

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทยและแนวทางแก้ไขปัญหา

หลักการในการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทยนั้น จะต้องปฏิบัติตามระเบียบ หรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุลากหลายฉบับด้วยกัน ซึ่งใช้บังคับกับส่วนราชการประเภทต่างๆ แตกต่างกันไป แต่เมื่อพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายและเนื้อหาของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุทุกฉบับล้วนไม่แตกต่างกันกล่าวคือ ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุทุกฉบับ มีสถานะเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารเพื่อต้องการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้หน่วยงานภาครัฐยึดถือเป็นแบบแผนหรือที่เรียกว่า “กฎหมายของฝ่ายบริหาร” หรือ “กฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย” ซึ่งใช้บังคับภายในฝ่ายปกครองและในส่วนของเนื้อหาของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับล้วนมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งใช้บังคับกับหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นแม่แบบในการวางข้อกำหนดกฎเกณฑ์อันเป็นการส่งผลให้ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุทุกฉบับมีเจตนารมณ์ที่สอดคล้องกัน กล่าวคือ ในการจัดหาพัสดุของทางราชการจะต้องเป็นไปด้วยความเปิดเผย โปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรม อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงการใช้งบประมาณแผ่นดินอย่างคุ้มค่ามีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาผู้เขียนพบว่า การจัดหาพัสดุของส่วนราชการยังคงมีปัญหาในการบังคับใช้ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ข้างต้นเป็นสาเหตุทำให้เกิดอุปสรรคต่อการบริการสาธารณะของส่วนราชการต่างๆ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อการพัฒนากระบวนการของประเทศไทยในภาพรวมอีกด้วย ผู้เขียนขอจำแนกการวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไข ดังนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลยพินิจที่มากเกินไปและความพหุและแนวทางแก้ไขปัญหา

ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการทุกฉบับมีเนื้อหาที่ไม่แตกต่างกันเนื่องจากทุกฉบับล้วนมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เป็นแม่แบบในการร่างจึงทำให้ลักษณะของการใช้บังคับระเบียบหรือข้อบัญญัติแต่ละฉบับ มีสภาพปัญหาเดียวกัน กล่าวคือ ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลยพินิจมากเกินไป โดยมียาละเอียด ดังนี้

4.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลยพินิจที่มากเกินไป

เมื่อพิจารณาจากระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการทุกระดับพบว่าในแต่ละชั้นตอนล้วนมีการกำหนดเนื้อหาของระเบียบหรือข้อบัญญัติ¹ ที่มีลักษณะเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับพัสดุสามารถใช้ดุลยพินิจในการดำเนินการจัดหาพัสดุ ได้อย่างอิสระ ซึ่งชั้นตอนที่มีปัญหา ได้แก่

1) ปัญหาในขั้นตอนการเตรียมการและการประกาศจัดหาพัสดุ

1.1) การใช้ดุลยพินิจในการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่ต้องการจัดหาและคุณสมบัติของผู้เสนอราคา

กระบวนการเริ่มต้นในการจัดหาพัสดุ โดยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุจะต้องทำการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่ต้องการจัดหาว่าพัสดุดังกล่าวจะต้องมีขนาด ประเภท หรือ ชนิดอย่างไร และกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาตามความต้องการของหน่วยงานว่าผู้เสนอราคาที่มีสิทธิจะได้รับการคัดเลือกจะต้องมีคุณสมบัติอย่างไร โดยระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุทุกระดับเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถใช้ดุลยพินิจกำหนดได้เองตามความต้องการโดยคำนึงถึงความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ของหน่วยงานถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติผู้มีอำนาจในการควบคุมการปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับ เช่น คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ปลัดกระทรวงมหาดไทย ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 จะทำการกำหนดแบบมาตรฐานเพื่อให้หน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบว่าด้วยการพัสดุดังกล่าว นำมาใช้เป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่หากหน่วยงานที่จัดหาพัสดุเห็นว่ามี ความจำเป็นที่ต้องการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาให้แตกต่างไปจากแบบมาตรฐาน ก็สามารถทำได้¹ ดังนั้น ในขั้นตอนของการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่ต้องการจัดหาและคุณสมบัติของผู้เสนอราคาจึงถือเป็นดุลยพินิจที่หน่วยงานที่จัดหาพัสดุสามารถกำหนดได้ตามความต้องการ โดยมีได้มีหลักเกณฑ์วิธีการหรือแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานในการใช้ดุลยพินิจ กรณีดังกล่าวหากผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุมีเจตนาทุจริตแต่เริ่มแรกย่อมสามารถใช้ดุลยพินิจในการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่ต้องการจัดหาและคุณสมบัติของผู้เสนอราคาเพื่อเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องของตนเองได้²

¹ หนังสือคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ที่ กค (กวพอ) 0421.3/24444 ลงวัน 19 มิถุนายน 2555.

² โปรดศึกษาเพิ่มเติมในภาคผนวก ก. กรณีศึกษาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐ เรื่องที่ 1.

1.2) การเลือกวิธีการจัดหาพัสดุ

ในการจัดหาพัสดุส่วนราชการสามารถใช้ดุลยพินิจในการเลือกวิธีการจัดหาได้ตามความเหมาะสมแห่งวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน³ โดยระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการแต่ละฉบับมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ส่วนราชการวางแผนการจัดหาพัสดุในระยะยาวเพื่อประเมินความเหมาะสมในการใช้ดุลยพินิจเลือกวิธีการจัดหาพัสดุของเจ้าหน้าที่กรณีดังกล่าวย่อมเกิดปัญหาในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุที่สามารถเลือกวิธีการที่เอื้อประโยชน์แก่พวกพ้องตนเองได้ เช่น การใช้ดุลยพินิจในการเลือกใช้วิธีการซื้อรถยนต์แทนการเช่ารถยนต์เพื่อเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องของตนเองที่เป็นผู้จำหน่ายรถยนต์ที่หน่วยงานต้องการ เป็นต้น นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงบประมาณให้เกิดความประหยัดคุ้มค่า เนื่องจากส่วนราชการมักจะเลือกใช้วิธีการจัดซื้อซึ่งเป็นวิธีการจัดหาพัสดุที่สิ้นเปลืองงบประมาณมากที่สุดเพราะพัสดุย่อมมีราคาสูงกว่าการจัดหาด้วยการเช่า อีกทั้งพัสดุยังสามารถเสื่อมราคา ส้าสมัย และเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บมากกว่าเลือกใช้วิธีการเช่าหรือยืม

1.3) การประกาศเชิญชวนให้เข้าร่วมการเสนอราคาในวิธีการสอบราคา

ขั้นตอนดังกล่าวในวิธีสอบราคาระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการทุกฉบับกำหนดให้เจ้าหน้าที่พัสดุส่งประกาศเผยแพร่การสอบราคาและเอกสารสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นโดยตรง หรือโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้กับให้ปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคาไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการของส่วนราชการนั้น เมื่อพิจารณาจากหลักการดังกล่าวจะเห็นได้ว่าระเบียบหรือข้อบัญญัติมิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าในการเผยแพร่การสอบราคาจะต้องแจ้งข้อมูลให้ผู้เสนอราคาทราบกี่ราย คำว่า “มากที่สุด” จึงเป็นถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง (Indefinite Legal Concept; Unbestimmter Rechtsbegriff) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถใช้ดุลยพินิจที่จะแจ้งข้อมูลดังกล่าวแก่ผู้เสนอราคากี่รายก็ได้ ซึ่งปัญหาในทางปฏิบัติมักพบว่าเจ้าหน้าที่ใช้ช่องว่างที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติฯ ให้อำนาจในการใช้ดุลยพินิจดังกล่าวด้วยการส่งไปรษณีย์แจ้งเอกชนผู้เสนอราคาจำนวนสามถึงสี่รายโดยเลือกเฉพาะกลุ่มของผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์กับตัวเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานผู้จัดหาพัสดุ ส่งผลให้ในการสอบราคาครั้งนั้นจะไม่มีผู้เสนอราคารายอื่นๆ ที่สามารถเข้าร่วมการสอบราคาได้ อีกทั้งในส่วนราชการที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบหรือข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุที่แตกต่างกัน การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่จึงย่อมแตกต่างกันเป็นอย่างมาก จากการศึกษาพบว่าในการจัดหาพัสดุของ

³ หนังสือคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ ที่ กค (กวพ) 0421.3/23777 ลงวันที่ 18 เมษายน 2555.

⁴ คำสั่งที่ ร.333/2548 คำร้องที่ ร.731/2547.

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมักจะเผยแพร่ข้อมูลการสอบราคาให้เอกชนผู้สนใจไม่เกินสิบรายซึ่งถือว่าน้อยกว่าการดำเนินการของส่วนราชการที่มักจะดำเนินการเผยแพร่ข้อมูลการสอบราคาแก่เอกชนผู้สนใจมากกว่าสิบราย และยังมีคดีฟ้องร้องต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมาก⁵

1.4) การแบ่งซื้อแบ่งจ้าง

ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุทุกฉบับได้กำหนดให้ใช้วงเงินที่ส่วนราชการได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นหลักเกณฑ์ในการเลือกใช้วิธีการจัดหา เช่น วงเงินตั้งแต่ 2,000,000 บาท ให้ใช้วิธีประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น เพื่อป้องกันเจ้าหน้าที่หลีกเลี่ยงการจัดการพัสดุโดยวิธีแข่งขันราคาและการตรวจสอบ การที่ส่วนราชการแบ่งวงเงินที่ได้รับจัดสรรออกเป็นหลายวงเงินเพื่อทำให้วิธีซื้อหรือจ้างเปลี่ยนไปหรือเพื่อให้อำนาจอนุมัติสั่งซื้อสั่งจ้างเปลี่ยนไปจึงเป็นกรณีที่ต้องห้าม แต่เนื่องจากในทางปฏิบัติของการจัดสรรเงินงบประมาณให้ส่วนราชการต่างๆ สำนักงบประมาณหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดสรรเงินงบประมาณจะจัดสรรงบประมาณเป็นรายโครงการซึ่งมีวงเงินรวมประกอบไปด้วยรายจ่ายต่างๆ จำนวนหลายรายการ ซึ่งแต่ละรายการมีคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุแตกต่างกัน เช่น ในวงเงินโครงการก่อสร้างอาคาร 10,000,000 บาท หนึ่งโครงการ ประกอบไปด้วยค่าก่อสร้าง 5,000,000 บาท ค่าตกแต่งภายใน 3,000,000 บาท ค่าระบบนิรภัย 100,000 บาท ค่าสุขภัณฑ์ 500,000 บาท ค่าเครื่องใช้สำนักงาน 1,000,000 บาท ฯลฯ เป็นต้น ในการใช้งบประมาณเพื่อจัดหาพัสดุ ส่วนราชการจึงต้องเลือกใช้วิธีการจัดหาพัสดุให้เหมาะสมกับลักษณะ ประเภท หรือชนิดของพัสดุเนื่องจากคุณลักษณะของพัสดบบางประเภทไม่สามารถใช้วิธีการจัดหาร่วมกับพัสดุประเภทอื่นๆ ที่อยู่ใวงเงินเดียวกันได้ เช่น การจัดหาผู้รับจ้างที่มีความชำนาญเฉพาะด้านมาตกแต่งห้องประชุมไม่สามารถจัดหาโดยใช้วิธีการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ร่วมกับการจัดหาผู้รับจ้างก่อสร้างอาคารได้ เป็นต้น ดังนั้น ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจึงสามารถแบ่งวงเงินที่ได้รับจัดสรรบางส่วนตามความเหมาะสมเพื่อจัดหาพัสดบบางรายการที่ไม่สามารถจัดหาร่วมกับพัสดুরายการอื่นๆ ได้⁶

กรณีดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าการบังคับใช้ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุเรื่องการห้ามส่วนราชการแบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยพิจารณาจากวงเงินที่ได้รับจัดสรรเป็นหลักไม่สอดคล้องกับสภาพการใช้งบประมาณในการจัดหาพัสดุของส่วนราชการตามความเป็นจริงที่จำเป็นต้องพิจารณาคัดเลือกวิธีการจัดหาพัสดุให้เหมาะสมกับคุณลักษณะของพัสดุที่ต้องการ ส่งผลให้ส่วนราชการสามารถอ้างข้อเท็จจริงและเหตุผลต่างๆ ในการแบ่งวงเงินที่ได้รับจัดสรรเพื่อให้สามารถจัดหาพัสดุ

⁵ โปรดศึกษาเพิ่มเติมในภาคผนวก ก กรณีศึกษาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐ เรื่องที่ 2.

⁶ โปรดศึกษาเพิ่มเติมในภาคผนวก ก กรณีศึกษาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐ เรื่องที่ 3.

ต่อไปคำว่าแบ่งซื้อแบ่งจ้างจึงกลายเป็นถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง (Indefinite Legal Concept; Unbestimmter Rechtsbegriff) ซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลยพินิจในการตีความได้อย่างกว้างขวาง ส่วนราชการที่จะดำเนินการจัดหาพัสดุจึงสามารถที่จะใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาว่าหน่วยงานของตนมีเหตุผล ความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการแบ่งวงเงินที่จะใช้ในการจัดซื้อหรือจัดจ้างเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ ส่งผลให้การลวงเงินในการซื้อหรือจ้างของส่วนราชการเป็นดุลยพินิจที่หน่วยงานสามารถพิจารณาดำเนินการได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้การใช้ดุลยพินิจดังกล่าวจะต้องพิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นของแต่ละหน่วยงานที่มีความแตกต่างกัน ส่วนราชการจึงสามารถอ้างเหตุผลความจำเป็นต่างๆเพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามระเบียบได้

2) ปัญหาในการพิจารณาคูณสมบัติเบื้องต้นของผู้เสนอราคา

การพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาโดยวิธีการสอบราคา ประกวดราคา หรือวิธีการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุทุกฉบับ กำหนดให้หน่วยงานที่จัดหาพัสดุดูตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคาและความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารหลักฐานต่างๆ แล้วจึงทำการคัดเลือกผู้เสนอการรายที่ถูกต้องตามเงื่อนไขที่ได้ประกาศให้ผ่านเข้ากระบวนการเสนอราคาในขั้นตอนต่อไปแต่ในกรณีที่ผู้เสนอราคาเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในส่วนที่มีสาระสำคัญเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถใช้ดุลยพินิจส่วนตัววินิจฉัยว่าความแตกต่างนั้นไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกัน หรือเป็นการผิดพลาดเล็กน้อยเพื่อผ่อนปรนให้ผู้เสนอการรายนั้นสามารถเข้าร่วมการเสนอราคาในขั้นตอนต่อไปได้ ซึ่งระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการแต่ละฉบับมิได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการหรือแนวทางปฏิบัติเอาไว้ให้ชัดเจนว่ากรณีใดเป็นข้อผิดพลาดเล็กน้อยไม่เป็นสาระสำคัญและไม่กระทบต่อความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้เสนอการรายอื่นจึงก่อให้เกิดปัญหาในการตีความและการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ที่มีเจตนาทุจริตสามารถใช้ดุลยพินิจตีความว่าผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกับเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานมีข้อผิดพลาดเพียงเล็กน้อยและไม่กระทบต่อความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้เสนอการรายอื่น แต่หากผู้เสนอการรายใดมิใช่พวกพ้องของตนก็สามารถใช้ดุลยพินิจตีความว่าข้อบกพร่องในลักษณะเดียวกันของผู้เสนอการรายนั้นเป็นข้อบกพร่องในสาระสำคัญไม่สามารถผ่อนปรนให้ผ่านการพิจารณาคูณสมบัติเบื้องต้นได้ซึ่งเท่ากับเป็นการกีดกันผู้เสนอการรายให้มีน้อยรายและยังเป็นการกระทำเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับผู้เสนอการรายใดรายหนึ่งกรณีดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าเพื่อให้ความเป็นธรรมกับผู้เสนอการรายทุกราย หน่วยงานที่จัดหาพัสดุดูควรถือว่าการประกาศสอบราคา ประกวดราคา หรือประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เงื่อนไขใดๆ ที่จะกำหนดลงไปในการประกาศจะต้องเป็นเงื่อนไขที่มีความจำเป็นและเป็นสาระสำคัญเท่านั้น

หากผู้เสนอราคารายใดมีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตรงตามเงื่อนไขที่ประกาศคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกจะต้องตัดสิทธิมิให้เข้าร่วมการเสนอราคา โดยยึดถือประกาศเป็นเกณฑ์มาตรฐานกลางในการพิจารณาให้ผู้เสนอราคารายใดไม่ผ่านคุณสมบัติโดยเคร่งครัด⁷

3) ปัญหาในขั้นตอนการพิจารณาผลการจัดหาพัสดุ

ขั้นตอนนี้ระเบียบได้เปิดโอกาสให้ส่วนราชการที่จัดหาพัสดุสามารถใช้ดุลยพินิจในการยกเลิกการจัดหาพัสดุทั้งกระบวนการ แม้กระบวนการจัดหาที่ล่วงมาแล้วจะต้องตามระเบียบข้อบัญญัติและกฎหมายทุกประการก็ตาม เนื่องจากการยกเลิกการจัดหาพัสดุเป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการที่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาออกคำสั่งยกเลิกการจัดหาพัสดุได้เองโดยพิจารณาประกอบระเบียบข้อบัญญัติและกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามควรแก่กรณี⁸ โดยมีรายละเอียดต่อไปนี้⁹

3.1) กรณีที่การสอบราคามีผู้เข้าร่วมการเสนอราคาหรือมีผู้เสนอราคาที่เข้าร่วมการเสนอราคาหลายรายแต่ผ่านคุณสมบัติตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคาเพียงรายเดียว ถึงแม้ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุจะกำหนดหลักเกณฑ์ว่า “ให้คณะกรรมการดำเนินการพิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างของผู้เสนอราคารายดังกล่าว และเสนอให้ซื้อหรือจ้างต่อหัวหน้าส่วนราชการต่อไป” แต่เนื่องจากเนื้อหาของระเบียบหรือข้อบัญญัติขาดความชัดเจนว่าคำสั่งยกเลิกการสอบราคาซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งจะสามารถมีได้ในกรณีใดบ้างในทางปฏิบัติ ส่วนราชการจึงสามารถอ้างข้อเท็จจริงต่างๆ เช่น ส่วนราชการผู้จัดหาพัสดุไม่สามารถเปรียบเทียบส่วนต่างราคากับผู้ประกอบการรายอื่นๆ ราคาที่ได้จึงอาจเป็นราคาที่สูงเกินควรหากเปรียบเทียบกับราคาต่ำสุดที่คาดว่าจะได้ในการสอบราคาที่มีการแข่งขันราคากัน เป็นต้น เพื่อนำมาใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งยกเลิกการสอบราคาได้ กรณีดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสนอราคาที่มีได้เป็นพรรคพวกที่มีผลประโยชน์ร่วมกันกับเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานผู้ทำการจัดหาพัสดุ เมื่อผู้เสนอราคารายดังกล่าวผ่านการคัดเลือกตามคุณสมบัติหรือเป็นผู้เข้าร่วมการสอบราคาเพียงรายเดียว เจ้าหน้าที่ย่อมสามารถใช้ดุลยพินิจดังกล่าวในการไม่รับราคาและยกเลิกการสอบราคาครั้งนั้น เพื่อกีดกันผู้เสนอราคาที่มีใช้พวกพ้องของตนเองซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดแย้งต่อเจตนารมณ์ของระเบียบหรือข้อบัญญัติฯ ทุกฉบับ

⁷ โปรดศึกษาเพิ่มเติมในภาคผนวก ก กรณีศึกษาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐ เรื่องที่ 4.

⁸ หนังสือคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ ที่ กค (กวพ) 0421.3/14122 ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2551.

⁹ โปรดศึกษาเพิ่มเติมในภาคผนวก ก กรณีศึกษาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐ เรื่องที่ 5.

3.2) กรณีที่เสร็จสิ้นการจัดหาพัสดุในทุกวิธีแล้ว หากส่วนราชการเห็นว่ากรับราคา ผู้เสนอราคาที่ได้รับคัดเลือกจะเป็นการทำให้ทางราชการเสียประโยชน์ ส่วนราชการสามารถหยิบยกข้อเท็จจริงต่างๆ เพื่อใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งยกเลิกการจัดหาพัสดุได้ ถึงแม้ว่าการจัดหาพัสดุดังกล่าวจะดำเนินการ โดยถูกต้องระเบียบหรือกฎหมายทุกชั้นตอนก็ตาม เนื่องจากระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการทุกฉบับมิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือข้อห้ามในการออกคำสั่งยกเลิกการเสนอราคาไว้โดยเฉพาะ จึงส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถใช้ดุลยพินิจออกคำสั่งยกเลิกการจัดหาพัสดุได้โดยอิสระ

จากเนื้อหาของระเบียบว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและหน่วยงานที่จัดหาพัสดุสามารถใช้อำนาจดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งที่ถูกต้องแล้วอำนาจดุลยพินิจควรให้สิทธิของเจ้าหน้าที่มีอำนาจตัดสินใจอยู่ในกรอบและขอบเขตที่เหมาะสม เช่น ตัดสินใจว่าจะมีคำสั่งหรือไม่มีคำสั่งทางปกครอง หรือตัดสินใจเลือกวิธีการในการดำเนินการด้วยวิธีหนึ่งวิธีใดจากที่กฎหมายกำหนดไว้หลายวิธี เป็นต้น แต่จากสภาพปัญหาในการใช้อำนาจดุลยพินิจตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นการใช้ดุลยพินิจที่ไม่มีหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่จะนำมาควบคุมขอบเขตการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน หรือเรียกว่าเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยอิสระ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานผู้บังคับบัญชา และองค์กรที่มีอำนาจควบคุมการจัดหาพัสดุภาครัฐ ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าการใช้ดุลยพินิจดังกล่าวอยู่ภายในกรอบของกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายหรือกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นหรือไม่ จึงเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่มีเจตนาทุจริตสามารถใช้ดุลยพินิจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องได้ซึ่งขัดต่อหลักความ โปร่งใสและหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้ การกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานย่อมไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อระเบียบหรือข้อบัญญัติฯ เนื่องจากเนื้อหาเปิดโอกาสให้สามารถกระทำได้หรืออาจกล่าวได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถกระทำการด้วยเจตนาทุจริตโดยถูกต้องตามกฎหมาย

4.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลยพินิจที่มากเกินไป

1) แนวทางแก้ไขปัญหานั้นขั้นตอนการเตรียมการและการประกาศจัดหาพัสดุ

1.1) การกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่ต้องการจัดหาและคุณสมบัติของผู้เสนอราคา เมื่อพิจารณาจากระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการแต่ละฉบับพบว่าขั้นตอนการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่ต้องการจัดหาและคุณสมบัติของผู้เสนอราคาซึ่งถือเป็นขั้นตอนแรกที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการเตรียมการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ กลับมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการหรือแนวทางปฏิบัติไว้ในระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการแต่ละฉบับ จึงทำให้เจ้าหน้าที่

ผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุสามารถใช้ดุลยพินิจได้โดยอิสระในการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุและคุณสมบัติของผู้เสนอราคาเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับผู้เสนอราคารายใดรายหนึ่ง ดังนั้นจึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะและคุณสมบัติของผู้เสนอราคาซึ่งควรมีหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับต้นแบบกฎหมาย (Model Law) ของ Uncitral เช่นเดียวกับที่ประเทศสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปได้นำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ โดยแยกหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติออกเป็นสองประการ ดังนี้

ประการแรก หลักการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ให้กำหนดได้เฉพาะคุณสมบัติทั่วไปที่จำเป็นจะต้องใช้ในการปฏิบัติตามสัญญาเท่านั้น ได้แก่ วิชาชีพ เทคนิคทางความชำนาญ พิเศษ แหล่งเงินทุนสนับสนุน หลักประกันความเสียหาย จำนวนบุคลากร เป็นต้น สิ่งใดที่ไม่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการปฏิบัติตามสัญญาไม่สามารถกำหนดได้

ประการที่สอง หลักการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่ต้องการจัดหาห้ามกำหนดยี่ห้อของสินค้าหรือบริการ ชื่อ สิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าโดยเด็ดขาดแต่มีข้อยกเว้นในกรณีที่ส่วนราชการมีความต้องการสินค้าหรือบริการใดแต่ไม่สามารถกำหนดคุณลักษณะเฉพาะตามหลักการข้างต้นได้ ให้ส่วนราชการกำหนดยี่ห้อของสินค้าหรือบริการ ชื่อ สิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าได้ตามความต้องการแต่จะต้องใส่เงื่อนไขเพิ่มเติมว่า “หรือเทียบเท่า” เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายอื่นๆ สามารถเข้าร่วมการเสนอราคาได้

1.2) การเลือกวิธีการจัดหาพัสดุ เมื่อพิจารณาจากระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการแต่ละฉบับพบว่า มิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการหรือแนวทางปฏิบัติในการเลือกวิธีการจัดหาพัสดุว่ากรณีใดที่ควรใช้วิธีการซื้อ การเช่า หรือการยืมไว้แต่อย่างใด ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุและหน่วยงานที่จัดหาพัสดุสามารถใช้ดุลยพินิจในการเลือกวิธีการจัดหาพัสดุเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการรายหนึ่งรายใดได้โดยอิสระ เนื่องจากการเลือกวิธีการจัดหาพัสดุเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาถึงความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณและปัจจัยทางด้านทรัพย์สินของส่วนราชการแต่ละแห่งประกอบการใช้ดุลยพินิจ ดังนั้น เพื่อจำกัดอำนาจการใช้ดุลยพินิจในการเลือกวิธีการจัดหาพัสดุของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและหน่วยงานที่จัดหาพัสดุให้การใช้งบประมาณเกิดประโยชน์ในระยะยาวและป้องกันการเอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการรายหนึ่งรายใด รัฐบาลจึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้ส่วนราชการใดที่ต้องการจัดหาพัสดุที่มีวงเงินตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไปให้หัวหน้าส่วนราชการส่งรายงานแสดงเหตุผลและความจำเป็น ประกอบกับแผนการจัดหาพัสดุที่มีลักษณะเดียวกันในอดีต ประเมินการค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการใช้พัสดุในระยะยาว เช่น ค่าซ่อมบำรุง ค่าจัดเก็บ เป็นต้น เสนอต่อหน่วยงานกลางเพื่อตรวจสอบถึงความเหมาะสมในการใช้ดุลยพินิจเลือกวิธีการจัดหาโดยพิจารณา

ถึงความคุ้มค่าและการเปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีก่อนที่จะเริ่มดำเนินการจัดหา ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการดำเนินงานของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ The Federal Acquisition Regulation (FAR) กำหนดว่าในกรณีการจัดหาพัสดุที่มีมูลค่าสูงหรือใช้วิธีที่ไม่แข่งขันราคาให้ส่วนราชการที่จัดหาพัสดุรายงานข้อเท็จจริงต่อหน่วยงานกลาง (GSA) เพื่อตรวจสอบดุลยพินิจอีกชั้นหนึ่ง

1.3) การประกาศเชิญชวนให้ผู้สนใจเข้าร่วมการเสนอราคาในวิธีการสอบราคา เนื่องจากระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการทุกฉบับกำหนดให้ประกาศเชิญชวนด้วยวิธีการส่งไปรษณีย์ให้กับผู้ประกอบการในจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ จึงทำให้เกิดช่องว่างในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุที่สามารถเลือกส่งไปรษณีย์เชิญชวนหรือไม่เชิญชวนผู้ประกอบการรายใดก็ได้ กรณีดังกล่าวส่งผลให้การจัดหาพัสดุภาครัฐไม่เป็นไปโดยเปิดเผยโปร่งใสและเปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมโดยแท้จริง ซึ่งขัดกับหลักความโปร่งใสและหลักธรรมาภิบาล ประกอบกับเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับการจัดหาพัสดุโดยวิธีการแข่งขันราคาในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประมวลกฎหมายว่าด้วยการจัดหาพัสดุของรัฐบาลกลาง The Federal Acquisition Regulation (FAR) ข้อ 9.104-1 มิได้กำหนดให้ส่วนราชการทำการเผยแพร่ประกาศสอบราคาด้วยการส่งไปรษณีย์และปิดประกาศ ณ ที่ทำการของส่วนราชการที่จัดหาเท่านั้น แต่ FAR กำหนดให้เผยแพร่ประกาศสอบราคาด้วยการส่งไปรษณีย์และปิดประกาศ ณ ที่ทำการของส่วนราชการที่จัดหาควบคู่ไปกับลงประกาศในสื่อสาธารณะอื่นๆ ที่ประชาชนสามารถติดตามข้อมูลได้อย่างทั่วถึง ได้แก่ หนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ทางการค้า และปิดประกาศในที่สาธารณะดังนั้น จึงควรกำหนดให้หน่วยงานที่จัดหาพัสดุโดยวิธีสอบราคาเผยแพร่ประกาศสอบราคาทางอินเทอร์เน็ตในเว็บไซต์ของหน่วยงานที่จัดหาพัสดุและเว็บไซต์ของหน่วยงานกลางแทน เนื่องจากการเผยแพร่ประกาศสอบราคาในระบบอินเทอร์เน็ตสามารถเข้าถึงประชาชนได้เป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดความโปร่งใส และป้องกันการใช้ดุลยพินิจในทางมิชอบของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4) การแบ่งซื้อแบ่งจ้าง เป็นข้อห้ามตามหลักเกณฑ์ที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุกำหนดให้ใช้วงเงินงบประมาณที่ส่วนราชการได้รับจัดสรรคัดเลือกวิธีการจัดหา ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกวิธีการจัดหาพัสดุที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการจัดหาพัสดุดตามความเป็นจริงที่จำเป็นจะต้องใช้คุณลักษณะเฉพาะเป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกวิธีการจัดหาพัสดุที่เหมาะสม ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจึงสามารถให้ดุลยพินิจโดยการอ้างเหตุผลความและจำเป็นต่างๆ เพื่อหลีกเลี่ยงวิธีการจัดหาที่ต้องมีการแข่งขันราคาไปใช้วิธีการจัดหาที่ไม่ต้องมีการแข่งขันราคาและหลีกเลี่ยงการถูกตรวจสอบโดยผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งซื้อจ้างดังนั้น ในการจัดหา

พัสดุของส่วนราชการจึงควรใช้หลักเกณฑ์ของประเภทสินค้าและบริการในการเลือกวิธีการจัดหาพัสดุแทนการใช้วงเงิน โดยการจัดทำบัญชีหมวดหมู่ประเภทของสินค้าและบริการที่มีอยู่ในท้องตลาดซึ่งจะจำแนกออกเป็นสินค้าและบริการที่มีลักษณะเฉพาะที่ซับซ้อนและไม่ซับซ้อน หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าสินค้าและบริการที่ส่วนราชการต้องการมีลักษณะที่ไม่ซับซ้อนให้จัดหาโดยวิธีการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เนื่องจากมีผู้ประกอบการที่สามารถเข้าร่วมการเสนอราคาได้หลายราย แต่หากสินค้าและบริการที่ส่วนราชการต้องการมีลักษณะที่ซับซ้อนให้จัดหาโดยวิธีสอบราคา เนื่องจากมีผู้ประกอบการอยู่ในท้องตลาดน้อยรายไม่สามารถใช้วิธีการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ ส่วนวิธีพิเศษ วิธีกรณีพิเศษ วิธีตกลงราคาถือเป็นข้อยกเว้นที่สามารถดำเนินการได้หากมีเหตุผลปรากฏอย่างชัดเจน แต่แรกว่าไม่สามารถดำเนินการจัดหาตามสองวิธีข้างต้นได้

ทั้งนี้ การใช้หลักเกณฑ์ประเภทสินค้าและบริการในการกำหนดวิธีการจัดหาพัสดุถือเป็นหลักเกณฑ์ที่มีประสิทธิภาพและนิยมใช้ในการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในต่างประเทศ เนื่องจากสามารถป้องกันการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการเลือกไปใช้วิธีการจัดหาพัสดุที่มีการแข่งขันน้อยรายได้ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประมวลกฎหมายว่าด้วยการจัดหาพัสดุของรัฐบาลกลาง The Federal Acquisition Regulation (FAR) กำหนดให้การจัดหาพัสดุที่มีลักษณะไม่ซับซ้อนใช้วิธีการประกวดราคาแบบปิดซอง (Sealed Bidding) การจัดหาพัสดุที่มีลักษณะซับซ้อนใช้วิธีการตกลงราคา (Negotiation) และในกฎหมายการจัดหาพัสดุของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป หรือ EU Public Sector Directives และ EU Utilities Directives (EU Directives) กำหนดให้การจัดหาพัสดุที่มีลักษณะไม่ซับซ้อนใช้วิธีการแบบเปิด (Open Procedure) และวิธีการแบบจำกัดคัดเลือก (Restricted Procedure) หากมีลักษณะซับซ้อนให้ใช้วิธีแบบเจรจาต่อรอง (Negotiated Procedure) และวิธีการเจรจาแข่งขัน (Negotiated Dialogue Procedure)

2) แนวทางแก้ไขปัญหาในขั้นตอนการพิจารณาคูณสมบัติเบื้องต้น

การพิจารณาคูณสมบัติเบื้องต้นของผู้เสนอราคาระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุทุกฉบับมีเนื้อหาที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตีความว่าความบกพร่องของผู้เสนอราคารายใดถือว่าเป็นสาระสำคัญหรือไม่ หากมิใช่สาระสำคัญสามารถผ่อนปรนให้เข้าร่วมการเสนอราคาได้ต่อไปซึ่งถือเป็นช่องว่างให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลยพินิจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้เสนอราคารายใดรายหนึ่งได้โดยอิสระ ซึ่งขัดต่อหลักความโปร่งใสและหลักธรรมาภิบาล ดังนั้น ภาครัฐจึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่ส่วนราชการจะใช้ในการคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในประกาศเสนอราคาให้ชัดเจนดังเช่นแนวทางปฏิบัติของ FAR และ EU Directives ได้กำหนดไว้ กล่าวคือในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา เอกสารหลักฐานต่างๆ พัสดุ

ตัวอย่างเคตตาล็อก หรือแบบรูปราคาและรายละเอียดหากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานพบว่าผู้เสนอราคามีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ส่วนราชการได้กำหนดในประกาศจัดหาพัสดุมาตั้งแต่ต้นเจ้าหน้าที่จะต้องตัดสิทธิให้ผู้เสนอราคารายดังกล่าวไม่ผ่านการพิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้น เนื่องจากต้องตีความว่าเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศเสนอราคาจะต้องเป็นเงื่อนไขที่เป็นสาระสำคัญเท่านั้น เมื่อผู้เสนอราคาใดมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดจึงถือว่าบกพร่องในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถใช้ดุลยพินิจส่วนตัวผ่อนปรนได้หรือเจรจาต่อรองกับผู้เสนอราคาได้ ทั้งนี้ ในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ส่วนราชการจะใช้ในการคัดเลือกผู้เสนอราคา รัฐบาลควรจัดตั้งหน่วยงานกลางที่มีความเชี่ยวชาญ เพื่อทำหน้าที่จัดทำรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะที่เป็นมาตรฐานกลางสำหรับพัสดุหรืองานจ้างประเภทต่างๆ (สำหรับรายละเอียดเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานกลางผู้เขียนจะขออธิบายในลำดับถัดไป)

3) แนวทางแก้ไขปัญหาในขั้นตอนการพิจารณาผลการจัดหาพัสดุ

ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุมีการเปิดโอกาสให้ส่วนราชการสามารถใช้ดุลยพินิจในการยกเลิกการจัดหาพัสดุทั้งกระบวนการได้ถึงแม้จะปฏิบัติถูกต้องตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุทุกขั้นตอนแล้วก็ตาม ดังนั้น ในการจัดหาพัสดุภาครัฐ จึงควรจำกัดอำนาจการใช้ดุลยพินิจของหัวหน้าส่วนราชการในการออกคำสั่งยกเลิกการจัดหาพัสดุในวิธีการแข่งขันราคาให้สามารถออกคำสั่งยกเลิกการจัดหาพัสดุได้เฉพาะกรณีที่ปรากฏหลักฐานอย่างชัดเจนว่าการจัดหาพัสดุในครั้งนั้นมีพฤติการณ์ทุจริตหรือสมยอมราคาเกิดขึ้นเท่านั้นเพื่อป้องกันการใช้ดุลยพินิจโดยทุจริตในการออกคำสั่งยกเลิกการจัดหาพัสดุเพื่อกลั่นแกล้งผู้ชนะในการเสนอราคาที่มีใช้พวกพ้องของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานหรือหัวหน้าส่วนราชการในลักษณะเดียวกับ The Federal Acquisition Regulation (FAR) ข้อ 14.404-1 กรณีดังกล่าว หากส่วนราชการยกเลิกการจัดหาพัสดุโดยไม่มีเหตุอันสมควรผู้เสนอราคาที่ได้รับความสะดวกสามารถร้องทุกข์ต่อหน่วยงานกลางเช่นเดียวกับกระบวนการอุทธรณ์ร้องทุกข์ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้ผู้ที่จะขอร้องทุกข์สามารถยื่นคำร้องทุกข์ต่อหน่วยงานกลาง (U.S.GovernmentAccountability Office) ในกรณีที่มีการยกเลิกการประกวดราคาไม่มีความเหมาะสม

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการที่ไม่สอดคล้องกับหลักวินัยทางการคลังและงบประมาณและแนวทางแก้ไขปัญหา

หลักการเกี่ยวกับวินัยการคลังและงบประมาณมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการใช้งบประมาณของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจากฝ่ายบริหารให้เป็นไปโดยมีวินัยทางการคลังที่ดี กล่าวคือ มีการวางแผนและการใช้งบประมาณได้ทันตามกำหนดสิ้นปีงบประมาณ

และการใช้งบประมาณที่ก่อให้เกิดความคุ้มค่าสมประโยชน์หรือมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น การจัดหาพัสดุของส่วนราชการซึ่งถือเป็นขั้นตอนในการบริหารงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาจึงถือเป็นกระบวนการสำคัญที่จะทำให้การใช้งบประมาณของประเทศบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดีการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับหลักการข้างต้นจึงก่อให้เกิดปัญหาทั้งในประเด็นเรื่องความล่าช้าในการบริหารงบประมาณ โดยไม่สามารถก่อกำหนดผู้ผูกพันได้ทันในปีงบประมาณ และประเด็นเรื่องการใช้งบประมาณในการจัดหาพัสดุที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยอธิบายได้ ดังนี้

4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการที่ไม่สอดคล้องกับหลักวินัยทางการคลังและงบประมาณ

1) การจัดหาพัสดุตามกระบวนการและขั้นตอนของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการก่อให้เกิดความล่าช้าในการก่อกำหนดผู้ผูกพันไม่ทันปีงบประมาณ

หลักเกณฑ์การกำหนดให้ฝ่ายบริหารใช้งบประมาณให้เสร็จสิ้นภายในปีงบประมาณ ซึ่งมีระยะเวลา 1 ปี หน่วยงานของรัฐที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจากฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องก่อกำหนดผู้ผูกพันตามแผนที่เสนอขออนุมัติงบประมาณต่อรัฐสภาให้เสร็จสิ้นภายในปีงบประมาณ แต่จากการศึกษาพบว่าส่วนราชการหลายหน่วยงานไม่สามารถก่อกำหนดผู้ผูกพันได้ทันภายในปีงบประมาณ โดยมักจะทำการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้า จ่ายงบประมาณไม่ตรงตามแผนการใช้จ่ายที่กำหนด และมีอัตราการเบิกจ่ายต่ำ ซึ่งปัญหาการเบิกจ่ายล่าช้านี้เกิดจากการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปีต่ำกว่างบประมาณที่ส่วนราชการได้รับจนต้องมีการกันเงินไว้เบิกเหลือในปี โดยส่วนใหญ่เป็นรายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุ (หมวดค่าครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้าง) ซึ่งส่วนราชการหลายหน่วยงานจะขอขยายเวลาออกไปอย่างไร้กำหนด¹⁰ กรณีดังกล่าวย่อมทำให้การจัดหาพัสดุของส่วนราชการไม่สามารถก่อกำหนดผู้ผูกพันได้ทันภายในปีงบประมาณซึ่งนอกจากจะไม่เป็นไปตามหลักระยะเวลาที่เหมาะสมของงบประมาณแล้วยังทำให้เกิดผลในด้านประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของบริการ

¹⁰ ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ของสภาผู้แทนราษฎร ความว่า “ในปีงบประมาณที่ผ่านมา หน่วยงานต่างๆ มีอัตราการเบิกจ่ายงบประมาณค่อนข้างต่ำโดยเฉพาะในส่วนงบลงทุน จึงควรเร่งรัดการเบิกจ่ายให้เสร็จสิ้นภายในปีงบประมาณ หน่วยงานภาครัฐควรวางแผนการบริหารงบประมาณตั้งแต่ต้นปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลางซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่กำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และระเบียบในการเบิกจ่ายงบประมาณ ควรกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเพื่อให้การเบิกจ่ายเป็นไปด้วยความรวดเร็วและควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เพื่อให้เข้าใจโดยทั่วกัน.”

สาธารณะของส่วนราชการเนื่องจากไม่สามารถจัดหาพัสดุมาใช้ได้ทันตามความต้องการ ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุและปัจจัยมาจากระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการ ได้แก่

1.1) กระบวนการขออนุมัติสั่งซื้อสิ่ง

ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับมีเนื้อหาเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการจัดหาพัสดุที่สอดคล้องกันทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงระยะเวลาที่ใช้ในการจัดหาพัสดุตามที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับกำหนดไว้ล้วนแต่มีจำนวนระยะเวลาในการดำเนินการที่ไม่ยาวนาน¹¹ แต่สาเหตุสำคัญของปัญหาความล่าช้าในการใช้งบประมาณเกิดจาก กระบวนการรายงานขออนุมัติสั่งซื้อสิ่งตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุกำหนดไว้ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในกระบวนการจัดหาพัสดุที่มีลักษณะเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างเจ้าหน้าที่อำนาจด้วยกัน เนื่องจากเจตนารมณ์ในการบังคับใช้ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุทุกฉบับมุ่งเน้นที่จะป้องกันการทุจริตในภาครัฐจึงได้บัญญัติกระบวนการและอำนาจในการให้ความเห็นชอบในขั้นตอนดังกล่าว เพื่อเป็นการให้ตัวบุคคลซึ่งมีตำแหน่งต่างๆ ตรวจสอบดุลยพินิจของผู้ได้บังคับบัญชา ทำให้การตรวจสอบในแต่ละขั้นตอนต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณายาวนาน เนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวกับความไว้วางใจในตัวบุคคลและรายละเอียดในการปฏิบัติงานของผู้ได้บังคับบัญชาซึ่งหากมีความผิดพลาดเกิดขึ้นผู้ตรวจสอบจะต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ได้บังคับบัญชา ทั้งทางวินัย ทางแพ่ง และทางอาญา ผู้มีอำนาจในการตรวจสอบในขั้นตอนต่างๆ จึงจำเป็นที่จะต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาค่อนข้างนานรวมถึงปัจจัยในเรื่องตำแหน่งของผู้มีอำนาจในขั้นตอนต่างๆ ล้วนแต่เป็นผู้บริหารระดับสูงซึ่งมีภารกิจหน้าที่หลากหลายจึงทำให้ไม่สามารถพิจารณาให้เสร็จสิ้นในระยะเวลาอันสั้น รวมถึงระบบงานธุรการภายในของส่วนราชการต่างๆ ที่จะต้องใช้ระเบียบงานสารบัญในการเสนอเรื่องเพื่อขอความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างาน โดยเริ่มตั้งแต่ผู้ปฏิบัติงาน หัวหน้าฝ่าย ผู้อำนวยการกลุ่ม ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการสำนัก ฯลฯ ไปจนถึงหัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้มีอำนาจในการสั่งซื้อสิ่งแล้วแต่กรณี ซึ่งแต่ละขั้นตอนต้องใช้ระยะเวลานานในการพิจารณา ซึ่งหากเกิดกรณีที่ผู้ใช้อำนาจดังกล่าวเห็นควรให้ส่งเรื่องกลับไปให้ผู้ได้บังคับบัญชาแก้ไขยอมทำให้กระบวนการในการจัดหาพัสดุต้องเริ่มต้นดำเนินการและขอความเห็นชอบในขั้นตอนต่างๆ ใหม่ตั้งแต่เริ่มต้น ปัญหาดังกล่าวนอกจากจะทำให้ส่วนราชการไม่สามารถก่อกำหนดผูกพันได้ทันปีงบประมาณแล้ว ยังส่งผลให้ส่วนราชการไม่สามารถใช้พัสดุในการบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

¹¹ โปรดศึกษาเพิ่มเติมในเอกสารภาคผนวก ข เรื่อง งบประมาณการระยะเวลาในการจัดหาพัสดุแต่ละวิธี.

เมื่อในปัจจุบัน ส่วนราชการต่างๆ มีอำนาจในการจัดหาพัสดุได้เองตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุที่แตกต่างกันออกไปหลายฉบับทำให้มีหน่วยงานที่จะต้องทำการจัดหาพัสดุมิจำนวนหลายหน่วยงานที่จะต้องขออนุมัติให้ความเห็นชอบในขั้นตอนต่างๆ จึงทำให้เกิดความล่าช้า เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานในด้านการพัสดุแต่ละหน่วยงานจะต้องเสนอขอความเห็นชอบจากหัวหน้าส่วนราชการของตน ไปจนถึงขั้นตอนการขออนุมัติสั่งซื้อส่งจ้างต่อผู้มีอำนาจตามระเบียบหรือข้อบัญญัติซึ่งมีหน่วยงานที่จะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดหาพัสดุหลายหน่วยงาน เช่น ปลัดกระทรวงย่อมมีหน่วยงานในระดับกรมหลายๆ กรม ที่เสนอขออนุมัติสั่งซื้อส่ง เป็นต้น ปัญหาความล่าช้าในการจัดหาพัสดุจึงยากต่อการแก้ไขเนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของผู้ได้บังคับบัญชา

1.2) กระบวนการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ

ขั้นตอนนี้มีความสำคัญอย่างมากในการจัดหาพัสดุเนื่องจาก กระบวนการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่ต้องการจัดหาซึ่งถือเป็นที่มาของประกาศจัดหาพัสดุซึ่งมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลผูกพันบุคคลภายนอก หากเกิดความผิดพลาดในขั้นตอนการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะย่อมทำให้การจัดหาพัสดุทั้งกระบวนการเสียไปทั้งหมดกรณีดังกล่าวย่อมส่งผลให้หน่วยงานที่จัดหาพัสดุต้องดำเนินการจัดหาพัสดุใหม่ตั้งแต่เริ่มแรกซึ่งทำให้ระยะเวลาในการจัดหาพัสดุต้องล่าช้าออกไปแต่เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุทุกฉบับได้กำหนดให้กระบวนการจัดทำรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่ต้องการจัดหาเป็นดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติงานโดยมิได้มีการบัญญัติแนวทางและวิธีการดำเนินการหรือกรอบในการใช้ดุลยพินิจไว้อย่างชัดเจนในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจึงทำได้เพียงตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้นจากท้องตลาดของพัสดุที่ต้องการจัดหา หรือการประชาสัมพันธ์ของผู้ประกอบธุรกิจในช่องทางต่างๆ เช่น เว็บไซต์แคตตาล็อกโฆษณาต่างๆ เป็นต้น เพื่อเป็นการประมาณการเบื้องต้นว่าคุณลักษณะเฉพาะที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานกำหนดนั้น มีผู้มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดที่รายการณดังกล่าวหากในขั้นตอนการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่ต้องการจัดหาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานพบข้อมูลว่าตามคุณลักษณะเฉพาะที่ตนเองกำหนดนั้นมีผู้ผลิตหรือผู้รับจ้างอยู่ในท้องตลาดหลายรายจึงได้ดำเนินการประกาศจัดหาพัสดุในเวลาต่อมา แต่เมื่อถึงขั้นตอนของการเสนอราคากลับมีผู้สนใจเข้าร่วมในการเสนอราคาน้อยรายการณดังกล่าว หากมีผู้ร้องเรียนว่าเป็นการจัดหาพัสดุที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้เสนอราคารายใดรายหนึ่ง ส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานย่อมไม่สามารถอ้างเกณฑ์ใดๆ ในระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุเพื่อ

ใช้พิสูจน์ว่าตนเองไม่มีเจตนาทุจริตได้¹² ด้วยเหตุนี้จึงมีส่วนราชการหลายหน่วยงานที่ทำการประกาศยกเลิกการจัดหาพัสดุเพื่อดำเนินการจัดหาพัสดุหรืองานจ้างใหม่ตั้งแต่ต้นทำให้ไม่สามารถใช้งบประมาณได้ทันตามแผนที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

2) การใช้งบประมาณในการจัดหาพัสดุที่ไม่มีประสิทธิภาพ

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้ให้ความสำคัญกับการใช้งบประมาณที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนการจัดหาพัสดุเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ซึ่งประสิทธิภาพในการบริหารกิจการของหน่วยงานภาครัฐสามารถวัดผลได้จากการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายของแต่ละหน่วยงาน และคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด แต่จากการศึกษาพบว่าการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในปัจจุบันยังมิได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว ส่งผลให้เกิดความสิ้นเปลืองในการใช้งบประมาณ ซึ่งสาเหตุของปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่ระเบียบ หรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการกระจายอำนาจให้ส่วนราชการต่างๆ สามารถจัดหาพัสดุได้เองและกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้เสนอราคาที่เสนอราคาต่ำสุด โดยสามารถอธิบายรายละเอียด ดังนี้

2.1) ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการกระจายอำนาจ ให้ส่วนราชการต่างๆ สามารถจัดหาพัสดุได้เอง

การจัดหาพัสดุของส่วนราชการซึ่งในปัจจุบันได้กระจายอำนาจในการจัดหาให้หน่วยงานต่างๆ สามารถจัดหาพัสดุได้เอง เมื่อพิจารณาจากประเภทของพัสดุที่ส่วนราชการต่างๆ ทำการจัดซื้อพบว่ามียาราชการพัสดุที่จัดซื้อบางประเภทเป็นพัสดุที่จัดซื้อเป็นประจำทุกปีและเป็นพัสดุประเภทเดียวกันที่แต่ละหน่วยงานต่างมีความต้องการที่เหมือนกัน (Common Used Item) เช่น การจัดซื้อพัสดุประเภทเครื่องใช้สำนักงาน กระดาษดินสอ เป็นต้น ซึ่งพัสดุประเภทดังกล่าวมีรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะที่มีได้มีความซับซ้อนแต่แต่ละหน่วยงานต่างก็มีความต้องการใช้งานที่เหมือนกันแตกต่างกันแต่เพียงปริมาณความต้องการเท่านั้นหากส่วนราชการแต่ละหน่วยงานทำการรวบรวมความต้องการใช้พัสดุประเภทต่างๆ ไว้ในคราวเดียวกันแล้วจึงจัดหาในครั้งเดียว หรือที่เรียกว่าการรวมซื้อ ย่อมทำให้การใช้งบประมาณของรัฐเกิดความประหยัดและคุ้มค่าเนื่องจากในทางการค้าหากซื้อสินค้าต่างๆ ในปริมาณมาก ราคาเฉลี่ยต่อชิ้นย่อมต่ำกว่าการซื้อสินค้าน้อยชิ้น ซึ่งการจัดซื้อพัสดุของส่วนราชการจำนวนมากในคราวเดียวยังก่อให้เกิดผลดีในการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันราคาต่อเอกชนอีกด้วยเนื่องจากการรวบรวมความต้องการพัสดุของแต่ละหน่วยงานแล้วจึงดำเนินการจัดหาในครั้งเดียวย่อมทำให้วงเงินในการจัดหาสูงขึ้นซึ่งทำให้วิธีการที่ใช้ในการจัดหา

¹² โปรดศึกษาเพิ่มเติมในภาคผนวก ก กรณีศึกษาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐ เรื่องที่ 6.

จะต้องเป็นวิธีแข่งขันราคาตามที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับกำหนด เช่น วิธีสอบราคา วิธีประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ซึ่งหากส่วนราชการต่างแยกกันจัดหางเงินในการจัดหายุ่อมไม่สูงพอที่จะอยู่ในเกณฑ์ที่จะต้องจัดหาพัสดุโดยวิธีการแข่งขันราคา กรณีดังกล่าวส่วนราชการก็ย่อมสามารถใช้วิธีการจัดหาพัสดุที่ไม่เป็นการแข่งขันราคาได้ เช่น วิธีตกลงราคา เป็นต้น แต่ในปัจจุบันการรวมซื้อยังมีได้มีหลักเกณฑ์หรือมาตรการบังคับให้ส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานจะต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด จึงทำให้การจัดซื้อพัสดุในปัจจุบันส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วยงานต่างแยกกันจัดซื้อพัสดุ ซึ่งส่งผลให้การใช้งบประมาณของรัฐขาดความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2.2) ระเบียบว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานภาครัฐกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้เสนอราคาที่เสนอราคาต่ำสุด

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ในมาตรา 23 กำหนดให้การจัดหาพัสดุต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าเป็นหลัก โดยต้องพิจารณาถึงกระบวนการในการจัดหาที่สะดวกและรวดเร็วสามารถนำพัสดุที่จัดหาได้มาให้บริการประชาชนที่ต้องรอคอยบริการสาธารณะและจะต้องคำนึงถึงคุณภาพและประโยชน์ระยะยาวรวมทั้งวัตถุประสงค์ที่จะนำพัสดุนั้นมาใช้ประโยชน์ด้วย แต่เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการแต่ละฉบับยังคงกำหนดให้วิธีการจัดหาพัสดุที่จะต้องแข่งขันราคา เช่น วิธีการสอบราคา วิธีการประกวดราคา วิธีการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น จะต้องพิจารณารับราคาผู้เสนอราคาเฉพาะรายต่ำสุดเท่านั้น¹³ และหากเจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาที่มีได้เสนอราคาต่ำสุดแล้ว การใช้ดุลยพินิจดังกล่าวยังถือเป็นความผิดทางวินัยและความรับผิดชอบแพ่งอีกด้วย¹⁴ ดังนั้น

¹³ โปรดศึกษาเพิ่มเติมในภาคผนวก ก กรณีศึกษาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐ เรื่องที่ 7.

¹⁴ โดยมีตัวอย่าง ดังนี้

หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค0406.2/ว.66 ลงวันที่ 25 กันยายน 2550 เรื่อง แนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ ได้วางหลักเกณฑ์ให้เจ้าหน้าที่ผู้ใดที่ไม่คัดเลือกผู้เสนอราคาต่ำสุดที่มีคุณสมบัติถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดในวิธีสอบราคา และวิธีประกวดราคา จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามสัดส่วนดังนี้

1. คณะกรรมการเปิดซองและคณะกรรมการพิจารณาผล รับผิดร้อยละ 80 ของมูลค่าความเสียหาย
2. เจ้าหน้าที่พัสดุ รับผิดร้อยละ 15 ของมูลค่าความเสียหาย
3. ผู้บังคับบัญชาระดับต้น - ระดับกลาง หรือผู้ผ่านงาน รับผิดร้อยละ 15 ของมูลค่าความเสียหาย
4. ผู้บังคับบัญชาระดับสูง หรือผู้อนุมัติ รับผิดร้อยละ 10 ของมูลค่าความเสียหาย

ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการจัดหาพัสดุหรืองานจ้างของส่วนราชการจึงไม่สามารถพิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างที่มีคุณภาพและคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์กับทางราชการของผู้เสนอราคาที่มีใช้ผู้เสนอราคารายต่ำสุดได้ การใช้บังคับระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุจึงขัดแย้งกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 23 ซึ่งเป็นกฎหมายในลำดับชั้นที่สูงกว่า

4.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการที่ไม่สอดคล้องกับหลักวินัยทางการคลังและงบประมาณ

1) กรณีการจัดหาพัสดุตามกระบวนการและขั้นตอนของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการก่อให้เกิดความล่าช้าในการก่อหนี้ผูกพันไม่ทันปีงบประมาณซึ่งส่งผลทำให้การบริการสาธารณะขาดความต่อเนื่องและกระบวนการตรวจสอบจากการใช้งบประมาณโดยรัฐสภาขาดประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่าที่ผ่านมามาตราครุฑจะได้พยายามปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความรวดเร็วและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณให้มากยิ่งขึ้นแต่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุดังกล่าว ล้วนแต่เป็นแนวทางปฏิบัติภายในฝ่ายปกครองที่ออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในช่วงก่อนการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีเนื้อหาที่มุ่งเน้นในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลัก จึงมีขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติให้ความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาที่ล่าช้า ก่อนการจัดหาพัสดุและอนุมัติตั้งซื้อสั่งจ้างหลังจากการจัดหาพัสดุได้เสร็จสิ้นลง กรณีนี้เพื่อลดขั้นตอนความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ผู้เขียนเสนอให้รัฐบาลตราพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ในการจัดหาพัสดุแทนส่วนราชการอื่นๆ เนื่องจากเป็นการดำเนินการจัดหามีวงเงินสูงโดยหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียวซึ่งพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวควรกำหนดให้หน่วยงานกลางพิจารณาคัดเลือกผู้ประกอบการเฉพาะรายที่ผ่านการลงทะเบียนขึ้นบัญชีไว้กับหน่วยงานกลางเท่านั้นเช่นเดียวกับการจัดหาพัสดุของประเทศสหรัฐอเมริกา กรณีนี้ทำให้ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ระยะเวลามากในการตรวจสอบความถูกต้องก่อนและหลังจากกระบวนการจัดหาพัสดุเสร็จสิ้น ส่วนสาเหตุของปัญหาความล่าช้าที่เกิดจากกระบวนการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้มีเจตนากำหนดให้มีลักษณะใกล้เคียงกับยี่ห้อใดยี่ห้อหนึ่งหรือผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่ง แต่ในวันเสนอราคากลับมีผู้เข้าร่วมการเสนอราคาน้อยรายเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานถูกร้องเรียนว่า

กรณีที่เจ้าหน้าที่พัสดุ หรือผู้ผ่านงานตกท้วงแล้ว แต่ผู้บังคับบัญชาระดับสูงยังคงใช้อำนาจอนุมัติให้รับผิดร้อยละ 40 โดยเจ้าหน้าที่พัสดุหรือผู้ผ่านงานไม่ต้องรับผิดชอบ.

มีพฤติการณ์ตั้งใจเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งจนต้องยกเลิกการจัดหาทั้งหมด ในภายหลังซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานกลางพิจารณาคัดเลือกผู้ประกอบการเฉพาะรายที่ ผ่านการลงทะเบียนขึ้นบัญชีไว้กับหน่วยงานกลางตามที่คุณเขียนได้อธิบายไว้ข้างต้นจะสามารถแก้ไข ปัญหาดังกล่าวได้เนื่องจากสามารถพิสูจน์ได้ว่า ณ วันที่เจ้าหน้าที่กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะ เฉพาะในท้องตลาดมีจำนวนผู้ประกอบการที่มีสินค้าหรือบริการที่มีคุณลักษณะเฉพาะตรงตามที่ ส่วนราชการมีความต้องการจำนวนมากหรือน้อยราย หากพบว่ามีจำนวนน้อยรายเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานสามารถใช้เป็นเหตุผลในการเลือกวิธีการจัดหาพัสดุที่ไม่แข่งขันราคาได้ เช่น วิธีพิเศษ วิธีกรณีพิเศษ เป็นต้น

2) กรณีการใช้งบประมาณในการจัดหาพัสดุที่ไม่มีประสิทธิภาพซึ่งเกิดจากการ กระจายอำนาจให้ส่วนราชการต่างๆ สามารถจัดหาพัสดุได้เองส่งผลให้พัสดุหรืองานบริการ ที่มีลักษณะเดียวกันแต่ต้องถูกแยกกันจัดหาหลายครั้งซึ่งสิ้นเปลืองทั้งงบประมาณในการดำเนินการ จัดหาเช่น ค่าจ้างบุคลากร ค่าเอกสาร ค่าเช่าสถานที่ เป็นต้น และพัสดุที่ได้มีราคาสูง กรณีดังกล่าว เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับระบบการจัดหาพัสดุของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าสามารถ แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการให้หน่วยงานกลาง หรือ U.S. General Services Administration (GSA) จัดทำแคตตาล็อกอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลผู้ประกอบการ สินค้า และ บริการที่เป็นทางการของรัฐบาลกลางสำหรับการจัดหาพัสดุ โดยหน่วยงานกลางข้างต้นจะนำข้อมูล ของประเภทสินค้าและบริการมาใช้ในการจัดหมวดหมู่การจัดหาพัสดุในแต่ละวิธีดังนั้น ผู้เขียน เสนอให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาโดยการมอบหมายหน้าที่ให้หน่วยงานกลางเป็นผู้จัดทำบัญชีหมวดหมู่ ประเภทสินค้าและบริการของผู้ประกอบการที่ขึ้นทะเบียนไว้กับหน่วยงานกลางเพื่อใช้ประโยชน์ ในการรวบรวมรายการพัสดุที่มีคุณลักษณะเฉพาะและความต้องการใช้งานคล้ายกัน (Common Used Item) ของหลายส่วนราชการแล้วจึงดำเนินการจัดหาพัสดุในคราวเดียว เช่น เครื่องใช้ สำนักงาน ยานก่อสร้างอาคารเรียน เป็นต้น ซึ่งจะทำให้ราคาต่อหน่วยของพัสดุมีราคาต่ำกว่าการ แยกจัดหาหลายครั้งและอำนาจในการต่อรองของส่วนราชการในฐานะคู่สัญญาย่อมมีมากกว่าการ กระจายอำนาจในการจัดหาให้หลายหน่วยงานซึ่งทำให้การใช้งบประมาณของประเทศเกิดความ คุ่มค่าและประหยัด อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำสัญญาของภาครัฐซึ่งหากสัญญา ใดมีความเสี่ยงสูงที่จะเสียหายหากมีคู่สัญญาเพียงรายเดียว เช่น สัญญาที่มีมูลค่าสูง สัญญาก่อสร้างที่ มีพื้นที่หลากหลาย สัญญาจัดทำพัสดุที่มีเทคนิคเฉพาะซับซ้อน เป็นต้น หน่วยงานกลางสามารถ ตรวจสอบและประเมินผลความคุ้มค่าและจัดทำสัญญาในรูปแบบที่เหมาะสมโดยใช้หลักเกณฑ์ การแบ่งประเภทสัญญา (Framework Agreement) เพื่อเป็นการป้องกันความเสียหายในเบื้องต้น ในลักษณะเดียวกันกับแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของ Consip หน่วยงานกลางของประเทศอิตาลี

ส่วนกรณีสาเหตุของปัญหาที่เกิดจากการที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้เสนอราคาที่เสนอราคาต่ำสุดซึ่งมักจะให้ผู้เสนอราคาที่ไม่มีความรู้และพัสดุที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์เพื่อการบริหารสาธารณะได้ในระยะยาวซึ่งขัดต่อหลักการแห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 23 เมื่อศึกษาเปรียบเทียบจากหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้ชนะในการเสนอราคาที่กำหนดไว้ใน FAR ของประเทศสหรัฐอเมริกา และใน EU Directives ของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ล้วนแต่ให้ความสำคัญกับหลักความคุ้มค่า (Value for Money) ที่มุ่งเน้นให้กระบวนการคัดเลือกพัสดุไม่ควรตัดสินใจทางด้านราคาต่ำสุดเพียงอย่างเดียวแต่ควรพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ ร่วมด้วยไม่ว่าจะเป็นคุณภาพของสินค้าหรือบริการความเชี่ยวชาญและความสามารถของผู้ค้าหรือผู้ให้บริการโดยที่ความคุ้มค่าจะพิจารณาได้จากการเปรียบเทียบคุณสมบัติทุกด้านอย่างครบถ้วนและเป็นธรรมกล่าวคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา FAR ข้อ 14.408-1 General(c)(1)-(5) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าการตัดสินใจคัดเลือกเอกชนเข้าเป็นคู่สัญญากับส่วนราชการจะพิจารณาจากราคาที่ได้เสนอมารวมเพียงประการเดียวแล้วเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำสัญญาอาจพิจารณาจากปัจจัยประการอื่นอีกที่อาจมีผลกระทบต่อเวลา (Price-Related factors) เช่น ปัจจัยด้านปริมาณ คุณภาพของสินค้าหรือการบริการ สถานที่ตั้งของแหล่งสินค้า การขนส่งสินค้าภาระภาษี ส่วนในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป EU Directives กำหนดให้หน่วยงานของรัฐในประเทศสมาชิกคำนึงถึงข้อเสนอที่ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด (Most Economically Advantageous Tender: MEAT) มากกว่าข้อเสนอประมูลที่มีราคาต่ำสุด โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องให้ความสำคัญกับการคัดเลือกผู้เสนอราคาหรือพัสดุที่มีคุณภาพสูงที่สุดเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการใช้จ่ายเงินงบประมาณโดยสิ้นเปลือง เกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกได้แก่ 1) คุณภาพ 2) ลักษณะความสวยงามและการใช้งาน 3) ความมีประสิทธิภาพ 4) การบริการหลังการขาย 5) ความช่วยเหลือด้านเทคนิค 6) วันส่งมอบ 7) ประสิทธิภาพในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม 8) ภาระค่าใช้จ่ายหรือค่าบำรุงรักษาตลอดระยะเวลาการใช้งาน และ 9) ข้อพิจารณาด้านสังคมและชุมชนบางประการ โดยหน่วยงานของรัฐถูกกำหนดให้จัดทำบัญชีรายการกฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในประกาศหรือหนังสือเชิญชวนตั้งแต่เริ่มต้น ทั้งนี้ ในการตัดสินใจให้แต้มต่อคุณสมบัติด้านเทคนิคตามข้อเสนอและแข่งขันราคาบนพื้นฐานของกฎเกณฑ์ที่กำหนด หลังจากนั้นจึงจัดลำดับผู้ยื่นข้อเสนอการประมูลโดยการเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักแต่มรวมต่อราคาที่เสนอดังนั้นผู้เขียนเสนอให้รัฐบาลนำหลักความคุ้มค่า (Value for Money) มาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการจัดหาพัสดุภาครัฐ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาจากเกณฑ์ราคาประกอบกับ

การพิจารณาให้คะแนนคุณสมบัติเช่นเดียวกับเกณฑ์การคัดเลือกผู้เสนอราคาของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปข้างต้น

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบการจัดการพัสดุภาครัฐที่ขาดความเป็นเอกภาพ และแนวทางแก้ไขปัญหา

การจัดการพัสดุภาครัฐของประเทศไทยที่ผ่านมา ภาครัฐได้กระจายอำนาจในการจัดหาพัสดุให้แก่ส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐต่างๆ มีอำนาจในการดำเนินการจัดหาพัสดุด้วยตนเอง โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุที่แตกต่างกันไปหลากหลายฉบับ จากการศึกษาผู้เขียนพบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของกฎหมายที่ใช้บังคับกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ และปัญหาเกี่ยวกับ โครงสร้างในการควบคุมการใช้อำนาจของส่วนราชการ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพในการควบคุมกระบวนการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในภาพรวม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของกฎหมายที่ใช้บังคับกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ และแนวทางแก้ไขปัญหา

1) ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของกฎหมายที่ใช้บังคับกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ

ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการทุกฉบับออกโดยอาศัย ฐานอำนาจของนายกรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจบริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดินส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นฉบับต่างๆ ส่งผลให้หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติ ที่ปรากฏอยู่ในระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการทุกฉบับเป็นเพียงแนว ทางการปฏิบัติงานภายในของส่วนราชการเท่านั้น การใช้อำนาจดำเนินการจัดหาพัสดุของเจ้าหน้าที่ ในภาพรวมจึงอยู่ภายใต้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาและหัวหน้าส่วนราชการระดับสูงขึ้นไป ส่งผล ให้หลักการอันเป็นสาระสำคัญในการจัดหาพัสดุภาครัฐ เช่น หลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า และหลักการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรมถูกละเลย ไม่สามารถบังคับใช้กับการจัดหาพัสดุภาครัฐ ในภาพรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากในทางปฏิบัติหากเนื้อหาในระเบียบหรือข้อบัญญัติว่า ด้วยการพัสดุส่วนใดที่ทำให้ส่วนราชการเกิดอุปสรรคในการจัดหาพัสดุที่ต้องการ หรือกรณี ที่ปฏิบัติผิดขั้นตอนตามที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติแต่ละฉบับกำหนดไว้ก็ดี หน่วยงานดังกล่าวย่อม สามารถขออนุมัติยกเว้นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุต่อคณะกรรมการ หรือบุคคลที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติแต่ละฉบับกำหนดให้มีอำนาจในการควบคุมการจัดการพัสดุซึ่งมี อำนาจพิจารณาอนุมัติยกเว้นให้หน่วยงานต่างๆ ไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการ

พัสดุได้ รวมทั้งการขออนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันกรณีดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี มักจะคำนึงถึงความคล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นหลักแต่ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของความเคร่งครัดในการรักษาความยุติธรรมและคำนึงถึงสิทธิหน้าที่ของประชาชนที่จะถูกกระทบจากใช้อำนาจของรัฐทั้งนี้ภาครัฐยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนา “กฎหมายกลาง” ซึ่งเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดหลักการอันเป็นสาระสำคัญของการจัดหาพัสดุภาครัฐเพื่อป้องกันการใช้อำนาจทางการบริหารของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำที่มีตำแหน่งในระดับสูงแทรกแซงกระบวนการจัดหาพัสดุของส่วนราชการต่างๆ เท่าที่ควร การจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทยจึงมีช่องว่างทางกฎหมายที่ข้าราชการใช้อำนาจทางการบริหารสามารถแทรกแซงกระบวนการจัดหาพัสดุของส่วนราชการต่างๆ ได้ทั้งระบบโดยใช้วิธีการขออนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุเพื่อหลบเลี่ยงการถูกตรวจสอบจากการศึกษาพบว่าในการพิจารณาอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติฯ ดังกล่าว มีรูปแบบและรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1.1) การอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย

การขออนุมัติดังกล่าว เป็นกรณีที่เมื่อหน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุนับต่างๆ ไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ระเบียบได้กำหนดไว้ เพื่อให้การจัดหาพัสดุสามารถดำเนินต่อไปได้และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของหน่วยงานจึงจำเป็นที่จะต้องขออนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติย่อมมีผลผูกพันเฉพาะหน่วยงานที่ทำเรื่องขออนุมัติเท่านั้น ไม่มีผลผูกพันหน่วยงานอื่นๆ จึงเป็นการอนุมัติที่ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบหรือข้อบัญญัติฉบับเดียวกันซึ่งสามารถอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบในบางขั้นตอนและอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบทั้งฉบับ¹⁵

1.2) การอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการที่มีผลเป็นการทั่วไปผูกพันทุกหน่วยงาน

การอนุมัติในกรณีดังกล่าวมักเกิดจากแนวนโยบายของรัฐบาลที่เห็นว่ากระบวนการขั้นตอนการจัดหาพัสดุตามที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติแต่ละฉบับกำหนดไว้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหารจึงทำการอนุมัติให้ส่วนราชการต่างๆ ไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบ

¹⁵ โปรดศึกษาเพิ่มเติมในภาคผนวก ก. กรณีศึกษาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐ เรื่องที่ 8.

หรือข้อบัญญัติในบางกระบวนการ หรือทั้งฉบับ ซึ่งมีได้มีผลผูกพันส่วนราชการรายใดรายหนึ่ง เป็นกรณีพิเศษ จึงถือเป็นการอนุมัติที่สร้างความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติของหน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบฉบับเดียวกันได้ โดยสามารถอนุมัติยกเว้นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุในบางขั้นตอนและอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุทั้งฉบับ เช่น การอนุมัติยกเว้นจากนโยบายโครงการไทยเข้มแข็ง และการอนุมัติยกเว้นจากนโยบายช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างในช่วงเกิดเหตุอุทกภัย เป็นต้น¹⁶

จากกรณีการอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าถึงแม้ระเบียบหรือข้อบัญญัติแต่ละฉบับจะมีเนื้อหาบางส่วนที่เป็นการจำกัดการใช้อำนาจดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบแต่ละฉบับสามารถหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามระเบียบได้ โดยใช้วิธีการขออนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการปฏิบัติตามระเบียบต่อคณะกรรมการหรือบุคคลที่มีอำนาจตามที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติแต่ละฉบับได้กำหนดไว้ซึ่งในการอนุมัติดังกล่าวสามารถอนุมัติยกเว้นหลักเกณฑ์การปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติได้ทุกขั้นตอนส่งผลให้ความเคร่งครัดในการปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติแต่ละฉบับของหน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้การที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติแต่ละฉบับเป็นกฎที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารการควบคุมการใช้อำนาจในการจัดหาพัสดุของเจ้าหน้าที่จึงใช้เพียงระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุที่อยู่ภายใต้ฐานอำนาจของระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาเป็นหลัก ส่งผลให้ฝ่ายการเมืองสามารถเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานของส่วนราชการได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันมักจะหยิบยกเหตุผลเฉพาะแต่เพียงเรื่องผลสำเร็จของการอำนวยความสะดวกในการใช้จ่ายงบประมาณและเหตุผลที่เกี่ยวกับนโยบายทางด้านเศรษฐกิจเท่านั้น มิได้ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติแต่ละฉบับ ซึ่งมีเจตนารมณ์เฉพาะที่มุ่งเน้นรักษาความเป็นธรรมของภาคเอกชนและภาครัฐตลอดจนการบริหารงบประมาณเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งแตกต่างไปจากหลักการพื้นฐานของกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินทุกฉบับ กรณีดังกล่าวผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันดังกล่าว ย่อมสามารถใช้ดุลยพินิจได้ตามความเหมาะสมโดยไม่ได้มีหลักเกณฑ์

¹⁶ โปรดศึกษาเพิ่มเติมในภาคผนวก ก กรณีศึกษาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐ เรื่องที่ 9.

ในการพิจารณาที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน หรือ สามารถใช้อำนาจดุลยพินิจอนุมัติได้โดยอิสระ นอกจากนี้ยังไม่สามารถควบคุมการใช้งบประมาณของฝ่ายบริหารในการดำเนินนโยบายต่างๆ ได้ เนื่องจากข้าราชการฝ่ายการเมืองซึ่งมีภารกิจในการบริหารราชการแผ่นดินให้สำเร็จตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา หรือที่เรียกว่า “อำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐบาลกลาง” สามารถหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบในนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการใช้เงินงบประมาณจัดหาพัสดุได้ โดยการมอบหมายให้ข้าราชการประจำ เช่น กรม จังหวัด หรือหน่วยงานต่างๆ เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตามนโยบายด้านต่างๆ ควบคุมกำกับจัดหาพัสดุตามวิธีการที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุกำหนดไว้ หากเกิดปัญหาและอุปสรรคที่ไม่สามารถจัดหาพัสดุเพื่อมาใช้ประโยชน์ตามนโยบายที่ได้วางแผนไว้ก็ให้หน่วยงานดังกล่าวขออนุมัติยกเว้นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุในขั้นตอนต่างๆ ต่อผู้มีอำนาจอีกครั้งหนึ่ง กรณีที่ได้รับการอนุมัติยกเว้นหากภายหลังการจัดหาพัสดุมีเหตุที่ก่อให้เกิดความเสียหายกับประชาชนหรือเกิดข้อพิพาทกับประชาชน ข้าราชการฝ่ายการเมืองย่อมหลุดพ้นความรับผิดชอบต่อรัฐสภาเนื่องจากสามารถกล่าวอ้างได้ว่าการดำเนินนโยบายดังกล่าวส่วนราชการเป็นผู้รับผิดชอบโดยได้รับการอนุมัติยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุ

2) แนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของกฎหมายที่ใช้บังคับกับการจัดหาพัสดุ

ผู้เขียนเสนอให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยการตราพระราชบัญญัติการจัดหาพัสดุภาครัฐเพื่อใช้เป็นกฎหมายกลางในการกำหนดหลักการอันเป็นสาระสำคัญในการจัดหาพัสดุภาครัฐ ใช้บังคับกับส่วนราชการทุกหน่วยงานเนื่องจากการใช้กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาจึงมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ที่เคร่งครัดมากกว่าการใช้ระเบียบหรือข้อบัญญัติที่ใช้บังคับภายในฝ่ายปกครองเท่านั้นและฝ่ายบริหารหรือข้าราชการการเมืองยังต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด ทั้งนี้ ควรตราเป็นพระราชบัญญัติที่แยกต่างหากจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐในการจัดหาพัสดุในภาพรวมทั้งงานประจำและงานนโยบายได้อย่างเป็นเอกภาพในส่วนรายละเอียดของวิธีปฏิบัติฝ่ายนิติบัญญัติสามารถอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ตราระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุนั้นใช้บังคับกับส่วนราชการต่างๆ ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับเนื้อหาที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้ตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่มีชื่อว่า The Federal Property and Administrative Services Act of 1949 (FASA) ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐแยกต่างหากจากกฎหมายที่ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการจัดหาพัสดุนิติบัญญัติได้อาศัยอำนาจของ FASA ตรา The Federal Acquisition Regulation (FAR) เพื่อใช้บังคับกับหน่วยงานภาครัฐทุกแห่ง

ส่วนปัญหาที่เกิดจากการอนุมัติยกเว้นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุ แต่ละฉบับกรณีดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาการทุจริตในเชิงนโยบาย โดยฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกมติคณะรัฐมนตรี ออกกฎภายในอันเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ดังนั้น ในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงควรบังคับใช้กับส่วนราชการทุกประเภทเพียงฉบับเดียว เนื่องจากก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบังคับใช้ และหลักการในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นการผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาฝ่ายบริหาร จึงไม่สามารถใช้อำนาจในการบริหารหรือกำหนดนโยบายอันเป็นการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามหลักการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ซึ่งพระราชบัญญัติการจัดหาพัสดุภาครัฐควรจำกัดอำนาจในการอนุมัติยกเว้นเอาไว้เฉพาะแต่กรณีที่ส่วนราชการใดก็ตามที่มีการกิจพิเศษในการบริการสาธารณะที่ลักษณะของงานมีข้อจำกัดทำให้ไม่สามารถจัดหาพัสดุตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดหาพัสดุภาครัฐได้ เช่น การกิจทางการสงคราม การกิจด้านป้องกันภัยพิบัติฉุกเฉิน การกิจงานวิจัยร่วมระหว่างประเทศ เป็นต้น ส่วนราชการที่เป็นผู้รับผิดชอบบริการสาธารณะดังกล่าวสามารถขออนุมัติยกเว้นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดหาพัสดุภาครัฐต่อคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ได้ ซึ่งเป็นการอนุมัติยกเว้นที่มีผลใช้บังคับกับหน่วยงานที่มีการกิจพิเศษเป็นการทั่วไปไม่เลือกปฏิบัติเฉพาะหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งจึงก่อให้เกิดเอกภาพในการควบคุมและตรวจสอบ ทั้งนี้ ในการพิจารณาอนุมัติยกเว้นของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าจะอนุมัติยกเว้นเฉพาะในกรณีที่มีการตรากฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบัญญัติฉบับใหม่มารองรับการจัดหาพัสดุที่จะทำการอนุมัติยกเว้นนั้นแล้ว

4.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างในการควบคุมการใช้อำนาจของส่วนราชการและแนวทางแก้ไขปัญหา

1) ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างในการควบคุมการใช้อำนาจของส่วนราชการ

การใช้บังคับระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการที่ผ่านมาภาครัฐมักจะให้ความสำคัญกับระเบียบหรือข้อบัญญัติแต่ละฉบับเพียงแค่วางปฏิบัติภายในของแต่ละหน่วยงานเท่านั้น ในการควบคุมการใช้อำนาจจัดหาพัสดุของส่วนราชการต่างๆ จึงเป็นเพียงแค่การควบคุมตรวจสอบในระดับของการปฏิบัติราชการทั่วไปเท่านั้น ภาครัฐมิได้ให้ความสำคัญในการสร้างกระบวนการทางกฎหมายหรือจัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่และความเชี่ยวชาญในการจัดหาพัสดุภาครัฐ โดยเฉพาะ จากการศึกษาพบว่าโครงสร้างในการควบคุมการใช้อำนาจของส่วนราชการที่มีอยู่ในปัจจุบันมีปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

1.1) ข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ

นับตั้งแต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ใช้บังคับส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐที่อยู่ในสังกัดการกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร ที่ดำเนินการจัดหาพัสดุในวงเงินตั้งแต่ 2,000,000 บาทขึ้นไป จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้ซึ่งกระบวนการจัดหาตามระเบียบได้ให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐ กล่าวคือ หน่วยงานภาครัฐที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบจะต้องนำร่างขอบเขตของงาน (Terms of Reference: TOR) ซึ่งประชาชนที่อาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการจัดหาพัสดุของส่วนราชการสามารถเสนอแนะความคิดเห็นตลอดจนวิพากษ์วิจารณ์เพื่อให้หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุปรับปรุงแก้ไขรายละเอียดก่อนจะนำร่างขอบเขตของงานจัดทำเป็นประกาศจัดหาพัสดุซึ่งมีผลผูกพันต่อบุคคลภายนอกทันทีที่ได้ประกาศ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบดังกล่าว จึงถือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของหน่วยงานภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากประชาชนมีสิทธิที่จะเสนอความเห็นของตนเองโดยอิสระเพื่อป้องกันความผิดพลาดที่จะเกิดขึ้นก่อนการออกคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานภาครัฐ แต่อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้ระเบียบดังกล่าวยังมีข้อจำกัดอยู่ที่วงเงินที่อยู่ภายใต้บังคับในการจัดหาพัสดุตามระเบียบมีจำนวนที่ค่อนข้างสูง คือ ตั้งแต่ 2,000,000 บาท ขึ้นไปทำให้การจัดหาพัสดุที่มีจำนวนวงเงินต่ำกว่า 2,000,000 บาท ไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบฯ พ.ศ. 2549 นอกจากนี้ยังมีกรณีที่เนื้อหาของระเบียบว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจในการแบ่งวงเงินที่ใช้ในการจัดหาออกเป็นหลายวงเงินเพื่อแยกการจัดหาพัสดุดอกเป็นหลายครั้งๆ ตามเหตุผลและความจำเป็นของแต่ละหน่วยงานแทนการจัดหาโดยวิธีการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามระเบียบฯ พ.ศ. 2549 ซึ่งมีวงเงินที่ใช้ในการจัดหาค่อนข้างสูงเพียงครั้งเดียวและกรณีที่หน่วยงานภาครัฐต่างๆ ได้รับยกเว้นในการไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบดังที่ได้อธิบายในประเด็นที่ 4.3.1 รวมถึงกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่อยู่ในบังคับระเบียบฯ พ.ศ. 2549 แต่ต้องปฏิบัติตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อและการจ้าง โดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ลงวันที่ 13 มกราคม 2548 ซึ่งมีได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้สิทธิประชาชนในการวิพากษ์วิจารณ์ TOR ดังเช่นระเบียบฯ พ.ศ. 2549

กรณีดังกล่าวส่งผลให้สิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐมีอยู่อย่างจำกัด ถึงแม้รัฐบาลจะให้ความสำคัญในการมุ่งพัฒนาระบบเทคโนโลยี

สารสนเทศให้ครอบคลุมกระบวนการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐต่างๆ เพื่อเป็นการเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลเรื่องการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐให้ประชาชนได้รับทราบในวงกว้าง โดยกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐที่จะดำเนินการจัดหาพัสดุทุกประเภทจะต้องลงประกาศจัดหาพัสดุในขั้นตอนต่างๆ ในระบบการจัดหาพัสดุภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government Procurement : e-Gp) แต่ขั้นตอนการจัดหาพัสดุด้วยระบบ e-Gp ดังกล่าวเป็นเพียงกระบวนการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับทราบหลังจากหน่วยงานได้ทำการประกาศจัดหาพัสดุซึ่งมีผลเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผูกพันบุคคลภายนอกแล้ว จึงไม่สามารถป้องกันสิทธิหน้าที่ของผู้ที่อาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ในการบังคับให้หน่วยงานภาครัฐทุกแห่งดำเนินการจัดหาพัสดุด้วยระบบ e-Gp นั้น คณะรัฐมนตรีได้ใช้วิธีการบังคับให้หน่วยงานภาครัฐทุกแห่งปฏิบัติงานในระบบ e-Gp โดยวิธีการแจ้งเวียนมติคณะรัฐมนตรีและมอบหมายให้กรมบัญชีกลางดำเนินการออกหนังสือแจ้งเวียนให้ทุกหน่วยงานทราบต่อไปในภายหลัง¹⁷ มิได้ทำการออกระเบียบมาใช้บังคับกับหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ดังนั้นคำสั่งบังคับให้หน่วยงานภาครัฐทุกแห่งปฏิบัติงานในระบบ e-Gp โดยคณะรัฐมนตรีจึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นเพียงหนังสือเวียนเพื่อแจ้งแนวทางปฏิบัติให้หน่วยงานภาครัฐต่างๆ ทราบเท่านั้นมิได้มีสถานะเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานภาครัฐต่างๆ มีความยำเกรงที่จะต้องปฏิบัติตาม โดยเคร่งครัดแต่อย่างใด

ผู้เขียนเห็นว่าในปัจจุบัน โครงสร้างของระบบการตรวจสอบการจัดหาพัสดุภาครัฐของส่วนราชการยังขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ส่งผลให้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐมีอยู่อย่างจำกัด เมื่อการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยให้หน่วยงานภาครัฐจำนวนหลายหน่วยงานมีสถานะเป็นนิติบุคคลมีอิสระในการบริหารงบประมาณ จึงทำให้การจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทยกระจายตัวในวงกว้างและมีจำนวนหลายครั้งในรอบหนึ่งปีงบประมาณ ย่อมทำให้เกิดอุปสรรคต่อการใช้อำนาจในการตรวจสอบของประชาชนเนื่องจากสภาพแวดล้อมทางการปกครองก่อให้เกิดข้อจำกัดทางด้านพื้นที่และการรับรู้ข่าวสารจากทางภาครัฐ รวมถึงในการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐในต่างจังหวัด เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนราชการขนาดเล็ก เช่น โรงเรียน

¹⁷ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2553 แจ้งเวียนตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด่วนที่สุด ที่ นร0506/ว 78 ลงวันที่ 12 เมษายน 2553 กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐทุกแห่งเริ่มปฏิบัติงานในระบบ e-Gp ระยะที่ 1 และต่อมาในปีพ.ศ. 2555 กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ กค 0421.6/ว266 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2555 แจ้งเวียนให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานเริ่มใช้งานระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP) ระยะที่ 2.

โรงพยาบาล ประชาชนในท้องถิ่นที่มีความผูกพันกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีค่านิยมที่ไม่ต้องการใช้สิทธิในการตรวจสอบหรือโต้แย้งการจัดหาพัสดุของหน่วยงานนั้นๆ อีกทั้งในบางพื้นที่การจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐยังคงอยู่ภายใต้การคุกคามของผู้มีอิทธิพลประจำท้องถิ่นต่างๆ อีกด้วย จึงก่อให้เกิดอุปสรรคทางด้านพื้นที่ในการเข้าร่วมเสนอราคา กับหน่วยงานภาครัฐ

1.2) การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

ในการกำกับดูแลการจัดหาพัสดุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานราชการส่วนกลาง หน่วยงานราชการส่วนกลาง สามารถใช้อำนาจตรวจสอบเฉพาะประเด็นเรื่องความชอบด้วยระเบียบ ข้อบัญญัติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ไม่สามารถก้าวล่วงไปตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้ดุลยพินิจของหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลได้เมื่อระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับมีขั้นตอนการดำเนินการที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถใช้อำนาจดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวางโดยไม่มีหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งกรณีที่หน่วยงานได้รับการอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอนจากผู้มีอำนาจหรือคณะรัฐมนตรีก็ตามย่อมทำให้การตรวจสอบความชอบด้วยระเบียบ ข้อบัญญัติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นไปได้อย่างจำกัด

1.3) การควบคุมโดยคณะกรรมการหรือบุคคลที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับกำหนดให้มีหน้าที่ในการวินิจฉัยตีความปัญหาของส่วนราชการที่อยู่ภายใต้บังคับ

ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการแต่ละฉบับได้กำหนดให้มีคณะกรรมการ หรือบุคคลมีหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติเป็นผู้ทำการวินิจฉัยตีความปัญหาที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คณะกรรมการหรือบุคคลดังกล่าวทำหน้าที่กลั่นกรองและวินิจฉัยปัญหาของหน่วยงานภายใต้บังคับระเบียบหรือข้อบัญญัติเพื่อควบคุมให้หน่วยงานดังกล่าวปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุ โดยถูกต้องแต่เนื่องจากระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการทุกฉบับล้วนแต่เป็นกฎที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารมิได้ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ว่าจะตราขึ้นโดยคณะรัฐมนตรี หรือพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การ การใช้อำนาจของบุคคลหรือคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งมีฐานอำนาจมาจากระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับจึงมีข้อจำกัดในการเรียกพยานหลักฐานไม่ว่าจะเป็นพยานเอกสาร พยานวัตถุ หรือพยานบุคคลเพื่อนำมาใช้ประกอบการวินิจฉัยปัญหาในการปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติในแต่ละขั้นตอน และการเป็นบุคคลหรือคณะกรรมการที่ถูกแต่งตั้งจากกฎหมายลำดับรอง การปฏิบัติหน้าที่ตามที่ระเบียบหรือ

ข้อบัญญัติแต่ละฉบับได้กำหนดไว้บุคคลหรือคณะกรรมการดังกล่าวย่อมไม่มีความเป็นอิสระจากรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร โดยจะต้องอยู่ภายใต้มติดังกล่าว

อนึ่ง แนวนโยบายต่างๆ ของฝ่ายบริหาร อีกทั้งกรณีที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติกำหนดให้ผู้มีอำนาจในการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติฯ เป็นคณะกรรมการ จะเห็นได้ว่ากรรมการต่างๆมาจากเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการซึ่งมีตำแหน่งในระดับสูงกรณีดังกล่าวส่งผลให้ผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาย่อมมีความยำเกรงต่อข้าราชการการเมืองหรือฝ่ายบริหารที่เป็นผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไป นอกจากนี้คำวินิจฉัยของบุคคลและคณะกรรมการดังกล่าวยังไม่มีผลทางกฎหมายที่ผูกพันส่วนราชการที่อยู่ภายใต้บังคับให้ปฏิบัติตามและไม่มีผลผูกพันเอกชน คำวินิจฉัยดังกล่าวจึงเป็นเพียงการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานต่างๆ เพื่อให้หัวหน้าส่วนราชการใช้ประกอบการดุลยพินิจเท่านั้นจากปัญหาดังกล่าวส่งผลให้บุคคลและคณะกรรมการดังกล่าวไม่มีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เนื่องจากมิได้แต่งตั้งขึ้นโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ กรณีดังกล่าวหากผู้ได้รับความเสียหายไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของบุคคลหรือคณะกรรมการดังกล่าวนำข้อพิพาทไปฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง ศาลปกครองย่อมต้องทำการแสวงหาข้อเท็จจริงในพฤติการณ์แห่งคดีตั้งแต่ต้น ไม่สามารถรับฟังข้อเท็จจริงที่บุคคลหรือคณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณามาเป็นที่ยุติแล้วได้จึงทำให้ระยะเวลาที่ผู้เสียหายจะได้รับความเป็นธรรมยืดยาวออกไปและยังเป็นการดำเนินการที่ซ้ำซ้อนมากเกินความจำเป็น ทั้งนี้ หากเป็นกรณีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติศาลย่อมสามารถรับฟังข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพิจารณาเป็นที่ยุติแล้วได้โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาพยานหลักฐานใหม่ตั้งแต่ต้นวันแต่มีกรณีที่ผู้เสียหายโต้แย้งว่าข้อเท็จจริงที่บุคคลหรือคณะกรรมการดังกล่าวรับฟังไม่ถูกต้อง

1.4) การควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะได้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ในการตรวจสอบการจัดหาพัสดุของส่วนราชการกลับเกิดปัญหาและอุปสรรคหลายประการ เนื่องจากส่วนราชการที่มีอำนาจในการจัดหาพัสดุมีอยู่เป็นจำนวนมากจำนวนครั้งที่หน่วยงานดังกล่าวจัดหาพัสดุในแต่ละเดือนมีจำนวนมากหลายครั้ง และจำนวนเงินงบประมาณที่ใช้ในการจัดหาพัสดุมีปริมาณที่สูงขึ้นในแต่ละปีงบประมาณ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 4.1 แสดงอัตราการเพิ่มขึ้นของโครงการจัดหาพัสดุของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในแต่ละปีงบประมาณ¹⁸

ปีงบประมาณ	จำนวนโครงการ	วงเงินงบประมาณ (บาท)
2553	32,117	130,397,949,953
2554	144,253	460,087,335,987
2555	446,107	692,444,250,489
*2556	511,515	346,587,240,547

หมายเหตุ. - เฉพาะปี 2556 ระยะเวลาตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2555 - 30 เมษายน 2556

- ปี 2553 - 2555 รวมเฉพาะโครงการจัดหาพัสดุวิธีสอบราคา วิธีประกวดราคา และวิธีประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ส่วนปี 2556 รวมทุกวิธีการจัดหาที่มีมูลค่าเกิน 5,000 บาท

จากตารางข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าปริมาณการจัดหาพัสดุมีอัตราที่เพิ่มขึ้นอย่างสูงในแต่ละปีงบประมาณ อัตราที่เพิ่มขึ้นเกิดจากปัจจัยหลายประการ ได้แก่ การที่ส่วนราชการได้รับงบประมาณที่มากขึ้น การที่ส่วนราชการได้รับนโยบายจากฝ่ายการเมืองมากยิ่งขึ้น ตลอดจนมีจำนวนส่วนราชการขนาดเล็กที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นแต่เมื่อพิจารณาถึงศักยภาพขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบต่างๆ กลับมีข้อจำกัดในด้านการแบ่งโครงสร้างขององค์กรและจำนวนบุคลากรเนื่องจากอัตราปริมาณของเจ้าหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวมีปริมาณคงที่ไม่ได้เพิ่มขึ้นตามปัจจัยข้างต้น ประกอบกับความไม่ชำนาญของเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบ จึงส่งผลให้การจัดหาพัสดุของส่วนราชการที่ผ่านมาไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างทั่วถึงการตรวจสอบหน่วยงานต่างๆ ขององค์กรดังกล่าวจึงเป็นไปในลักษณะของการใช้ระบบสุ่มตรวจ ในปัจจุบันจึงพบว่ามีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานโดยเฉพาะส่วนราชการที่ปฏิบัติผิดระเบียบ ข้อบัญญัติหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่ไม่ถูกตรวจสอบ

นอกจากนี้การที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการมีอยู่ด้วยกันหลายฉบับใช้บังคับแตกต่างกันไปตามแต่ประเภทของหน่วยงานยังถือเป็นอุปสรรคสำคัญในการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบขององค์กรดังกล่าวเนื่องจากระเบียบหรือ

¹⁸ ระบบฐานข้อมูล Electronic Government Procurement (e-Gp) กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง.

ข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการแต่ละฉบับล้วนมีเนื้อหาที่ซับซ้อนไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน รวมถึงเปิดช่องว่างให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถใช้ดุลยพินิจในการดำเนินการได้หลายขั้นตอน หรือกรณีที่ส่วนราชการขออนุมัติยกเว้นกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติจากผู้มีอำนาจที่แตกต่างกันไปตามที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติแต่ละฉบับได้กำหนดไว้ สภาพของกฎระเบียบที่ขาดความชัดเจนและซ้ำซ้อนดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่ออย่างมากในการตรวจสอบการจัดหาพัสดุของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่มีขนาดเล็ก และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากสถานะของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการทุกฉบับล้วนแต่เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติภายในส่วนราชการเกี่ยวกับการเงินการคลังเท่านั้น จึงส่งผลให้ในการบริหารราชการแผ่นดินของส่วนราชการบางประเภท เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล หรือ องค์กรการบริหารส่วนตำบล เป็นต้น หน่วยงานดังกล่าวสามารถใช้อำนาจในการบริหารของหัวหน้าส่วนราชการออกแนวทางปฏิบัติภายในเพื่อใช้กับการปฏิบัติงานเฉพาะด้านซึ่งมีแนวทางปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุ ดังนั้น หลักเกณฑ์ที่จะนำมาใช้พิจารณาตรวจสอบของเจ้าหน้าที่จึงขาดความชัดเจนและขาดความเป็นเอกภาพไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน¹⁹

1.5) การควบคุมโดยศาลปกครอง

จากกระบวนการควบคุมการจัดหาพัสดุข้างต้นที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ในปัจจุบันข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการจัดหาพัสดุของส่วนราชการต้องเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการควบคุมโดยศาลปกครองเป็นกระบวนการสุดท้ายในการร้องขอความเป็นธรรมของผู้เสียหาย โดยข้อพิพาทด้านการจัดหาพัสดุมักเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 (1)(4) ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองนั้น ศาลไม่สามารถใช้อำนาจในการตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานภาครัฐได้เนื่องจากจะเป็นการใช้อำนาจตุลาการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายบริหารศาลปกครองจึงทำการตรวจสอบได้เพียงความชอบด้วยระเบียบข้อบัญญัติ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเท่านั้น เมื่อระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการทุกฉบับมีเนื้อหาที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถใช้ดุลยพินิจในการดำเนินการได้โดยไม่ได้มีแนวทางหรือหลักเกณฑ์ใดมากำกับการใช้ดุลยพินิจให้เป็น

¹⁹ ตัวอย่างเช่น มาตรการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่อง การบริหารและควบคุมการเงินของหน่วยรับตรวจขนาดเล็ก พ.ศ. 2551 รหัส มล.6 ส่วนที่ 3 กำหนดให้กิจการจัดหาพัสดุของหน่วยรับตรวจขนาดเล็กจะต้องถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เป็นหลัก กรณีที่หน่วยรับตรวจขนาดเล็กมีข้อกำหนดที่นอกเหนือจากระเบียบฯ ดังกล่าวหรือมีข้อตกลงที่ได้รับอนุมัติตามกฎหมายเป็นอย่างอื่น ให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือข้อตกลงนั้น.

มาตรฐานเดียวกัน การใช้ดุลยพินิจในการจัดหาพัสดุของส่วนราชการจึงเป็นไปโดยอิสระ ศาลปกครองสามารถตรวจสอบได้แต่เพียงว่าเจ้าหน้าที่เลือกตัดสินใจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น รวมถึงความเห็นหรือคำวินิจฉัยของบุคคลหรือคณะกรรมการที่มีหน้าที่วินิจฉัยปัญหาการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับของส่วนราชการต่างๆ ที่มีอยู่หลายบุคคลหรือหลายคณะ ยังมีได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ย่อมก่อให้เกิดปัญหาและข้อจำกัดในการใช้อำนาจตรวจสอบของศาลได้นอกจากนี้กระบวนการจัดหาพัสดุของส่วนราชการซึ่งโดยปกติถือเป็น “การใช้อำนาจทางปกครอง” หรือ “การดำเนินกิจการทางปกครอง” ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากศาลปกครองตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ยังอาจถูกแทรกแซงจากรัฐบาล โดยการกำหนดนโยบายที่มีลักษณะคาบเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการส่งผลส่วนราชการดังกล่าวได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุในบางขั้นตอนหรือทั้งฉบับ (ตามรายละเอียดที่ผู้เขียนได้อธิบายไว้ในข้อ 4.3.1 ข้างต้น) กรณีดังกล่าวย่อมส่งผลให้การจัดหาพัสดุของส่วนราชการมีลักษณะเป็นการกระทำทางรัฐบาลหรือกิจการที่ฝ่ายบริหารปฏิบัติในฐานะของรัฐบาลซึ่งศาลปกครองไม่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใดเมื่อการจัดหาพัสดุของประเทศไทยซึ่งใช้ระบบการกระจายอำนาจให้ส่วนราชการสามารถจัดหาพัสดุได้เองโดยอิสระจึงทำให้เกิดปัญหาการขาดความป็นเอกภาพในการควบคุมการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในภาพรวม เนื่องจากในแต่ละปีมีหน่วยงานที่จัดหาพัสดุลากหลายหน่วยงานและมีจำนวนครั้งในการจัดหาพัสดุลากหลายครั้งในแต่ละปีทำให้ระบบการควบคุมการใช้อำนาจของส่วนราชการที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) แนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างในการควบคุมการใช้อำนาจของส่วนราชการ

จากปัญหาโครงสร้างในการควบคุมการใช้อำนาจของส่วนราชการ ได้แก่ ข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง การควบคุมโดยคณะกรรมการหรือบุคคลที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับกำหนดให้มีหน้าที่ในการวินิจฉัยตีความปัญหาของส่วนราชการที่อยู่ภายใต้บังคับการควบคุม โดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และการควบคุมโดยศาลปกครองข้างต้น ผู้เขียนเสนอให้รัฐบาลตราพระราชบัญญัติการจัดการจัดหาพัสดุภาครัฐ โดยพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นควรมีหลักการต่างๆ ที่ส่วนราชการสามารถใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการจัดหาพัสดุได้อย่างชัดเจน ได้แก่ หลักการที่กำหนดให้ส่วนราชการทุกแห่งจัดหาพัสดุนานหน่วยงานกลาง หลักการจัดการจัดหาพัสดุที่มีคุณลักษณะ

เฉพาะและความต้องการใช้งานคล้ายกัน หลักการคัดเลือกผู้เสนอราคา หลักการคัดเลือกวิธีการจัดหาพัสดุ หลักการพิจารณาคัดเลือกผู้ชนะในการเสนอราคา และหลักการยกเลิกการจัดหาพัสดุ

ทั้งนี้ พระราชบัญญัตินี้ควรจัดตั้งหน่วยงานกลางที่มีฐานะเทียบเท่ากรมและอยู่ในกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี โดยมี “คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ” ประกอบไปด้วยผู้แทนจากส่วนราชการหน่วยงานภาครัฐและผู้แทนจากภาคเอกชนเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารหน่วยงานกลางและทำหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ในการควบคุมการจัดหาพัสดุของส่วนราชการที่อยู่ภายใต้บังคับ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและการควบคุมตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่รัฐบาลกลางอาศัยอำนาจจากสภานิติบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานกลางชื่อว่า U.S. General Services Administration (GSA) ประเทศฝรั่งเศส ที่มีองค์กรจัดหาพัสดุนกลางชื่อว่า State's Purchasing Department ประเทศสก็อตแลนด์ ที่มีองค์กรจัดหาพัสดุนกลางชื่อว่า Scott Central Purchasing Body และประเทศอิตาลีที่มีหน่วยงานกลางชื่อว่า Consip ทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการจัดหาพัสดุของส่วนราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพและยังถือเป็นกระบวนการบรรเทาและแก้ไขปัญหาคือพิพาทที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นให้แก่ส่วนราชการและประชาชนในเบื้องต้น ก่อนการถูกตรวจสอบหรือถูกชี้มูลความผิดจากหน่วยงานอื่นๆ ที่มีอำนาจตามกฎหมายหรือการฟ้องร้องดำเนินคดีในชั้นศาลทั้งนี้ หน่วยงานกลางยังมีหน้าที่ในการจัดหาพัสดุแทนส่วนราชการเพื่อให้การจัดหาพัสดุที่มีลักษณะ ประเภท หรือรายการเดียวกันสามารถจัดหารวมกันได้ในคราวเดียวกันซึ่งจะทำให้ห่วงเงินในการจัดหาต่อครั้งสูงขึ้นโดยหน่วยงานกลางสามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุให้ประชาชนสามารถรับทราบได้ตลอดเวลา นอกจากนั้นหน่วยงานกลางยังสามารถรวบรวมสถิติ แผนการใช้งบประมาณ มูลค่าการจัดหาพัสดุในแต่ละครั้งของส่วนราชการต่างๆ เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณชนหรือรายงานเสนอความเห็นต่อองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการจัดหาพัสดุของส่วนราชการต่างๆ ได้โดยตรงจึงทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการควบคุมการใช้อำนาจของส่วนราชการในภาพรวม นอกจากนี้คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยตีความและควบคุมการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดหาพัสดุภาครัฐยังสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานของส่วนราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเนื่องจากสามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภา การวินิจฉัยตีความประเด็นปัญหาที่เกิดจากการจัดหาพัสดุของส่วนราชการที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัตินี้จึงมีสภาพบังคับให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เมื่อมีประเด็นพิพาทเข้าสู่ศาลปกครอง คำชี้แจงข้อวินิจฉัย และความเห็นของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุย่อมมีความน่าเชื่อถือจึงทำให้ศาลปกครองสามารถลดระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นลงได้