันกลับพบว่าการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทยมีความล่าช้าไม่ทันต่อความต้องการในการใช้พัสดุเพื่อดำเนินกิจการของรัฐ อีกทั้งยังเป็นการใช้งบประมาณที่ไม่ประหยัด ไม่คุ้มค่า และไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ยังไม่สามารถควบคุมตรวจสอบและป้องกันการทุจริตในการจัดหา

พัสดุได้ ทำให้การจัดการพัสดุของประเทศไทยในภาพรวมขาดประสิทธิภาพ ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะของส่วนราชการต่างๆ ด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาหลักกฎหมายที่ใช้ในการจัดหาพัสดุภาครัฐ
2. เพื่อศึกษารูปแบบและวิธีการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาในการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทย
4. เพื่อศึกษาถึงแนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการอยู่หลายฉบับซึ่งประกาศใช้มาเป็นระยะเวลายาวนานก็ตาม แต่กลับก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้อำนาจดุลยพินิจได้มากเกินไปจนเกิดความพอดีและยังก่อให้เกิดความไม่สอดคล้องกับหลักวินัยทางการคลังและงบประมาณ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบการจัดหาพัสดุภาครัฐที่ขาดความเป็นเอกภาพ ได้แก่ โครงสร้างของกฎหมายที่ใช้ควบคุมการจัดหาพัสดุของส่วนราชการที่ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ใช้อำนาจทางบริหารต่างๆ จนไม่สามารถควบคุมความเป็นเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมายได้และโครงสร้างการควบคุมการใช้อำนาจของส่วนราชการที่ขาดประสิทธิภาพ การศึกษาปัญหาดังกล่าวเปรียบเทียบกับระบบการจัดหาพัสดุของประเทศสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป พบว่าประเทศไทยควรใช้กฎหมายเกี่ยวกับการพัสดุซึ่งเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติบังคับใช้กับส่วนราชการทุกประเภท โดยกำหนดวิธีการปฏิบัติในขั้นตอนต่างๆ ที่จำกัดการใช้อำนาจดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและข้าราชการการเมือง กำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้เสนอราคาจากคุณภาพของพัสดุเป็นหลัก และจัดตั้งหน่วยงานซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรมทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการจัดหาพัสดุบางประเภทแทนส่วนราชการทุกหน่วยงาน จะทำให้การจัดการพัสดุของส่วนราชการในภาพรวมเกิดความเป็นเอกภาพ สามารถควบคุมให้อยู่บนพื้นฐานของความเปิดเผย โปร่งใส และก่อให้เกิดการแข่งขันราคาอย่างแท้จริง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะศึกษาเฉพาะขั้นตอนและกระบวนการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย ประเภทหน่วยงานราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และ จะทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการจัดหาพัสดุของหน่วยงานดังกล่าว ตลอดจนทำการศึกษาถึงกระบวนการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ได้แก่ ประเทศสก็อตแลนด์ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศอิตาลี

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะทำการศึกษาในลักษณะของการวิจัยเอกสาร จากตำรากฎหมาย บทความในวารสาร แนวคำพิพากษาศาลฎีกา ศาลปกครองคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ความเห็นของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยตีความระเบียบ เกี่ยวกับการพัสดุฉบับต่างๆ ตลอดจนบทความในเอกสารข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อนำมา วิเคราะห์หาข้อสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงหลักกฎหมายที่ใช้ในการจัดหาพัสดุภาครัฐ
2. ทำให้ทราบถึงรูปแบบการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทยและต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาของการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทย
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทย