

บทที่ 3

การจัดการพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทยและต่างประเทศ

กระบวนการจัดหาพัสดุภาครัฐนอกจากเป็นการจัดหาวัสดุอุปกรณ์เพื่อให้ฝ่ายบริหารใช้เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะและพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ยังเป็นกิจกรรมของส่วนราชการที่มีการใช้เงินงบประมาณแผ่นดินในปริมาณสูงกว่าการกิจกรรมอื่นๆ ของส่วนราชการด้วยเหตุนี้กระบวนการจัดหาพัสดุภาครัฐจึงถือเป็นการดำเนินการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารประเทศดังนั้น เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการจัดหาพัสดุภาครัฐของประเทศไทย จึงจำเป็นต้องศึกษาระบบการจัดหาพัสดุภาครัฐของต่างประเทศที่น่าสนใจ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ตัวอย่างเช่นประเทศสก็อตแลนด์ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอิตาลี เนื่องจากกระบวนการจัดหาพัสดุของประเทศดังกล่าว ถือว่ามีประสิทธิภาพค่อนข้างสูงเพราะสามารถช่วยให้ภาครัฐประหยัดงบประมาณ สร้างความเป็นธรรมแก่ผู้เสนอราคา และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดินด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงได้ทำการศึกษาเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานด้านการจัดหาพัสดุของประเทศไทย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 การจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาถึงระบบการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยได้ใช้ระบบในการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐแบบรวมการ กล่าวคือในการจัดหาพัสดุของส่วนราชการไม่ว่าจะโดยวิธีการซื้อ การจ้างหรือวิธีการใดๆ ก็ตาม จะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมพัสดุแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลการจัดหาพัสดุไว้ใช้สำหรับหน่วยงานภาครัฐ แต่ในช่วงเวลานั้นเกิดปัญหาทางการเมืองประกอบกับการบริหารงานของกรมพัสดุแห่งชาติที่ต้องประสบปัญหาและอุปสรรคต่างๆ มากมาย ทั้งนี้เพราะกรมพัสดุแห่งชาติขาดบุคลากรเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์และมีความรู้ความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องในเรื่องพัสดุ จึงทำให้กรมพัสดุถูกยุบเลิกไปในที่สุด หลังจากนั้นจึงได้มีความพยายามที่จะบริหารจัดการพัสดุนั้นอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากหน่วยราชการฝ่ายทหารได้มีความคิดที่จะปรับปรุงการบริหารงานพัสดุ โดยการจัดตั้งโรงเรียนส่งกำลังบำรุงทหารบกขึ้นเพื่อทำหน้าที่ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารงานพัสดุ ทั้งนี้ โดยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล

สหรัฐอเมริกา ในส่วนหน่วยราชการฝ่ายพลเรือนได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงการบริหารงานพัสดุขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยประมาณปลายปี พ.ศ. 2511 กรมวิเทศสหการสำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้ประสานความร่วมมือและมีความคิดริเริ่มปรับปรุงการบริหารงานพัสดุขึ้น โดยได้รับความร่วมมือและความช่วยเหลือจาก USOM (ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น USAID) และแนวคิดในการบริหารงานพัสดุได้มีการพัฒนาและดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งระบบการจัดหาแบบรวมการโดยหน่วยงานเดียวได้ถูกยกเลิกไปแล้วเปลี่ยนมาเป็นการใช้ระบบของการกระจายอำนาจในการจัดหาพัสดุให้หน่วยงานภาครัฐต่างๆ เป็นผู้จัดการเองเพื่อความสะดวกในการจัดหาพัสดุไปใช้ในการดำเนินกิจการของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยยังขาดองค์กรหรือหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ควบคุมกระบวนการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในภาพรวม¹

3.1.1 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุ

การจัดหาพัสดุภาครัฐถือเป็นกระบวนการพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะของส่วนราชการจึงมีความสัมพันธ์กับกฎหมายหลายฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุที่ใช้บังคับกับส่วนราชการ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ประเทศไทยได้ปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล เนื่องจากในอดีตประเทศไทยสูญเสียงบประมาณไปกับค่าใช้จ่ายของหน่วยงานภาครัฐต่างๆ เป็นจำนวนมากมหาศาลซึ่งล้วนแต่เป็นรายจ่ายที่เกิดจากปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น การจัดซื้อพัสดุที่ด้อยคุณภาพ การให้บริการประชาชนที่ผิดพลาดล่าช้า การใช้บังคับกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน และการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นต้น ประกอบกับในการดำเนินนโยบายของรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องขอรับความช่วยเหลือจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งการกู้เงินจากธนาคารโลกมาใช้รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ธนาคารโลกได้วางหลักเกณฑ์ว่าประเทศไทยในฐานะผู้ขอรับความช่วยเหลือจะต้องพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลเพื่อป้องกันมิให้เงินที่กู้มาตกไปอยู่ในความครอบครองของข้าราชการที่ทุจริต

¹ ชาญชัย แสงศักดิ์ ก (2542). *สารานุกรมเกี่ยวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535*. หน้า 1-3.

ด้วยเหตุนี้รัฐจึงต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 78 ที่ได้บัญญัติว่า

(1) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคมเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

(2) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศและสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัดเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เองส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศรวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

(4) พัฒนาระบบงานภาครัฐโดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงานเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

(5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นเพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพโปร่งใสและตรวจสอบได้โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

(6) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

(7) จัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระเพื่อติดตามสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

(8) ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 78 มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้มีการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนบนพื้นฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ² โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) รัฐบาลต้องกำหนดขอบเขตและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน สนับสนุนให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาโดยภาคประชาชนมีส่วนร่วม สนับสนุนงบประมาณให้จังหวัดมีศักยภาพในการพัฒนาอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนและให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ยั่งยืน ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

(2) รัฐบาลต้องให้ความสำคัญแก่การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเท่าเทียมกันในการเข้าถึงการพัฒนาทุกด้าน เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจ สาธารณูปโภค สาธารณสุข

(3) พัฒนาการองค์กรและบุคลากรของภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ให้มีความสามารถคุณธรรมและจริยธรรม พัฒนารูปแบบบริหารราชการ โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) ในการบริหารราชการแผ่นดิน

(4) จัดระบบงานเพื่อบริการสาธารณะให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามหลักการสำคัญในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance)

(5) จัดให้มีหน่วยงานที่เป็นอิสระ เพื่อให้ความเห็นและตรวจสอบการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ปราศจากการแทรกแซงหรืออิทธิพลใดๆ จากรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม

(6) จัดให้มีแผนพัฒนาการเมืองและสภาพพัฒนาการเมืองที่เป็นอิสระ

(7) จัดให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม เช่น การรักษาพยาบาล บำเหน็จ บำนาญ

จากหลักการดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ซึ่งหมายถึง การปกครอง การบริหาร การจัดการควบคุมดูแลกิจการต่างๆ ให้เป็นไปในครรลองคลองธรรมนอกจากนี้ยังหมายถึงการบริหารจัดการที่ดี ประกอบไปด้วยหลักคุณธรรม หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และ

² สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2550). เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. หน้า 72.

หลักความคุ้มค่า ซึ่งทุกหลักๆ ล้วนแต่มีจุดมุ่งหมายที่จะรักษาความสมดุลในมิติต่างๆ เช่น บางครั้งองค์การอาจมุ่งความคุ้มค่าจนละเลยเรื่องความเป็นธรรมหรือ โปร่งใส หรือองค์การเน้นความโปร่งใสมากจนบุคคลภายนอกล่วงรู้ความลับที่สำคัญในการปฏิบัติงาน เป็นต้น ในการบังคับใช้หลักการดังกล่าวกับหน่วยงานของรัฐ รัฐบาลจะต้องแก้ไขหรือตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎ ระเบียบ หรือข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญข้างต้น ทั้งนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 3/1 ได้กำหนดหลักบริหารจัดการที่ดีเพื่อให้ส่วนราชการปรับวิธีคิด วิธีการบริหารราชการของประเทศไทยใหม่ทั้งระบบ และมาตรา 3/1 ยังได้บัญญัติให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติขึ้น เพื่อให้พระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นดังกล่าวเป็นการกำหนดกรอบและทิศทางที่ส่วนราชการและข้าราชการพึงจะต้องเพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ของการบริหารราชการที่ดี³ ตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูประบบราชการ จึงถือเป็นที่มาของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งได้กำหนดแบบแผนเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐที่สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ตามรัฐธรรมนูญ⁴

2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ประเทศไทยใช้ระบบการจัดหาพัสดุภาครัฐแบบกระจายอำนาจในการจัดหา ส่งผลให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐต่างๆ สามารถใช้งบประมาณเพื่อจัดหาพัสดุได้ตามความต้องการและกรอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการจัดหาพัสดุของส่วนราชการหรือหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ถือเป็นกระบวนการเริ่มต้นของส่วนราชการหรือหน่วยงานภาครัฐในการใช้อำนาจปฏิบัติการกิจบริการสาธารณะ แนวคิดเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินจึงถือเป็นรากฐานหลักของระบบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐ ด้วยเหตุนี้การใช้อำนาจในการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในทุกขั้นตอน เช่น การใช้อำนาจจัดหาพัสดุ การอนุมัติสั่งซื้อสั่งจ้าง การยกเลิกการจัดหาพัสดุ ฯลฯ จึงต้องสอดคล้องกับหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง หลักปฏิบัติที่เป็นกฎหมายในการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบในแต่ละหน่วยงานของทางราชการเพื่อการทำงานอย่างเป็นระบบและเกิดประสิทธิภาพในการบริหารสู่การบรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการจัดรูปแบบโครงสร้างของหน่วยงานที่ใช้อำนาจในทางปกครองให้มีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงานอย่าง

³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 3/1.

⁴ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). (2553). 82 ปี แห่งการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน. หน้า 28,215.

เป็นระบบ ไม่ใช่อำนาจหน้าที่เกินความเหมาะสมจนทำให้ประชาชนส่วนรวมได้รับความเดือดร้อนเสียหาย การใช้อำนาจของหน่วยงานภาครัฐทุกประเภทจะต้องอยู่ในขอบเขตแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เท่านั้น กฎหมายจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการวางกฎเกณฑ์ของการใช้อำนาจปกครองของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะ⁵ โดยในอดีตประเทศไทยมีการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินหลายครั้ง เพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาในการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วโดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1) หลักการพื้นฐานในการบริหารราชการแผ่นดิน

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินหลายฉบับมาจนถึงปัจจุบัน เริ่มตั้งแต่ “พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476” ซึ่งถูกบัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดินที่ล่าช้าไม่ทันความต้องการของประชาชนในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เนื้อหาในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงได้วางโครงสร้างในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถบริหารราชการได้อย่างคล่องตัว รวดเร็วและรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยมีสาระสำคัญ 2 ประการ ได้แก่⁶

ประการแรก ในการจัดระเบียบการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปด้วยความคล่องตัวและเข้าถึงประชาชนได้มากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง การกำหนดฐานะของกระทรวงให้เป็นทบวงการเมือง ซึ่งในบรรพหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายที่มีมาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ระบุว่าทบวงการเมืองเป็นนิติบุคคลอันมีนัยว่า หน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลนี้มีฐานะทางกฎหมายที่จะเป็นคู่สัญญาในด้านกฎหมายได้ กรณีของกรมซึ่งขึ้นตรงต่อกระทรวงให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วยเช่นกัน (ส่วนจังหวัดเพิ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลในปี พ.ศ. 2495) เพื่อให้การบริหารจัดการงบประมาณ ทรัพยากรของแต่ละหน่วยงานเป็นไปโดยอิสระซึ่งจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติภารกิจบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในวงกว้าง นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นมาในรูปแบบเทศบาลอีกด้วย

สาระสำคัญในพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ถือเป็นพื้นฐานในการวางระบบการบริหารราชการแผ่นดินในภายหลังโดยมีการแก้ไข

⁵ สุภาพ สาริพิมพ์. (2547). *กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน*. หน้า 26.

⁶ แหล่งเดิม. หน้า 178-180.

ปรับปรุงรายละเอียดให้สอดคล้องกับสภาพบ้านเมืองในแต่ละสมัย ซึ่งกฎหมายส่วนใหญ่ที่ออกมาภายหลังมักมีการแก้ไขเนื้อหาเพื่อเพิ่มความสะดวกในการปฏิบัติงานของส่วนราชการ อาทิเช่น “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495” ได้มีการกำหนดรายละเอียดในการบังคับบัญชาของข้าราชการประจำระดับสูงเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาล โดยมอบอำนาจให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจรับผิดชอบในราชการประจำของกระทรวง มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวงได้และยังมีมาตรการส่งเสริมให้ราชการบริหารส่วนกลางสามารถกระจายอำนาจสั่งการต่างๆ จากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพในการบริหารราชการ ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการออก “ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218” เพื่อจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่โดยมีเนื้อหาที่กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายเพื่อควบคุมและการกำกับปฏิบัติราชการของกระทรวงต่อหน่วยงานระดับกรม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้เป็นกฎหมายหลักในการบริหารราชการมาเกือบ 20 ปี จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2534 ได้ประกาศ “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534” ขึ้นบังคับใช้แทน โดยมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการปฏิบัติภารกิจ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและกำหนดนโยบายของกระทรวง ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบควบคุมข้าราชการประจำ ตลอดจนกำกับ เร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในระดับกระทรวง และยังเพิ่มหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจลดหลั่นลงไปในระดับต่างๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จึงถือเป็นกฎหมายหลักที่เป็นแบบแผนในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยมาเป็นระยะเวลายาวนาน

2.2) การจัดโครงสร้างในการบริหารราชการแผ่นดิน

โดยทั่วไปหลักในการจัดระเบียบราชการบริหารของแต่ละรัฐมีอยู่ 3 หลักคือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) การพิจารณาว่าประเทศไทยจัดระเบียบราชการบริหารอย่างไรนั้น ต้องพิจารณาจากอำนาจที่จะตัดสินใจชี้ขาดว่าอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนเดียวหรือหลายองค์กรปกครอง ถ้ารวมอยู่ที่องค์กรแห่งเดียวก็เป็นการจัดระเบียบราชการบริหารตามหลักรวมอำนาจทางการปกครองแต่หากมีองค์กรหลายองค์กรมีอำนาจดังกล่าวก็เป็นการจัดระเบียบราชการบริหารตามหลักกระจายอำนาจ เมื่อพิจารณาการจัดระเบียบราชการบริหารจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการ

จัดระเบียบราชการบริหารแล้วจะพบว่าประเทศไทยจัดระเบียบราชการบริหาร โดยมีลักษณะการผสมผสานทั้ง 3 หลัก ดังนี้

(1) หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หมายถึง การรวมอำนาจปกครองทั้งหมดไว้ที่ราชการส่วนกลาง โดยราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้ดำเนินการปกครองและจัดทำบริการสาธารณะในทุกเรื่องมีการกำหนดให้หน่วยงานปกครองในรัฐมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดซึ่งใช้กับราชการบริหารส่วนกลางประกอบไปด้วยพระมหากษัตริย์ รัฐมนตรี กระทรวง และข้าราชการ ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นบริการที่รัฐหรือฝ่ายปกครองต้องจัดทำเอง โดยรัฐมอบให้องค์กรใดจัดทำแทนไม่ได้จึงต้องมีเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการเองและอยู่ในความอำนวยการของฝ่ายปกครองทั้งหมด⁷ โดยบทบาทในการบริหารราชการส่วนใหญ่มักจะเป็นหน้าที่ของกระทรวง ซึ่งปัจจุบันมี 20 กระทรวงแบ่งหน่วยงานย่อยออกเป็น กรม สำนัก กอง หรือ ศูนย์ ตามลำดับ และมีข้าราชการในสังกัดเพื่อทำหน้าที่ใช้อำนาจดำเนินการทางปกครองตามที่มีกฎหมายให้อำนาจ ในการควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานย่อยหรือข้าราชการในสังกัดเป็นไปในรูปแบบการใช้อำนาจบังคับบัญชา กล่าวคือ มีการรวมอำนาจบังคับบัญชาปกครองต่างๆ และอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลางเพื่อให้ส่วนกลางสามารถใช้อำนาจได้อย่างเด็ดขาดทันต่อสถานการณ์ หัวหน้าส่วนราชการ (ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือตำแหน่งที่มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น) สามารถตรวจสอบว่าผู้ได้บังคับบัญชากระทำถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับได้กำหนดไว้หรือไม่ หากไม่ถูกต้องผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะสั่งให้ผู้ได้บังคับบัญชาแก้ไข และสามารถตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้ดุลยพินิจต่างๆ ของผู้ได้บังคับบัญชาอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับงานประจำหรืองานนโยบายก็ตาม รวมถึงยังสามารถใช้อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการในขั้นตอนสุดท้าย นอกจากนั้นยังมีลักษณะการแบ่งลำดับชั้นในการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในหน่วยการปกครองอย่างชัดเจน โดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงมีสิทธิสั่งการเจ้าหน้าที่ในระดับต่ำกว่า ในทางกลับกันเจ้าหน้าที่ในระดับต่ำกว่าก็ต้องเชื่อฟังเจ้าหน้าที่ในระดับสูงกว่า⁸

(2) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) หรืออาจเรียกอีกอย่างว่า “การกระจายการรวมศูนย์อำนาจ” ซึ่งเป็นรูปแบบที่อ่อนตัวลงมาของหลักการรวมศูนย์อำนาจปกครอง กล่าวคือ เป็นการที่รัฐมอบอำนาจในการตัดสินใจบางประการของรัฐในส่วนกลางให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งป็นตัวแทนของรัฐแต่ไปปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ในท้องที่การปกครอง

⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์ ข (2553). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. หน้า 127-128.

⁸ ประยูร กาญจนดุล. เล่มเดิม. หน้า 174-175.

โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวก็ยังอยู่ในระบบบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางตลอดเวลา หลักการดังกล่าวใช้แก้ไขข้อจำกัดของการรวมอำนาจปกครอง โดยเฉพาะในเรื่องของความล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งทำให้บางครั้งการตัดสินใจล่าช้าไม่อาจช่วยแก้ไขปัญหามีความจำเป็นเร่งด่วนได้ จึงได้มีการขยายหลักการรวมอำนาจปกครอง โดยการแบ่งอำนาจนั้นให้แก่ราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการ แต่เจ้าหน้าที่ที่ส่งไปประจำการนั้น ผู้แต่งตั้งและมีอำนาจในการบังคับบัญชาที่ยังคงเป็นราชการส่วนกลางอยู่เช่นเดิม ดังนั้น หลักการแบ่งอำนาจปกครองจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจ⁹ ซึ่งถือเป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจปกครอง มีประโยชน์และความจำเป็นมากสำหรับประเทศที่ราษฎรห่อนความสามารถในการปกครองตนเอง หากมอบอำนาจให้ราษฎรปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองทันทีย่อมเกิดผลเสียมากกว่าผลดี¹⁰ โดยหน่วยงานราชการที่รับมอบหมายภารกิจในการปกครองตามหลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง ได้แก่ จังหวัด อำเภอ

(3) หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) หมายถึง การที่รัฐตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรต่างๆ และมอบกิจการบางประเภทที่เคยเป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางมาแต่เดิมให้ดำเนินการพร้อมกับมอบอำนาจปกครองเพื่อกระทำการเหล่านั้นด้วยตนเองอย่างอิสระและเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางไม่มีอำนาจบังคับบัญชาการกระทำขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว แต่มีเพียงหน้าที่สนับสนุนและกำกับดูแลเท่านั้น¹¹ โดยราชการบริหารส่วนกลางจะก้าวล่วงเข้ามากำกับให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานภายใต้กรอบของกฎหมาย แต่จะไม่ก้าวล่วงเข้าไปสั่งการให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นกระทำการใดๆ ที่ราชการบริหารส่วนกลางเห็นว่าเหมาะสม สำหรับวิธีการกระจายอำนาจปกครองนั้นสามารถทำได้ 2 ประการ¹² ได้แก่

ประการแรก การกระจายอำนาจปกครองทางเขตแดน ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจที่พิจารณาตามอาณาเขต มีการมอบอำนาจในการปกครองให้แก่ละพื้นที่ตามอาณาเขต แต่ละเขตมีอำนาจปกครองตนเองภายในเขตนั้นๆ จะใช้อำนาจนอกเขตไม่ได้ โดยแต่ละเขตมีอิสระในการปกครองตนเอง มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในแต่ละเขตแยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลางโดยองค์กรที่มีบทบาทในการใช้อำนาจปกครอง ได้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์ ค. (2553). *กฎหมายมหาชน: ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ*. หน้า 58-60.

¹⁰ ประยูร กาญจนกุล. เล่มเดิม. หน้า 181-182.

¹¹ พรชัย รัศมีแพทย์. (2535). *หลักกฎหมายปกครองท้องถิ่นไทย*. หน้า 36.

¹² ประยูร กาญจนกุล. เล่มเดิม. หน้า 185.

ประการที่สอง การกระจายอำนาจปกครองตามกิจการ คือ การมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้แก่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยองค์กรดังกล่าวมีทรัพย์สิน งบประมาณ และเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง เช่น รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ยังคงมีความสัมพันธ์ในเรื่องการเงินการคลังในด้านของงบประมาณและการจัดทำงบประมาณ ตลอดจนการควบคุมตรวจสอบการใช้งบประมาณ โดยลักษณะของงบประมาณของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ สามารถทำงบประมาณขาดดุล สมดุล หรือเกินดุลก็ได้ เพื่อให้สอดคล้องกับการใช้จ่ายของรัฐกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ส่วนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเนื่องจากมีรายได้มาจากเงินงบประมาณกลางและจากเงินภาษีภายในท้องถิ่นการงบประมาณที่เป็นการใช้จ่ายเงินที่ได้มาจากงบประมาณกลางจึงอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์กฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นและระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณของแต่ละท้องถิ่นไว้ โดยมีสาระสำคัญคือกำหนดห้ามมิให้จัดทำงบประมาณในลักษณะรายจ่ายสูงกว่ารายรับ และในการควบคุมตรวจสอบการบริหารงบประมาณทั้งราชการบริหารส่วนกลางราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เฉพาะในส่วนราชการบริหารส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยยังมีอำนาจในการออกระเบียบเพื่อตรวจสอบการบริหารงบประมาณของแต่ละท้องถิ่น ตามที่กฎหมายจัดตั้งแต่ละราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้กำหนดไว้ ยกเว้นกรุงเทพมหานครที่กำหนดไว้โดยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร¹³

2.3) การบริหารราชการแผ่นดินที่ส่งผลกระทบต่อการจัดหาพัสดุภาครัฐ

จากสาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และทุกฉบับในอดีต ได้ให้ความสำคัญกับการที่รัฐสามารถบริหารราชการแผ่นดินด้วยความคล่องตัวเป็นหลัก ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเกิดปัญหาต่างๆ ซึ่งปัญหาดังกล่าวยังได้ส่งผลกระทบต่อการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ ดังนี้

(1) การบริหารราชการแผ่นดินยังคงให้ความสำคัญกับระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ กล่าวคือ ความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ (Patronage system) ฝังรากลึกมาตั้งแต่สมัยเศรษฐกิจแบบศักดินาไทยแต่โบราณ เนื้อหากฎหมายจึงเป็นการให้เอกสิทธิแก่ข้าราชการในการ

¹³ มานิต จุมปา ก (2551). คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร. หน้า 385-388.

ปกครอง เป็นเหตุให้ข้าราชการมักใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวาง โดยไม่มีระบบการควบคุมการใช้ อำนาจที่เป็นรูปธรรม ประกอบกับสังคมการเมืองเป็นสังคมอำนาจนิยม โดยที่หลักความชอบธรรม ถูกกำหนดโดยผู้มีอำนาจจากฝ่ายการเมืองทำให้ระบบราชการและข้าราชการจึงกลายเป็นศูนย์กลาง แห่งอำนาจและการใช้อำนาจเหนือประชาชนมาโดยตลอด ถึงแม้จะมีการแบ่งอำนาจในการ ปกครองให้กับราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่ก็ยังเป็นเพียงการแบ่งภารกิจและอำนาจการวินิจฉัย แค่บางส่วนเท่านั้น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ยังเป็น กฎหมายที่เขียนขึ้น โดยการให้ความสำคัญกับระบบราชการบริหาร (Executivefunction) มากกว่า ระบบราชการนิติบัญญัติและระบบราชการตุลาการ ทำให้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นใหญ่กว่ากฎหมายและการตรวจสอบ¹⁴

(2) การให้อำนาจและเอกสิทธิ์แก่ระบบราชการมากกว่าการควบคุมการใช้อำนาจ กล่าวคือ เนื้อหาของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และฉบับอื่นๆ ล้วนแต่ให้อำนาจเจ้าพนักงานมากเกินไปโดยปราศจากเกณฑ์การควบคุมดุลยพินิจที่มีประสิทธิภาพ โดยมีเนื้อหาที่เป็นกำหนัดขั้นตอนการปฏิบัติราชการไม่ชัดเจนแต่เนื้อหาส่วนใหญ่จะเป็นการ มอบหมายให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนด เช่น มาตรา 11(4) และวรรคสอง ที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น ซึ่งย่อมเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่สามารถใช้ดุลยพินิจวางแนวทางการปฏิบัติราชการได้อย่าง กว้างขวาง เป็นต้น ลักษณะเช่นนี้ นอกจากจะส่งผลให้เกิดขั้นตอนตามกฎหมาย ระเบียบและ ข้อบังคับจะมีมากและล่าช้าจนสร้างความไม่แน่นอนให้แก่เอกชนแล้ว ยังเป็นการเอื้อประโยชน์ให้ เจ้าพนักงานของรัฐสามารถใช้อำนาจในการปกครองเอื้อประโยชน์ให้แก่เอกชนพวกพ้องของ ตนเองได้เต็มที่ นอกจากนี้ยังไม่สามารถควบคุมการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานของรัฐก่อนการมี คำสั่ง¹⁵

(3) ปริมาณกฎหมายมีมากและการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎเกณฑ์แห่ง กฎหมายหรืออนุบัญญัติได้ง่ายและปราศจากขอบเขตที่แน่นอนของฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้ในการ บริหารราชการแผ่นดินมีระเบียบ คำสั่ง และหนังสือเวียนหลายฉบับยากแก่การเข้าถึงของประชาชน ส่งผลทำให้ประชาชนไม่ทราบแนวทางการปฏิบัติในเรื่องต่างๆ และยังเกิดปัญหาด้านความซ้ำซ้อน ของกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายหรืออนุบัญญัติต่างๆ ที่ออกโดยฐานอำนาจแห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

¹⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข (2548). *กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และ พัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย*. หน้า 208.

¹⁵ แหล่งเดิม. หน้า 211.

บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ฉบับเดียวกัน มีเนื้อหาที่ไม่แตกต่างกันในภาพรวมแต่มีวิธีการปฏิบัติที่แตกต่างกันในรายละเอียด¹⁶ เช่น กรณีของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุที่มีอยู่ด้วยกันหลายฉบับ เป็นต้น

(4) การให้กรมและจังหวัดมีสถานะเป็นนิติบุคคลซึ่งมีอิสระในการใช้งบประมาณทำให้เกิดภาระทางรายจ่ายและปัญหาในการควบคุมทรัพยากรในภาพรวม เนื่องจากควรให้กระทรวงเป็นผู้ควบคุมงบประมาณและทรัพยากรในมาตรฐานเดียว¹⁷ การให้อิสระทางงบประมาณในหน่วยงานระดับกรมและจังหวัดจึงทำให้หัวหน้าส่วนราชการสามารถใช้ดุลยพินิจก่อกำหนดผู้คนที่เกินขอบเขตที่เหมาะสม รวมถึงอาจเกิดปัญหาการแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจทางการเงินของแต่ละส่วนราชการจากฝ่ายการเมืองอีกด้วย ทั้งนี้ ฝ่ายการเมืองสามารถสร้างให้ระบบราชการเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองได้ กล่าวคือ การให้หน่วยงานราชการมีสถานะเป็นนิติบุคคลซึ่งมีผลให้ส่วนราชการสามารถมีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายในตัวเองได้รวมทั้งก่อนนิติสัมพันธ์ต่างๆ ได้และยังมีงบประมาณเป็นของตนเอง ซึ่งการก่อกำเนิดความซ้ำซ้อนในทางกฎหมาย เนื่องจากรัฐบาลในฐานะผู้มีอำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแต่กระทรวงทบวงกรม และจังหวัด ซึ่งเป็นเพียงองคาพยพกลับมีสถานะเป็นนิติบุคคล หากรัฐบาลตัดสินใจสั่งการให้ข้าราชการประจำดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เมื่อเกิดความเสียหายต่อประชาชนรัฐบาลย่อมไม่ต้องรับผิดชอบเนื่องจากมิได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายแต่กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดที่ปฏิบัติตามคำสั่งกลับต้องรับผิดชอบเนื่องจากมีสถานะเป็นนิติบุคคล กรณีดังกล่าวส่งผลให้ฝ่ายการเมืองสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้โดยปราศจากขอบเขต โดยเฉพาะการดำเนินการในนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการใช้เงินงบประมาณของส่วนราชการแต่ละหน่วยงานเช่น การจัดหาพัสดุ การรักษาทรัพย์สิน การบริหารงานภายใน เป็นต้นกรณีดังกล่าวเพื่อเป็นการลดปัญหาที่เกิดขึ้น จึงสมควรที่ระบบการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องปรับลดขนาดของหน่วยงานของรัฐให้เล็กลงและลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการให้เหมาะสมกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ต่อไป¹⁸

¹⁶ แหล่งเดิม. หน้า 215.

¹⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์ ข (2539). *สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย: รายงานวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ*. หน้า 6–8.

¹⁸ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2547). *รายงานการศึกษาโครงการวิจัยเรื่อง ความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ*. หน้า 164–171.

2.4) แนวคิดและหลักในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน

การบริหารราชการแผ่นดินที่ผ่านมาได้มีการบริหารในลักษณะที่ทำให้มีสายการบังคับบัญชาและขั้นตอนการปฏิบัติราชการค่อนข้างมาก ทำให้ทำงานล่าช้าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศและไม่สามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดแก่ประชาชนได้ การจัดส่วนราชการมุ่งต่อการปฏิบัติภาระหน้าที่ที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบ การจัดตั้งส่วนราชการส่วนใหญ่จึงกระทำเพื่อสนองต่อการปฏิบัติงานของส่วนราชการนั้นๆ โดยมีได้มีการกำหนดเป้าหมายในภาพรวม เกิดการทำงานซ้ำซ้อนในเรื่องเดียวกัน และมีลักษณะต่างคนต่างปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของตน ทำให้ส่วนราชการไม่อาจเป็นกลไกของรัฐที่ช่วยผลักดันนโยบายการบริหารประเทศให้เป็นไปโดยเร็วจึงได้มีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บางมาตรา และประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545) ขึ้นบังคับใช้แทน ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม 2545 ซึ่งมีสาระสำคัญในการสร้างความเป็นเอกภาพในการบริหารราชการแผ่นดินที่เน้นผลลัพธ์ที่ก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ การทำงานที่โปร่งใสพร้อมรับการตรวจสอบจากสังคม มีวิธีการทำงานที่รวดเร็ว คล่องตัว ตอบสนองความต้องการของสังคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางและใช้เงินงบประมาณแผ่นดินอย่างคุ้มค่า

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545) ได้วางกรอบแนวทางการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินไว้ ดังนี้¹⁹

ประการแรก เรื่องลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น เนื่องจากเป้าหมายในแง่การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูประบบราชการมีหลักการว่า ราชการจะดำเนินงานเฉพาะภารกิจเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ดังนั้น ภารกิจใดที่ภาคเอกชนสามารถดำเนินงานได้ดีกว่า ภาครัฐควรทยอยลดบทบาทลง ซึ่งต่อไปการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องเน้นที่จะปรับบทบาท ปรับขนาดหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใหญ่โต ล่าช้า และยุบเลิกหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน เพื่อทำให้ราชการโดยภาพรวมมีขนาดเหมาะสมกับภารกิจที่รัฐต้องปฏิบัติ

ประการที่สอง เรื่องการกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างกรอบแนวทางการบริหารราชการในมิติใหม่ที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะมากขึ้น รัฐจึงควรส่งเสริมการบริหารงานของท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง ซึ่งนอกจากจะช่วยลดภาระงานจากส่วนกลางและสลายการบริหารราชการในลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางอย่างเช่นในอดีตแล้ว ยังเป็นการกระตุ้นและผลักดันให้ท้องถิ่นเข้ามาดูแลบริหารงาน

¹⁹ มานิตย์ จุ่มปา ง (2545). *คำอธิบายกฎหมายปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545*. หน้า 140-141.

และรับผิดชอบต่อการใช้ทรัพยากรเพื่อพัฒนาท้องถิ่นตนเอง ซึ่งจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของประเทศและการบริหารราชการโดยรวมต่อไป

ประการที่สาม การจัดสรรงบประมาณและการบริหารงานบุคคลจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชน ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ ความมีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า ซึ่งเป็น การปรับปรุงจากแนวทางเดิมที่ยึดกฎระเบียบเป็นหลัก ดังนั้น ในการบริหารและจัดสรรงบประมาณ จะต้องมี การวางยุทธศาสตร์ แผนงานที่ชัดเจน และมีระบบการติดตามประเมินผล เพื่อสามารถปรับเปลี่ยนแผนและวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายได้ ส่วนในการแต่งตั้งบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งหน้าที่จะต้องคำนึงถึงความรู้และความสามารถในการปฏิบัติภารกิจในภาพรวม

ประการสุดท้าย หน่วยงานของรัฐต้องใช้ตามกฎหมายด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ มีการประชาสัมพันธ์บทบาทอำนาจหน้าที่และบริการของหน่วยงานให้ประชาชนทราบและประกาศเป้าหมายการทำงานและรายงานผลงานประจำปีให้ประชาชนผู้รับบริการทราบ และเปิดโอกาสให้ตรวจสอบมากกว่าการตัดสินใจใช้ดุลยพินิจแบบรวมศูนย์อำนาจตัดสินใจการตรวจสอบจากระบบภายนอกซึ่งอาจนำไปสู่การทุจริต

2.5) การบริหารราชการแผ่นดินหลังการปฏิรูป²⁰

การบริหารราชการแผ่นดินในแนวทางเดิม กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเป็นกรมต่างก็บริหารทรัพยากรในการทำงาน เช่น งบประมาณ พัสดุ และบุคลากร เป็นต้น เฉพาะในส่วนราชการของตน จึงทำให้การใช้ทรัพยากรเพื่อการบริหารนั้นไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถผลักดันเป้าหมายของงานในระดับกระทรวงให้บรรลุผลเนื่องจากแต่ละส่วนราชการจะ คำนึงเฉพาะส่วนของตนเองเท่านั้น การปฏิรูประบบราชการในส่วนองโครงสร้างจึงได้มีแนวคิด ในการจัดกลุ่มภารกิจขึ้นในกระทรวง โดยนำงานส่วนราชการต่างๆ ในระดับกรมที่เกี่ยวข้อง สัมพันธ์กันและสร้างคุณค่าเพิ่มในงานของส่วนราชการเหล่านั้นมารวมไว้ด้วยกัน ซึ่งนอกจาก จะเป็นการจัดโครงสร้างภารกิจของรัฐในรูปแบบใหม่ เพื่อสร้างเอกภาพในการบริหารงานแล้ว ยังเป็นแนวทางการสลายความเป็นนิติบุคคลของกรมและจังหวัดในอนาคตด้วย ทั้งนี้ ในแต่ละกลุ่ม ภารกิจปลัดกระทรวงจะทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ มีอธิบดีของแต่ละกรมเป็นผู้ร่วม ดำเนินงาน การใช้งบประมาณให้ปลัดกระทรวงและอธิบดีตกลงร่วมกันในการนำงบประมาณ บางส่วนของแต่ละกรมใช้จ่ายร่วมกันตามความจำเป็นของงานที่มีผลสำคัญให้เป้าหมายรวมของ กระทรวงบรรลุผล โดยมีรัฐมนตรีของแต่ละกระทรวงทำหน้าที่ผลักดัน หรือเป็น “เจ้าภาพ” ให้การ

²⁰ ทิพาวดี เมฆสวรรค์ และคณะ. (2546). *พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 พร้อมคำอธิบายรายมาตรา และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545*. หน้า 17,31.

ปฏิบัติงานของแต่ละกลุ่มภารกิจบรรลุเป้าหมาย นโยบาย และเกิดผลสัมฤทธิ์ซึ่งในภาพรวมของการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินข้างต้น อาจสรุปได้ว่าหลักการพื้นฐานของการบริหารราชการแผ่นดินในแนวทางเดิมยังคงอยู่ เพียงแต่ปรับเปลี่ยนโครงสร้างการของการบริหารราชการให้เน้นการทำงาน “เชิงยุทธศาสตร์” มากกว่าการทำงานประจำ²¹ ซึ่งเป็นการปฏิรูปให้สอดคล้องกับภารกิจของฝ่ายการเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อประชาชนในการปฏิบัติตามนโยบายที่รัฐบาลได้ประกาศไว้ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในส่วนเนื้อหาของเนื้อหาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545) จะเห็นได้ว่ายังคงมีเนื้อหาที่ขาดความชัดเจนในการกำหนดแนวทางปฏิบัติราชการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามตลอดจนขาดกระบวนการควบคุมดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเหมือนดังพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับเดิม การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่จึงยังคงอยู่ภายใต้ระเบียบข้อบังคับ ประกาศ หรืออนุบัญญัติต่างๆ ที่ออกมาเพื่อเพิ่มความชัดเจนของเนื้อหาในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545) ซึ่งระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรืออนุบัญญัติต่างๆ ดังกล่าว ส่วนใหญ่ได้ออกโดยอาศัยฐานอำนาจแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับเดิมก่อนมีการปฏิรูปส่งผลให้หลักเกณฑ์การบริหารราชการแผ่นดินจึงยังคงมีลักษณะไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2543 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545) เช่น มีลักษณะยุ่งยาก ซับซ้อน มีเนื้อหาที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนทำการตรวจสอบ มีขั้นตอนมากเกินไป และมีลักษณะการใช้งบประมาณที่ไม่คุ้มค่า เมื่อการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินมีการเพิ่มบทบาทให้ฝ่ายการเมืองเป็นผู้ควบคุมภารกิจในเชิงยุทธศาสตร์และเพิ่มความคล่องตัวให้ผู้บังคับบัญชาสามารถมอบหมายหรือสั่งการผู้ใต้บังคับบัญชาได้สะดวกขึ้นส่งผลให้หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติบางประการที่ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรืออนุบัญญัติอื่นๆ กำหนดไว้ ย่อมถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมืองได้มากยิ่งขึ้น ปัญหาดังกล่าวย่อมทำให้การบริหารราชการแผ่นดินในภาพรวมขาดความเป็นเอกภาพ โดยเฉพาะในด้านการพัสดุที่ถือเป็นปัจจัยหลักในการดำเนินกิจการและนโยบายของรัฐ

²¹ แหล่งเดิม. หน้า 33.

3) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายที่กำหนดแบบแผนเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐที่สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 78 โดยพระราชกฤษฎีกานี้ได้นำหลักความคุ้มค่า (Value for Money) กำหนดไว้ในมาตรา 23 ซึ่งบัญญัติว่า

“การจัดซื้อจัดจ้างจะต้องกระทำโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยจะต้องชั่งน้ำหนักถึงประโยชน์และผลเสียต่อสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้ราคา และประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการ ซึ่งมีใช้ถือราคาต่ำสุดเป็นเกณฑ์อย่างเดียวกันถึงการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าในระยะยาวที่จะทำให้ต้นทุนการบริการสาธารณะต่ำลงได้ โดยจะต้องมีการปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการพัสดุ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว”

จากหลักการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าพระราชกฤษฎีกานี้มุ่งหมายให้มีการเปลี่ยนแนวความคิดเดิมที่มุ่งจัดหาพัสดุโดยคำนึงเฉพาะราคาต่ำสุดเป็นสำคัญ ซึ่งที่ผ่านมาหลายครั้งเป็นปัญหาในการปฏิบัติราชการ เพราะการจัดหาพัสดุโดยใช้ราคาต่ำสุดอาจทำให้ได้ของที่มีคุณภาพต่ำ หรือใช้ประโยชน์ได้เพียงในช่วงเวลาหนึ่ง รวมตลอดถึงการละทิ้งงานเพราะปฏิบัติตามสัญญาไม่ได้ ซึ่งทำให้ต้องเริ่มดำเนินการใหม่อันเป็นการสูญเสียเวลาในช่วงนั้นไปอย่างไรก็ตาม ความในมาตรา 23 นั้น มิได้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติเอาไว้โดยเฉพาะ แต่มีขึ้นเพื่อให้เป็นหลักการให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่กำกับดูแลหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการจัดหาพัสดุจะต้องมีหน้าที่ไปปรับปรุงระเบียบให้สอดคล้องกับหลักการนี้ เพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ นำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักความคุ้มค่านี้ต่อไป ทั้งนี้ การกำหนดหลักการตามพระราชกฤษฎีกานี้มีความประสงค์จะให้ใช้บังคับกับส่วนราชการในทุกกระทรวง ทบวง กรม ทั้งที่เป็นราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค รวมทั้งหน่วยงานอื่นที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มีการจัดตั้งขึ้นและมีการปฏิบัติราชการเช่นเดียวกับกระทรวง ทบวง กรม สำหรับรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งปกติตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรเหล่านี้จะให้อำนาจอิสระในการบริหารงานขององค์กรจึงไม่อาจนำพระราชกฤษฎีกานี้ไปใช้บังคับกับองค์กรเหล่านั้นทันทีได้ แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากการปฏิบัติงานขององค์กรเหล่านั้นมีส่วนใกล้ชิดต่อการให้บริการประชาชนโดยตรงในการปฏิบัติภารกิจจึงควรนำหลักการตามพระราชกฤษฎีกานี้ไปใช้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและเพื่อให้การบริหารงานภาครัฐเป็นไปในแนวทางเดียวกันในพระราชกฤษฎีกานี้จึงกำหนดให้องค์กรเหล่านั้นต้องไปกำหนดหลักเกณฑ์ตามพระราชกฤษฎีกานี้โดยให้หน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลองค์กร

เหล่านั้นตามกฎหมายมีหน้าที่ดูแลให้มีการกำหนดแนวทางการบริหารงานให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้ด้วย ซึ่งในปัจจุบันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ พระราชบัญญัติเทศบาลฯ และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้าย ได้นำหลักการเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปบัญญัติไว้ด้วยแล้ว โดยรายละเอียดการปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดซึ่งเท่ากับว่าแนวทางการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของพระราชกฤษฎีกานี้จะได้รับการปฏิบัติที่สอดคล้องกันทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และองค์กรมหาชน

4) ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการ

ระเบียบหรือข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทยนั้น มีอยู่ด้วยกันหลายฉบับ ซึ่งมีการใช้บังคับแตกต่างกันออกไปตามแต่ประเภทของส่วนราชการ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ที่ใช้บังคับกับหน่วยงานราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ที่ใช้บังคับกับหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุที่รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรมหาชนแต่ละแห่ง ได้ตราขึ้นใช้บังคับกับหน่วยงานของตนเอง และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ที่ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐทุกประเภทยกเว้นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งในแต่ละฉบับล้วนมีสถานะเป็นกฎที่ตราขึ้น โดยฝ่ายบริหารมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่ากระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฯลฯ เป็นผู้ใช้อำนาจรักษาการตามระเบียบหรือข้อบัญญัติแต่ละฉบับ โดยหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดหาพัสดุที่สอดคล้องกันเนื่องจากในการร่างระเบียบว่าด้วยการพัสดุนับต่างๆ ในอดีตที่ผ่านมา มักจะนำเอาเนื้อหาของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ที่ใช้บังคับเฉพาะกับหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมาเป็นแม่แบบในการร่างระเบียบฉบับอื่นๆ หรือนำไปบังคับใช้กับหน่วยงานประเภทรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรมหาชนบางแห่ง โดยอนุโลม ทั้งนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุซึ่งถือเสมือนแม่แบบแห่งระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุภาครัฐทุกฉบับ ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11(4) และวรรคสองที่บัญญัติว่า

“ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(8) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

ระเบียบตาม (8) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้ใช้บังคับได้”

บทบัญญัติมาตรา 11(4) และวรรคสองข้างต้น ถือเป็นอำนาจทั่วไปทางการบริหาร หรือ “อำนาจสั่งการ” ของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารที่จะทำการออกแนวทางปฏิบัติราชการในด้านต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ในภายหลัง เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน เป็นต้น หน่วยงานดังกล่าวก็ได้้นำแนวคิดในบทบัญญัติมาตรา 11(4) และวรรคสองไปใช้กับการตราระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุขึ้นบังคับใช้กับหน่วยงานของตน²² เช่น ในส่วนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีของกรุงเทพมหานคร พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุขึ้นบังคับใช้ได้เองโดยไม่ต้องถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุซึ่งใช้บังคับกับหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และในส่วนของรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนก็ได้มีการมอบอำนาจให้คณะกรรมการบริหารหรือหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยงานสามารถใช้คำสั่งอำนาจทางการบริหารพิจารณากำหนดหรือแก้ไขปรับปรุงระเบียบหรือข้อบัญญัติเกี่ยวกับการพัสดุมายังบังคับใช้ได้เองตามความเหมาะสม โดยไม่จำเป็นต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของราชการ²³ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการและของหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ในประเทศไทยมีเนื้อหาที่ไม่แตกต่างกัน และมีสถานะเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติภายในของส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐต่างๆ เท่านั้น ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยยังขาดกฎหมายกลางที่ควบคุมกระบวนการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทย

3.1.2 กระบวนการคัดเลือกคู่สัญญา

ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับ โดยก่อนดำเนินการจัดหาพัสดุทุกวิธีเจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องจัดทำรายงานขอซื้อขอจ้างซึ่งประกอบไปด้วยเหตุผลความจำเป็นในการซื้อหรือจ้าง วงเงินงบประมาณ คุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรืองานจ้าง คุณสมบัติเบื้องต้นของผู้เสนอราคา และข้อกำหนดอื่นๆ เสนอขอความ

²² ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 97 บัญญัติว่า “ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะตราขึ้นได้โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานครในกรณีดังต่อไปนี้

(4) การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้างและการพัสดุ.”

²³ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร0203/ว 3 ลงวันที่ 2 มกราคม 2518 และ ที่ นร0220/ว 156 ลงวันที่ 19 กันยายน 2534.

เห็นชอบต่อหัวหน้าส่วนราชการเพื่อขออนุมัติจัดหาพัสดุ โดยการกำหนดรายละเอียด คุณลักษณะ เฉพาะของพัสดุที่ต้องการจัดหาและคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ถือเป็นขั้นตอนแรกในการกำหนด เงื่อนไขที่ส่วนราชการจะใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาตัดสิทธิผู้ที่สนใจเข้าร่วมการเสนอราคาและ ถือเป็นอำนาจของส่วนราชการที่จัดหาพัสดุจะใช้ดุลยพินิจกำหนดได้ตามความต้องการของ หน่วยงาน เมื่อหัวหน้าส่วนราชการให้ความเห็นชอบแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจึงสามารถ ดำเนินการจัดหาพัสดุได้ตามขั้นตอนและวิธีการที่ระบุหรือข้อบัญญัติแต่ละฉบับกำหนดไว้

ในส่วนของวิธีการซื้อการจ้างหรือวิธีการคัดเลือกเอกชนเข้ามาเป็นคู่สัญญากับส่วน ราชการ ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการแต่ละฉบับได้กำหนดไว้ 5 วิธี ซึ่งได้แก่ วิธีตกลงราคา วิธีสอบราคา วิธีประกวดราคา วิธีพิเศษ และวิธีกรณีพิเศษ สำหรับวิธี ประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์อาจถือได้ว่าเป็นวิธีการประกวดราคาประเภทหนึ่งโดยทั้ง 5 วิธี ดังกล่าวย่อมมีขั้นตอนที่แตกต่างกัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) วิธีตกลงราคา²⁴

วิธีตกลงราคาจะใช้ในกรณีที่ส่วนราชการดำเนินการจัดหาพัสดุที่มีมูลค่าหรือวงเงินครั้ง หนึ่งมีราคาไม่เกิน 100,000 บาท ยกเว้นกรณีของกรุงเทพมหานครวงเงินครั้งหนึ่งมีราคาไม่เกิน 50,000 บาท โดยวิธีการตกลงราคา เจ้าหน้าที่พัสดุสามารถที่จะติดต่อตกลงราคากับผู้ขายหรือ ผู้รับ จ้างได้โดยตรง เมื่อผู้ขายหรือผู้รับจ้างได้เสนอราคากลับมายังส่วนราชการแล้ว เจ้าหน้าที่พัสดุ กับส่วนราชการและจะต้องทำรายงานเสนอต่อหัวหน้าส่วนราชการเพื่อขออนุมัติทำสัญญากับผู้ขาย หรือผู้รับจ้างที่ได้รับการตัดสินใจคัดเลือกรายนั้นต่อไป

2) วิธีสอบราคา²⁵

วิธีสอบราคาจะใช้ในกรณีที่ส่วนราชการดำเนินการจัดหาพัสดุที่มีมูลค่าหรือวงเงิน ครั้งหนึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท ยกเว้นกรณีกรุงเทพมหานครที่มีวงเงิน ครั้งหนึ่งมีราคาเกิน 50,000 บาท แต่ไม่เกิน 1,000,000 บาท โดยมีวิธีการและขั้นตอนดังนี้

²⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 19 และข้อ 39 ระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 13 และข้อ 32 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการพัสดุ พ.ศ. 2538 ข้อ 16 และข้อ 35 และข้อบัญญัติเมืองพัทยา เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 13 และข้อ 32.

²⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 20 และข้อ 40-43 ระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 14 และข้อ 33 - 36 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการพัสดุ พ.ศ. 2538 ข้อ 17 และข้อ 36 - 39 และข้อบัญญัติเมืองพัทยา เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 14 และข้อ 33-36.

2.1) การจัดทำเอกสารสอบราคา

เมื่อหัวหน้าหน่วยงานได้ให้ความเห็นชอบในรายงานการขอซื้อของจ้างที่เจ้าหน้าที่พัสดุได้รายงานเสนอแล้ว ให้เจ้าหน้าที่พัสดุจัดทำเอกสารสอบราคาเพื่อตีประกาศให้ผู้ค้าที่สนใจได้ทราบเพื่อเข้าร่วมการแข่งขันเสนอราคา โดยเอกสารสอบราคาอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดต่างๆ ตามที่หลักเกณฑ์ที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติกำหนด เช่น คุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่ต้องการซื้อ และจำนวนที่ต้องการ หรือแบบรูปรายการละเอียดและปริมาณงานที่ต้องการจ้าง คุณสมบัติของผู้เข้าเสนอราคาซึ่งจะต้องมีอาชีพขายหรือรับจ้าง ข้อความที่ระบุให้ผู้เข้าเสนอราคาต้องส่งตัวอย่าง แคตตาล็อกหรือแบบรูปและรายการละเอียดไปพร้อมกับใบเสนอราคา (ถ้ามี) หรือกรณีจำเป็นต้องมีการตรวจทดลองให้กำหนดจำนวนตัวอย่างให้พอแก่การตรวจทดลองและเหลือไว้สำหรับการทำสัญญา สถานที่ติดต่อเกี่ยวกับรูปรายการละเอียด กำหนดระยะเวลายื่นราคาเท่าที่จำเป็นต่อหน่วยงานที่จัดหา กำหนดสถานที่ส่งมอบพัสดุและวันส่งมอบโดยประมาณ หรือกำหนดวันที่จะเริ่มทำงาน และวันแล้วเสร็จโดยประมาณ กำหนดสถานที่ วัน เวลาเปิดของสอบราคา

2.2) การเผยแพร่เอกสารสอบราคา

เจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องดำเนินการเผยแพร่เอกสารสอบราคาโดยส่งประกาศเผยแพร่การสอบราคาและเอกสารสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นโดยตรง หรือโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ พร้อมทั้งให้ปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคาไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการของส่วนราชการนั้น ก่อนวันเปิดของสอบราคาไม่น้อยกว่า 10 วัน ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล ก่อนวันเปิดของ สอบราคาไม่น้อยกว่า 10 วันทำการ ให้เจ้าหน้าที่พัสดุส่งประกาศเผยแพร่การสอบราคาและเอกสารสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างนั้นโดยตรงหรือโดยไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับด่วนพิเศษให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่น้อยกว่า 5 ราย และให้มีการปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคาไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการบริหารส่วนตำบลและศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารการซื้อการจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลระดับอำเภอทราบ

2.3) การยื่นและรับซองสอบราคา

ผู้มีอาชีพค้าขายหรือรับจ้างที่สนใจจะเข้าร่วมแข่งขันเสนอราคาจะต้องยื่นซองเสนอราคาต่อหน่วยงานนั้นๆ ตามสถานที่และภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งในการยื่นซองเสนอราคาผู้เสนอราคาจะต้องผนึกซองโดยเจ้าหน้าที่ของถึงประธานคณะกรรมการเปิดของสอบราคา การซื้อหรือการจ้างครั้งนั้น และจะต้องส่งไปถึงหน่วยงานผู้ดำเนินการสอบราคาก่อนวันเปิดของสอบราคา เจ้าหน้าที่จะต้องลงรับโดยไม่เปิดซองเสนอราคาและจะต้องระบุวันและเวลาที่รับซอง ซึ่งหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องเก็บรักษาซองเสนอราคาทุกรายโดยยังไม่ต้องเปิดซองเสนอราคา

2.4) การเปิดซองสอบราคา

คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาที่ได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าส่วนราชการ จะต้องทำหน้าที่เปิดซองเสนอราคา ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคาตลอดจนเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอราคารายที่ได้รับการคัดเลือกไว้ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด โดยเมื่อครบกำหนดวันเปิดซองเสนอราคา คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาจะต้องเปิดซองเสนอราคาที่ได้รับส่งมอบจากเจ้าหน้าที่พัสดุ และอ่านแจ้งราคาพร้อมทั้งเอกสารหลักฐานต่างๆ ของผู้เสนอราคาทุกรายโดยเปิดเผยในการตรวจสอบดังกล่าวกรรมการทุกคนต้องลงลายมือชื่อกำกับไว้ในใบเสนอราคาและเอกสารประกอบใบเสนอราคาทุกแผ่น จากนั้นคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาจะตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา แคตตาล็อกหรือแบบ รูป และรายการละเอียด แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ต้องตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคาในการทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติผู้เสนอราคาของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคนั้น คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาจะต้องตรวจสอบว่าผู้เสนอราคาแต่ละรายมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือไม่อย่างไร เช่น มีความสัมพันธ์ในเชิงบริหาร หรือมีความสัมพันธ์กันในเงินทุน หากปรากฏว่ามีผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาจะต้องตัดรายชื่อผู้เสนอราคาดังกล่าวทุกรายที่มีผลประโยชน์ร่วมกันออกจากการเป็นผู้เสนอราคาในการเสนอราคารั้งนั้นพร้อมทั้งแจ้งผู้เสนอราคารายนั้นให้ทราบชื่อเพื่อเปิดโอกาสให้สามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งทั้งนี้ ในการพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาหากคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเห็นว่าความผิดพลาดของผู้เสนอราคารายใดเป็นความผิดพลาดเล็กน้อย คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาสามารถอนุญาตให้ผู้เสนอราคารายดังกล่าวผ่านเข้าร่วมกระบวนการเสนอราคาขั้นตอนต่อไปได้

2.5) การพิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้าง

คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาจะต้องพิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างของผู้เสนอราคาที่ต้องตรงตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคาและมีคุณภาพ หรือคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงาน โดยจะต้องเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอราคารายที่ได้คัดเลือกไว้ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด แต่หากในกรณีที่ผู้เสนอราคาต่ำสุดดังกล่าวไม่ยอมเข้าทำสัญญากับหน่วยงานภายในระยะเวลาที่กำหนดตามเอกสารสอบราคาให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาที่มีเสนอราคาต่ำรายถัดไปตามลำดับแทน ในกรณีที่มิผู้เสนอราคาเท่ากันหลายราย ให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเรียกผู้เสนอราคาดังกล่าวมาขอให้เสนอราคาใหม่พร้อมกัน โดยวิธีการยื่นซองเสนอราคาและเมื่อคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้พิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างเป็นที่เรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาจะต้องรายงาน

ผลการพิจารณาและเสนอความเห็นต่อหัวหน้าหน่วยงาน เพื่อสั่งการอนุมัติให้ทำสัญญาจัดหาพัสดุ กับเอกชนผู้เสนอราคาขายต่อสุดต่อไป

3) วิธีประกวดราคา²⁶

วิธีประกวดราคาจะใช้ในกรณีที่ส่วนราชการดำเนินการจัดหาพัสดุที่มีมูลค่าหรือวงเงิน ครั้งหนึ่งมีราคาเกิน 2,000,000 บาท ยกเว้นในกรณีของกรุงเทพมหานครที่ต้องมีมูลค่าหรือวงเงิน ครั้งหนึ่งมีราคาเกิน 1,000,000 บาท ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ได้กำหนดวิธีการประกวดราคาไว้สองวิธีซึ่งได้แก่ การประกวดราคาโดยวิธีทั่วไป และการประกวดราคาโดยวิธีการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1) การประกวดราคาโดยวิธีทั่วไป

เจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องจัดทำเอกสารประกวดราคา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ประกอบด้วยรายการพัสดุที่ต้องการซื้อหรืองานที่ต้องการจ้าง คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าประกวด ราคากำหนดวันเวลารับซอง ปิดการรับซอง และเปิดซองประกวดราคา สถานที่และระยะเวลา ในการขอรับหรือขอซื้อเอกสารประกวดราคาและราคาของเอกสารประกวดราคา จากนั้นเจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องดำเนินการเผยแพร่เอกสารประกวดราคาโดยนำเอกสารประกวดราคาดังกล่าวไป เผยแพร่แก่ประชาชนทั่วไป ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยวิธีการดังต่อไปนี้

(1) ปิดประกาศประกวดราคาโดยเปิดเผย ณ ที่ทำการของส่วนราชการนั้นๆ โดยให้ปิด ประกาศในตู้ที่มีกุญแจปิดตลอดเวลา และในการดำเนินการปิดประกาศหรือปลดประกาศออกจากตู้ ผู้ปิดประกาศหรือผู้ปลดประกาศ แล้วแต่กรณี จะต้องจัดทำหลักฐานการปิดหรือการปลดประกาศ เป็นหนังสือโดยมีพยานบุคคลรับรอง และผู้ปิดประกาศหรือผู้ปลดประกาศออกจะต้องไม่เป็น บุคคลเดียวกัน และจะต้องไม่ใช่บุคคลที่เป็นพยานในแต่ละกรณีด้วย

(2) ส่งประกาศประกวดราคาไปประกาศทางวิทยุกระจายเสียงและหนังสือพิมพ์หรือ อย่างไม่อย่างหนึ่ง

(3) ส่งประกาศประกวดราคาให้กรมประชาสัมพันธ์และองค์การสื่อสารมวลชนแห่ง ประเทศไทยเพื่อเผยแพร่

²⁶ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 21 และข้อ 44-56 ระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 15 และข้อ 37-49 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการพัสดุ พ.ศ. 2538 ข้อ 18 และข้อ 40-52 และข้อบัญญัติ เมืองพัทยา เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 15 และข้อ 37-49.

(4) ส่งประกาศประกวดราคาพร้อมทั้งเอกสารประกวดราคาไปเผยแพร่ที่ศูนย์รวมข่าวประกวดราคาของทางราชการ

(5) ส่งประกาศประกวดราคาพร้อมทั้งเอกสารประกวดราคาไปให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค แล้วแต่กรณี

การให้หรือขายเอกสารประกวดราคา เจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องกระทำในสถานที่ที่สามารถติดต่อได้โดยสะดวก ไม่เป็นเขตหวงห้าม และจะต้องจัดเตรียมเอกสารประกวดราคาให้มากเพียงพอสำหรับความต้องการของผู้มาขอรับหรือผู้มาขอซื้อ โดยไม่มีเงื่อนไขอื่นใดในการให้หรือการขาย และจะต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า 7 วันทำการ และจะต้องมีช่วงเวลาสำหรับการคำนวณราคาของผู้ประสงค์จะเข้าเสนอราคาหลังปิดการให้ หรือการขายเอกสารประกวดราคาจนถึงวันรับซองประกวดราคาไม่น้อยกว่า 7 วันทำการ หรือไม่น้อยกว่าจำนวนวันที่มากกว่านั้น ตามที่ กวพ. กำหนด ทั้งนี้โดยคำนึงถึงขนาด ปริมาณและลักษณะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้างเมื่อผู้ที่มีอาชีพค้าขายหรือรับจ้างที่สนใจจะเข้าร่วมแข่งขันเสนอราคาจะต้องยื่นซองเสนอราคาต่อหน่วยงานนั้นๆ ตามสถานที่และภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยหัวหน้าหน่วยงานจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น 2 คณะ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคา และคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการรับซองประกวดราคา จะเป็นอำนาจหน้าที่คณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคาภายหลังจากที่คณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคาได้รับซองประกวดราคาแล้ว ขั้นตอนประการต่อไป คือ คณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคาจะต้องดำเนินการเปิดซองใบเสนอราคาและอ่านแจ้งราคาพร้อมบัญชีรายการเอกสาร หลักฐานต่างๆ ของผู้เสนอราคาทุกราย โดยเปิดเผยตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด และให้กรรมการทุกคนลงลายมือชื่อกำกับไว้ในใบเสนอราคาและเอกสารประกอบในการเสนอราคาทุกรายการ

ในการพิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างที่ผู้ยื่นซองประกวดราคาได้เสนอราคามาแข่งขันกันนั้น คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจะต้องดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่กำหนดไว้ในประกาศ แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคาแล้วจึงพิจารณาคัดเลือกสิ่งของหรืองานจ้างของผู้เสนอราคาที่มีคุณภาพและคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ เพื่อเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอราคารายที่คัดเลือกไว้แล้ว ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด ทั้งนี้ คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจะต้องเสนอความเห็นพร้อมเอกสารทั้งหมดต่อหัวหน้าหน่วยงานเพื่อพิจารณาตัดสินใจคัดเลือกผู้ชนะการประกวดราคา และในการพิจารณาดังกล่าวย่อมถือเป็นดุลยพินิจของหัวหน้าหน่วยงานที่จะพิจารณาตัดสินใจตามที่เห็นสมควร โดยไม่ผูกพันตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาแต่อย่างใด นอกจากนี้ ในการตรวจสอบรูปแบบ รายการละเอียดตามเงื่อนไขใน

เอกสารประกวดราคา หากผู้เสนอราคายาใดเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีสาระสำคัญ และความแตกต่างนั้นไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้เสนอราคายาอื่น หรือกรณีเป็นการผิดพลาดเล็กน้อย ให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาพิจารณาผ่อนปรนให้เข้าประกวดราคาได้ โดยไม่ตัดสิทธิผู้เข้าประกวดราคายาอื่นออก²⁷

3.2) การประกวดราคาโดยวิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

การประกวดราคาโดยวิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-Auction) กำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นๆ ที่อยู่ในการกำกับดูแลของราชการบริหาร หากจะดำเนินการจัดหาพัสดุแต่ละครั้งที่มีมูลค่าหรือวงเงินเกิน 2,000,000 บาท จะต้องดำเนินการจัดหาพัสดุโดยวิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (กพ.อ.) ให้สามารถจัดหาโดยวิธีการอื่นได้ แต่ทั้งนี้การจัดหาพัสดุโดยวิธีการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์จะไม่ใช้บังคับกับการจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและควบคุมงาน หรือการซื้อหรือการจ้างโดยวิธีพิเศษและวิธีกรณีพิเศษ

โดยภาพรวม วิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์มีกระบวนการจัดหาพัสดุที่เหมือนกับวิธีประกวดราคาข้างต้น แต่มีรายละเอียดในบางขั้นตอนที่แตกต่างออกไป ดังนี้

(1) การจัดทำร่างขอบเขตงาน (Terms of Reference: TOR) และร่างเอกสารประกวดราคา²⁸

เมื่อหน่วยงานภาครัฐมีความประสงค์ที่จะจัดหาพัสดุที่มีมูลค่าหรือวงเงินตั้งแต่ 2,000,000 บาทขึ้นไป หัวหน้าหน่วยงานที่มีความประสงค์นั้นจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดร่างขอบเขตของงาน (Terms of Reference: TOR) และร่างเอกสารประกวดราคาขึ้นเพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างขอบเขตของงานร่างเอกสารประกวดราคาตลอดจนร่างประกาศเชิญชวน โดยเมื่อคณะกรรมการกำหนดร่างขอบเขตของงานฯ ได้จัดทำร่างขอบเขตของงานและร่างเอกสารประกวดราคาเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้คณะกรรมการกำหนดร่างขอบเขตของงานฯ นำร่างดังกล่าวเสนออนุมัติจากหัวหน้าหน่วยงาน และเมื่อหัวหน้าหน่วยงานได้อนุมัติเป็นที่เรียบร้อยแล้วเจ้าหน้าที่พัสดุของหน่วยงานดังกล่าวนั้น จะต้องนำสาระสำคัญของร่างทั้งสองฉบับดังกล่าวที่สามารถเผยแพร่ได้ไปประกาศทางเว็บไซต์ของหน่วยงานนั้นและส่งให้กรมบัญชีกลางเพื่อเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลางเป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 วันเพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้เสนอแนะ

²⁷ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 18/2531.

²⁸ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ข้อ 8.

วิพากษ์วิจารณ์ตลอดจนแสดงความคิดเห็นต่างๆ เป็นลายลักษณ์อักษรหรือผ่านทางเว็บไซต์มายัง ส่วนงานราชการนั้นๆ ภายหลังจากที่ได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปได้เสนอแนะ วิพากษ์วิจารณ์ และแสดงความคิดเห็นเป็นที่เรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการกำหนดร่างขอบเขตงานๆ จะต้องกลับไปพิจารณาทบทวน ซึ่งในทางพิจารณาทบทวนหากคณะกรรมการกำหนดร่างขอบเขต ของงานๆ พิจารณาเห็นสมควรปรับปรุง ก็จะต้องดำเนินการปรับปรุงและเสนอหัวหน้าหน่วยงาน เพื่อขอความเห็นชอบกับร่างขอบเขตของงานและร่างเอกสารประกวดราคาใหม่อีกครั้งหนึ่งและ ไม่ว่าจะมีการปรับปรุงร่างกำหนดขอบเขตของงานหรือร่างเอกสารประกวดราคาหรือไม่ก็ตาม เจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องนำลงเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของส่วนราชการตนและส่งให้กรมบัญชีกลางเพื่อ เผยแพร่ทางเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลาง เป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 วัน อีกครั้งหนึ่งด้วย

(2) การเผยแพร่เอกสารประกาศเชิญชวน²⁹

ก่อนที่จะดำเนินการเผยแพร่เอกสารประกาศเชิญชวน เจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องจัดทำ รายงานขอซื้อขอจ้างตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เสนอต่อหัวหน้าหน่วยงานเพื่อขอความเห็นชอบ โดยแนบขอบเขตของงาน (TOR) และ เอกสารประกวดราคาเพื่อขิดิกรมบัญชีกลางได้อนุมัติ และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการได้ให้ ความเห็นชอบและได้ลงนามในประกาศเชิญชวนแล้ว หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุในฐานะเลขานุการ คณะกรรมการประกวดราคาจะต้องนำเอกสารประกาศเชิญชวน เอกสารการประกวดราคา และ เอกสารเบื้องต้นอย่างอื่นที่สามารถเผยแพร่ได้ลงประกาศในเว็บไซต์ของตนและกรมบัญชีกลาง เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 วันและให้ปิดประกาศอย่างเปิดเผย ณ ที่ทำการของหน่วยงานนั้นด้วย

(3) การเสนอราคา³⁰

การเสนอราคาจะดำเนินการที่ตลาดกลาง ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนที่รัฐบาลออกใบอนุญาต ให้ประกอบกิจการจัดทำระบบการเสนอราคาทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยผู้เสนอราคาทุกรายจะต้องมา เสนอราคาพร้อมกันที่ตลาดกลาง ซึ่งผู้เสนอราคาแต่ละรายจะถูกแยกกลุ่มไว้คนละห้องเพื่อมิให้เกิด การสมยอมราคากัน โดยการเสนอราคาจะเกิดขึ้นภายหลังจากที่คณะกรรมการประกวดราคาได้ ดำเนินการคัดเลือกผู้มีสิทธิเสนอราคา และกรมบัญชีกลางได้แจ้งวัน เวลา และสถานที่ของตลาด กลางจะใช้เสนอราคาแก่หน่วยงานที่ดำเนินการจัดหาพัสดุเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เมื่อผู้มีสิทธิเสนอ ราคาได้รับแจ้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่จะใช้เสนอราคา ผู้มีสิทธิเสนอราคาแต่ละรายจะต้อง มาเสนอราคาตามวัน เวลา และสถานที่ที่ได้กำหนดไว้ โดยก่อนเริ่มเวลาการเสนอราคาผู้มีสิทธิ

²⁹ แหล่งเดิม.

³⁰ แหล่งเดิม.

เสนอราคาจะต้องมาลงทะเบียนและอาจส่งผู้แทนของตนจำนวนไม่เกิน 3 ราย เข้าสู่กระบวนการเสนอราคาได้ หากผู้มีสิทธิเสนอราคารายใดไม่ส่งผู้แทนของตนมาตามวันเวลาและสถานที่ที่กำหนดไว้ ประธานกรรมการประกวดราคาจะต้องประกาศให้ผู้มีสิทธิเสนอราคารายนั้น เป็นผู้หมดสิทธิเสนอราคาโดยปิดประกาศแจ้งไว้ ณ สถานที่ที่เสนอราคา และเมื่อสิ้นสุดการเสนอราคาจะต้องปลดประกาศและส่งสำเนาประกาศดังกล่าวให้แก่ผู้หมดสิทธิเสนอราคารายนั้น ได้ทราบต่อไป แต่หากเป็นกรณี que เมื่อถึงเวลาเริ่มการเสนอราคาแล้วมีผู้มีสิทธิเสนอราคาเพียงรายเดียวมาลงทะเบียนหรือส่งตัวแทนของตนมาร่วมเสนอราคาส่วนราชการที่ดำเนินการจัดหาพัสดุจะต้องยกเลิกการดำเนินการที่ผ่านมาทั้งหมด

(4) การพิจารณาคัดเลือกผู้ชนะการประกวดราคา³¹

เมื่อกระบวนการเสนอราคาได้สิ้นสุดลง คณะกรรมการประกวดราคาจะต้องประชุมพิจารณา เพื่อลงมติว่าเห็นสมควรรับการเสนอราคาของผู้มีสิทธิเสนอราคารายใดพร้อมเหตุผลเพื่อรายงานให้หัวหน้าหน่วยงานที่ดำเนินการจัดหาพัสดุได้พิจารณาภายในวันทำการถัดไป หากหัวหน้าหน่วยงานพิจารณาแล้วเห็นชอบกับมติของคณะกรรมการประกวดราคาดังกล่าว ให้คณะกรรมการประกวดราคาแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทุกรายได้ทราบ แต่หากหัวหน้าหน่วยงานพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบด้วยกับมติของคณะกรรมการประกวดราคา หัวหน้าหน่วยงานจะต้องแจ้งเหตุผลให้คณะกรรมการประกวดราคาได้ทราบ เพื่อให้ชี้แจงภายในเวลา 3 วัน และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการได้รับคำชี้แจงจากคณะกรรมการประกวดราคาแล้ว หากหัวหน้าหน่วยงานเห็นชอบตามมติของคณะกรรมการประกวดราคาดังกล่าวให้คณะกรรมการประกวดราคาแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทุกรายได้ทราบ แต่หากหัวหน้าหน่วยงานยังคงไม่เห็นชอบตามมติคณะกรรมการประกวดราคาหัวหน้าส่วนราชการจะต้องสั่งยกเลิกการประกวดราคาคั้งนั้น และแจ้งให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทุกรายและ กวพ.อ. ได้ทราบ พร้อมทั้งประกาศทางเว็บไซต์ของหน่วยงานภาครัฐนั้นและกรมบัญชีกลางเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 3 วัน

³¹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ข้อ 10.

4) วิธีพิเศษ

หลักเกณฑ์และวิธีการซื้อหรือการจ้างโดยวิธีพิเศษแยกออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

4.1) การซื้อโดยวิธีพิเศษ³²

ส่วนราชการจะดำเนินการซื้อพัสดุโดยวิธีพิเศษได้ก็ต่อเมื่อเป็นการซื้อครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาหรือวงเงินเกิน 100,000 บาท ยกเว้นกรณีของกรุงเทพมหานครที่ต้องมีราคาหรือวงเงินเกิน 50,000 บาท และมีเหตุตามกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) เป็นพัสดุที่จะขายทอดตลาดโดยส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การระหว่างประเทศหรือหน่วยงานของต่างประเทศกรณีของกรุงเทพมหานครให้หมายถึงเป็นพัสดุที่จะขายทอดตลาดโดยการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

(2) เป็นพัสดุที่ต้องซื้อเร่งด่วน หากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่ต่อราชการหรือหน่วยงาน

(3) เป็นพัสดุเพื่อใช้ในราชการลับ (ใช้บังคับเฉพาะกรณีหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เท่านั้น)

(4) เป็นพัสดุที่มีความต้องการใช้เพิ่มขึ้นในสถานการณ์ที่จำเป็นหรือเร่งด่วน หรือเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการ และจำเป็นต้องซื้อเพิ่ม (Repeat Order) (ใช้บังคับเฉพาะกรณีหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เท่านั้น)

(5) เป็นพัสดุที่จำเป็นต้องซื้อโดยตรงจากต่างประเทศ หรือดำเนินการโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ

(6) เป็นพัสดุที่โดยลักษณะของการทำงานหรือมีข้อจำกัดทางเทคนิคที่จำเป็นต้องระบุชี้แจงเป็นการเฉพาะ ซึ่งหมายความรวมถึง อะไหล่ รถประจำตำแหน่ง หรือยารักษาโรคที่ไม่ต้องจัดซื้อตามชื่อสามัญในบัญชียาหลักแห่งชาติ

(7) เป็นพัสดุที่เป็นที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างซึ่งจำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง

(8) เป็นพัสดุที่ได้ดำเนินการซื้อโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี

ในการซื้อโดยวิธีพิเศษ หัวหน้าหน่วยงานจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษขึ้นคณะหนึ่ง³³

³² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 23 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 17 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2538 ข้อ 20 และข้อบัญญัติเมืองพัทยา เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 17.

ก. ในกรณีเป็นพัสดุที่จะขายทอดตลาดคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจะต้องดำเนินการซื้อโดยวิธีเจรจาตกลงราคา

ข. ในกรณีเป็นพัสดุที่ต้องซื้อเร่งด่วนหากล่าช้าอาจเสียหายแก่ราชการหรือหน่วยงานคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจะต้องเชิญผู้มีอาชีพขายพัสดุนั้น โดยตรงมาเสนอราคา และหากคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษเห็นว่าราคาที่เสนอมานั้นยังมีราคาสูงกว่าราคาในท้องตลาดหรือราคาที่คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษเห็นสมควร ให้คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษต่อรองราคาลงเท่าที่จะทำได้

ค. ในกรณีการจัดซื้อพัสดุของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีลักษณะเป็นพัสดุที่ใช้ในราชการลับ ให้คณะกรรมการการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษปฏิบัติเช่นเดียวกับกรณีเป็นพัสดุที่ต้องซื้อเร่งด่วนหรือในกรณีเป็นพัสดุที่ได้ซื้อไว้แล้ว แต่มีความจำเป็นต้องใช้เพิ่มในสถานการณ์ที่จำเป็นหรือเร่งด่วน หรือเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการ คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจะต้องเจรจากับผู้ขายรายเดิมตามสัญญาหรือข้อตกลงซึ่งยังไม่สิ้นสุดระยะเวลาการส่งมอบ เพื่อขอให้มีการขายพัสดุตามรายละเอียดและราคาที่ต่ำกว่าหรือราคาเดิมภายใต้เงื่อนไขที่ดีกว่าหรือเงื่อนไขเดิมโดยคำนึงถึงราคาต่อหน่วยตามสัญญาเดิม (ถ้ามี) เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดที่ส่วนราชการจะได้รับ

ง. ในกรณีเป็นพัสดุที่จำเป็นต้องซื้อโดยตรงจากต่างประเทศ คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจะต้องเสนอหัวหน้าส่วนราชการเพื่อติดต่อสั่งซื้อโดยตรงจากต่างประเทศ หรือเพื่อสืบราคาจากต่างประเทศโดยขอความร่วมมือให้สถานเอกอัครราชทูตหรือส่วนราชการอื่นในต่างประเทศช่วยสืบราคา คุณภาพ ตลอดจนรายละเอียด ส่วนในกรณีการซื้อโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจะต้องติดต่อกับสำนักงานขององค์การระหว่างประเทศที่มีอยู่ในประเทศโดยตรง เว้นแต่กรณีที่ไม่มีสำนักงานในประเทศ คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษสามารถติดต่อกับสำนักงานในต่างประเทศได้

จ. ในกรณีเป็นพัสดุที่โดยลักษณะของการใช้งานหรือมีข้อจำกัดทางเทคนิคที่จำเป็นจะต้องระบุยี่ห้อไว้เป็นการเฉพาะ คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจะต้องเชิญผู้ผลิตหรือผู้แทนจำหน่ายพัสดุนั้นมาเสนอราคาโดยตรง และหากคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษเห็นว่าราคาที่เสนอมานั้นยังมีราคาสูงกว่าราคาในท้องตลาดหรือราคาที่คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษเห็นสมควร ให้คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษต่อรองราคาลงเท่าที่จะทำได้ แต่อย่างไรก็ตาม

³³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 57 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 50 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2538 ข้อ 53 และข้อบัญญัติเมืองพัทยา เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 50.

หากเป็นกรณีที่มีผู้ผลิตหรือผู้แทนจำหน่ายพัสดุดังกล่าวจำนวนหลายราย คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจะต้องเชิญผู้ผลิตหรือผู้แทนจำหน่ายเข้าร่วมการแข่งขันราคาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

จ. ในกรณีพัสดุเป็นที่ดินและสิ่งก่อสร้างซึ่งจำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่งคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจะต้องเชิญเจ้าของที่ดินมาเสนอราคาโดยตรง และหากเห็นว่าราคาที่เสนอมานั้นยังสูงกว่าราคาในท้องตลาด หรือราคาที่คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษเห็นสมควรให้คณะกรรมการการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษต่อรองราคาลงเท่าที่จะทำได้

ข. ในกรณีเป็นพัสดุที่ดำเนินการซื้อโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจะต้องสืบราคาจากผู้มีอาชีพขายพัสดุนั้น โดยตรงหรือสืบราคาจากผู้เสนอราคาในการสอบราคาหรือประกวดราคาซึ่งถูกยกเลิกไป (ถ้ามี) และหากคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษเห็นว่าผู้เสนอราคารายที่เห็นสมควรซื้อเสนอราคาสูงกว่าราคาในท้องตลาดหรือราคาที่คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษเห็นสมควร ให้คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษต่อรองราคาลงเท่าที่จะทำได้

4.2) การจ้างโดยวิธีพิเศษ³⁴

ส่วนราชการจะดำเนินการจ้างโดยวิธีพิเศษได้ก็ต่อเมื่อเป็นการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาหรือวงเงินเกิน 100,000 บาท ยกเว้นกรณีของกรุงเทพมหานครที่ต้องมีราคาหรือวงเงินเกิน 50,000 บาท และมีเหตุผลตามกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้³⁵

- (1) เป็นงานที่ต้องจ้างช่างผู้มีฝีมือโดยเฉพาะ หรือผู้มีความชำนาญเป็นพิเศษ
- (2) เป็นงานจ้างซ่อมพัสดุที่จำเป็นต้องถอดตรวจ เพื่อให้ทราบถึงความชำรุดเสียหายก่อนจึงจะประมาณค่าซ่อมได้ เช่น งานจ้างซ่อมเครื่องจักร เครื่องมือกล เครื่องยนต์ เครื่องไฟฟ้า หรือเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น
- (3) เป็นงานที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วน หากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่ทางราชการ หรือหน่วยงาน
- (4) เป็นงานที่ต้องปกปิดเป็นความลับของทางราชการ (ใช้บังคับเฉพาะกรณีหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เท่านั้น)

³⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 24 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 18 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2538 ข้อ 21 และข้อบัญญัติเมืองพัทยา เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 18.

³⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 58 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 51 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2538 ข้อ 54 และข้อบัญญัติเมืองพัทยา เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 51.

(5) เป็นงานที่จำเป็นต้องจ้างเพิ่มในสถานการณ์ที่จำเป็นหรือเร่งด่วน หรือเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการและจำเป็นต้องจ้างเพิ่ม (Repeat Order) (ใช้บังคับเฉพาะกรณีหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เท่านั้น)

(6) เป็นงานที่ได้ดำเนินการจ้างโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี

ในการจ้างโดยวิธีพิเศษ หน่วยงานจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ดำเนินการดังต่อไปนี้

ก. ในกรณีเป็นงานที่ต้องจ้างช่างผู้มีฝีมือ โดยเฉพาะ หรือผู้มีความชำนาญพิเศษ หรือเป็นงานจ้างซ่อมพัสดุที่จำเป็นต้องถอดตรวจ เพื่อให้ทราบถึงความชำรุดเสียหายก่อนจึงจะประมาณค่าซ่อมได้ หรือเป็นงานที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วนหากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่ราชการหรือเป็นงานที่ต้องปกปิดเป็นความลับของทางราชการ คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษจะต้องเชิญผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานนั้นมาเสนอราคาโดยตรง และหากคณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษเห็นว่าราคาที่เสนอมานั้น ยังมีราคาสูงกว่าราคาในท้องถิ่นหรือราคาที่ประมาณได้หรือราคาที่คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษเห็นสมควร ให้คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษต่อรองราคาลงเท่าที่จะทำได้

ข. ในกรณีงานของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่จำเป็นต้องจ้างเพิ่มในสถานการณ์ที่จำเป็นหรือเร่งด่วน หรือเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการและจำเป็นต้องจ้างเพิ่ม (Repeat Order) คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษจะต้องเจรจากับผู้รับจ้างรายเดิมตามสัญญาหรือข้อตกลงซึ่งยังไม่สิ้นสุดระยะเวลาการส่งมอบเพื่อขอให้มีการจ้างตามรายละเอียดและราคาที่ต่ำกว่าหรือราคาเดิม โดยคำนึงถึงราคาต่อหน่วยตามสัญญาเดิม (ถ้ามี) เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดที่ส่วนราชการจะได้รับหรือในกรณีเป็นงานที่ได้ดำเนินการจ้างโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษจะต้องสืบราคาจากผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานนั้นโดยตรง และสืบราคาจากผู้เสนอราคาในการสอบราคาหรือประกวดราคาซึ่งถูกยกเลิกไป (ถ้ามี) โดยหากคณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษเห็นว่า ผู้เสนอราคารายที่เห็นสมควรจ้างเสนอราคาสูงกว่าราคาในท้องถิ่นหรือราคาที่ประมาณได้ หรือราคาที่คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษเห็นสมควรให้คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษต่อรองราคาลงเท่าที่จะทำได้

5) วิธีกรณีพิเศษ³⁶

ส่วนราชการจะดำเนินการจัดหาพัสดุโดยวิธีกรณีพิเศษได้ ก็ต่อเมื่อเป็นการซื้อหรือการจ้างจากส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ และมีเหตุตามกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) เป็นผู้ผลิตพัสดุหรือทำงานจ้างนั่นเอง และนายกรัฐมนตรีอนุมัติให้ซื้อหรือจ้าง

(2) มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ซื้อหรือจ้าง และกรณีนี้ให้รวมถึงหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดด้วย

สำหรับขั้นตอนการดำเนินการจัดหาพัสดุโดยวิธีกรณีพิเศษนั้น หัวหน้าหน่วยงานสามารถที่จะสั่งซื้อหรือสั่งจ้างจากผู้ขายหรือผู้รับจ้างซึ่งเป็นส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจได้โดยตรง แต่หากเป็นกรณีการซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาหรือวงเงินไม่เกิน 100,000 บาท ยกเว้นกรณีของกรุงเทพมหานครที่จะต้องมีราคาหรือวงเงินไม่เกิน 50,000 บาท หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุก็สามารถดำเนินการจัดซื้อหรือจัดจ้างได้ภายในราคาหรือวงเงินที่ได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าหน่วยงาน

6) ขั้นตอนการอนุมัติให้มีการสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง³⁷

ภายหลังจากที่ส่วนราชการจัดหาพัสดุไม่ว่าจะเป็นวิธีการใดที่ระเบียบแต่ละฉบับได้กำหนดไว้ก็ตาม เมื่อได้ตัวผู้ได้รับการคัดเลือกในการซื้อหรือจ้างครั้งนั้นแล้ว ก่อนจะดำเนินการทำสัญญาเพื่อก่อหนี้ผูกพันกับผู้ได้รับการคัดเลือก หน่วยงานจะต้องเสนอรายงานขออนุมัติสั่งซื้อสั่งจ้างจากบุคคลที่ระเบียบแต่ละฉบับได้กำหนดอำนาจหน้าที่เอาไว้ โดยพิจารณาจากวงเงินที่ระเบียบแต่ละฉบับได้กำหนดไว้ให้สามารถดำเนินการซื้อจ้างได้เป็นวงเงินเท่าใดพร้อมกับขอบเขตอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารแต่ละระดับด้วยว่าจะสามารถใช้อำนาจ

³⁶ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 26 และข้อ 59 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 19 และข้อ 52 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการพัสดุ พ.ศ. 2538 ข้อ 22 และข้อ 55 และข้อบัญญัติเมืองพัทยา เรื่องการพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 19 และข้อ 52.

³⁷ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 65 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 58 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการพัสดุ พ.ศ. 2538 ข้อ 60 และข้อบัญญัติเมืองพัทยา เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 58.

ในตำแหน่งตนได้ภายในวงเงินเท่าใด ซึ่งต้องพิจารณาทุกครั้งที่มีการซื้อการจ้างโดยมีรายละเอียด ดังนี้

6.1) การสั่งซื้อหรือสั่งจ้างด้วยวิธีตกลงราคา วิธีสอบราคา และวิธีประกวดราคา การสั่งซื้อสั่งจ้างครั้งหนึ่ง ให้เป็นอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งและภายในวงเงิน โดยมีตัวอย่าง ดังต่อไปนี้

(ก) หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

- 1) หัวหน้าส่วนราชการไม่เกิน 50,000,000 บาท
- 2) ปลัดกระทรวงเกิน 50,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 100,000,000 บาท
- 3) รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเกิน 100,000,000 บาท

(ข) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

- 1.1) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่เกิน 100,000,000 บาท
- 1.2) ผู้ว่าราชการจังหวัด เกิน 100,000,000 บาท

2) เทศบาล

2.1) เทศบาลรูปแบบคณะเทศมนตรี

- 2.1.1) นายกเทศมนตรี ไม่เกิน 100,000,000 บาท
- 2.1.2) คณะเทศมนตรี เกิน 100,000,000 บาท แต่ไม่เกิน

300,000,000 บาท

2.1.3) ผู้ว่าราชการจังหวัด เกิน 300,000,000 บาท

2.2) เทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรี

- 2.2.1) นายกเทศมนตรี ไม่เกิน 300,000,000 บาท
- 2.2.2) ผู้ว่าราชการจังหวัด เกิน 300,000,000 บาท

3) องค์การบริหารส่วนตำบล

- 3.1) ประธานกรรมการบริหาร ไม่เกิน 50,000,000 บาท
- 3.2) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เกิน 50,000,000 บาท แต่ไม่เกิน

100,000,000 บาท

3.3) นายอำเภอ เกิน 100,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 200,000,000 บาท

3.4) ผู้ว่าราชการจังหวัด เกิน 200,000,000 บาท

4) กรุงเทพมหานคร

4.1) ผู้อำนวยการเขต ผู้อำนวยการวิทยาลัยพยาบาล เลขาธิการสภา กรุงเทพมหานคร เลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ไม่เกิน 600,000 บาท

4.2) ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ไม่เกิน 1,000,000 บาท

4.3) ผู้อำนวยการสำนัก ไม่เกิน 5,000,000 บาท

4.4) ปลัดกรุงเทพมหานคร ไม่เกิน 20,000,000 บาท

4.5) ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร เกินกว่า 20,000,000 บาท

5) เมืองพัทยา

5.1) ปลัดเมืองพัทยา ไม่เกิน 10,000,000 บาท

5.2) ผู้ว่าราชการจังหวัด เกิน 10,000,000 บาท

6.2) การสั่งซื้อสิ่งจ้างโดยวิธีพิเศษครั้งหนึ่งให้เป็นอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งและ ภายในวงเงินดังต่อไปนี้

(ก) หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

1) หัวหน้าส่วนราชการไม่เกิน 25,000,000 บาท

2) ปลัดกระทรวงเกิน 25,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 50,000,000 บาท

3) รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเกิน 50,000,000 บาท

(ข) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.1) นายกองการบริหารส่วนจังหวัด ไม่เกิน 100,000,000 บาท

1.2) ผู้ว่าราชการจังหวัด เกิน 100,000,000 บาท

2) เทศบาล

2.1) เทศบาลรูปแบบคณะเทศมนตรี

2.1.1) นายกเทศมนตรี ไม่เกิน 100,000,000 บาท

2.1.2) คณะเทศมนตรี เกิน 100,000,000 บาท แต่ไม่เกิน

200,000,000 บาท

2.1.3) ผู้ว่าราชการจังหวัด เกิน 200,000,000 บาท

2.2) เทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรี

2.2.1) นายกเทศมนตรี ไม่เกิน 200,000,000 บาท

2.2.2) ผู้ว่าราชการจังหวัด เกิน 200,000,000 บาท

3) องค์การบริหารส่วนตำบล

3.1) ประชานกรรมการบริหาร ไม่เกิน 50,000,000 บาท

3.2) สภาพองค์การบริหารส่วนตำบล เกิน 50,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 100,000,000 บาท

3.3) นายอำเภอ เกิน 100,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 200,000,000 บาท

3.4) ผู้ว่าราชการจังหวัด เกิน 200,000,000 บาท

4) กรุงเทพมหานคร

4.1) ผู้อำนวยการเขตผู้อำนวยการวิทยาลัยพยาบาล เลขานุการสภากรุงเทพมหานครเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครไม่เกิน1,200,000 บาท

4.2) ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ไม่เกิน 5,000,000 บาท

4.3) ผู้อำนวยการสำนัก ไม่เกิน 10,000,000 บาท

4.4) ปลัดกรุงเทพมหานคร ไม่เกิน 40,000,000 บาท

4.5) ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร เกินกว่า 40,000,000 บาท

5) เมืองพัทยา

5.1) ปลัดเมืองพัทยา ไม่เกิน 100,000,000 บาท

5.2) ผู้ว่าราชการจังหวัด เกิน 100,000,000 บาท

6.3) การสั่งซื้อสิ่งจ้าง โดยวิธีกรณีพิเศษของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน ให้หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานสั่งซื้อสิ่งจ้างได้โดยไม่จำกัดวงเงิน

เมื่อผู้มีอำนาจได้อนุมัติสั่งซื้อสิ่งจ้างแล้วส่วนราชการที่จัดหาพัสดุจึงสามารถเรียกให้ผู้ได้รับการคัดเลือกเข้ามาทำสัญญากับหน่วยงานต่อไปโดยผู้มีอำนาจในการลงนามในสัญญาและการแก้ไขสัญญาดังกล่าวคือหัวหน้าส่วนราชการ

จากกระบวนการคัดเลือกคู่สัญญาข้างต้น ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุทุกฉบับได้กำหนดให้ใช้วงเงินที่ส่วนราชการได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นหลักเกณฑ์ในการเลือกใช้วิธีการจัดหา เช่น วิธีสอบราคา วิธีตกลงราคา วิธีประกวดราคา เป็นต้น เพื่อป้องกันเจ้าหน้าที่หลีกเลี่ยงการจัดหาพัสดุโดยวิธีแข่งขันราคาและการตรวจสอบจากผู้มีอำนาจด้วยเหตุนี้ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุจึงกำหนดหลักเกณฑ์ห้ามมิให้ส่วนราชการจัดหาพัสดุ

โดยมีลักษณะเป็น “การแบ่งซื้อแบ่งจ้าง”³⁸ หมายถึง การแบ่งวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างในครั้งเดียวกัน ออกเป็นส่วนๆ โดยไม่มีเหตุผลความจำเป็นซึ่งมีผลทำให้วิธีการซื้อหรือจ้างเปลี่ยนแปลงไป หรือมีผลทำให้อำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเปลี่ยนแปลงจากที่กำหนดไว้ในระเบียบข้างต้น³⁹

3.1.3 การควบคุมและตรวจสอบ

การปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานภาครัฐแต่ละฉบับ ในขั้นตอนต่างๆ อาจส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นหรือผู้เสนอราคาที่เข้าสู่กระบวนการเสนอราคาได้ จึงต้องมีการควบคุมการปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติ โดยองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ

ด้วยเนื้อหาของระเบียบว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการทุกฉบับเป็นการระบุเงื่อนไข และวิธีการในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการจัดหาพัสดุ ซึ่งการจัดหาพัสดุของเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ของระเบียบว่าด้วยการพัสดุนั้นมีทั้งการดำเนินการที่เป็นเพียงการปฏิบัติงานประจำภายในหน่วยงาน เช่น การรายงานขอซื้อขอจ้าง การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ การรายงานขอความเห็นชอบต่อหัวหน้าส่วนราชการ เป็นต้น และยังมีดำเนินการที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล เช่น การประกาศจัดหาพัสดุ การพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคา การประกาศยกเลิกการเสนอราคา เป็นต้น โดยลักษณะของการดำเนินการดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นอกจากนี้ด้วยเหตุที่คำสั่งของเจ้าหน้าที่ในบางกรณีอาจมีการตีความว่าเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และคำสั่งดังกล่าวมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลและประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น เพื่อให้การออกคำสั่งทางปกครองดำเนินไปด้วยความเป็นธรรมและชัดเจนยิ่งขึ้นกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงได้มีการกำหนดให้กระบวนการจัดหาพัสดุในบางขั้นตอนเป็นคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ (1) การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ (2) การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ (3) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน (4) การสั่งให้เป็นผู้ทิ้ง

³⁸ ตัวอย่างเช่น ระเบียบนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมข้อ 22 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมข้อ 16.

³⁹ หนังสือคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ ที่ กค (กวพ) 0421.3/06998 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2551 และที่ กค (กวพ) 0421.3/13476 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2551 และ 0421.3/28713 ลงวันที่ 27 ตุลาคม 2551.

งาน⁴⁰ ทั้งนี้ ในการแจ้งคำสั่งทางปกครองอันเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุทุกขั้นตอนเจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งให้ผู้รับทราบคำสั่งทราบถึงรายละเอียดและระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวด้วยตามหลักเกณฑ์มาตรา 40 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁴¹ ข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการจัดหาพัสดุของส่วนราชการจึงถือเป็นข้อพิพาทที่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียสามารถอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อหน่วยงานที่ออกคำสั่งโดยตรงและต่อองค์กรตุลาการ ซึ่งองค์กรตุลาการถือเป็นองค์กรหลักที่มีบทบาทในการควบคุมกระบวนการ ขั้นตอน หรือการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง ในการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับกล่าวคือ การจัดหาพัสดุของภาครัฐ หากเกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับกระบวนการจัดหาตามระเบียบพัสดุของหน่วยงานภาครัฐจะเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง โดยแบ่งประเภทได้ ดังนี้

ก. คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว เกิดจากการใช้อำนาจที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการได้เองฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องให้เอกชนยินยอมก่อน เช่น ออกคำสั่งทางปกครอง คำสั่งอนุมัติ ประกาศผล และคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เช่น การก่อสร้างสะพาน การขุดถนน การก่อสร้างอาคารราชการ ซึ่งข้อพิพาทดังกล่าว ศาลปกครองสามารถพิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน⁴² คดีเกี่ยวกับการพัสดุประเภทนี้มักเป็นกรณีที่เกิดขึ้น ดังนี้⁴³

(1) เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ เช่น ผู้อนุมัติสั่งซื้อสั่งจ้างเป็นเพียงหัวหน้าส่วนงานภายในจังหวัด มิใช่หัวหน้าส่วนราชการที่มีอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 65

(2) เป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล ก. ใช้อำนาจในการจัดหาพัสดุให้ส่วนราชการในเขตพื้นที่ตำบล ก. กับส่วนราชการในพื้นที่ตำบล ข. บางส่วน กรณีนี้การใช้อำนาจในการจัดหาพัสดุในส่วนของตำบล ข. ย่อมเป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจ

⁴⁰ สามารถ วราดิศย์. (2555). *คู่มือปฏิบัติราชการทางปกครอง*. หน้า 29-31.

⁴¹ คำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ที่ 1/2540 เรื่อง หลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง.

⁴² ฤทัย หงส์ศิริ. (2554). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง*. หน้า 14-15.

⁴³ สมาคมนักบริหารพัสดุแห่งประเทศไทย. (2555). *เอกสารประกอบคำบรรยายการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องคดีปกครองด้านการพัสดุ*. หน้า 5-9.

(3) เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น มีพฤติการณ์การสมยอมราคา ระหว่างผู้เสนอราคาบางรายกับเจ้าหน้าที่พัสดุของส่วนราชการ

(4) เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 กำหนดให้ส่วนราชการจะต้องประกาศร่างขอบเขตของงานลงในเว็บไซต์ของหน่วยงาน และกรมบัญชีกลาง หากหน่วยงาน ก. มิได้ทำการประกาศร่างขอบเขตของงานดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำที่ผิดขั้นตอน

(5) เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น เช่น การที่ส่วนราชการรับค่าปรับผู้รับจ้างเอกชนที่ส่งมอบงานล่าช้า กำหนดระยะเวลาในสัญญาโดยส่วนราชการดังกล่าวมิได้มีหนังสือแจ้งการปรับและสงวนสิทธิการปรับไปยังผู้รับจ้างแต่อย่างใด

(6) เป็นการกระทำโดยไม่สุจริต เช่น การที่เจ้าหน้าที่เปิดซองสอบราคา เรียกรับสินบนจากผู้เสนอราคาเพื่อแลกเปลี่ยนกับการเปิดเผยราคาของผู้เข้าเสนอราคารายอื่นๆ

(7) เป็นการกระทำที่มีลักษณะเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เช่น การกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะให้ใกล้เคียงกับสินค้ายี่ห้อใดยี่ห้อหนึ่ง

(8) เป็นการกระทำที่สร้างขั้นตอนขึ้นโดยไม่จำเป็น เช่น การเพิ่มเงื่อนไขในประกาศประกวดราคาว่าผู้ประสงค์จะเสนอราคาต้องเข้ามาดูสถานที่ก่อสร้างก่อนวันเสนอราคา หากผู้ประสงค์จะเสนอราคารายใดไม่เข้าร่วมการดูสถานที่ก่อสร้างตามวันและเวลาที่กำหนด ส่วนราชการจะตัดสิทธิมิให้ผ่านการคัดเลือกเข้าร่วมการเสนอราคาในขั้นตอนต่อไป

(9) เป็นการกระทำที่สร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร เช่น การเพิ่มราคา ค่าเอกสารประกวดราคาให้มีราคาสูงตามจำนวนวงเงินในการก่อสร้าง กรณีนี้ย่อมเป็นการเพิ่มภาระทางค่าใช้จ่ายให้ประชาชน

(10) เป็นการกระทำที่เป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ เช่น การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการไม่รับราคาผู้เสนอราคารายต่ำสุดในวิธีประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งกรณีดังกล่าวระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 มิได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลยพินิจดังกล่าวไว้

ข. คลิพิพาทอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เช่น กรณีเทศบาลละเลยไม่ดำเนินการจัดหาผู้รับจ้างขนถ่ายขยะเป็นเหตุให้ประชาชนในเขตเทศบาลได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากขยะที่เน่าเหม็น กรณีที่คณะกรรมการตรวจรับพัสดุละเลยไม่ยอมตรวจรับพัสดุที่ผู้ขายส่งมอบแล้วเป็นเวลานานเกินสมควร และกรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งซื้อสั่งจ้างใช้เวลา

ในการพิจารณารับราคาผู้เสนอราคารายต่ำสุดนานเกินสมควร เป็นต้นคดีในลักษณะนี้ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด⁴⁴

ก. คดีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง เนื่องจากสัญญาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐมีลักษณะที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและเนื้อหาของสัญญามีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เช่น สัญญาจ้างเอกชนก่อสร้างสะพาน โรงเรียน โรงพยาบาล ถนน เขื่อน วางท่อประปา เป็นต้น หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองหรือบริการสาธารณะบรรลุผลประโยชน์ เช่น สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่มีข้อกำหนดในสัญญาให้คู่สัญญาที่เป็นหน่วยงานทางปกครองสามารถบอกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียวโดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ต้องผิดสัญญาและสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานพิเศษเพิ่มเติมได้แม้มิได้ระบุไว้ในสัญญา เป็นต้น จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว ทำให้ข้อพิพาทอันเกิดจากสัญญาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการมีลักษณะเป็นคดีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง ลักษณะคดีประเภทนี้ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องใช้เงิน หรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เพื่อเยียวยาความเสียหายจากการผิดสัญญาหรือเพื่อปฏิบัติตามสัญญา⁴⁵

2) การควบคุมโดยคณะกรรมการที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับกำหนดให้มีหน้าที่ในการวินิจฉัยตีความปัญหาเกี่ยวกับการพัสดุ

ระเบียบว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานภาครัฐแต่ละฉบับกำหนดให้มีคณะกรรมการหรือบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการตีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบพิจารณาอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบและคำร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามระเบียบและความไม่เป็นธรรมอื่นๆ พิจารณาอนุมัติการดำเนินการจัดหาพัสดุด้วยวิธีการอื่น กำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดการปฏิบัติในกระบวนการเสนอราคาเสนอแนะการแก้ไขปรับปรุงระเบียบต่อคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่างๆ ตามระเบียบหากพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าว เห็นได้ว่ามีอำนาจในการพิจารณาคำร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้และความไม่เป็นธรรมอื่นๆ ย่อมแสดงให้เห็นว่า กรณีที่หน่วยงานผู้จัดหาพัสดุดำเนินการจัดหาพัสดุแล้วส่งผลกระทบหรือก่อให้เกิดความเสียหายใดๆ ต่อบุคคลอื่นแล้ว คณะกรรมการดังกล่าวสามารถพิจารณาวินิจฉัยข้ออุทธรณ์และคำร้องเรียนของ

⁴⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์ ก เล่มเดิม. หน้า 348

⁴⁵ แหล่งเดิม. หน้า 350.

ผู้ที่ต้องเสียหายจากเหตุดังกล่าวได้ ซึ่งถือเป็นการควบคุมหน่วยงานผู้จัดหาพัสดุให้ดำเนินการในกระบวนการจัดหาพัสดุอย่างถูกต้อง ตรงตามที่ระเบียบแต่ละฉบับได้กำหนด อีกทางหนึ่ง

โดยระเบียบว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานภาครัฐแต่ละฉบับได้กำหนดให้มีคณะกรรมการหรือบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติตามระเบียบแตกต่างกัน ดังนี้

ก. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ซึ่งใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภท เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดให้ ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจตีความวินิจฉัยปัญหา ยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์และกำหนดวิธีปฏิบัติ เพื่อดำเนินการ ให้เป็นไปตามระเบียบนี้ นอกจากนี้ ปลัดกระทรวงมหาดไทยอาจมอบอำนาจการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบ ในวาระหนึ่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และอาจแต่งตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด และเทศบาล ประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิตามที่เห็นสมควร ซึ่งในทางปฏิบัติปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้แต่งตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด และเทศบาลตามระเบียบนี้ได้ให้อำนาจไว้ โดยมีสำนักกฎหมาย กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ

ข. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2538 ที่ใช้บังคับกับ กรุงเทพมหานคร กำหนดให้มีคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุประกอบด้วย ปลัดกรุงเทพมหานคร หรือผู้ซึ่งปลัดกรุงเทพมหานครมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานคลังที่ปรึกษากฎหมายกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมายและคดี ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการกองทะเบียนทรัพย์สินและพัสดุ ผู้แทนสำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ผู้แทนสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด แห่งละ 1 คน ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีหนังสือเชิญมาเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งอีกไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ ผู้อำนวยการกองระบบการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ กับให้คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการไม่เกิน 2 คน เช่นเดียวกับข้อบัญญัติเมืองพัทยา เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2545 ที่ได้มีการกำหนดผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติตามข้อบัญญัติในลักษณะเดียวกัน

ค. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งใช้บังคับกับหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กำหนดให้มีคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ เรียกโดยย่อว่า “กพพ.” ประกอบด้วยปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. ผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ผู้แทนสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินห้าคนเป็นกรรมการ และให้เจ้าหน้าที่กรมบัญชีกลางเป็นกรรมการและเลขานุการ กับให้ กพพ. แต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการไม่เกินสองคน

ง. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ซึ่งใช้บังคับกับหน่วยงานภาครัฐทุกประเภทยกเว้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (กพพ.อ.) โดยมีองค์ประกอบคือปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นรองประธานกรรมการ อัยการสูงสุด ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ผู้แทนกรมสอบสวนคดีพิเศษ ผู้แทนสำนักงานกำกับและบริหาร โครงการเปลี่ยนระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ผู้แทนสมาคมธนาคารไทยเป็นกรรมการและอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นกรรมการและเลขานุการ

3) การควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

การจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐถือเป็นกระบวนการในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชน รวมถึงอาจก่อให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่โดยผิดกฎหมาย ดังนั้น องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงมีหน้าที่ในการสอบสวน การร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่หรือส่วนราชการ ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัตินอกอำนาจ ละเลย จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนส่วนรวมและควบคุมการปฏิบัติตามระเบียบ หรือที่เรียกว่า “การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรพิเศษ” ซึ่งได้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน⁴⁶

⁴⁶ ดิเรก ควรสมาคม. (2553). *กฎหมายมหาชนแนวประยุกต์*. หน้า 102.

3.1) ผู้ตรวจการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม⁴⁷ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง เมื่อเห็นว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า⁴⁸ การควบคุมโดยผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นการควบคุมโดยองค์กรพิเศษที่เข้ามาช่วยเสริมการควบคุมภายในของเจ้าหน้าที่ของรัฐและการตรวจสอบ การละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลสำหรับบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบัญญัติ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ผู้ตรวจการแผ่นดินมักจะเข้ามาดำเนินการตรวจสอบการใช้อำนาจจัดหาพัสดุของหน่วยงานที่ถูกประชาชนร้องเรียน หรือกล่าวหาว่า หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ที่กระทำผิดระเบียบข้อบัญญัติหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการหรือหน่วยงานภาครัฐต่างๆ โดยเฉพาะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีปริมาณการร้องเรียนสูงกว่าส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐประเภทอื่นๆ ทั้งนี้ ในการตรวจสอบการจัดหาพัสดุของส่วนราชการต่างๆ นั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่เสนอแนะต่อส่วนราชการที่ถูกตรวจสอบและหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบัญญัติ หรือในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทุจริตหรือประพฤตินิชอบในวงราชการให้แจ้งหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนและผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่มีพฤติการณ์ทุจริตให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เรื่องใดที่ไม่อาจสอบสวนหาข้อเท็จจริงต่อไปได้ให้ยุติเรื่องนั้นและรายงานให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรทราบ⁴⁹

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 244.

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 245 (2).

⁴⁹ กลุ่มงานกฎหมาย 3 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2550). *ผู้ตรวจการแผ่นดิน: ไทย สวีเดน นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย อังกฤษ*. หน้า 3-4.

3.2) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภามาตรา 272 และมาตรา 279 วรรคสาม และไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 รวมถึงไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปปรำรายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย⁵⁰ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. มีความสำคัญอย่างมากในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ โดยเฉพาะในกรณีที่ประชาชนหรือผู้ที่ได้รับความไม่เป็นธรรมร้องเรียนต่อ ป.ป.ช. ว่ามีเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป มีพฤติการณ์ใช้อำนาจในการจัดหาพัสดุโดยมีเจตนาทุจริตเนื่องจาก ป.ป.ช. มีหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐโดย ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หากข้อกล่าวหาใดมีมูลก็ให้ส่งรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อลงโทษทางวินัย และหากมีมูลความผิดทางอาญาด้วย ก็ให้ส่งรายงานเอกสารและความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลที่มีเขตอำนาจพิพากษาคดีโดยให้ถือว่าเป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและศาลต้องประทับรับฟ้องไว้พิจารณา⁵¹ นอกจากนี้ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงในกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏว่าการดำเนินการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐใดมีการกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ กรณีดังกล่าว ป.ป.ช. สามารถดำเนินการกล่าวโทษบุคคลที่เกี่ยวข้องกับ

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250.

⁵¹ สุรพล นิตไกรพจน์. (2547). *คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ*. หน้า 82.

การกระทำความผิดต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดที่ลักษณะคดีมีความเป็นความผิดเกี่ยวเนื่องเป็นความผิดเดียวกันกับบุคคลอื่น ป.ป.ช. ยังสามารถสอบสวนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ได้ เพื่อส่งรายงานให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการให้มีการฟ้องร้องคดีในศาล โดยให้ถือว่าเป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือส่งผลการสอบสวนให้แก่พนักงานสอบสวนหาก ป.ป.ช. เห็นว่าการกระทำความผิดสมควรให้ดำเนินการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วแต่กรณี⁵²

3.3) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ถือเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการควบคุมการจัดหาพัสดุของส่วนราชการมากที่สุด เนื่องจากเป็นองค์กรที่สามารถตรวจสอบรายละเอียดการใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการได้ในทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นของส่วนราชการและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบัญญัติ หรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ รวมถึงจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง) เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี และรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปี และติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจตามข้อเสนอของ ส.ต.งตามที่ปรากฏในรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีหรือรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปี⁵³ บทบาทของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้นเป็นบทบาทที่ตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางด้านงบประมาณและการคลังของหน่วยงานของรัฐทั้งหลายโดยในการตรวจสอบการใช้งบประมาณของส่วนราชการ คณะกรรมการฯ สามารถตรวจสอบได้ทั้งความชอบด้วยระเบียบ กฎหมาย และตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้งบประมาณ ความมุ่งหมายของการตรวจสอบนั้นก็เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารการเงินของรัฐให้เกิดความประหยัดคุ้มค่าและเพื่อเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต⁵⁴ นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการออกระเบียบหรือประกาศกำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับระบบและการควบคุมการตรวจสอบการบริหารงบประมาณสำหรับส่วนราชการต่างๆ (หน่วยรับตรวจ) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงถือเป็นองค์กรอิสระที่มีบทบาทมากที่สุดในการตรวจสอบการ

⁵² พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14.

⁵³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 39.

⁵⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2551). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. หน้า 169.

ดำเนินการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งนี้ ระบบการตรวจสอบดังกล่าวยังคงใช้ระบบการ
 สุ่มตรวจที่ไม่ครอบคลุมการจัดหาพัสดุของทุกส่วนราชการในประเทศไทยในภาพรวม⁵⁵

4) การควบคุมโดยประชาชน

นอกจากการควบคุมโดยหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลและคณะกรรมการที่มีหน้าที่ตาม
 กฎหมายข้างต้นแล้ว คณะรัฐมนตรียังได้มีมติเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2547 กำหนดให้ส่วนราชการและ
 หน่วยงานอื่นของรัฐทุกแห่งที่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ
 พ.ศ. 2535 จะต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government
 Procurement: e-GP) ของกระทรวงการคลัง โดยต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 เมษายน
 2553 แจ้งเวียนตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ นร 0506/ว78 ลงวันที่ 12
 เมษายน 2553 กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐทุกแห่งเริ่มปฏิบัติงานในระบบ e-Gp ระยะที่ 1 และ
 ต่อมาในปี พ.ศ. 2555 กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือค่วนที่สุด ที่ กค0421.6/ว 266 ลงวันที่
 16 กรกฎาคม 2555 แจ้งเวียนให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานเริ่มใช้งานระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
 ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP) ระยะที่ 2 ซึ่งกระบวนการดังกล่าว เป็นกระบวนการที่
 กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐทุกประเภทเผยแพร่ข้อมูลการจัดหาพัสดุโดยการลงประกาศจัดหาพัสดุ
 สำหรับการจัดหาด้วยวิธีการสอบราคา ประกวดราคา และประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอ
 นิกส์ที่เว็บไซต์ศูนย์ข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (www.gprocurement.go.th) ของกรมบัญชีกลาง และ
 เว็บไซต์ของแต่ละหน่วยงานโดยเป็นกระบวนการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบข้อมูล
 เกี่ยวกับการประกาศจัดหาพัสดุ จึงถือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการ
 ตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐได้อีกช่องทางหนึ่ง

3.2 การจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศสหรัฐอเมริกา

ในอดีตประเทศสหรัฐอเมริกา ประสบปัญหาในการจัดหาพัสดุภาครัฐเป็นอย่างมาก
 เนื่องจากมีหน่วยงานของรัฐเป็นจำนวนมาก จึงมีความจำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณเป็นจำนวน
 มหาศาลในแต่ละปีเพื่อการจัดหาพัสดุให้หน่วยงานต่างๆ ทั้งเพื่อกิจการของทหารในสมัย
 สงครามโลกครั้งที่ 2 และกิจการของพลเรือน โดยในขณะนั้นกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับ
 การจัดหาพัสดุภาครัฐมีอยู่หลายฉบับทำให้เกิดปัญหาในการควบคุมการใช้งบประมาณของประเทศ
 ให้เกิดประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เนื่องจากไม่สามารถควบคุมการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐต่างๆ

⁵⁵ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินคณะกรรมการกั่นกรองงานที่เป็นนโยบายคณะที่ 1.
 ข้อเสนอในการทำมาตรฐานการปฏิบัติงานตรวจสอบองค์การบริหารส่วนตำบลแก่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน.

ที่ดำเนินการจัดหาพัสดุเป็นเหตุให้เกิดการทุจริตในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐและส่งผลกระทบต่อการบริหารรัฐกิจในเวลาต่อมา สภากองเกรสได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวจึงได้มีมติให้ปฏิรูปกระบวนการจัดหาพัสดุภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาให้มีลักษณะเป็นระบบการจัดหาพัสดุแบบรวมศูนย์การจัดหา กล่าวคือ มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายการพัสดุภาครัฐ (Office of Federal Procurement Policy Act) เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการควบคุมและบริหารทรัพย์สินของภาครัฐในภาพรวม ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการนโยบายการพัสดุภาครัฐ ได้มอบหมายให้หน่วยงานภายใต้กำกับ คือ U.S. General Services Administration (GSA) เป็นผู้รับผิดชอบในการรวมรวมกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐที่มีอยู่หลายฉบับเพื่อจัดทำเป็นประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุ (Procurement Code) ซึ่งประกอบไปด้วยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหลักสองฉบับ คือ The Armed Services Procurement Act of 1947 ใช้บังคับกับการจัดหาพัสดุประเภทยุทธโศปกรณ์ของกองทัพสหรัฐอเมริกาซึ่งมีรายละเอียดวิธีการดำเนินการจัดหาที่กำหนดไว้ในระเบียบที่มีชื่อว่า The Armed Services Procurement Regulation ในส่วนของการจัดหาพัสดุในกิจการฝ่ายพลเรือนจะอยู่ภายใต้ The Federal Property and Administrative Services Act of 1949 ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดการบริหารทรัพย์สินของรัฐทุกประเภทให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในส่วนวิธีการและขั้นตอนการดำเนินการจัดหาพัสดุภาครัฐนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติได้อาศัยอำนาจตาม The Federal Property and Administrative Services Act of 1949 ตราระเบียบว่าด้วยการพัสดุของสหรัฐอเมริกา The Federal Acquisition Regulation (FAR) ให้มีผลบังคับใช้นับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 1984 ส่งผลให้การจัดหาพัสดุภาครัฐในเวลาต่อมาจึงเกิดความ เป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้นจนสามารถประหยัดงบประมาณในการจัดหาพัสดุในแต่ละปีงบประมาณได้ เป็นจำนวนมาก อีกทั้ง รัฐบาลกลางได้ให้ความสำคัญในการอำนวยความสะดวกให้แก่ภาคเอกชน โดยการจัดตั้งหน่วยงานต่างๆ เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนทั้งทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ การรับเรื่องราວูทธรณ์ร้องทุกข์ การรวบรวมข้อมูลสถิติการจัดหาพัสดุ เพื่อให้การดำเนินการของ U.S. General Services Administration (GSA) ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการจัดหาพัสดุภาครัฐ มีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง จนทำให้ระบบการจัดหาพัสดุภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับการยอมรับจากนานาประเทศให้เป็นต้นแบบของการนำระบบการจัดหาพัสดุแบบรวมการมาใช้ในลักษณะที่เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารรัฐกิจ⁵⁶

⁵⁶ ศูนย์ศึกษาเอเปคและศึกษาความร่วมมือในภูมิภาคแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2548). รายงานฉบับสมบูรณ์ การศึกษาเพื่อกำหนดกลยุทธ์การเจรจาการค้าระหว่างประเทศและการพัฒนารูปแบบมาตรฐานข้อตกลงในพันธกรณีระหว่างประเทศ เรื่อง การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เสนอต่อ สำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง. หน้า 252.

3.2.1 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุ

1) The Federal Property and Administrative Services Act of 1949 (FASA) เป็นพระราชบัญญัติมีจำนวน 905 มาตรา ใช้บังคับกับการบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐทุกประเภท ได้แก่ วัสดุ ครุภัณฑ์ โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง ที่ดิน ทรัพย์สินที่ใช้ในการประกอบกิจการระบบคมนาคม และอสังหาริมทรัพย์ต่างๆ เป็นต้น FASA ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ศาสนาและวัฒนธรรม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และหน่วยงานของรัฐทุกประเภท⁵⁷ มีเนื้อหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ของทรัพย์สินของรัฐให้เกิดความคุ้มค่า ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์สาระสำคัญในการทำสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ในทรัพย์สินของรัฐกับเอกชน ในส่วนของการจัดหาพัสดุถือเป็นกระบวนการได้มาซึ่งคู่สัญญาของภาครัฐ FASA ได้กำหนดหลักเกณฑ์มอบอำนาจให้เป็นที่หน้าของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายการพัสดุภาครัฐ (Office of Federal Procurement Policy: OFP) เป็นหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบกระบวนการจัดหาพัสดุของประเทศในภาพรวม โดย OFP มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการใช้งบประมาณเพื่อจัดหาพัสดุ กำหนดวิธีการที่เหมาะสมกับการจัดหาพัสดุ ให้คำปรึกษากับหัวหน้าส่วนราชการรัฐมนตรี ประธานาธิบดีในเรื่องการจัดหาพัสดุ การจัดการทรัพย์สินที่จัดหามาได้ ตลอดจนเป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินการจัดหาพัสดุบางประเภท เช่น สิ่งสาธารณูปโภค พัสดุที่ใช้ในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐบาลกลาง เป็นต้น⁵⁸ ในการจัดหาพัสดุของภาครัฐทุกประเภทมีหลักการที่ถือเป็นสาระสำคัญ⁵⁹ ดังนี้

1.1) มาตรการส่งเสริมการแข่งขันราคา หัวหน้าหน่วยงานที่จัดหาพัสดุจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของภาครัฐ ความต้องการของหน่วยงาน ควบคู่ไปกับการเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถเข้าร่วมการเสนอราคาได้อย่างเสรีภายใต้กรอบของระเบียบว่าด้วยการพัสดุ FAR

1.2) การคัดเลือกวิธีการจัดหาพัสดุที่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ต่างๆ ของหน่วยงาน โดยคำนึงถึงความต้องการใช้งานในรัฐกิจควรใช้วิธีการจัดหาแบบแข่งขันราคาเป็นหลัก เว้นแต่ กรณีมีความจำเป็นจึงจะสามารถใช้วิธีไม่แข่งขันราคาได้ เช่น มีข้อจำกัดด้านระยะเวลา มีความจำเป็นต้องระบุยี่ห้อหรือแหล่งที่มาเพื่อประโยชน์สูงสุดของภาครัฐ

1.3) ความโปร่งใส กำหนดให้ OFP มีหน้าที่ควบคุมกระบวนการในการจัดหาพัสดุภาครัฐในภาพรวมเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินงานทุกขั้นตอนของภาครัฐได้ โดยกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานต้องวางแผนการจัดหาพัสดุในแต่ละปีงบประมาณ

⁵⁷ The Federal Property and Administrative Services Act of 1949. Sec 3.

⁵⁸ The Federal Property and Administrative Services Act of 1949. Sec 201.

⁵⁹ The Federal Property and Administrative Services Act of 1949. Sec 303.

กำหนดราคาเริ่มต้นที่ใช้ในการจัดหาโดยอยู่บนพื้นฐานของความเปิดกว้างให้เอกชนหลายรายสามารถเข้าร่วมการเสนอราคาได้ หากมีกรณีที่ต้องจัดหาพัสดุโดยวิธีการไม่แข่งขันราคาหรือการจัดหาพัสดุที่มีวงเงินสูงให้รายงานต่อ OFP เพื่อให้ OFP สามารถตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานต่างๆ และสรุปเหตุผลความจำเป็นประกอบกับแหล่งข้อมูลอ้างอิงเพื่อจัดทำรายงานเผยแพร่ในเว็บไซต์ของหน่วยงานเพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบดุลยพินิจของหน่วยงานภาครัฐได้

1.4) หลักความคุ้มค่า กำหนดหลักเกณฑ์ในการเปิดโอกาสให้หน่วยงานภาครัฐต่างๆ โดยเฉพาะที่ตั้งกักรัฐบาลกลางสามารถรวมความต้งการใช้พัสดุเพื่อจัดหาพัสดุในคราวเดียวเพื่อประหยัดงบประมาณในการดำเนินการและเพิ่มอำนาจการต่อรองให้ได้ราคาต่อหน่วยที่ต่ำลง

อนึ่ง หลักการที่ถือเป็นสาระสำคัญที่ได้บัญญัติไว้ใน FASA ถือเป็นหลักการที่ผ่านเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารจึงต้องถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ไม่สามารถกำหนดนโยบายที่ขัดหรือแย้งกับหลักการดังกล่าวได้⁶⁰

2) The Federal Acquisition Regulation (FAR) ระเบียบว่าด้วยการพัสดุซึ่งใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐบาลกลาง ไม่ใช่บังคับกับมลรัฐและท้องถิ่น เว้นแต่ จะได้รับงบประมาณในการจัดหาพัสดุจากรัฐบาลกลาง FAR ได้กำหนดรายละเอียดของแนวทางวิธีปฏิบัติในการจัดหาพัสดุของหน่วยงานของรัฐที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ FASA ได้กำหนดไว้ โดยมีเนื้อหาที่ครอบคลุมทั้งกระบวนการจัดหาพัสดุ เช่น การกำหนดความต้องการ การแข่งขันราคา การสืบค้นแหล่งผลิตหรือวิจัยตลาด และการเจรจาต่อรอง เป็นต้น และได้อิงหลักการในเรื่องความโปร่งใส (Transparency) การแข่งขัน (Competition) และความสุจริต (Integrity) เป็นสำคัญ⁶¹ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดแบบของสัญญาประเภทต่างๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนการกำหนดหมายเลขรหัสของส่วนราชการที่จัดหาพัสดุต่างๆ ในแต่ละท้องที่ (SEGMENT)⁶² เพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดหาพัสดุผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ของ U.S. General Services Administration (GSA) หน่วยงานกลาง⁶³

⁶⁰ The Federal Property and Administrative Services Act of 1949. Sec 101.

⁶¹ Steven L Schooner. (2002). *Disiderata: Objectives for System of Government Contract Law*. *Public Procurement Law Review*, 11, 103. p. 4.

⁶² The Federal Acquisition Regulation Sec. 1.106.

⁶³ Ronald Straight. *Federal Acquisition Regulation (FAR) Fundamentals: Demystifying the FAR* สืบค้นเมื่อ 13 เมษายน 2556, จาก <http://www.ism.ws/files/Pubs/Proceedings/StraightALT.pdf>

FAR มุ่งเน้นให้การจัดหาพัสดุอยู่ภายใต้ระบบการจัดหาที่มีมาตรฐานหลีกเลี่ยงการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ให้มากที่สุดเพื่อลดช่องว่างในการทุจริต ลดต้นทุนในการดำเนินกิจการภาครัฐ และสร้างความรวดเร็วในการจัดหาพัสดุเพื่อให้ภาครัฐได้พัสดุที่มีคุณภาพดีที่สุดในราคาที่เหมาะสม⁶⁴ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการแข่งขันราคาจากผู้ประกอบการภาคเอกชนโดยมีช่องทางให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและประชาพิจารณาเป็นลายลักษณ์อักษร รวมถึงการแจ้งข่าวสารให้แก่ประชาชนโดยตรงผ่านทางไปรษณีย์หรือโทรศัพท์⁶⁵ โดยเนื้อหาของ FAR ได้กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานซึ่งหมายถึง เลขาธิการคณะรัฐมนตรี อัยการสูงสุด อธิบดีผู้ว่าราชการจังหวัด ประธานคณะกรรมการรวมถึงตำแหน่งอื่นที่มีอำนาจเช่นเดียวกับหัวหน้าหน่วยงาน⁶⁶ ดำเนินการคัดเลือกคู่สัญญาโดยรอบคอบและคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ กรณีดังกล่าวหัวหน้าหน่วยงานจะต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญในด้านการจัดหาพัสดุและการบริหารสัญญาตามคุณสมบัติที่ FAR กำหนดไว้เท่านั้น เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนหน่วยงานในการจัดหาพัสดุและรักษาผลประโยชน์ของรัฐ⁶⁷ การกระทำใดของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีคุณสมบัติไม่ตรงตามที่ FAR กำหนดไว้จะไม่มีผลผูกพันในการทำนิติกรรมสัญญา ส่งผลให้การจัดหาพัสดุของหน่วยงานของรัฐต่างๆ ในภาพรวมเป็นไปได้ด้วยความราบรื่นเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการจัดหาพัสดุมีความรู้ความชำนาญ อีกทั้งยังมีค่าตอบแทนประจำตำแหน่งที่ค่อนข้างสูงกว่างานในตำแหน่งอื่นๆ ในส่วนของภาคเอกชน FAR ได้กำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้เสนอราคาไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ต้องมีแหล่งเงินทุนเพียงพอ มีประวัติการปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการปฏิบัติตามสัญญา มีความชำนาญในเทคนิคพิเศษของงานตามสัญญา มีบุคลากรที่มีความสามารถ และมีจริยธรรมในการประกอบธุรกิจ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐได้พัสดุที่มีคุณภาพดีสามารถใช้ประโยชน์ได้ในระยะยาว

3) ความตกลงว่าด้วยการจัดหาพัสดุโดยรัฐ (The Government Procurement Agreement: GPA) ขององค์การการค้าโลก มีสาระสำคัญที่มุ่งหมายให้ประเทศสมาชิกพัฒนาระบบการจัดหาพัสดุภาครัฐให้สอดคล้องกับการเปิดเสรีทางการค้าซึ่งมีพันธกรณีที่เป็นสาระบัญญัติได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติต่อสินค้าและบริการที่มาจากประเทศสมาชิกอื่นเสมือนปฏิบัติกับสินค้าและบริการที่มาจากประเทศตนและห้ามเลือกปฏิบัติต่อผู้ประกอบการสินค้าและบริการของท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง โดยอ้างเหตุผลเรื่องแหล่งประเทศผู้ผลิต ตลอดจนกำหนดหลักการที่สำคัญ คือ

⁶⁴ The Federal Acquisition Regulation (FAR). Sec 1.102 (A) (B).

⁶⁵ The Federal Acquisition Regulation (FAR). Sec 901-2.

⁶⁶ The Federal Acquisition Regulation (FAR). Sec 2.101.

⁶⁷ The Federal Acquisition Regulation (FAR). Sec 1.603-3.

“หลักความโปร่งใส” ให้ประเทศสมาชิกนำไปปรับปรุงกระบวนการจัดหาพัสดุภายในประเทศให้มีกระบวนการประกาศโฆษณา เชิญชวน แข่งผลการคัดเลือก และยื่นข้อมูลสถิติเกี่ยวกับแผนการจัดหาพัสดุทั้งในเชิงจำนวน โครงการและจำนวนมูลค่าของงบประมาณต่อคณะกรรมการว่าด้วยการจัดหาพัสดุภาครัฐด้วย⁶⁸ เมื่อสหรัฐอเมริกาได้ลงนามในความตกลง GPA พร้อมกับความตกลงองค์การการค้าโลกที่เมืองมาราเกซในวันที่ 1 มกราคม 2537 การจัดหาพัสดุภาครัฐของสหรัฐอเมริกา นอกจากจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายภายในแล้ว จึงต้องผูกพันตามความตกลง GPA ด้วย โดยการปฏิบัติตามความตกลง GPA จะมีผลต่อกระบวนการคัดเลือกคู่สัญญาที่กำหนดไว้ใน FAR ในขั้นตอนของการจัดหารวม ซึ่งผู้เขียนจะขออธิบายรายละเอียดในลำดับถัดไป

3.2.2 กระบวนการคัดเลือกคู่สัญญา

การจัดหาพัสดุภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาจะอนุญาตให้เฉพาะผู้ประกอบการภาคเอกชนที่มีมาตรฐานหรือคุณภาพผ่านการคัดเลือกและระบุชื่อไว้ในบัญชีของหน่วยงานกลางเท่านั้น ก่อนดำเนินการจัดหาพัสดุทุกวิธีหน่วยงานที่จะดำเนินการจัดหาพัสดุจะต้องกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะและคุณสมบัติของผู้เสนอราคาเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกคู่สัญญา โดยรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกาได้นำหลักการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะและคุณสมบัติผู้เสนอราคาจากต้นแบบของกฎหมายว่าด้วยการซื้อสินค้าจ้างเหมาก่อสร้างและจัดหาบริการ (Model Law on Procurement of Goods, Construction and Service) ตามมติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ (United Nations Commission on International Trade Law: UNCITRAL) มาปรับใช้กับกระบวนการจัดหาพัสดุตามที่กำหนดไว้ใน FAR กล่าวคือ⁶⁹

กรณีการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะหน่วยงานที่จัดหาพัสดุนำมากำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะหรือแบบรูปรายการที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง และห้ามระบุหรืออ้างถึงเครื่องหมายการค้า ชื่อสินค้า สิทธิบัตร งานออกแบบ ประเภท แหล่งกำเนิด หรือผู้ผลิตโดยเฉพาะเจาะจง เว้นแต่ไม่มีวิธีอื่นที่จะอธิบายคุณลักษณะเฉพาะของสินค้าหรืองานก่อสร้าง โดยวิธีอื่นได้แต่ในกรณีนี้หน่วยงานที่ดำเนินการจัดหาพัสดุจะต้องใช้คำว่า “หรือเทียบเท่า” ต่อท้ายด้วย

กรณีการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาได้ จะต้องเป็นคุณสมบัติทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุที่จะดำเนินการจัดหา ได้แก่ ผู้เสนอราคาต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพและมีคุณสมบัติทางเทคนิคที่จำเป็นต่อการปฏิบัติตามสัญญา หรือเป็นผู้มีความสามารถทางวิชาชีพและทางเทคนิคที่

⁶⁸ รังสรรค์ ศีวีรสาศตร์. (2550). *การสร้างควมโปร่งใสกับระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ*. หน้า 12.

⁶⁹ ปกรณ์ นิลประพันธ์. *คำแปล UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Service*. หน้า 3.

จำเป็นต่อการปฏิบัติตามสัญญา หรือต้องมีแหล่งสนับสนุนทางการเงิน หรือมีอุปกรณ์และเครื่องมือ หรือมีระบบจัดการที่ดีหรือมีความน่าเชื่อถือ หรือมีประสบการณ์มีบุคลากรพร้อมที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญาเท่านั้น ห้ามมิให้กำหนดเงื่อนไขประการอื่นที่มีผลต่อความได้เปรียบเสียเปรียบในการเสนอราคาโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร

1) วิธีการจัดหา

FAR ได้กำหนดวิธีการจัดหาพัสดุไว้สองวิธี คือ วิธีการประกวดราคาแบบปิดซอง (Sealed Bidding) และวิธีการเจรจาตกลงราคา (Negotiation) ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการเลือกใช้แตกต่างกันตามประเภทของสัญญาซึ่งได้แบ่งออกหลายลักษณะตามประเภทของพัสดุ ดังนั้นเพื่อให้ได้วิธีการจัดหาที่เหมาะสมกับพัสดุแต่ละประเภท FAR จึงมิได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาจากวงเงินในการจัดหา แต่กำหนดให้พิจารณาว่าพัสดุที่หน่วยงานต้องการมีลักษณะที่ซับซ้อนหรือไม่ซับซ้อน โดยมีรายละเอียด⁷⁰ ดังนี้

1.1) วิธีการประกวดราคาแบบปิดซอง (Sealed Bidding)

หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการจัดหาพัสดุโดยวิธีการประกวดราคาแบบปิดซองได้ก็ต่อเมื่อเห็นว่า (1) มีระยะเวลาที่เพียงพอในการจัดให้มีการทำคำเสนอการยื่นซองประกวดราคา และการพิจารณาตัดสินอนุมัติการประกวดราคา (2) คำอนุมัติพิจารณาให้เข้าทำสัญญาซื้อหรือจ้างกระทำได้โดยอาศัยหลักการในเรื่องของราคาและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับราคาของสินค้าและบริการที่จะซื้อหรือจ้าง (3) มีการกำหนดรายละเอียดของสินค้าและบริการไว้อย่างชัดเจนหรือสินค้าและบริการที่ต้องการจัดหามีลักษณะไม่ซับซ้อนและ (4) เป็นที่คาดหมายได้ว่าจะมีผู้เข้าร่วมประกวดราคามากกว่าหนึ่งราย

ขั้นตอนของการใช้วิธีการประกวดราคาแบบปิดซองมีดังนี้⁷¹

(1) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการทำสัญญาจะต้องมีหน้าที่จัดเตรียมเอกสารเชิญชวนเอกชนผู้สนใจเข้าร่วมการประกวดราคา ในเอกสารเชิญชวนดังกล่าวจะต้องมีรายละเอียดที่ชัดเจน สมบูรณ์และถูกต้องเกี่ยวกับสินค้าหรือการบริการที่หน่วยงานของรัฐมีความประสงค์จะซื้อหรือจ้าง รายละเอียดของเอกสารต่างๆ ที่ผู้ประกวดราคาจำเป็นต้องใช้เป็นหลักฐานในการประกวดราคา โดยเอกสารเชิญชวนดังกล่าวอาจมีรายละเอียดต่างๆ เช่น กำหนดระยะเวลาในการยื่นเอกสารประกวดราคา ห้ามกำหนดข้อความที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิผู้ที่เข้าร่วมการเสนอราคาให้มีจำนวนน้อยราย ซึ่งในเอกสารเชิญชวนดังกล่าว จะต้องมีรายละเอียดที่ชัดเจน สมบูรณ์และถูกต้องเกี่ยวกับสินค้าหรือ

⁷⁰ Khi V Thai. (2009). *International Handbook of Public Procurement*. pp. 291 – 300.

⁷¹ The Federal Acquisition Regulation (FAR). Sec 14.101.

การบริการที่หน่วยงานของรัฐมีความประสงค์จะซื้อหรือจ้าง รายละเอียดของเอกสารต่างๆ ที่เสนอราคาจำเป็นต้องใช้เป็นหลักฐานในการประกวดราคาในขั้นตอนนี้เจ้าหน้าที่สามารถกำหนดลักษณะคุณภาพของพัสดุที่ต้องการได้โดยต้องระบุคำแนะนำว่าผู้สนใจเข้าร่วมการประกวดราคาจะต้องเตรียมสิ่งใดมาในวันเสนอราคา เช่น เอกสารรับรองคุณภาพผลิตภัณฑ์ ตัวอย่างสินค้า ใบรับรองประสบการณ์ เป็นต้น⁷²

(2) การเผยแพร่โฆษณาเอกสารเชิญชวนให้เอกชนผู้ที่สนใจเข้าร่วมการเสนอราคาเมื่อเจ้าหน้าที่ส่งเอกสารเชิญชวนให้เอกชนผู้ที่สนใจเข้าร่วมการเสนอราคาเจ้าหน้าที่จะต้องตีพิมพ์และเผยแพร่โฆษณาเอกสารเชิญชวนดังกล่าวให้เป็นที่ทราบโดยเปิดเผยซึ่งอาจตีพิมพ์และเผยแพร่ในหนังสือพิมพ์ เอกสารสิ่งพิมพ์อื่นๆ หรือจะตีพิมพ์ประกาศในที่สาธารณะหรือใช้วิธีการส่งเอกสารเชิญชวนดังกล่าวไปยังผู้ประกอบการธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสินค้าหรือการบริการที่หน่วยงานของรัฐมีความต้องการ

(3) การยื่นเอกสารการประกวดราคา

เมื่อผู้ประสงค์จะเสนอราคาทราบถึงความประสงค์ของภาครัฐในการจัดหาพัสดุจากเอกสารเชิญชวนแล้ว หากเอกชนรายใดประสงค์จะเข้าร่วมแข่งขันจะต้องยื่นเอกสารประกวดราคาต่อหน่วยงานของรัฐตามวันเวลาและสถานที่ที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งหากเอกชนผู้สนใจรายใดได้ยื่นเอกสารการประกวดราคาล่าช้าเกินกว่าระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ เอกสารการประกวดราคาของเอกชนผู้สนใจรายนั้นก็จะได้ไม่ได้รับการพิจารณา นอกจากนี้ เมื่อเอกชนผู้สนใจได้ยื่นเอกสารการประกวดราคาไปยังหน่วยงานเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้ว ต่อมาภายหลังเอกชนผู้สนใจรายนั้นมีความประสงค์ที่จะขอแก้ไขหรือถอนเอกสารเชิญชวนระหว่างที่ยังไม่ถึงกำหนดเวลาสำหรับการเปิดซองประกวดราคา เอกสารการประกวดราคาหรือเอกสารที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมของผู้ที่ได้ยื่นประกวดราคานั้น จะถูกเก็บรักษาไว้เป็นความลับซึ่งไม่สามารถเปิดเผยได้ แต่หากหน่วยงานได้มีการยกเลิกการประกวดราคาครั้งดังกล่าว เอกสารการประกวดราคาหรือเอกสารที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมนั้น จะต้องส่งกลับคืนไปให้กับผู้ที่ยื่นประกวดราคาดังกล่าวต่อไป

(4) การเปิดซองประกวดราคา⁷³

เมื่อถึงกำหนดวันเปิดซองประกวดราคา เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการประกวดราคาและอ่านแจ้งราคาของผู้เสนอราคาทุกรายให้ทราบ ซึ่งรายละเอียดต่างๆ ที่ผู้ยื่นประกวดราคาได้ยื่นเข้ามานั้นจะต้องถูกบันทึกเป็นหลักฐานและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในสัญญาจะต้องทำการตรวจสอบข้อมูล

⁷² The Federal Acquisition Regulation (FAR). Sec14.104.

⁷³ The Federal Acquisition Regulation (FAR). Sec 14.301 – 1.

ดังกล่าว หากผู้เสนอราคารายใดมีข้อเสนอที่ไม่ตรงตามเอกสารเชิญชวนเจ้าหน้าที่จะตัดสิทธิ ไม่คัดเลือกผู้เสนอราคารายดังกล่าว

(5) การพิจารณาผล

เจ้าหน้าที่จะตัดสินใจเลือกเอกชนผู้ยื่นประกวดราคารายที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดไว้ในเอกสารเชิญชวนดังกล่าวและมีข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ให้แก่หน่วยงานของตนมากที่สุด ในขั้นตอนนี้เจ้าหน้าที่สามารถพิจารณาคัดเลือกผู้ชนะการประกวดราคาโดยใช้หลัก Economic Price Adjustment หรือ เกณฑ์การตัดสินใจจากความสัมพันธ์ของราคาโดยพิจารณาจากปัจจัยด้านคุณภาพและประโยชน์ในด้านความคุ้มค่าที่ภาครัฐจะได้รับโดยไม่จำเป็นต้องคัดเลือกจากราคาต่ำสุดเพียงอย่างเดียว เช่น หากผู้เสนอราคาทุกรายไม่มีรายใดที่เสนอราคาเกินวงเงินที่หน่วยงานกำหนด เจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาถึงปัจจัยด้านปริมาณ คุณภาพของสินค้าหรือการบริการ สถานที่ตั้งของแหล่งสินค้า การขนส่งสินค้าภาระภาษี⁷⁴

กรณีที่การประกวดราคาเสร็จสิ้นลงแล้วหน่วยงานไม่สามารถต่อรองหรือเสนอเงื่อนไขใดๆ ต่อผู้ชนะการเสนอราคา และจะสามารถยกเลิกการจัดหาพัสดุในครั้งนั้นได้เฉพาะกรณีที่มีพฤติการณ์อันคาดหมายได้ว่าจะทำให้ภาครัฐเสียประโยชน์ เช่น การทุจริต การสมยอมราคา การปฏิบัติฝ่าฝืนระเบียบหรือกฎหมายเท่านั้น⁷⁵

1.2) วิธีการเจรจาตกลงราคา (Negotiation)

วิธีการเจรจาตกลงราคาในกรณีหน่วยงานของรัฐมีความประสงค์ที่จะจัดซื้อพัสดุที่มีลักษณะพิเศษซับซ้อนหน่วยงานของรัฐไม่มีความชำนาญหรือมีความรู้เกี่ยวกับลักษณะของพัสดุนั้นอย่างลึกซึ้งที่จะสามารถระบุความต้องการลงไปในการประกวดราคาได้ หน่วยงานของรัฐอาจกำหนดความต้องการไว้อย่างกว้างๆ เพื่อให้เอกชนผู้สนใจเข้าร่วมเสนอพัสดุตามที่ได้ประกาศไว้ และเมื่อเอกชนได้เสนอพัสดุมายังหน่วยงานแล้ว หน่วยงานก็จะดำเนินการเจรจาต่อรองกับเอกชนเป็นรายๆ ไป เมื่อได้มีการเจรจาต่อรองเป็นที่เรียบร้อย เจ้าหน้าที่แจ้งไปยังเอกชนผู้ยื่นข้อเสนอเหล่านั้นให้เข้ายื่นข้อเสนอด้านราคาอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้หน่วยงานได้พิจารณาคัดเลือกข้อเสนอที่เป็นประโยชน์แก่ภาครัฐมากที่สุด ซึ่งขั้นตอนของวิธีการตกลงราคามีดังนี้⁷⁶

⁷⁴ The Federal Acquisition Regulation (FAR). Sec 14.408-4.

⁷⁵ The Federal Acquisition Regulation (FAR).Sec14.404-1.

⁷⁶ The Federal Acquisition Regulation (FAR). Sec 15.100.

(1) การมีหนังสือเชิญชวนให้มีการจัดทำข้อเสนอราคา

เมื่อหน่วยงานของรัฐใดมีความประสงค์ที่จะจัดหาพัสดุมาใช้สำหรับหน่วยงานของตน แต่ไม่สามารถที่จะใช้วิธีการประกวดราคาแบบปิดซองได้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำสัญญาจะต้องมีหนังสือเชิญชวนให้มีการจัดทำข้อเสนอราคาเป็นหนังสือเชิญชวน โดยระบุความต้องการพัสดุของหน่วยงานข้อกำหนดและเงื่อนไขของสัญญา รายละเอียดของข้อมูลที่เอกชนต้องเตรียมเสนอ

(2) การตรวจสอบและประเมินข้อเสนอราคา

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือเชิญชวนให้เอกชนผู้สนใจเข้าร่วมยื่นข้อเสนอราคาและมีเอกชนผู้สนใจได้เข้ามายื่นข้อเสนอราคาแล้ว เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการตรวจสอบและประเมินข้อเสนอราคาคงกล่าวของเอกชนผู้ที่ได้มายื่นข้อเสนอเข้ามาซึ่งจะพิจารณาโดยประเมินผลจากความสามารถ ผลการดำเนินงานในอดีต⁷⁷

(3) การเจรจาต่อรองกับเอกชนผู้ยื่นข้อเสนอราคา⁷⁸

หลังจากที่เจ้าหน้าที่ได้สอบถามเอกชนผู้ยื่นข้อเสนอราคาเกี่ยวกับรายละเอียดของข้อกำหนดและเงื่อนไขต่างๆ แล้ว เจ้าหน้าที่จะต้องชี้แจงให้เอกชนผู้ยื่นข้อเสนอราคาแต่ละรายทราบถึงผลการประเมินคุณภาพของข้อเสนอของเอกชนผู้ยื่นที่อาจจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อประโยชน์ของภาครัฐ ซึ่งเอกชนสามารถนำไปปรับปรุงแก้ไขข้อเสนอของตนให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้นในโอกาสหน้าและเมื่อมีการเจรจาต่อรองกับเอกชนผู้ยื่นข้อเสนอราคาแล้ว ขั้นตอนประการต่อไป เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการพิจารณาคัดเลือกเอกชนผู้ยื่นข้อเสนอราคาที่ไม่ผ่านการพิจารณาออกและดำเนินการเจรจากับเอกชนผู้ยื่นข้อเสนอราคาที่เหลืออยู่อีกครั้งหนึ่งเพื่อให้ทำการแก้ไขข้อเสนอของตนและยื่นข้อเสนอครั้งสุดท้ายที่แก้ไขแล้วต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำสัญญา

(4) การคัดเลือกเอกชนผู้ยื่นข้อเสนอราคา

ภายหลังจากที่เอกชนผู้ยื่นข้อเสนอราคาได้ยื่นข้อเสนอครั้งสุดท้ายที่ได้แก้ไขแล้ว เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาข้อเสนอราคาที่เหมาะสมเป็นครั้งสุดท้าย เพื่อประเมินและคัดเลือกเอกชนผู้ยื่นข้อเสนอราคาที่เป็นประโยชน์แก่ภาครัฐสูงสุดเมื่อเจ้าหน้าที่คัดเลือกเอกชนรายใดให้เป็นคู่สัญญา เจ้าหน้าที่จะต้องทำรายงานแสดงเหตุผลว่าข้อเสนอของเอกชนผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นประโยชน์แก่ภาครัฐสูงสุดอย่างไร เพื่อเสนอต่อหัวหน้าหน่วยงานและหน่วยงานกลางในภายหลัง

⁷⁷ The Federal Acquisition Regulation (FAR). Sec 15.305.

⁷⁸ The Federal Acquisition Regulation (FAR). Sec15.306 (c).

2) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกคู่สัญญา

ทั้งวิธีการประกวดราคาแบบปิดซอง (Sealed Bidding) และวิธีการเจรจาตกลงราคา (Negotiation) ได้ให้ความสำคัญกับหลักความคุ้มค่า โดยหน่วยงานสามารถกำหนดเงื่อนไขในเอกสารเชิญชวนให้เอกชนผู้สนใจเข้าร่วมการเสนอราคาจัดเตรียมหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการประกอบกิจการ ผลการดำเนินงานในอดีต ความเชี่ยวชาญ หรือทักษะพิเศษ เมื่อเอกชนรายดังกล่าวเข้าร่วมการเสนอราคาทั้งสองวิธีข้างต้น ในขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกหน่วยงานของรัฐสามารถนำปัจจัยทางด้านคุณภาพมาพิจารณาประกอบกับราคาที่เอกชนเสนอมาได้ด้วย หรือ เรียกว่า “Economic Price Adjustment” ซึ่งสอดคล้องกับ The Federal Property and Administrative Services Act of 1949 (FASA) ที่ต้องการให้การจัดหาพัสดุภาครัฐเกิดประโยชน์ในระยะยาว มากกว่าการมุ่งคัดเลือกผู้เสนอราคาจากราคาที่ต่ำที่สุดเพียงอย่างเดียว

3) การจัดการรวม

The Federal Acquisition Regulation (FAR) ได้ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐต่างๆ วางแผนการจัดหาพัสดุก่อนใช้งบประมาณที่ได้รับโดยกำหนดวิธีการให้รวบรวมแหล่งข้อมูลของสินค้าและบริการที่ต้องการเพื่อให้ทราบถึงลักษณะของสินค้าและบริการที่มีลักษณะคล้ายกัน⁷⁹ และควรสำรวจปริมาณผู้ผลิต ผู้ขาย หรือผู้ให้บริการที่มีอยู่ในท้องตลาดให้ละเอียดจากฐานข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานกลางและจากฐานข้อมูลอื่นๆ⁸⁰ เพื่อให้สามารถจัดหาพัสดุเพียงคราวเดียว วิธีการนี้จะทำให้ราคาต่อหน่วยของพัสดุมีราคาต่ำกว่าการแยกจัดหาหลายครั้งและอำนาจในการต่อรองของหน่วยงานในฐานะคู่สัญญาย่อมมีมากกว่าการกระจายอำนาจในการจัดหาให้หลายหน่วยงานซึ่งทำให้การใช้งบประมาณของประเทศเกิดความคุ้มค่าและประหยัดทั้งนี้ FAR ได้กำหนดแบบของสัญญาที่สอดคล้องกับการจัดการรวมเพื่อประโยชน์ของทางภาครัฐ การจัดการรวมจึงเป็นที่นิยมในหน่วยงานของรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาการดำเนินการจัดการรวมตามที่ FAR กำหนดไว้ข้างต้นเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกลาง หรือ U.S. General Services Administration (GSA) ซึ่งในการปฏิบัติงานได้ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุให้ประชาชนสามารถรับทราบได้ตลอดเวลา (Real Time) และ GSA ยังมีหน้าที่จัดทำแคตตาล็อกอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งมีลักษณะเป็นการจัดทำบัญชีหมวดหมู่ประเภทสินค้าและบริการของผู้ประกอบการที่ขึ้นทะเบียนไว้กับ GSA เพื่อใช้ประโยชน์ในการรวบรวมรายการพัสดุที่มีคุณลักษณะเฉพาะและความต้องการใช้งานคล้ายกัน (Common

⁷⁹ The Federal Acquisition Regulation (FAR).title8.

⁸⁰ The Federal Acquisition Regulation (FAR). title9.

Used Item) ของหลายหน่วยงาน เช่น หมวดครุภัณฑ์สำนักงาน หมวดวัสดุสิ่งก่อสร้าง หมวดเครื่องจักรกล และหมวดเชื้อเพลิง เป็นต้น หน่วยงานใดที่มีความต้องการพัสดุที่กำหนดไว้ในบัญชีดังกล่าวจะต้องรายงานความต้องการไปยัง GSA เพื่อที่ GSA จะได้รวบรวมความต้องการของหลายๆ หน่วยงานแล้วจึงดำเนินการจัดหาพัสดุที่มีลักษณะคล้ายกันไปในคราวเดียวกันนั้น GSA ยังมีกระบวนการรวบรวมสถิติ แผนการใช้งบประมาณ มูลค่าการจัดหาพัสดุในแต่ละครั้งของหน่วยงานของรัฐต่างๆ เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณชนหรือรายงานเสนอความเห็นต่อองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการจัดหาพัสดุของหน่วยงานต่างๆ ได้โดยตรงอีกด้วย นอกจากนี้สหรัฐอเมริกาจะต้องปฏิบัติตามความตกลงว่าด้วยการจัดหาพัสดุโดยรัฐ (The Government Procurement Agreement: GPA) โดยการพิจารณาว่าสัญญาหรือ โครงการจัดหาพัสดุภาครัฐมีมูลค่าขั้นต่ำ (Valuation of Contracts) อยู่ในเกณฑ์ที่ความตกลง GPA กำหนดให้ต้องดำเนินการจัดซื้อหรือจัดจ้างโดยรัฐหรือไม่⁸¹ หากสัญญาหรือโครงการดังกล่าวมีมูลค่าขั้นต่ำอยู่ในเกณฑ์ที่กำหนด รัฐบาลโดยหน่วยงานกลางคือ OFPP และ GSA จะทำหน้าที่ในการจัดหาพัสดุแทนหน่วยงานของรัฐแต่ละราย โดยมีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

ตารางที่ 3.1 แสดงพันธกรณีของสหรัฐอเมริกาในความตกลงว่าด้วยการจัดหาพัสดุภาครัฐ⁸²

	สินค้า	บริการ	ก่อสร้าง
รัฐบาลกลาง*	มูลค่าขั้นต่ำ 130,000SDR	มูลค่าขั้นต่ำ 130,000SDR	มูลค่าขั้นต่ำ 5,000,000SDR
มลรัฐและท้องถิ่น	มูลค่าขั้นต่ำ 355,000SDR	มูลค่าขั้นต่ำ 355,000SDR	มูลค่าขั้นต่ำ 355,000SDR
รัฐวิสาหกิจ ด้านบริการ สาธารณะ	มูลค่าขั้นต่ำ 400,000SDR	มูลค่าขั้นต่ำ 400,000SDR	มูลค่าขั้นต่ำ 400,000SDR

*หมายเหตุ. ยกเว้นการจัดหาพัสดุของสำนักงานการบินพลเรือน

⁸¹ Agreement on Government Procurement. Art XXIII.

⁸² The 1994 WTO Plurilateral Agreement on Government Procurement, Geneva; WTO Document GPA/W/66/Add, 15 July 1998.

3.2.3 การควบคุมและตรวจสอบ

ระบบการตรวจสอบการจัดหาพัสดุของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีระบบกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการพัสดุที่มีเนื้อหาละเอียดและสอดคล้องกันทำให้สามารถจัดตั้งองค์กรต่างๆ เพื่อทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบตลอดจนอำนวยความสะดวกให้แก่กระบวนการจัดหาพัสดุในทุกขั้นตอน ซึ่งองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบระบบการจัดหาพัสดุมีดังต่อไปนี้

1) Office of Federal Procurement Policy: OFPP หรือ มีชื่อว่าสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพัสดุภาครัฐ⁸³ ได้รับการแต่งตั้งจากสภาองเกรสเมื่อปี ค.ศ. 1978 เป็นหน่วยงานในสังกัดรัฐบาลกลางซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ Office of Federal Procurement Policy Act มีหัวหน้าหน่วยงานที่มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีและได้รับความเห็นชอบจากสภาองเกรส OFPP มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุ การใช้ประโยชน์ของทรัพย์สินของรัฐทุกประเภท ตลอดจนควบคุมการทำสัญญาทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของรัฐกับภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางปกครอง หรือสัญญาทางพาณิชย์เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายการใช้งบประมาณของฝ่ายบริหารที่ต้องการใช้งบประมาณให้เกิดความคุ้มค่าและเกิดประสิทธิภาพต่อการบริหารประเทศมากที่สุด OFPP ถือเป็นหน่วยงานหลักที่ควบคุมผลประโยชน์อันเกิดมาจากทรัพย์สินของรัฐซึ่งในพระราชบัญญัติ The Federal Property and Administrative Services Act of 1949 (FASA) กำหนดให้ OFPP ควบคุมให้การจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐทุกประเภทที่อยู่ได้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลกลางให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ FASA ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ ในการควบคุมการจัดหาพัสดุของ OFPP จะทำได้เฉพาะในภาพรวมเท่านั้น กล่าวคือ ควบคุมการดำเนินการกำหนดนโยบายหรือการตราระเบียบ กฎหมายเกี่ยวกับการพัสดุ ของฝ่ายบริหารและหน่วยงานของรัฐมิให้ขัดหรือแย้งกับหลักการที่ FASA กำหนดไว้ แต่ในส่วนของ การควบคุมวิธีดำเนินการจัดหาพัสดุของหน่วยงานของรัฐให้เป็นหน้าที่ขององค์กรผู้มิอำนาจ (U.S. General Services Administration) ตามที่ระเบียบว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับกำหนดไว้

2) U.S. General Services Administration (GSA) เป็นหน่วยงานในสังกัดของ OFPP มีหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการควบคุมตรวจสอบการจัดหาพัสดุของหน่วยงานในสังกัดรัฐบาลกลาง ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐเว้นแต่รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐดังกล่าวได้รับงบประมาณ

⁸³ Office of Management and Budget. Office of Federal Procurement Policy. สืบค้นเมื่อ 15 เมษายน 2556, จาก http://www.whitehouse.gov/omb/procurement_default

จากรัฐบาลกลาง GSA เป็นหน่วยงานขนาดใหญ่ซึ่งมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานด้านการจัดหาพัสดุ ได้แก่ กำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของเจ้าหน้าที่พัสดุ กำหนดวิธีการในการจัดหาพัสดุ กำหนดหลักเกณฑ์การนำวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้อำนวยความสะดวกต่อการจัดหาพัสดุ กำหนดแบบสัญญามาตรฐานและแนวทางการบริหารสัญญา เป็นต้น โดยในการควบคุมการจัดหาพัสดุของภาครัฐ GSA ได้จัดตั้งหน่วยงานย่อยขึ้นมา มีบทบาทในการควบคุมในขั้นตอนต่างๆ เช่น GSA's Federal Supply Service (FSS) ควบคุมในขั้นตอนการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะด้วยการนำระบบการจัดประเภทสินค้าและบริการของรัฐบาลกลาง (Federal Supply Classification System) ซึ่งรวบรวมข้อมูลว่าสินค้าหรือบริการแต่ละประเภทมีผู้ผลิต จำหน่าย หรือผู้รับจ้างอยู่ในท้องตลาดกี่ราย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีความต้องการพัสดุสามารถสืบค้นเพื่อประกอบการใช้ดุลยพินิจในการเลือกวิธีการจัดหาพัสดุที่สอดคล้องกับ The Federal Acquisition Regulation (FAR) กล่าวคือหากก่อนเริ่มจัดหาพัสดุเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าสินค้าที่ต้องการมีผู้จำหน่ายในท้องตลาดหลายรายและมีลักษณะของพัสดุที่ไม่ซับซ้อน เจ้าหน้าที่จะต้องใช้วิธีการประกวดราคาแบบปิดซอง (Sealed Bidding) เท่านั้น เพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนหลายรายสามารถเข้าร่วมการเสนอราคาได้ หากเลือกใช้วิธีการเจรจาตกลงราคา (Negotiation) ย่อมเป็นการใช้ดุลยพินิจที่ไม่สอดคล้องกับ FAR ในส่วนของขั้นตอนการจัดหาพัสดุ GSA's Federal Technology Service (FTS) เป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน กล่าวคือ FTS ทำหน้าที่เป็นตลาดกลางทางอิเล็กทรอนิกส์ควบคุมขั้นตอนการเสนอราคาผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน การปฏิบัติตามกระบวนการเสนอราคาในตลาดกลางทางอิเล็กทรอนิกส์กำหนดไว้ย่อมสอดคล้องกับวิธีการจัดหาที่ FAR กำหนดไว้ จึงทำให้ลดปัญหาในการกระทำผิดระเบียบหรือกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง หากมีคดีพิพาทเกี่ยวกับการเสนอราคาที่ขัดต่อกฎหมาย ฐานของมูลของตลาดกลางทางอิเล็กทรอนิกส์ยังสามารถใช้ประกอบเป็นพยานหลักฐานได้อีกด้วย

3) U.S. Government Accountability Office (GAO)⁸⁴ เป็นหน่วยงานอิสระภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลางมีหน้าที่ในการควบคุมการใช้งบประมาณของรัฐบาลกลางและหน่วยงานของรัฐต่างๆ รวมถึงรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปด้วยความโปร่งใส ถูกต้องตามกฎหมาย และเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อส่วนรวม GAO มีบทบาทในการควบคุมการตรวจสอบการจัดหาพัสดุของหน่วยงานของรัฐ โดยมีอำนาจสืบสวนข้อกล่าวหาอันเกี่ยวกับการกระทำผิดที่เกิดขึ้น

⁸⁴ U.S. Government Accountability Office. สืบค้นเมื่อ 15 เมษายน 2556, จาก

ในการเสนอราคากับหน่วยงานของรัฐ รายงานสภาพการใช้งบประมาณในการจัดหาพัสดุของภาครัฐต่อรัฐสภา กำหนดมาตรการป้องกันการกระทำผิดในการเสนอราคากับหน่วยงานของรัฐ และวิเคราะห์นโยบายการจัดหาพัสดุของหน่วยงานต่างๆ ที่อาจขัดหรือแย้งกับกฎหมาย เพื่อเสนอความเห็นต่อรัฐสภา นอกจากนี้ GAO ยังมีบทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางรับเรื่องราวร้องทุกข์ของเอกชนที่ได้รับความไม่เป็นธรรมในการเสนอราคากับหน่วยงานของรัฐหรือถูกยกเลิกการทำสัญญาภายหลังจากผู้ชนะการเสนอราคาที่ไม่เป็นธรรมโดยผู้ประสงค์จะร้องทุกข์สามารถยื่นคำร้องทุกข์ได้ต่อ GAO โดยตรง ซึ่ง GAO จะใช้เวลาในการพิจารณาคำร้องทุกข์ 65 วัน หากคำร้องทุกข์ฟังขึ้น GAO ออกคำสั่งระงับหรือยกเลิกการจัดหาพัสดุในครั้งนั้นแล้วให้ผู้ร้องทุกข์กรอกแบบฟอร์มการเรียกร้องค่าเสียหายเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐกรณีต่อไป หากคำวินิจฉัยของ GAO ไม่เป็นที่พอใจแก่ผู้ร้องทุกข์ ผู้ร้องทุกข์ย่อมสามารถฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลได้ต่อไป ดังนั้น GAO จึงถือเป็นหน่วยงานที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพให้การตรวจสอบการจัดหาพัสดุของหน่วยงานของรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นไปด้วยความยุติธรรมมากยิ่งขึ้น

4) การตรวจสอบโดยประชาชน ระบบกฎหมายเกี่ยวกับการพัสดุของประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับการตรวจสอบจากภาคประชาชนอย่างมาก จะเห็นได้จาก The Federal Property and Administrative Services Act of 1949 (FASA) ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทของระเบียบการจัดหาพัสดุภาครัฐ The Federal Acquisition Regulation (FAR) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการส่งเสริมการแข่งขันของเอกชนและการบังคับให้หัวหน้าหน่วยงานจะต้องจัดทำแผนการจัดหาพัสดุลดจนรายงานเหตุผลการใช้ดุลยพินิจเพื่อเตรียมให้ประชาชนตรวจสอบการดำเนินงาน นอกจากนี้การวินิจฉัยปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติตาม FAR ยังต้องอยู่ภายใต้การพิจารณาของสภาที่ปรึกษาสองสภา คือ The Defence Acquisition Regulations Council และ The Civilian Agency Acquisition Council⁸⁵ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงาน นอกจากนี้ FAR ยังส่งเสริมให้ภาคประชาชนจัดตั้งสมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพด้านการจัดหาพัสดุภาครัฐแห่งชาติ (National Association of State Procurement Official: NASPO) เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบการจัดหาพัสดุของหน่วยงานอีกด้วย

⁸⁵ The Federal Acquisition Regulation (FAR). Sec 1.2.

3.3 การจัดหาพัสดุของส่วนราชการในกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรป (EU) เป็นการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจและการเมืองของรัฐอธิปไตยอิสระ (independent sovereign state) 27 รัฐ ได้แก่ ออสเตรีย เบลเยียม บัลแกเรีย ไชปรัส สาธารณรัฐเชก เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ฮังการี ไอร์แลนด์ อิตาลี ลัตเวีย ลิทัวเนีย ลักเซมเบิร์ก มอลต้า เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ โปรตุเกส โรมาเนีย สโลวาเกีย สโลวีเนีย สเปน สวีเดน และสหราชอาณาจักร ด้วยประชากรจำนวนเกือบ 500 ล้านคน ผลิตภัณฑ์มวลรวมมีสัดส่วนคิดเป็นมูลค่าประมาณ 30% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของโลก (Nominal gross world product)⁸⁶ สหภาพยุโรปดำเนินงานโดยผ่านการผสมผสานของระบบที่ซับซ้อนระหว่างอำนาจระหว่างรัฐและอำนาจเหนือรัฐ และขึ้นอยู่กับโครงสร้างหลักสามประการ ได้แก่ 1) ประชาคมยุโรปทำหน้าที่กำหนดนโยบายทางด้านต่างๆ เช่น เศรษฐกิจ การเกษตร สิ่งแวดล้อม เป็นต้น 2) นโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคง 3) ความร่วมมือด้านตำรวจและตุลาการทางอาญา การตัดสินใจของสหภาพยุโรปจะเกิดขึ้นภายใต้ขอบเขตแห่งกฎหมายของสหภาพ สาธารณรัฐของการตัดสินใจ คือ การบัญญัติกฎหมายของประชาคม โดยการบัญญัติกฎหมายนั้น จะประกอบไปด้วยรูปแบบหลัก 2 ประการ คือ

ประการแรก ข้อบัญญัติ หรือ Regulations เป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป และมีผลผูกพันทางกฎหมายโดยตรงและโดยสมบูรณ์ต่อประเทศสมาชิก

ประการที่สอง ข้อกำหนด หรือ Directive เป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้เฉพาะประเทศที่มุ่งจะให้เกิดผลและให้ประเทศสมาชิกเป็นผู้กำหนดรูปแบบหรือมาตรการปฏิบัติเอง แต่ต้องตั้งอยู่บนหลักการและเป้าหมายที่สหภาพยุโรปได้กำหนด⁸⁷

ในด้านการคลังและงบประมาณ สหภาพยุโรปให้ความสำคัญกับการใช้งบประมาณ ซึ่งมาจากรายได้ของประเทศสมาชิกอย่างโปร่งใสและคุ้มค่า เงินที่ได้จากผู้เสียภาษีของสหภาพยุโรป จะถูกนำไปใช้สนับสนุนกิจกรรมของประเทศสมาชิกเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรในทุกด้าน คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) พิจารณาแล้วเห็นว่าขนาดตลาดการจัดหาพัสดุภาครัฐในสหภาพยุโรปคิดเป็น 16 % โดยประมาณของผลิตภัณฑ์มวลรวมในสหภาพยุโรปแต่ที่ผ่านมากลับพบปัญหาในการควบคุมตรวจสอบการใช้งบประมาณให้เกิดความโปร่งใสและคุ้มค่าเนื่องจากในแต่ละประเทศมีกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุ กระจัดกระจายหลายฉบับทำให้เกิดปัญหาในการบริหารราชการภายในของแต่ละประเทศ เพื่อเป็น

⁸⁶ วิมลวรรณ กัทโรดม. (2543). *สหภาพยุโรป*. หน้า 30.

⁸⁷ แหล่งเดิม. หน้า 164-165.

การป้องกันปัญหาดังกล่าวจะเกิดขึ้นกับการรวมกลุ่มดำเนินนโยบายเศรษฐกิจร่วมกันและเพื่อยกระดับมาตรฐานในการจัดหาพัสดุภาครัฐของแต่ละประเทศให้ขึ้นไปโดยโปร่งใสและยุติธรรม เพื่อให้การตัดสินใจร่วมกันของสหภาพยุโรปในเรื่องเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐเกิดความโปร่งใส เอกภาพ คณะกรรมาธิการยุโรป จึงได้ตรากฎหมายเพื่อใช้เป็นแม่แบบของการจัดหาพัสดุภาครัฐในแต่ละประเทศสมาชิก ได้แก่ EU Public Sector Directives และ EU Utilities Directives โดยกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้เสนอราคา การกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุ วิธีการจัดหาพัสดุ หลักเกณฑ์การพิจารณาผลการคัดเลือกผู้เสนอราคา การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับการจัดหาพัสดุ หน่วยงานที่ควบคุม และนโยบายส่งเสริมการจัดหารวม โดยบังคับให้ประเทศสมาชิกรับไปปรับใช้ควบคู่กับกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภายในประเทศของตน ซึ่งต่อมาประเทศสมาชิกต่างให้ความร่วมมือนำหลักเกณฑ์มาตรฐานในกฎหมายทั้งสองฉบับไปปรับใช้กับการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐภายในประเทศของตน ส่งผลให้ระบบการจัดหาพัสดุของแต่ละประเทศมีความเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้น ในการศึกษากระบวนการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐภายในของแต่ละประเทศที่อยู่ในทวีปยุโรปจึงจำเป็นต้องศึกษาถึงระบบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุของสหภาพยุโรปซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทของการจัดหาพัสดุในแต่ละประเทศ

3.3.1 การจัดหาพัสดุของส่วนราชการในสหภาพยุโรป (EU)

ในสหภาพยุโรปการจัดหาพัสดุภาครัฐอยู่ภายใต้กำกับดูแลในหลายระดับ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับระหว่างประเทศ ระดับประเทศสมาชิก และระดับท้องถิ่นอยู่สองฉบับ ได้แก่ EU Public Sector Directives และ EU Utilities Directives⁸⁸ ซึ่งได้กำหนดกฎหมายและหลักการให้ประเทศสมาชิกรับไปใช้บังคับ ในขณะที่กฎระเบียบบางฉบับอาจมีลักษณะเฉพาะก็ให้ประเทศสมาชิกรับไปปรับใช้เพิ่มเติมให้สอดคล้องกับกฎหมายหรือระเบียบที่มีอยู่ EU Directives ทั้งสองฉบับกำหนดหลักเกณฑ์ให้การจัดหาพัสดุภาครัฐอยู่บนหลักการพื้นฐาน ได้แก่⁸⁹

⁸⁸ Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of Council of 31 Marh 2004 on the coordination of procedure for the award of public works contract, public supply contracts and public service contracts (“Public Sector Directives”) and Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of Council of 31 Marh 2004 on the coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal service sector (“Utilities Directives”).

⁸⁹ HWL (THAILAND) LIMITED and HONTON & WILLIAMS LLP. (2552). *โครงการศึกษา ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของสหภาพยุโรป (EU)*. หน้า 38 ,531-532.

หลักความโปร่งใส (Transparency) ในมาตรา 10 แห่ง EU Utilities Directives กำหนดหลักเกณฑ์ว่าประเทศสมาชิกต้องให้ความสำคัญกับการประกาศเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารการจัดการพัสดุของหน่วยงานภาครัฐเพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถเข้าร่วมการแข่งขันเสนอราคาได้เป็นจำนวนมาก และต้องจัดให้มีขั้นตอนของการประชาสัมพันธ์ในการจัดหาพัสดุที่มีวงเงินสูง เป็นกิจกรรมสาธารณูปโภคหรืออาจส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก

หลักการปฏิบัติที่เท่าเทียม (Equal treatment) เนื้อหาของ EU Directives ทั้งสองฉบับวางเงื่อนไขให้หน่วยงานเจ้าของสัญญาจะต้องไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้เข้าร่วมเสนอราคาทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) เนื้อหาของ EU Directives ทั้งสองฉบับวางเงื่อนไขให้ผู้เข้าร่วมเสนอราคาทุกรายอยู่ภายใต้ข้อกำหนดเดียวกันในทุกขั้นตอนการจัดการพัสดุทุกวิธีการจัดหาพัสดุ เช่น ในขั้นตอนการตรวจสอบความเหมาะสมของผู้เข้าเสนอราคา การพิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้เข้าเสนอราคาห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลยพินิจผ่อนปรนหรือตัดสินใจนอกเหนือไปจากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารเชิญชวน และในขั้นตอนการพิจารณาตัดสินผู้ชนะ EU Directives จะอนุญาตให้ใช้เฉพาะเกณฑ์ราคาต่ำสุดและเกณฑ์ประโยชน์สูงสุดในการพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาเท่านั้น

1) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุ

1.1) EU Public Sector Directives ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐในประเทศสมาชิกทุกประเทศ ได้แก่ ส่วนราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐประเภทอื่นๆ รวมไปถึงเอกชนที่ได้รับเงินงบประมาณเพื่อดำเนินงานในกิจการของรัฐบางประเภท⁹⁰ โดยมีขอบเขตการใช้บังคับครอบคลุมกิจการของหน่วยงานดังกล่าวทุกประเภทที่ต้องมีการทำสัญญาก่อสร้าง สัญญาจัดซื้อสินค้า และสัญญาจัดหาบริการ ซึ่งมีมูลค่าขั้นต่ำของสัญญาดังต่อไปนี้

137,000 ยูโร สำหรับสัญญาจัดซื้อสินค้าและสัญญาจัดหาบริการ ที่ได้จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง (กระทรวง และหน่วยงานจัดตั้งภาครัฐ)

211,000 ยูโร สำหรับสัญญาจัดซื้อสินค้าและสัญญาจัดหาบริการที่ได้จัดทำโดยหน่วยงานเจ้าของสัญญาที่มีใช้หน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง รวมถึงสินค้าบางรายการในสาขาป้องกันประเทศที่ได้จัดทำโดยหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและที่เกี่ยวข้องกับบางสาขาบริการในการวิจัยและพัฒนา การสื่อสาร โทรคมนาคม การโรงแรมและการจัดเลี้ยง ความมั่นคง สุขภาพ บริการกฎหมาย

⁹⁰ แหล่งเดิม. หน้า 3.

5,278,000 ยูโร สำหรับสัญญางานก่อสร้าง

กรณีสัญญาที่มีวงเงินต่ำกว่าที่กำหนดไว้ข้างต้นหน่วยงานของรัฐสามารถใช้วิธีการจัดหาและการทำข้อตกลงในสัญญาให้แตกต่างไปจากที่ EU Public Sector Directives กำหนดไว้ได้ เช่น ใช้วิธีการคัดเลือกแบบไม่แข่งขันราคา การสอบถามราคาจากเอกชนเพียงรายเดียว เป็นต้น แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุภายในของแต่ละประเทศ

1.2) EU Utilities Directives ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐในประเทศสมาชิกทุกประเทศ ได้แก่ ส่วนราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐประเภทอื่นๆ รวมไปถึงเอกชนที่ได้รับเงินงบประมาณเพื่อดำเนินงานในกิจการของรัฐบางประเภท และนำมาใช้กับสัญญาซึ่งมีมูลค่าไม่น้อยกว่ามูลค่าขั้นต่ำ 422,000 ยูโร สำหรับสัญญาจัดหาสินค้าและบริการ และ 5,278,000 ยูโร สำหรับสัญญาก่อสร้าง ทั้งนี้ จำกัดเฉพาะสัญญาที่เกี่ยวกับกิจการบริการสาธารณะของรัฐบางประเภท ได้แก่ น้ำประปา ไฟฟ้า พลังงาน ระบบการขนส่งมวลชน และไปรษณีย์ กรณีสัญญาที่มีวงเงินต่ำกว่าที่กำหนดไว้ข้างต้นหน่วยงานของรัฐสามารถใช้วิธีการจัดหาและการทำข้อตกลงในสัญญาให้แตกต่างไปจากที่ EU Utilities Directives กำหนดไว้ได้

2) กระบวนการคัดเลือกคู่สัญญา

EU Public Sector Directives และ EU Utilities Directives ได้กำหนดวิธีการจัดหาพัสดุไว้ 4 วิธี เพื่อให้ประเทศสมาชิกรับใช้วิธีการดังกล่าว ไปบังคับใช้กับการจัดหาพัสดุของหน่วยงานของรัฐภายในแต่ละประเทศ รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาและการจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อดำเนินการจัดหารวมไว้ด้วย

2.1) การกำหนดเงื่อนไขในเอกสารเชิญชวน

กำหนดหลักเกณฑ์ห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรืองานจ้างให้ใกล้เคียงกับสินค้าหรือใด ๆ หนึ่งหรือผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่ง ในส่วนของการกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้เสนอราคาจะกำหนดคุณลักษณะต้องห้ามได้เพียงสี่ประการเท่านั้น ได้แก่ ล้มละลายหรืออยู่ในกระบวนการที่จะประกาศล้มละลายได้ถูกเปิดเผยขึ้นหรือได้ถูกระงับการดำเนินธุรกิจ เคยถูกลงโทษจากการกระทำความผิดอันเกี่ยวกับจรรยาบรรณวิชาชีพ มีพฤติกรรมอันเป็นการขัดต่อจรรยาบรรณในวิชาชีพอย่างชัดเจน และค้างจ่ายเบี้ยประกันสังคมหรือภาษี นอกจากนี้ข้อห้ามทั้งสี่กรณีข้างต้น หน่วยงานของรัฐไม่สามารถกำหนดเงื่อนไขอื่นเพื่อจำกัดสิทธิการเข้าร่วมเสนอราคาของเอกชนได้⁹¹ โดยมีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้⁹²

⁹¹ แหล่งเดิม. หน้า 6.

⁹² EU Public Sector Directives, Chapter IV. Art23.

ก. ต้องคำนึงถึงมาตรฐานของพัสดุในระดับชาติ (National Technical Approval) ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานแห่งยุโรป (European Technical Approval) คุณลักษณะเฉพาะทางเทคนิคทั่วไป มาตรฐานระหว่างประเทศ หรือระบบอ้างอิงทางเทคนิคที่กำหนดโดยองค์การที่ทำหน้าที่กำหนดคุณภาพของสหภาพยุโรป ในกรณีที่ไม่มีปรากฏมาตรฐานดังกล่าวการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะทางเทคนิคให้กำหนดตามมาตรฐานของพัสดุในระดับชาติและจะต้องประกอบด้วยคำว่า “หรือเทียบเท่า” (“or equivalence”)

ข. ในการกำหนดหน้าที่หรือการใช้งาน เงื่อนไขดังกล่าวอาจรวมถึงเงื่อนไขเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามการกำหนดเกณฑ์การพิจารณาและน้ำหนักหรือวิธีพิจารณาเพื่อประเมินในการเสนอราคาจะต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจนเพียงพอที่จะใช้ในการพิจารณาเพื่อคัดสรรคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคาอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม

ค. เมื่อมีการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะทางเทคนิคโดยอ้างอิงมาตรฐานต่างๆ หน่วยงานซึ่งเป็นผู้สัญญาไม่สามารถปฏิเสธผู้เข้าร่วมการเสนอราคาโดยอ้างว่าผู้เสนอราคาไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานดังกล่าว หากผู้เสนอราคาสามารถพิสูจน์ได้ว่าตนได้ปฏิบัติเทียบเท่ามาตรฐานที่กำหนดไว้แล้วไม่สามารถกำหนดคุณลักษณะเฉพาะทางเทคนิคที่ระบุไปยังเครื่องหมายการค้าใดๆ เป็นการเฉพาะ อีกทั้งในการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะเว้นแต่จะไม่มีวิธีการอื่นที่สามารถบรรยายให้เข้าใจได้ และแม่นยำเพียงพอที่จะนำมาใช้อธิบายถึงเงื่อนไขของการเสนอราคาได้ซึ่งการกำหนดดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยคำว่า “หรือเทียบเท่า” (“or equivalence”)

2.2) วิธีการจัดหาพัสดุ

EU Directives ทั้งสองฉบับได้ใช้หลักเกณฑ์การแบ่งวิธีการจัดหาพัสดุจากลักษณะของพัสดุว่าเป็นงานที่มีลักษณะซับซ้อนหรือไม่ซับซ้อน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบสัญญาและขั้นตอนการบริหารสัญญาที่ได้กำหนดไว้อย่างละเอียดและยังเป็นการป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในการเลือกใช้วิธีการจัดหาพัสดุที่เอื้อประโยชน์แก่เอกชนบางรายโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการสร้างระบบการเสนอราคาที่เปิดกว้าง เป็นธรรม ลดการผูกขาด ได้แก่⁹³

(1) วิธีการแบบเปิด (Open procedure)⁹⁴

ใช้ในกรณีสัญญาที่มีลักษณะข้อกำหนดชัดเจนและพัสดุหรืองานจ้างที่ต้องการมีลักษณะไม่ซับซ้อน โดยการเรียกให้ผู้สนใจเข้าร่วมการเสนอราคาส่งข้อเสนอเป็นการทั่วไป บุคคลทั่วไปสามารถเข้ายื่นข้อเสนอเพื่อแข่งขันเข้าเป็นผู้สัญญากับหน่วยงานของรัฐได้ขั้นตอนแรก

⁹³ Stephan Weatherill. (2549). *Case & Materials on EU Law*. p. 336.

⁹⁴ EU Public Sector Directives. title I. Art1 para 11 (a).

หน่วยงานของรัฐจะต้องประกาศโฆษณาเชิญชวนเพื่อให้ผู้สนใจส่งข้อเสนอมาในระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐจะกำหนดไว้ในประกาศเชิญชวน เมื่อผู้สนใจได้ทราบประกาศโฆษณาเชิญชวนยื่นข้อเสนอดังกล่าวแล้ว ให้ผู้สนใจส่งซองข้อเสนอมายังหน่วยงานของรัฐภายในวันเวลาและสถานที่ที่ประกาศโฆษณาเชิญชวนได้กำหนดไว้เมื่อถึงกำหนดวันเปิดซองข้อเสนอหากข้อเสนอมีลักษณะบางประการที่แตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศโฆษณาเชิญชวนเจ้าหน้าที่ผู้จัดหาพัสดุจะไม่พิจารณาข้อเสนอของผู้เสนอรายดังกล่าวต่อไปเมื่อเจ้าหน้าที่จัดหาพัสดุได้พิจารณาคัดเลือกเฉพาะผู้ที่ยื่นข้อเสนอจากซองบรรจุข้อเสนอที่มีรายละเอียดถูกต้องตรงตามเงื่อนไขที่ประกาศแล้วขั้นตอนสุดท้ายคือการตัดสินใจเลือกข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอให้เหลือเพียงรายเดียวเพื่อให้เข้ามาเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ เมื่อได้ผู้ได้รับการคัดเลือกแล้วให้เสนอรายงานต่อหัวหน้าหน่วยงานเพื่อเรียกเข้ามาทำหนังสือสัญญาในขั้นตอนต่อไป

(2) วิธีการแบบจำกัดคัดเลือก (Restricted procedure)⁹⁵

ใช้ในกรณีสัญญาที่มีลักษณะข้อกำหนดชัดเจนและพัสดุหรืองานจ้างที่ต้องการมีลักษณะไม่ซับซ้อน โดยการเรียกให้ผู้สนใจเข้าร่วมการเสนอราคาส่งข้อเสนอมายังหน่วยงานของรัฐ คล้ายกับวิธีการแบบเปิด (Open procedure) แต่จะจำกัดให้หน่วยงานของรัฐจัดส่งประกาศโฆษณาเชิญชวนไปเฉพาะกับบุคคลที่หน่วยงานของรัฐได้คัดเลือกเบื้องต้นเท่านั้น ขั้นตอนแรกจะต้องเชิญผู้สนใจเข้ายื่นข้อเสนอเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 5 รายเจ้าหน้าที่จัดหาพัสดุจะคัดเลือกเฉพาะผู้เสนอราคาที่มีข้อเสนอตรงตามเงื่อนไขที่ประกาศไว้ในประกาศโฆษณาเชิญชวนเท่านั้น เมื่อคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้นแล้วให้เจ้าหน้าที่จัดหาพัสดุปิจารณาและบันทึกรายละเอียดของผู้ยื่นซองข้อเสนอแต่ละรายเพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อไว้เป็นหลักฐานแล้วจึงกำหนดระยะเวลาให้ผู้ผ่านการคัดเลือกยื่นข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับรายละเอียดทางเทคนิคตามวันเวลาและสถานที่ที่หน่วยงานของรัฐกำหนดอีกครั้ง และขั้นตอนสุดท้าย คือ การคัดเลือกข้อเสนอยื่นมาในครั้งหลังสุดโดยเจ้าหน้าที่จัดหาพัสดุสามารถใช้เกณฑ์การคัดเลือกจากคุณภาพหรือปัจจัยอื่นๆ ได้นอกเหนือจากปัจจัยด้านราคาต่ำสุดเมื่อได้ผู้ได้รับการคัดเลือกแล้วให้เสนอรายงานต่อหัวหน้าหน่วยงานเพื่อเรียกเข้ามาทำหนังสือสัญญา

⁹⁵ EU Public Sector Directives, title I, Art1 para 11 (b).

(3) วิธีการแบบต่อรองเจรจา (Negotiated procedure)⁹⁶

ใช้ในกรณีสัญญาที่มีลักษณะของพัสดุหรืองานจ้างที่ซับซ้อนยุ่งยาก เจ้าหน้าที่จัดหาพัสดุสามารถที่จะเลือกผู้ประกอบการเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ โดยเจรจาต่อรองกับผู้สนใจไม่น้อยกว่า 3 ราย โดยการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรืองานจ้างที่ต้องการแล้ว จึงส่งหนังสือเชิญชวนไปยังเอกชนผู้ประกอบการที่คาดหมายได้ว่าน่าจะมีสินค้าหรือบริการที่ตรงกับความต้องการของหน่วยงาน เมื่อผู้ประกอบการรายใดสนใจเข้าร่วมยื่นข้อเสนอและได้ยื่นข้อเสนอดังกล่าวตามวันเวลาและสถานที่ที่กำหนดไว้ในหนังสือเชิญชวน ให้เจ้าหน้าที่จัดหาพัสดุพิจารณาคัดเลือกเบื้องต้นพร้อมทั้งจกรายงานผลข้อพิจารณาต่างๆ ในกรณีนี้การคัดเลือกคู่สัญญาเจ้าหน้าที่จัดหาพัสดุสามารถใช้เกณฑ์การคัดเลือกจากคุณภาพหรือปัจจัยอื่นๆ ได้นอกเหนือจากปัจจัยด้านราคาต่ำสุด ทั้งนี้ ขั้นตอนการดำเนินการของวิธีการแบบต่อรองเจรจา (Negotiated procedure) จะคล้ายกับวิธีการแบบจำกัดคัดเลือก (Restricted procedure) แตกต่างที่วิธีการแบบต่อรองเจรจาไม่จำเป็นต้องทำประกาศโฆษณาเผยแพร่ให้สาธารณชนรับทราบเป็นการทั่วไปแต่ใช้วิธีการส่งหนังสือเชิญชวนไปยังผู้ประกอบการไม่น้อยกว่า 3 รายแทน

(4) วิธีการแบบเจรจาแข่งขัน (Competitive dialogue procedure)⁹⁷

เป็นวิธีการใหม่ที่ได้เริ่มนำมาใช้กับการจัดหาพัสดุที่มีความซับซ้อนเป็นพิเศษ หน่วยงานของรัฐไม่สามารถระบุรายละเอียดขอบเขตของงานหรือเงื่อนไขในสัญญาได้ เช่น โครงการคมนาคมขนาดใหญ่ โครงการจัดสร้างสิ่งสาธารณูปโภคครบวงจร โครงการทางวิทยาศาสตร์ที่ใช้เทคนิคเฉพาะ เป็นต้น โดยขั้นตอนแรกให้หน่วยงานของรัฐประกาศจัดหาพัสดุเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานหรือหน่วยงานกลางโดยระบุถึงความต้องการและลักษณะงานคร่าวๆ คุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ประกอบการที่แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการปฏิบัติงานในฐานะคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ เช่น จำนวนบุคลากร จำนวนเครื่องจักร รายงานวิจัย ประสบการณ์ปฏิบัติงานเป็นต้นพร้อมทั้งระบุเกณฑ์การให้คะแนนของหน่วยงานของรัฐ⁹⁸ เพื่อให้ผู้สนใจยื่นข้อเสนอตามเวลาที่กำหนด เมื่อถึงกำหนดเปิดซองแล้วให้เจ้าหน้าที่จัดหาพัสดุพิจารณาคัดเลือกผู้ผ่านคุณสมบัติเบื้องต้นซึ่งจะพิจารณาจากความสามารถของผู้ยื่นข้อเสนอดังกล่าวตามที่หน่วยงานได้กำหนดไว้หรือไม่ แล้วจึงคัดเลือกให้เหลือจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ราย ขั้นตอนสุดท้ายคือการเจรจากับผู้ยื่นข้อเสนอที่ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้น โดยให้นำเสนอแผนงานที่จะดำเนินการหรือขอบเขตของงานที่คาดว่าจะดำเนินการต่อเจ้าหน้าที่จัดหาพัสดุ ในขั้นตอนนี้เจ้าหน้าที่จัดหาพัสดุสามารถส่ง

⁹⁶ EU Public Sector Directives. Title I. Art1.para 11 (d).

⁹⁷ แหล่งเดิม.

⁹⁸ HWL (THAILAND) LIMITED and HONTON & WILLIAMS LLP. เล่มเดิม. หน้า 534.

แบบทดสอบ (Solution) ทำการแสดงวิสัยทัศน์เพื่อประเมินความสามารถได้ ในการคัดเลือก ผู้ชนะเจ้าหน้าที่จัดหาพัสดุจะต้องประเมินคะแนนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศโฆษณา เชิญชวนเท่านั้น โดยไม่สามารถนำหลักเกณฑ์เรื่องราคาต่ำสุดมาตัดสินผู้ชนะได้ ทั้งนี้ ในการ พิจารณาคัดเลือกหน่วยงานของรัฐสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการที่มีความชำนาญในงานที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่จัดหาพัสดุได้

2.3) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกคู่สัญญา

EU Directives ทั้งสองฉบับกำหนดให้หน่วยงานของรัฐในประเทศสมาชิกคำนึงถึง ข้อเสนอที่ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด (Most Economically Advantageous Tender: MEAT) มากกว่าข้อเสนอประมูลที่มีราคาต่ำสุด กล่าวคือ ในวิธีการจัดหาพัสดุทุกวิธี ยกเว้นวิธีการ แบบเปิด (Open procedure) นอกจากการคัดเลือกเฉพาะผู้เสนอราคาที่เสนอราคาไม่เกินราคา มาตรฐานแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องให้ความสำคัญกับการคัดเลือกผู้เสนอราคาหรือพัสดุที่มี คุณภาพสูงที่สุดเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการใช้จ่ายเงินสาธารณะอย่างไม่จำเป็น แนวคิดข้อเสนอที่ได้รับ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด (MEAT) สามารถนำมาเป็นหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ เพื่อกำหนดเงื่อนไขในสัญญาให้ได้รับประโยชน์สูงสุดภายใต้หลักการใช้จ่ายเงินให้คุ้มค่าที่สุด (Value for money)⁹⁹ โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญ ได้แก่¹⁰⁰

- (1) คุณภาพ
- (2) ลักษณะความสวยงามและการใช้งาน
- (3) ความมีประสิทธิภาพ
- (4) การบริการหลังการขาย
- (5) ความช่วยเหลือด้านเทคนิค
- (6) วันส่งมอบ
- (7) ประสบการณ์ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม
- (8) ภาระค่าใช้จ่ายหรือค่าบำรุงรักษาตลอดระยะเวลาการใช้งาน
- (9) ข้อพิจารณาด้านสังคมและชุมชนบางประการ

⁹⁹ พิษณุ นิตยธรรม และคณะ. (2554). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาโครงการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐของสมาคมการค้าเสรีแห่งยุโรป ภายใต้กรอบความตกลงเขตการค้าเสรีไทย – สมาคมการค้าเสรีแห่งยุโรป. หน้า 10–11.

¹⁰⁰ EU Public Sector Directives.Chapter V. Art 33.

การดำเนินงานตามหลักเกณฑ์ MEAT หน่วยงานของรัฐถูกกำหนดให้จัดทำบัญชีรายการกฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในประกาศหรือหนังสือเชิญชวนตั้งแต่เริ่มต้น โดยจะให้แต้มต่อคุณสมบัติด้านเทคนิคตามข้อเสนอและแข่งขันราคาบนพื้นฐานของกฎเกณฑ์ที่กำหนด หลังจากนั้นจึงจัดลำดับผู้ยื่นข้อเสนอการประมูลโดยการเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักแต้มรวมต่อราคาข้อเสนอ วิธีการดังกล่าวช่วยเพิ่มความโปร่งใสในการจัดหาพัสดุภาครัฐในประเทศสมาชิกเนื่องจากทำให้ภาคเอกชนทราบหลักเกณฑ์ที่จะต้องใช้ประกอบดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐตั้งแต่ก่อนเข้าร่วมเสนอราคา โดยมีตัวอย่างในการกำหนดแนวทางปฏิบัติพิจารณาให้คะแนนข้อเสนอที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด (Most Economically Advantageous Tender: MEAT) ดังนี้

ตารางที่ 3.2 แสดงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้คะแนนข้อเสนอที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด (Most Economically Advantageous Tender: MEAT)¹⁰¹

เกณฑ์การให้คะแนนข้อเสนอที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด	สัดส่วนการให้คะแนน
องค์ประกอบด้านราคา	*ร้อยละ ...
1. ราคารวม 2. ราคาเริ่มต้น 3. ราคาที่เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากที่สุด 4. ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา	
องค์ประกอบด้านคุณภาพ	*ร้อยละ ...
1. ความสามารถทางด้านเทคนิค 2. บริการซ่อมบำรุงและอะไหล่ 3. บริการหลังการขาย 4. การรับประกัน	

¹⁰¹ Parikka-Alhola, K., Nissinen, A., & Ekroos, A. (2006). *Green award criteria in the most economically advantageous tender in public purchasing*. pp. 258-261.

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

เกณฑ์การให้คะแนนข้อเสนอที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด	สัดส่วนการให้คะแนน
องค์ประกอบด้านการใช้งาน	*ร้อยละ ...
<ol style="list-style-type: none"> 1. แนวคิดเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ (Concept Design) 2. ความเข้ากันได้กับลักษณะงานที่ต้องการ 3. ความเหมาะสมกับบุคลากรผู้ใช้งาน 4. มีระบบการจัดการหรือคู่มือปฏิบัติงานที่มีคุณภาพ 5. ความสามารถของผู้ผลิตหรือมาตรฐานของโรงงานผู้ผลิต 6. ความหลากหลายของรูปแบบการใช้งาน (Function Design) 7. ความจุและอายุการใช้งานของผลิตภัณฑ์ 	
องค์ประกอบด้านการให้บริการตามสัญญาและการส่งมอบงาน	*ร้อยละ ...
<ol style="list-style-type: none"> 1. ระยะเวลาการส่งมอบพัสดุหรืองานจ้าง 2. มาตรฐานของระบบการจัดส่ง 3. เงื่อนไขในการชำระเงิน 4. ข้อตกลงและเงื่อนไขในการจัดส่ง 	
องค์ประกอบด้านสังคมและจริยธรรม	*ร้อยละ ...
<ol style="list-style-type: none"> 1. มาตรฐานด้านความปลอดภัย 2. ระบบการจัดสภาพแวดล้อมในการทำงาน 3. จำนวนลูกจ้างหรือพนักงาน 4. สิทธิในการลาป่วยและลาพักผ่อนของลูกจ้างหรือพนักงาน 	
องค์ประกอบด้านสิ่งแวดล้อม	*ร้อยละ ...
<ol style="list-style-type: none"> 1. นโยบายด้านการรักษาสิ่งแวดล้อม 2. ระบบการจัดการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม 3. การประเมินปัญหาและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม 4. มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป (EU Label) หรือมาตรฐานทางด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ที่ภาครัฐออกใบรับรองให้ 5. ลักษณะและประเภทของสารเคมีที่ใช้เป็นส่วนประกอบ 6. ความเป็นไปได้ในการนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycling) 7. วัสดุของบรรจุภัณฑ์ 	

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

เกณฑ์การให้คะแนนข้อเสนอที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด	สัดส่วนการให้คะแนน
องค์ประกอบด้านสิ่งแวดล้อม (ต่อ)	*ร้อยละ ...
8. สัญญาครบถ้วน เคลื่อนแม่เหล็ก หรือรังสีที่อาจรบกวนสภาพแวดล้อม	

*หมายเหตุ. หน่วยงานที่จัดหาพัสดุสามารถกำหนดสัดส่วนการให้คะแนนขององค์ประกอบเกณฑ์การให้คะแนนแต่ละประเภทได้ตามความเหมาะสมโดยไม่จำเป็นต้องมีจำนวนคะแนนเท่ากันในแต่ละองค์ประกอบก็ได้

จากตารางข้างต้นเป็นการแสดงหลักเกณฑ์ในการให้คะแนนข้อเสนอของผู้เสนอราคาแต่ละราย โดย EU Directive ต้องการให้ประเทศสมาชิกนำไปใช้กับการจัดหาพัสดุภาครัฐภายในประเทศของตน วัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาในการจัดหาพัสดุในอดีตที่ส่วนราชการมุ่งเน้นที่จะคัดเลือกเฉพาะผู้เสนอราคารายต่ำสุดเท่านั้น ส่งผลให้งานบริการหรือพัสดุที่ได้มาไม่มีคุณภาพต้องดำเนินการจัดหาใหม่เพื่อทดแทนของเดิมที่ชำรุดเสื่อมสภาพบ่อยครั้ง โดยหลักเกณฑ์การพิจารณาให้คะแนนดังกล่าวหน่วยงานที่จัดหาพัสดุจะต้องกำหนดรายละเอียดขององค์ประกอบในการประเมินคะแนนและสัดส่วนของคะแนนในแต่ละรายการขององค์ประกอบให้ชัดเจนแล้วจึงประกาศรายละเอียดดังกล่าวให้ผู้สนใจเข้าร่วมการเสนอราคาทราบพร้อมการปิดประกาศหรือโฆษณาเชิญชวนให้เข้าร่วมการเสนอราคาในแต่ละครั้ง ทั้งนี้ ในปี ค.ศ. 2006 คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ได้ทำการสำรวจตลาดการจัดหาพัสดุภาครัฐในหลายประเทศที่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป พบว่ามีผู้เสนอราคาที่สนใจเข้าร่วมการเสนอราคาที่พิจารณาจากให้คะแนนข้อเสนอที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด (Most Economically Advantageous Tender: MEAT) คิดเป็นร้อยละ 90 ส่วนจำนวนผู้เสนอราคาที่สนใจเข้าร่วมการเสนอราคาที่ตัดสินจากราคาต่ำสุดมีเพียงร้อยละ 10 เท่านั้น กรณีดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่าการจัดหาพัสดุภาครัฐโดยใช้เกณฑ์การพิจารณาจากคุณภาพได้รับความนิยมนิยมจากทางภาครัฐและภาคเอกชนมากกว่าการใช้จัดหาพัสดุโดยใช้เกณฑ์ราคาต่ำสุดเพียงอย่างเดียว¹⁰²

¹⁰² แหล่งเดิม. หน้า 262.

2.4) การจัดหารวม

EU Directives ทั้งสองฉบับได้กำหนดนโยบายส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกจัดตั้งองค์กรจัดหาพัสดุส่วนกลาง (Central Purchasing Body) ทำหน้าที่ในการรวมการจัดหาพัสดุที่แต่ละส่วนราชการมีความต้องการในลักษณะคล้ายกัน เพื่อรวมการจัดหาในครั้งเดียวเพื่อช่วยแก้ปัญหาในการใช้งบประมาณที่ไม่คุ้มค่าและเพิ่มอำนาจต่อรองให้กับภาครัฐในฐานะผู้ซื้อหรือนายจ้าง อีกทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถเข้าร่วมการแข่งขันราคาได้มากกว่าการกระจายกันจัดหาพัสดุ¹⁰³ แต่อย่างไรก็ดี เรื่ององค์กรจัดหาพัสดุส่วนกลาง (Central Purchasing Body) ที่กำหนดไว้ใน EU Directives ทั้งสองฉบับ มิได้เป็นบทบังคับว่าจะต้องจัดตั้งด้วยวิธีใด ในแนวทางของประเทศสมาชิกจึงมีความแตกต่างกัน เช่น ประเทศออสเตรีย ไอร์แลนด์ และเยอรมนี มีกฎหมายบังคับให้หน่วยงานในระดับรัฐบาลกลางจัดหาพัสดุจากองค์กรจัดซื้อส่วนกลาง ประเทศอังกฤษ การรวมจัดหาพัสดุเป็นเพียงกรอบความตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ประเทศฝรั่งเศส ประกาศในพระราชกฤษฎีกาในปี 2009 จัดตั้งหน่วยงานกลางชื่อว่า “State’s Purchasing Department” กำหนดให้การจัดหาพัสดุของหน่วยงานสังกัดรัฐบาลกลางที่มีลักษณะไม่ซับซ้อนต้องดำเนินการโดยหน่วยงานกลาง ส่วนหน่วยงานนอกสังกัดรัฐบาลกลางมีเพียงมาตรการขอความร่วมมือ

3) การควบคุมและตรวจสอบ

3.1) คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) เป็นสถาบันตามสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมยุโรปทำหน้าที่กำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ และเป็นองค์กรบริหาร กำกับดูแลของประชาคมยุโรป คณะกรรมาธิการยุโรปเป็นองค์กรฝ่ายบริหารหลักของประชาคมยุโรป ประกอบด้วยกรรมาธิการ 27 คน แต่งตั้งมาจากตัวแทนของแต่ละประเทศสมาชิกมีอำนาจหน้าที่ในการริเริ่มข้อเสนอที่เป็นร่างกฎหมาย การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบัญญัติ การบังคับใช้ และการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายของสหภาพยุโรป และเป็นตัวแทนของสหภาพยุโรปในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ¹⁰⁴ นอกจากนี้ยังมีสิทธิในการนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลยุติธรรมแห่งยุโรปหากเกิดกรณีที่ประเทศสมาชิกไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบัญญัติภายใต้สนธิสัญญาของสหภาพยุโรป อีกทั้งยังมีอำนาจตรวจตรามาตรการทางกฎหมายต่างๆ ของสหภาพยุโรป หากประเทศสมาชิกรายใดไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคณะกรรมาธิการยุโรปสามารถเรียกร้องให้ประเทศดังกล่าวจ่ายค่าปรับเป็นการชดเชยได้¹⁰⁵ ดังนั้น ในด้านการจัดหาพัสดุภาครัฐของประเทศ

¹⁰³ EU Public Sector Directives. Art 1, EU Utilities Directives. Art 15.

¹⁰⁴ The Treaty on European Union. Sec 169.

¹⁰⁵ The Treaty on European Union. Sec 171.

สมาชิก คณะกรรมาธิการยุโรปจึงมีบทบาททั้งในด้านการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐของประเทศสมาชิกและยังเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรับเรื่องอุทธรณ์หรือร้องเรียนจากประชาชนในกรณีที่พบพฤติการณ์การจัดหาพัสดุของหน่วยงานของรัฐที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือได้รับความเสียหายจากการจัดหาพัสดุของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นช่องทางเยียวยาความเสียหายที่ราคาถูกเนื่องจากไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม

3.2) ศาลยุติธรรมแห่งยุโรป (European Court of Justice) ประกอบด้วยผู้พิพากษา 15 คน และ Advocates General จำนวน 9 คน โดยความเห็นชอบร่วมกันของรัฐบาลชาติสมาชิกของสหภาพยุโรป มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ ประเทศลักเซมเบิร์กมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อบัญญัติต่างๆ ที่เป็นมติของคณะมนตรีและคณะกรรมาธิการยุโรปให้สอดคล้องกับสนธิสัญญาและหลักปฏิบัติทั่วไปทางกฎหมายของประเทศสมาชิก พิจารณาคดีที่บุคคลหรือนิติบุคคลฟ้องร้องมาตรการต่างๆ ของสหภาพยุโรป การไต่สวนคำฟ้องร้องเรียนค่าเสียหายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นผู้ไกล่เกลี่ยกรณีพิพาท ผลของคำพิพากษาจะบังคับใช้ต่อกรณีที่ฟ้องร้องและผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยคำพิพากษาจะถูกตีพิมพ์ในรายงานศาลและวารสารทางราชการของประชาคมยุโรป¹⁰⁶ ด้วยเหตุนี้ศาลยุติธรรมแห่งยุโรป จึงถือเป็นสถาบันหลักตามสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมยุโรปมีขอบเขตอำนาจในการตีความ การบังคับใช้ และการพัฒนากฎหมายของสหภาพยุโรปให้เป็นไปอย่างถูกต้องและมีบทบาทอย่างมากในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐ เช่น คดี Conamecase ข้อพิพาทเกิดขึ้นจากการที่หน่วยงานของรัฐกำหนดประชาสัมพันธ์การเสนอราคาไม่ชัดเจน ส่งผลให้ผู้ฟ้องไม่สามารถเข้าร่วมแข่งขันราคาได้ ศาลจึงได้มีคำตัดสินกำหนดให้ข้อผูกพันในการเสนอราคาต้องมีความโปร่งใสและสอดคล้องกับการทำให้ประชาชนมั่นใจว่ามีช่องทางการประชาสัมพันธ์ที่เพียงพอต่อการแข่งขันราคาแล้ว การเสนอราคาที่ประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึงจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3.3) ศาลเงินแผ่นดินแห่งยุโรป¹⁰⁷ (European Court of Auditors) เป็นสถาบันตามสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมยุโรปทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีรายได้และรายจ่ายทุกประเภทของสหภาพยุโรป และยังตรวจสอบความถูกต้องและความสม่าเสมอของการใช้งบประมาณไปเพื่อการจัดหาพัสดุของประเทศสมาชิกอีกด้วย

¹⁰⁶ The EC Treaty. Sec165-188.

¹⁰⁷ HWL (THAILAND) LIMITED and HONTON & WILLIAMS LLP. เล่มเดิม. หน้า 530.

3.4) การตรวจสอบโดยประชาชน¹⁰⁸ EU Directives ทั้งสองฉบับ กำหนดให้ประเทศสมาชิกจะต้องให้ความสำคัญกับการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนเพื่อก่อให้เกิดการแข่งขันราคา โดยได้ตั้งหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการจัดการพัสดุของสหภาพยุโรป ชื่อว่า “Office Journal of the EU” มีสำนักงานกลางอยู่ที่ประเทศลักเซมเบิร์ก โดยคณะกรรมการยุโรป กำหนดมาตรการให้หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุด้วยวิธีการแข่งขันราคาต้องส่งประกาศเผยแพร่ในเว็บไซต์ของหน่วยงานดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินการของภาครัฐได้นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้ใช้วิธีการจัดหาทางอิเล็กทรอนิกส์แบบใหม่ คือ Dynamic Purchasing System เพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และเพิ่มช่องทางการเข้าแข่งขันเสนอราคาตลอดจนตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐได้อย่างครบวงจร (Real Time) แต่อย่างไรก็ดี Dynamic Purchasing System มิได้เป็นมาตรการบังคับให้ทุกประเทศต้องนำไปใช้ เนื่องจากความพร้อมทางงบประมาณและบุคลากรของแต่ละประเทศมีไม่เท่ากัน

3.3.2 การจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป

ในส่วนนี้จะศึกษาถึงรายละเอียดของวิธีการจัดหาพัสดุของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ได้แก่ ประเทศสก็อตแลนด์ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอิตาลี ซึ่งในภาพรวมของระบบการจัดหาพัสดุภาครัฐ ทั้ง 3 ประเทศ ได้นำกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐที่สหภาพยุโรป กำหนดมาปรับใช้ในการจัดหาพัสดุของหน่วยงานของรัฐภายในประเทศตนเอง แต่ในส่วนของรายละเอียดปลีกย่อยย่อมมีบางส่วนที่แตกต่างกันไปตามสภาพสังคมและการปกครองของแต่ละประเทศ

1) ประเทศสก็อตแลนด์

ประเทศสก็อตแลนด์ เป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักรซึ่งประกอบไปด้วยประเทศอังกฤษ เวลส์ ไอร์แลนด์เหนือและสก็อตแลนด์ ซึ่งรัฐบาลของอังกฤษและเวลส์ได้ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของ EU Public Sector Directives และ EU Utilities Directives ร่วมกัน ส่วนรัฐบาลสก็อตแลนด์และไอร์แลนด์เหนือ ได้แยกตัวไปกำหนดหลักเกณฑ์ตามกฎหมายของสหภาพยุโรปต่างหากเนื่องจากมีโครงสร้างทางกฎหมายที่แตกต่างกัน

¹⁰⁸ แหล่งเดิม. หน้า 612.

1.1) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุ

ในอดีตกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศสกอตแลนด์หลายฉบับ¹⁰⁹ ได้กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ประธานคณะกรรมการบริการองค์กรของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดในทางบริการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการวางแผนกำหนดนโยบายด้านการจัดหาพัสดุและการใช้เงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐสภา ผู้มีอำนาจดังกล่าวมีหน้าที่กำหนดแผนการปฏิบัติงานสำหรับการจัดหาพัสดุในแต่ละรอบปี และดำเนินการจัดหาพัสดุตามแผนงานที่วางไว้เพื่อให้การจัดหาพัสดุบรรลุตามวัตถุประสงค์ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานให้มีความเชี่ยวชาญในด้านการจัดหาพัสดุ และการทำสัญญาอันเกี่ยวกับบริการสาธารณะ¹¹⁰ ภายหลังเมื่อรัฐบาลได้นำหลักเกณฑ์ใน EU Public Sector Directives และ EU Utilities Directives มาปฏิรูปหลักเกณฑ์ในกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐของที่มีอยู่เดิม จึงเกิดระเบียบที่บังคับใช้ในปัจจุบัน คือ ระเบียบว่าด้วยสัญญาของภาครัฐ ค.ศ. 2006 หรือ The Public Contracts (Scotland) Regulations 2006 โดยมีขอบเขตใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐทุกประเภท ได้แก่ กรมและหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงกลาโหม และหน่วยงานที่มีอำนาจในท้องถิ่น ที่จะต้องทำสัญญาซื้อเช่าหรือจ้างกับภาคเอกชน¹¹¹ โดยกำหนดมูลค่าขั้นต่ำของสัญญาที่จะต้องจัดหาพัสดุตามระเบียบข้างต้นไว้ดังนี้

ก. 90,319 ปอนด์ สำหรับสัญญาจ้างการจัดหาและบริการโดยองค์กรรัฐบาลกลาง

ข. 139,893 ปอนด์ สำหรับสัญญาจ้างการจัดหาและบริการโดยองค์กรของรัฐที่มีใ้ได้อยู่ภายใต้สังกัดรัฐบาลกลาง

ค. 3,497,313 ปอนด์ สำหรับสัญญาก่อสร้าง

สำหรับสัญญาที่มีมูลค่าต่ำกว่าเกณฑ์ข้างต้นหน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องจัดหาพัสดุตามกระบวนการที่ระเบียบเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุได้กำหนด

¹⁰⁹ เช่น Local Government in Scotland Act 2003, The Independent Commission for Good Governance in Public Service 2004 และ Public Finance and Accountability Act 2000.

¹¹⁰ Mc Clelland J.F. (2006). *Review of Public Procurement in Scotland. Report and Recommendations*. p.13.

¹¹¹ The Public Contracts (Scotland) Regulations 2006. Sec 3.

(1) กระบวนการคัดเลือกคู่สัญญา

กฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุของสกอตแลนด์กำหนดให้ผู้มีอำนาจในการทำสัญญา (ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงาน) ดูแลว่าข้อกำหนดคุณลักษณะทางเทคนิคให้โอกาสประชาชนเข้าถึงข้อมูลที่เท่าเทียมกันหรือไม่ และห้ามมิให้สร้างภาระทางเศรษฐกิจให้ประกอบการในการเข้าถึงข้อมูลประชาสัมพันธ์ เช่น การขายเอกสารเชิญชวน การเก็บค่าธรรมเนียมสมัครเข้าชมเว็บไซต์ของหน่วยงาน เป็นต้น ข้อกำหนดคุณลักษณะทางเทคนิคต้องพรรณาโดยอ้างอิงมาตรฐานของประเทศอังกฤษ ยุโรป หรือมาตรฐานนานาชาติ ทั้งนี้ จะต้องระบุถ้อยคำว่า “หรือเท่าเทียมกัน” นอกจากนี้สามารถระบุข้อกำหนดอื่นเกี่ยวกับการประเมินคุณภาพของพัสดุหรืองานจ้างได้ เช่น ลักษณะทางด้านสิ่งแวดล้อม ความชำนาญในการปฏิบัติงาน ผลงานในอดีต เป็นต้น¹¹² ในส่วนวิธีการจัดหาพัสดุได้นำวิธีการแบบเปิด วิธีการคัดเลือกแบบมีข้อจำกัด วิธีการเจรจาต่อรอง และวิธีการแบบเจรจาแข่งขันซึ่งมีกระบวนการเหมือนกับที่กำหนดไว้ใน EU Directives และในขั้นตอนการตัดสินใจได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้สัญญากับหน่วยงานของรัฐเจ้าหน้าที่จัดหาพัสดุต้องพิจารณาตามเอกสารข้อเสนอของผู้เสนอราคาแต่ละราย โดยเทียบกับข้อกำหนดคุณลักษณะทางเทคนิคที่หน่วยงานได้ประกาศกำหนดในเอกสารเชิญชวน¹¹³ ทั้งนี้ มีวิธีปฏิบัติที่สอดคล้องกับ EU Directives กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จัดหาพัสดุสามารถตัดสินใจจากเกณฑ์ข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด (Most Economically Advantageous Tender: MEAT) ประกอบกับเกณฑ์ราคาต่ำสุด โดยผู้มีอำนาจในการทำสัญญาจะต้องจัดทำรายงานอธิบายหลักเกณฑ์ที่ประเมินคะแนนเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการตรวจสอบดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐต่อไป

นอกจากนี้ ในประเทศสกอตแลนด์ ได้มีการจัดตั้งองค์กรจัดหาพัสดุล่วงกลาง (Scott Central Purchasing Body: CPB) ตามความมุ่งหมายของ EU Directive ที่ต้องการให้ประเทศสมาชิกจัดตั้งหน่วยงานกลาง¹¹⁴ เพื่อทำหน้าที่รวมการจัดหาพัสดุโดยมีหน้าที่ในการจัดซื้อหรือจัดจ้างสินค้าหรือบริการที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งแสดงเจตนาว่าต้องการจัดการร่วมกับหน่วยงานของรัฐอื่นๆ และยังมีหน้าที่ในการคัดเลือกคู่สัญญาให้แก่หน่วยงานของรัฐกรณีที่เป็นงาน โครงการสำคัญหรือมีขนาดใหญ่¹¹⁵ กรณีที่เป็นงานจ้างหรือสินค้าบางประเภทที่ CPB เคยจัดหาและทำสัญญา

¹¹² The Public Contracts (Scotland) Regulations 2006. Sec 9.

¹¹³ The Public Contracts (Scotland) Regulations 2006. Sec 15-18.

¹¹⁴ Racca, G. (2010). “Professional Buying Organisations, Sustainability and Competition in Public Procurement Performance”. In *4th International Public Procurement Conference (IPPC 2010)*. pp.2-4.

¹¹⁵ The Public Contracts (Scotland) Regulations 2006. Sec 22.

ให้กับหน่วยงานใดมาก่อนแล้ว CPB สามารถจัดหางานจ้างหรือสินค้าดังกล่าวครั้งใหม่ได้โดยไม่ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐใหม่

(2) การควบคุมและตรวจสอบ

ศาลเจ้าพนักงานมณฑล เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีที่มีผู้เรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการจัดหาพัสดุของหน่วยงานของรัฐ โดยระเบียบเกี่ยวกับการพัสดุของสกอตแลนด์ได้กำหนดมาตรการเยียวยาไว้โดยละเอียด

การควบคุมและตรวจสอบ โดยประชาชน ภาครัฐได้ส่งเสริมให้มีการจัดหาพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์มากขึ้น โดยจัดตั้งองค์กรที่มีชื่อว่า Capgemini UK ซึ่งมีบุคลากรที่มีความชำนาญในเรื่องระบบการจัดหาพัสดุทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชนร่วมกันพัฒนาระบบการเสนอราคาทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนและยังเป็นการเพิ่มช่องทางการตรวจสอบ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชนอีกด้วย นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษา ตอบข้อหารือ ให้กับหน่วยงานของรัฐและประชาชนอีกด้วย

2) ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส ถือเป็นต้นแบบของประเทศที่ให้ความสำคัญกับ “หลักเสรีภาพในการเข้าถึงการจัดหาพัสดุภาครัฐอย่างเท่าเทียมกัน” อย่างเคร่งครัด โดยหลักการดังกล่าวมีที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา 6 เรื่องความเสมอภาค และมาตรา 14 เรื่องสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการของรัฐ ส่งผลให้รัฐจำเป็นต้องบังคับใช้กฎหมายและระเบียบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาพัสดุดุ๊กคนปฏิบัติตามเป็นแนวทางเดียวกันและจะต้องคำนึงถึงความโปร่งใสในการจัดหาเป็นสำคัญ โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำการจัดหาพัสดุมิหน้าที่ในการแจ้งข่าวสาร ข้อมูล และประกาศจัดหาพัสดุแก่สาธารณะชน การกำหนดเงื่อนไขในการคัดเลือกคู่สัญญาของรัฐจะต้องไม่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ทำการจัดหาพัสดุมิหน้าที่ในการคัดเลือกวิธีการจัดหาพัสดุให้สอดคล้องกับประเภทของสัญญาที่จะจัดทำเมื่อได้ตัวผู้ได้รับการคัดเลือกจากการเสนอราคา¹¹⁶

2.1) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุ

รัฐบาลฝรั่งเศสได้นำเอา EU Public Sector Directives และ EU Utilities Directives ไปใช้ในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส โดยผ่านการรวมเข้าไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยสัญญาการจัดหาพัสดุของภาครัฐ (Code des marchés publics: PPCC) บทบัญญัติของ PPCC จะใช้บังคับกับ

¹¹⁶ Didier Truchet. (2012). “Basic Principles of the Public Procurement Procedure in France”. *HKJU – CCPA*, 12, 4. p.1106.

สัญญาทุกประเภทที่จัดทำขึ้นโดยรัฐ องค์กรของรัฐ หน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจระดับท้องถิ่น และองค์กรของรัฐระดับท้องถิ่น รวมถึงองค์กรเอกชนที่มีกิจการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากองค์กรของรัฐหรืออยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ¹¹⁷ หน่วยงานดังกล่าวจะต้องจัดหาพัสดุตาม PPCC หากมีมูลค่าขั้นต่ำของสัญญา ดังนี้

- ก. 5,150,000 ยูโร สำหรับสัญญาจ้างแรงงาน
- ข. 133,000 ยูโร สำหรับสัญญาจัดหาสินค้าหรือบริการให้รัฐ
- ค. 206,000 ยูโร สำหรับสัญญาจัดหาสินค้าหรือบริการให้ท้องถิ่น

สัญญาที่มีมูลค่าต่ำกว่าเกณฑ์ข้างต้นหน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องจัดหาตามวิธีการที่ PPCC กำหนด

2.2) กระบวนการคัดเลือกคู่สัญญา

ในการคัดเลือกคู่สัญญาหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในเอกสารเชิญชวนเท่านั้น ซึ่งวิธีการจัดหาพัสดุที่เข้ามาที่สุดคือ วิธีการแบบเปิดและวิธีการแบบจำกัดคัดเลือก ส่วนวิธีการเจรจาแบบต่อรองและวิธีการแบบเจรจาแข่งขันถูกจำกัดให้นำมาใช้เฉพาะสัญญาที่มีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาภูมิภาค การวางผังเมือง สถาปัตยกรรมวิศวกรรม หรืองานประเภทอื่นที่มีความยุ่งยากทางเทคนิคเท่านั้น ส่วนในการตัดสินใจที่ได้รับคัดเลือกให้เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐนั้นหน่วยงานสามารถพิจารณาตามหลักเกณฑ์ข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด (MEAT) ประกอบกับราคาต่ำสุดได้ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่ามีแนวทางการปฏิบัติที่สอดคล้องกับ EU Directives ทั้งสองฉบับ

นอกจากนี้ประเทศฝรั่งเศส ยังสนับสนุนการรวมจัดหาพัสดุโดยมีทั้งการจัดตั้งองค์กรจัดหาพัสดุกึ่งกลาง (Central Purchasing Body: CPB) เพื่อทำหน้าที่จัดหาพัสดุแทนหน่วยงานของรัฐต่างๆ ซึ่งองค์กรนี้ชื่อว่า “State’s Purchasing Department” มีความเชี่ยวชาญในการจัดหาพัสดุหลายประเภทให้หน่วยงานของรัฐบาล อีกทั้ง หากหน่วยงานของรัฐไม่ต้องการจัดซื้อผ่าน State’s Purchasing Department ก็ยังสามารถจัดตั้งคณะจัดซื้อโดยประกอบด้วยหัวหน้าหน่วยงานของรัฐส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่น บุคคลธรรมดา องค์กรของรัฐที่มีลักษณะพาณิชย์ และกลุ่มองค์กรเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public interest group) เพื่อจัดทำข้อตกลงการจัดตั้ง (Founding agreement) ที่กำหนดกระบวนการจัดหาพัสดุที่สอดคล้องกับ PPCC และกำหนดอำนาจในการควบคุมดูแลคณะบุคคลดังกล่าว¹¹⁸ ขั้นตอนในการจัดตั้งคณะจัดซื้อมี 2 ประการ คือ ประการแรก องค์กรต่างๆ ที่มา

¹¹⁷ Code des marchés publics.Sec 2, 134, 135.

¹¹⁸ Code des marchés publics.Sec 8.

รวมกลุ่มกันจะต้องจัดทำข้อตกลงร่วมกัน โดยกำหนดความต้องการพัสดุที่จะดำเนินการจัดการ ประการที่สอง องค์กรต่างๆ ที่มาร่วมกันจะต้องคัดเลือกหัวหน้าคณะจัดซื้อคนหนึ่งจากสมาชิก ทั้งหมดเพื่อเป็นตัวแทนในการเจรจากับผู้ประกอบการภาคเอกชนต่อไป ซึ่งวิธีการนี้มักเกิดขึ้นใน บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกัน เช่น ขุดลอกคลองหรือก่อสร้างถนนที่ผ่านหลายพื้นที่

2.3) การควบคุมและตรวจสอบ

รัฐบาลประเทศฝรั่งเศสให้ความสำคัญในการปรับปรุงให้ PPCC มีเนื้อหาที่เข้าใจง่ายต่อการปฏิบัติตาม แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ ในปี พ.ศ. 2553 รัฐบาลจึงปรับปรุงระบบการเสนอราคาทางอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งให้ความสำคัญกับการเพิ่มช่องทางการตรวจสอบข้อมูลการเสนอราคา ให้กับประชาชน โดยให้บริษัทเอกชนรับหน้าที่เป็นผู้ดูแลระบบ (บริษัท Achatpublic.com) นอกจากนี้ยังเชื่อมโยงเครื่องข่ายให้องค์กร Union of Purchase เข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณไม่ให้เกิดการรั่วไหลอีกด้วย

3) ประเทศอิตาลี

ระบบการจัดการพัสดุภาครัฐของประเทศอิตาลีให้ความสำคัญกับหลักความคุ้มค่า Value for Money) โดยถือว่าการลงทุนด้านการพัสดุภาครัฐเป็นนโยบายหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ ภารกิจในด้านการจัดหาพัสดุจึงอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงการคลัง (เช่นเดียวกับประเทศไทย) ทั้งนี้ เพื่อประสิทธิภาพในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณและรักษาวินัยทางการคลังให้เกิดความคุ้มค่ามากที่สุด รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการจัดการพัสดุ ภาครัฐแบบรวมการ (Centralization) จนถือเป็นแบบอย่างของประเทศที่พัฒนาระบบการจัดการพัสดุ ภาครัฐสมัยใหม่ให้มีประสิทธิภาพสูงประเทศหนึ่งของโลก¹¹⁹

3.1) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกรจัดหาพัสดุ

การจัดการพัสดุภาครัฐของประเทศอิตาลี อยู่ภายใต้บังคับประมวลการจัดการพัสดุภาครัฐ (Public Procurement Code) เห็นชอบ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2549 ฉบับที่ 163 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2549 ซึ่งประมวลฯ ได้รวบรวมกฎหมายของอิตาลีที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุภาครัฐและการทำสัญญาเกี่ยวกับทรัพย์สินของภาครัฐเพื่อให้เป็นกฎหมายฉบับเดียวที่สะดวกต่อการใช้งาน นอกจากนี้ประมวลฯ ยังใช้ประโยชน์ในการควบคุมการ ออกกฏเกณฑ์ของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับผลประโยชน์ในทรัพย์สินของรัฐ เช่น การจัดซื้อ การทำ สัญญาจ้างเหมาบริการสาธารณะ หากกฏเกณฑ์ใดออกโดยขัดหรือแย้งกับประมวลฯ จะไม่มีผลใช้ บังคับทางกฎหมาย โดยหลักการที่สำคัญที่กำหนดไว้ในประมวลฯ ได้แก่ หลักความคุ้มค่า (Value

¹¹⁹ Albano, G. L., & Sparro, M. (2010). *Flexible strategies for centralized public procurement*. p.2.

for Money) และหลักการแข่งขันอย่างเสรี ซึ่งสอดคล้องกับสนธิสัญญาสหภาพยุโรปและ EU Directive โดยมีขอบเขตการใช้บังคับกับรัฐ หน่วยงานของรัฐส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมหาชน¹²⁰ นอกจากนี้ ยังใช้บังคับกับองค์กรเอกชนบางประเภท ได้แก่ หน่วยงานภาคเอกชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะและได้รับอุดหนุนงบประมาณจากรัฐ บริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนจำกัดที่ให้บริการสาธารณูปโภค ผู้รับสัมปทานงานด้านบริการ หน่วยงานที่ได้รับสิทธิพิเศษให้ดำเนินกิจการบางประเภทแต่เพียงผู้เดียว ทั้งนี้ ใช้บังคับครอบคลุมทุกประเภทสัญญาที่มีมูลค่าขั้นต่ำเกินกว่า 40,000 ยูโร สำหรับสัญญาจ้าง และ 20,000 ยูโร สำหรับสัญญาจัดหาสินค้าและบริการหากมีมูลค่าต่ำกว่าเกณฑ์ดังกล่าวหน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องจัดหาพัสดุตามวิธีการที่ประมวลฯ กำหนด

3.2) กระบวนการคัดเลือกคู่สัญญา

ประมวลการจัดหาพัสดุภาครัฐ (Public Procurement Code) ได้กำหนดให้ใช้วิธีจัดหา 3 วิธี ได้แก่ วิธีการแบบเปิด วิธีการแบบจำกัดคัดเลือก และวิธีการเจรจาต่อรอง ซึ่งมีกระบวนการสอดคล้องกับ EU Directive กำหนดไว้ ทั้งนี้ ในการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้เสนอราคา มีหลักเกณฑ์กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำร่างมาตรฐานทางเทคนิคเพื่อให้ผู้เข้าเสนอราคาเข้าร่วมได้อย่างเท่าเทียมโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมระหว่างผู้เสนอราคาด้วยกัน หน่วยงานเจ้าของสัญญาจะต้องกำหนดมาตรฐานซึ่งอาจทำได้โดยอ้างอิงมาตรฐานที่เป็นทางการและชัดเจน หรือ แนวทางการปฏิบัติและความจำเป็นในการทำงานที่มีความชัดเจนเพียงพอ การอ้างอิงถึงเครื่องหมายการค้าบางอย่างจะกระทำได้เฉพาะกรณีที่ไม่สามารถระบุข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องโดยการใช้คำศัพท์เฉพาะ ทั้งนี้ ไม่ว่ากรณีใด การอ้างอิงเครื่องหมายการค้าจะต้องใช้คำควบคู่ไปด้วยว่า “หรือเทียบเท่า”¹²¹ กรณีดังกล่าวหน่วยงานสามารถกำหนดหลักเกณฑ์การให้คะแนนคุณภาพของพัสดุหรืองานจ้างไว้ในเอกสารเชิญชวนได้เมื่อถึงขั้นตอนการคัดเลือกผู้ชนะในการเสนอราคา เจ้าหน้าที่จัดหาพัสดุสามารถตัดสินจากเกณฑ์ข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด (Most Economically Advantageous Tender: MEAT) ประกอบกับเกณฑ์ราคาต่ำสุด โดยผู้เสนอราคาอาจนำเสนอที่แตกต่างกันไปจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดถ้าหาก (1) การทำสัญญาขึ้นอยู่กับข้อเสนอราคาที่เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด และ (2) ประกาศเรื่องสัญญากำหนดอนุญาตให้มีข้อเสนอที่แตกต่างจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เป็นกรณีพิเศษ¹²²

¹²⁰ Public Procurement Code, Sec10.

¹²¹ Public Procurement Code, Sec 68.

¹²² Public Procurement Code, Sec 76.

นอกจากนี้ประมวลการจัดหาพัสดุภาครัฐ (Public Procurement Code) มาตรา 33 ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์เปิดโอกาสให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานในประเทศสามารถจัดหาพัสดุโดยผ่านทางองค์กรจัดซื้อส่วนกลาง¹²³ กฎหมายในประเทศอิตาลียังเปิดโอกาสให้ภาครัฐมอบอำนาจในการจัดตั้งองค์กรจัดซื้อส่วนกลางให้เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ทั้งนี้ อาจจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนจำกัดก็ได้โดยในปี ค.ศ. 1997 รัฐบาลได้จัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งอยู่ในกำกับดูแลของกระทรวงการคลังมีชื่อว่า “Consip” ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการควบคุมดูแลกระบวนการจัดหาพัสดุภาครัฐของหน่วยงานภาครัฐทุกประเภท¹²⁴ หลักการจัดหารวมมุ่งเน้นการลดภาระความสิ้นเปลืองของรัฐที่เกิดจากการจัดหาพัสดุไม่ว่าจะเป็นความสิ้นเปลืองด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์ หรือด้านเวลา และเพิ่มอำนาจต่อรองกับผู้เสนอราคาเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุที่มีคุณภาพสูงในราคาที่ยุติธรรม ตลอดจนสนับสนุนกระบวนการจัดหาพัสดุด้วยเทคนิคพิเศษต่างๆ เช่น ระบบสารสนเทศ การวิจัยตลาด นโยบายความร่วมมือระหว่างประเทศ เป็นต้น วิธีการปฏิบัติงานของ Consip ในขั้นตอนแรกจะทำหน้าที่รวบรวมความต้องการใช้ครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้าง งานจ้าง หรืองานบริการต่างๆ จากหน่วยงานภาครัฐทุกประเภททั่วประเทศ เพื่อจัดทำแผนการจัดหารวม โดยองค์กรประกอบที่ใช้ในการพิจารณารวมกลุ่มความต้องการที่หลากหลายเพื่อจัดหาครั้งเดียว ได้แก่ 1) องค์กรประกอบทางด้านพัสดุที่มีลักษณะเดียวกันหรือไม่ และ 2) องค์กรประกอบของระยะเวลาที่มีความต้องการใช้พัสดุดังกล่าวพร้อมกันหรือไม่เมื่อแบ่งกลุ่มการจัดหาได้แล้วในขั้นตอนที่สอง Consip จึงพิจารณาจากรูปแบบของสัญญาที่จะจัดทำว่ามีความเหมาะสมจะจัดทำในลักษณะใดจึงจะเกิดความคุ้มค่าและได้ประโยชน์ต่อภาครัฐมากที่สุด โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาแบ่งประเภทของสัญญา ดังนี้

¹²³ Public Procurement Code, Sec 33 กำหนดว่า “หน่วยงานเจ้าของสัญญาอาจได้มาซึ่งงาน สินค้า และบริการ โดยผ่านทางหน่วยงานจัดหาพัสดุดกลาง ที่จัดตั้งขึ้นหรือมีส่วนร่วมโดยหน่วยงานเดียวกัน.”

¹²⁴ Consip. สืบค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2556 จาก <http://www.consip.it/on-line/Home/Chisiamo.html> .

ตารางที่ 3.3 แสดงหลักเกณฑ์การแบ่งประเภทของสัญญา (Framework Agreement)¹²⁵

รูปแบบที่ 1	รูปแบบที่ 2
<ul style="list-style-type: none"> - สัญญาแบบเหมารวม* - คู่สัญญารายเดียว 	<ul style="list-style-type: none"> - สัญญาแบบแบ่งแยกผลสำเร็จของงาน - คู่สัญญารายเดียว
รูปแบบที่ 3	รูปแบบที่ 4
<ul style="list-style-type: none"> - สัญญาแบบเหมารวม - มีคู่สัญญาหลายราย** 	<ul style="list-style-type: none"> - สัญญาแบบแบ่งแยกผลสำเร็จของงาน - มีคู่สัญญาหลายราย

หมายเหตุ. * สัญญาแบบเหมารวมหมายถึงสัญญาที่คู่สัญญาจะต้องรับผิดชอบในเงื่อนไขความสำเร็จของงานที่กำหนดไว้ในสัญญาทุกประการ ซึ่งแตกต่างกับสัญญาแบบแบ่งแยกผลสำเร็จของงานซึ่งคู่สัญญาจะรับผิดชอบตามสัดส่วนของงานที่ได้รับและดำเนินการ

** กรณีการจัดหาครั้งใดมีมูลค่าสูงหรือลักษณะของงานมีรายละเอียดความซับซ้อนสูงจนเป็นที่คาดหมายได้ว่าคู่สัญญารายเดียวไม่สามารถดำเนินการตามสัญญาได้ Consip สามารถเลือกใช้สัญญาที่มีคู่สัญญาหลายรายในรูปแบบที่ 3 และ 4

การรวมการจัดหาโดยวิธีการแบ่งแยกตามประเภทของสัญญาข้างต้น เป็นการขยายโอกาสในการแข่งขันเสนอราคาให้เปิดกว้างและโปร่งใสมากยิ่งขึ้น เนื่องจากเป็นการลดอุปสรรคทางด้านพื้นที่ในการเข้าถึงการเสนอราคาของผู้ประกอบการที่อยู่ห่างไกลหน่วยงานภาครัฐหลายแห่งๆ ให้สามารถเข้าร่วมการเสนอราคาได้ที่ Consip ซึ่งมีระบบสารสนเทศอิเล็กทรอนิกส์ช่วยอำนวยความสะดวก เมื่อจำนวนผู้เข้าร่วมในการเสนอราคามีมากขึ้น ความหลากหลายของข้อเสนอที่ได้รับจากผู้เสนอราคาในภาพรวมย่อมมีมากขึ้นตามไปด้วย¹²⁶ ส่งผลให้ Consip สามารถเลือกจัดทำสัญญาให้เหมาะสมกับลักษณะของพัสดุหรืองานจ้างได้หลากหลายรูปแบบมากยิ่งขึ้น¹²⁷

¹²⁵ Albano, G. L., & Sparro, M. เล่มเดิม. หน้า 17-18.

¹²⁶ แหล่งเดิม.

¹²⁷ ตัวอย่างเช่น Government-Wide Acquisition Contracts (GWAC), Indefinite Delivery Contracts (IDC), Indefinite Quantity Contracts (IQC) และ Multiple Award Schedules (MAS).

3.3) การควบคุมและตรวจสอบ

นอกเหนือจากการควบคุมตรวจสอบจากองค์กรจัดซื้อส่วนกลางและจากภาคประชาชนแล้ว องค์กรตุลาการถือเป็นอีกหนึ่งองค์กรที่มีบทบาทอย่างมากในการตรวจสอบการจัดหาพัสดุภาครัฐ เนื่องจากบทบัญญัติใน Public Procurement Code กำหนดหลักเกณฑ์เยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนให้ผู้ได้รับความเสียหายเพียงเล็กน้อย ผู้เสียหายจึงมักจะนำข้อพิพาทมาฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งแบ่งข้อพิพาทออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกคือข้อพิพาททางปกครอง คือ การอุทธรณ์ว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติผิด Public Procurement Code ในมาตราต่างๆ สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ต่อศาลปกครองส่วนภูมิภาคที่มีเขตอำนาจ โดยที่คำพิพากษาของศาลสามารถอุทธรณ์ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (Consiglio di Stato) ได้ต่อไป และประเภทที่สองคือข้อพิพาททางสัญญา ซึ่งเกี่ยวกับการอ้างสิทธิตามเงื่อนไขในสัญญาซึ่งต้องใช้กฎเกณฑ์ตามกฎหมายแพ่งตัดสินผู้เสียหายสามารถนำข้อพิพาทฟ้องต่อศาลแพ่ง ทั้งนี้ ประชาชนทั่วไปที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายยังสามารถร้องทุกข์เป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานาธิบดีแห่งประเทศอิตาลี ภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งคำตัดสินของประธานาธิบดีจะถือเป็นที่สุด