



รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง
ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง
และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐
กรณีศึกษา มาตรการในการป้องกันการกระทำการทุจริต
และประพฤติมิชอบ ด้านการบริหารสัญญา

ของ คณะกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต
ประพฤติมิชอบและเสริมสร้างธรรมาภิบาล
วุฒิสภา





รายงานการพิจารณาศึกษา

เรื่อง

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง

และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

กรณีศึกษา มาตรการในการป้องกันการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ด้านการบริหารสัญญา

ของคณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต

ประพฤติมิชอบและเสริมสร้างธรรมาภิบาล

วุฒิสภา

สำนักกรรมการ ๒
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

(สำเนา)



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ คณะกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต ประพฤติมิชอบและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา

ที่ สว (กมธ ๒) ๐๐๑๐/ (ร ๒๗)

วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๓

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต ประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๗/๒๕๖๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันอังคารที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๒ ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ (๒๓) ซึ่งคณะกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต ประพฤติมิชอบและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา โดยให้มีหน้าที่และอำนาจพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง ศึกษาตรวจสอบเรื่องการกระทำการ ทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่น การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหาร ราชการแผ่นดินตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับกลไก กระบวนการและมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ พิจารณาศึกษา ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

- | | |
|------------------------------------|--------------------------------|
| (๑) พลเรือเอก ศิขัฐวัชร วงษ์สุวรรณ | ประธานคณะกรรมการ |
| (๒) พลเอก สำเริง ศิวาดำรงค์ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| (๓) นายธานี อ่อนละเอียด | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง |
| (๔) หม่อมหลวงสกุล มาลากุล | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม |
| (๕) นางสาวดาวน้อย สุทธินิภาพันธ์ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่ |
| (๖) นายวิวรรธน์ แสงสุริยะฉัตร | เลขานุการคณะกรรมการ |
| (๗) นายประสิทธิ์ ปทุมรักษ์ | รองเลขานุการคณะกรรมการ |
| (๘) นางสาววิไลลักษณ์ อรินทมะพงษ์ | โฆษกคณะกรรมการ |
| (๙) พลเอก วิชิต ยาทิพย์ | ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| (๑๐) พลเอก เลิศฤทธิ์ เวชสุวรรณค์ | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| (๑๑) พลอากาศเอก ถาวร มณีพฤกษ์ | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| (๑๒) พลตำรวจโท ตรีทศ รณฤทธิ์วิชัย | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| (๑๓) พลเอก พิสิทธิ์ สิทธิสาร | |
| (๑๔) นางวรรัตน์ อติแพทย์ | |
| (๑๕) นายสมเดช นิลพันธุ์ | |
| (๑๖) พลตำรวจโท สมบัติ मिलินทจินดา | |
| (๑๗) นายสัญญาชัย จุลมนต์ | |
| (๑๘) พลเอก อาชาไนย ศรีสุข | |

บัดนี้ ...

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ กรณีศึกษา มาตรการในการป้องกันการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ ด้านการบริหารสัญญา เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวต่อวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๘

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบและนำเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุมวุฒิสภาต่อไป

(ลงชื่อ) พลเรือเอก ศิษุวัชร วงษ์สุวรรณ

(ศิษุวัชร วงษ์สุวรรณ)

ประธานคณะกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต
ประพฤติมิชอบและเสริมสร้างธรรมาภิบาล
วุฒิสภา

สำเนาถูกต้อง



(นายอุสาคห์ ชูสินธ์)

ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต
ประพฤติมิชอบและเสริมสร้างธรรมาภิบาล

กลุ่มงานคณะกรรมการศึกษาตรวจสอบ
เรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล
สำนักกรรมการ ๒ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
โทรศัพท์ ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๘๒ - ๓
โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๘๒

นัยนา พิมพ์
อุสาคห์ / นัยนา ทาน

ก

รายนามกรรมการ



พลเรือเอก ศิขัฐวัชร วงษ์สุวรรณ
ประธานคณะกรรมการ



พลเอก สำเริง ศิวาดำรงค์
รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง



นายธานี อ่อนละเอียด
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง



หม่อมหลวงสกุล มาลากุล
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม



นางสาวดาวน้อย สุทธินิภาพันธ์
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่



นายวิวัฒน์ แสงสุริยะฉัตร
เลขานุการคณะกรรมการ



นายประสิทธิ์ ปทุมารักษ์
รองเลขานุการคณะกรรมการ



นางสาววิไลลักษณ์ อรินทมะพงษ์
โฆษกคณะกรรมการ

๒



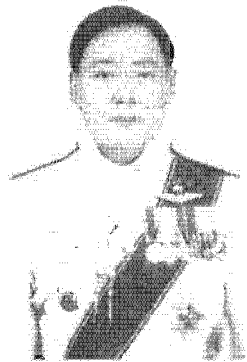
พลเอก วิชิต ยาทิพย์
ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ



พลอากาศเอก ถาวร มณีพฤกษ์
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ



พลเอก เลิศฤทธิ์ เวชสุวรรณค์
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ



พลตำรวจโท ตรีนท รณฤทธิวิชัย
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ



พลเอก พิสิทธิ์ สิทธิสาร
กรรมการ



นางวรารัตน์ อติแพทย์
กรรมการ



นายสมเดช นิลพันธุ์
กรรมการ



พลตำรวจโท สมบัติ มิลินทจินดา
กรรมการ



นายสัญญาชัย จุลมนต์
กรรมการ



พลเอก อาชาไนย ศรีสุข
กรรมการ

รายนามอนุกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบ



พลเอก สำเร็จ ศิวาดำรงค์
ประธานคณะอนุกรรมการ



พลเอก พิสิทธิ์ สิทธิสาร
รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง



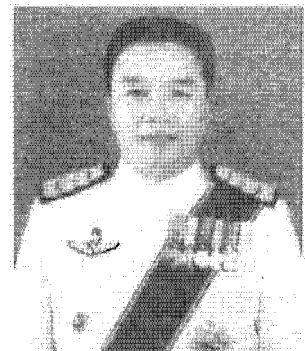
พลตำรวจโท สมบัติ มลิณฑจินดา
รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่สอง



นายธานี อ่อนละเอียด
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



พลตำรวจโท ตริตศ รณฤทธิ์วิชัย
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



นายอนันต์ ทองแดง
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

จ



นางสาวจิตติพร กมลสุข
เลขานุการคณะอนุกรรมการ



พลตำรวจโท จิรสิทธิ์ มหิรินทร์เทพ
อนุกรรมการ



พลตำรวจตรี บุญส่ง จิระเรืองวัฒนา
อนุกรรมการ



พลตำรวจตรี วสันต์ บุญเจริญ
อนุกรรมการ



พลตำรวจตรี ชาตชาย เอี่ยมแสง
อนุกรรมการ



พันตำรวจเอก พงษ์เดช แพทย์เจริญ
อนุกรรมการ



นายบุญสนอง บุญมี
อนุกรรมการ



นายพีระศักดิ์ ศรีรุ่งสุขจินดา
อนุกรรมการ



พลตำรวจตรี สกล ภัยดี
อนุกรรมการ

รายงานการพิจารณาศึกษาปัญหาการบังคับใช้
พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐
กรณีศึกษา มาตรการในการป้องกันการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ ด้านการบริหารสัญญา
ของคณะกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต ประพฤติมิชอบและเสริมสร้างธรรมาภิบาล
วุฒิสภา

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๗/๒๕๖๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันอังคารที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๒ ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติตั้งคณะกรรมการการสามัญประจำสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ (๒๓) ซึ่งคณะกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต ประพฤติมิชอบและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา เป็นคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง ศึกษาตรวจสอบเรื่องการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่น การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับกลไก กระบวนการและมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบ พิจารณาศึกษา ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ กรณีศึกษา มาตรการในการป้องกันการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ ด้านการบริหารสัญญา เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวต่อวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๘ ดังนี้

๑. การดำเนินงาน

๑.๑ คณะกรรมการได้มีมติเลือกตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้

- | | |
|-------------------------------------|------------------------------------|
| ๑.๑.๑ พลเรือเอก ศิษฐวัชร วงษ์สุวรรณ | เป็นประธานคณะกรรมการ |
| ๑.๑.๒ พลเอก สำเริง ศิวาดำรงค์ | เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๑.๑.๓ นายธานี อ่อนละเอียด | เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง |
| ๑.๑.๔ หม่อมหลวงสกุล มาลากุล | เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม |
| ๑.๑.๕ นางสาวดาวน้อย สุทธินิภาพันธ์ | เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่ |
| ๑.๑.๖ นายวิวรรธน์ แสงสุริยะฉัตร | เป็นเลขานุการคณะกรรมการ |
| ๑.๑.๗ นายประสิทธิ์ ปทุมรักษ์ | เป็นรองเลขานุการคณะกรรมการ |
| ๑.๑.๘ นางสาววิไลลักษณ์ อรินทะพงษ์ | เป็นโฆษกคณะกรรมการ |

๑.๑.๙	พลเอก วิชิต ยาทิพย์	เป็นประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑.๑.๑๐	พลเอก เลิศฤทธิ์ เวชสุวรรณค์	เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑.๑.๑๑	พลอากาศเอก ถาวร มณีพฤกษ์	เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑.๑.๑๒	พลตำรวจโท ตรีทศ รณฤทธิวิชัย	เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑.๑.๑๓	พลเอก พิสิทธิ์ สิทธิสาร	เป็นกรรมการ
๑.๑.๑๔	นางวรวรัตน์ อติแพทย์	เป็นกรรมการ
๑.๑.๑๕	นายสมเดช นิลพันธุ์	เป็นกรรมการ
๑.๑.๑๖	พลตำรวจโท สมบัติ मिलินจินดา	เป็นกรรมการ
๑.๑.๑๗	นายสัญญาชัย จุลมนต์	เป็นกรรมการ
๑.๑.๑๘	พลเอก อาชาไนย ศรีสุข	เป็นกรรมการ

๑.๒ คณะกรรมการได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ศึกษาตรวจสอบการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่น และรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการ หรือดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๓๘ วรรคสอง (๒๓) ประกอบกับข้อ ๘๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งคณะอนุกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

๑.๒.๑	พลเอก สำเร็จ ศิวาดำรงค์	เป็นประธานคณะอนุกรรมการ
๑.๒.๒	พลเอก พิสิทธิ์ สิทธิสาร	เป็นรองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง
๑.๒.๓	พลตำรวจโท สมบัติ मिलินจินดา	เป็นรองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่สอง
๑.๒.๔	นายธานี อ่อนละเอียด	เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑.๒.๕	พลตำรวจโท ตรีทศ รณฤทธิวิชัย	เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑.๒.๖	นายอนันต์ ทองแดง	เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑.๒.๗	นางสาวฐิติพร กมลสุข	เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ
๑.๒.๘	พลตำรวจตรี สกล ภัยลี	เป็นอนุกรรมการ
๑.๒.๙	พลตำรวจโท จิรสิทธิ์ มหิรินทร์เทพ	เป็นอนุกรรมการ
๑.๒.๑๐	พลตำรวจตรี บุญส่ง จีระเรืองรัตนา	เป็นอนุกรรมการ
๑.๒.๑๑	พลตำรวจตรี วสันต์ บุญเจริญ	เป็นอนุกรรมการ
๑.๒.๑๒	พลตำรวจตรี ชาติชาย เอี่ยมแสง	เป็นอนุกรรมการ
๑.๒.๑๓	พันตำรวจเอก พงษ์เดช แพทย์เจริญ	เป็นอนุกรรมการ
๑.๒.๑๔	นายบุญสนอง บุญมี	เป็นอนุกรรมการ
๑.๒.๑๕	นายพีระศักดิ์ ศรีรุ่งสุขจินดา	เป็นอนุกรรมการ

หมายเหตุ ลำดับที่ ๑.๒.๗ นางสาวฐิติพร กมลสุข เข้ารับตำแหน่ง อนุกรรมการ และเลขานุการ เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๓ แทนนายสังข์ ทรัพย์พันแสน ตามคำสั่งคณะกรรมการ ศึกษาดูงานเรื่องการทุจริต ประพฤติมิชอบและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา ที่ ๑๖/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๓ เรื่อง ให้อนุกรรมการพ้นจากตำแหน่งและตั้งอนุกรรมการศึกษาดูงานเรื่อง การทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ แทนตำแหน่งที่ว่าง

๒. วิธีการพิจารณาศึกษา

๒.๑ คณะอนุกรรมการได้จัดให้มีการประชุม จำนวน ๒๒ ครั้ง

๒.๒ คณะอนุกรรมการได้ขอความอนุเคราะห์เอกสารและข้อมูลเกี่ยวกับแนวคำวินิจฉัย ของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบจากสำนักงานศาลปกครอง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณา ศึกษา ดังนี้

- ๑) แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง
- ๒) แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด
- ๓) คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุดจำแนกตามประเภทคดี
- ๔) เอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๒.๓ คณะอนุกรรมการได้ดำเนินการโดยการเชิญหน่วยงานมาให้ข้อมูลข้อเท็จจริง และประกอบการพิจารณา ดังนี้

๒.๒.๑ กระทรวงการคลัง

กรมบัญชีกลาง

- | | | |
|----------------------------------|---------|--|
| (๑) นายภูมิศักดิ์ อรัญญาเกษมสุข | ตำแหน่ง | อธิบดีกรมบัญชีกลาง |
| (๒) นางสาวนิภา ลำเจียกเทศ | ตำแหน่ง | รองอธิบดี
รักษาการในตำแหน่ง
ที่ปรึกษาด้านพัฒนา
ระบบการเงินการคลัง |
| (๓) นายเสกสรร พหลเวชช์ | ตำแหน่ง | ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน
มาตรฐานระบบพัสดุ |
| (๔) นางสุธิดา จารุเมธาวิทย์ | ตำแหน่ง | นักวิชาการคลังชำนาญการพิเศษ |
| (๕) นางสาวสุชาสินี ศรีมานะศักดิ์ | ตำแหน่ง | นิติกรชำนาญการ |
| (๖) นางอัมพวรรณ พุกดำ | ตำแหน่ง | นิติกรชำนาญการ |
| (๗) นางสาวณัฐพร สนธิเจริญ | ตำแหน่ง | นิติกรปฏิบัติการ |
| (๘) นายลิขิต อุไรรางกูล | ตำแหน่ง | นักวิชาการคลังชำนาญการ |
| (๙) นางวรินทรา ก้านบัวไชย | ตำแหน่ง | นักวิชาการคลังชำนาญการ |
| (๑๐) นายสุทธิมาน คุณผล | ตำแหน่ง | นักวิชาการคลังปฏิบัติการ |

ณ

๒.๒.๒ สมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างไทยในพระบรมราชูปถัมภ์

- | | | |
|------------------------------|---------|----------------|
| (๑) นายกฤษดา จันทร์จำรัสแสง | ตำแหน่ง | อุปนายกสมาคม |
| (๒) นางสาวลิซ่า ภมระกุลพานิช | ตำแหน่ง | อุปนายกสมาคม |
| (๓) นางสาวผกาวดี สุนทรธรรม | ตำแหน่ง | ผู้จัดการสมาคม |

๒.๒.๓ ผู้แทนบริษัทรับเหมาก่อสร้าง

๒.๓ คณะอนุกรรมการได้มีมติเดินทางไปศึกษาดูงาน จำนวน ๔ ครั้ง ดังนี้

๒.๓.๑ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง กรุงเทพมหานคร
เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๒

๒.๓.๒ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง กรุงเทพมหานคร
เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๓

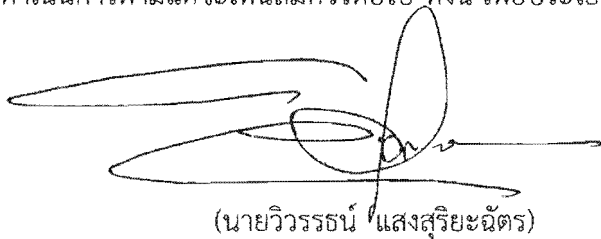
๒.๓.๓ จังหวัดกำแพงเพชร เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓

๒.๓.๔ จังหวัดลำพูน เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

๓. ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการพิจารณาขอรายงานผลการพิจารณาศึกษาปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ กรณีศึกษา มาตรการในการป้องกันการกระทำ การทุจริตและประพฤติมิชอบ ด้านการบริหารสัญญา โดยคณะกรรมการได้มอบหมายให้ คณะอนุกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ ดำเนินการพิจารณา ศึกษากรณีดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการได้พิจารณารายงานของคณะอนุกรรมการด้วยความละเอียด รอบคอบแล้ว และได้มีมติให้ความเห็นชอบกับรายงานดังกล่าว โดยถือเป็นรายงานการพิจารณาศึกษา ของคณะกรรมการ

จากการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการจึงขอเสนอรายงาน การพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ โดยมีรายละเอียดตามรายงานท้ายนี้ เพื่อให้วุฒิสภาได้พิจารณา หากวุฒิสภาให้ความเห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการขอให้โปรดแจ้งไปยัง คณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาและดำเนินการตามแต่จะเห็นสมควรต่อไป ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศไทย และประชาชนสืบไป



(นายวิวัฒน์ แสงสุริยะฉัตร)

เลขานุการคณะกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต
ประพฤติมิชอบและเสริมสร้างธรรมาภิบาล
วุฒิสภา

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑	ความเป็นมาของการพิจารณาศึกษา.....	๑
๑.๒	วัตถุประสงค์.....	๒
๑.๓	ขอบเขตของการพิจารณา.....	๒
๑.๔	วิธีการศึกษา.....	๓
๑.๕	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	๓

บทที่ ๒ เอกสาร และงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง

๒.๑	ความเป็นมาของการจัดซื้อจัดจ้าง.....	๕
๑.	ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๔๙๘ และระเบียบการจ้าง พุทธศักราช ๒๔๙๘.....	๗
๒.	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑.....	๘
๓.	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕.....	๙
๔.	ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อและการจ้าง โดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๘	๑๐
๕.	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙.....	๑๑
๖.	ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางในการจัดหาพัสดุด้วยวิธีตลาด อิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Market : e-market) และด้วยวิธีประกวดราคา อิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Bidding : e-bidding) ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.....	๑๓
๗.	พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐.....	๑๕
๒.๒	สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐.....	๑๗
๒.๓	กฎหมายอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้อง	๒๔

บทที่ ๓ วิธีการพิจารณาศึกษา

๓.๑	คณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต ประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา.....	๓๑
๓.๒	คณะอนุกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ.....	๓๒
๓.๓	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องการกระทำการทุจริต และประพฤติมิชอบ.....	๓๒

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

๓.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	๓๒
๓.๕ การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล.....	๓๓
บทที่ ๔ ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ	
พ.ศ. ๒๕๖๐ กรณีศึกษา มาตรการในการป้องกันการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ	
๔.๑ ปัญหาด้านกฎหมาย.....	๓๙
๔.๒ ปัญหาด้านบุคลากร.....	๔๓
๔.๓ ปัญหาเชิงนโยบาย.....	๔๓
๔.๔ ปัญหาในทางปฏิบัติ.....	๔๓
๔.๕ ปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย.....	๔๙
บทที่ ๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	๕๓

บทที่ ๑ บทนำ

ความเป็นมาของการพิจารณาศึกษา

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๗/๒๕๖๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันอังคารที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๒ ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติตั้งคณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต ประพฤติมิชอบและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ วรรคสอง (๒๓) โดยมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณา สอบหาข้อเท็จจริง ศึกษาตรวจสอบเรื่องการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานอื่น การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี และตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับกลไก กระบวนการ และมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ พิจารณาศึกษา ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และในคราวการประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ ๓/๒๕๖๒ วันอังคารที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๖๒ ที่ประชุมคณะกรรมการได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องการกระทำการทุจริต และประพฤติมิชอบขึ้น ซึ่งคณะอนุกรรมการได้พิจารณาถึงหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ประกอบกับแนวทางการดำเนินงานในส่วนของคณะอนุกรรมการแล้ว เห็นว่าพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ถือเป็นพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งที่เป็นมาตรการในการป้องกันการ กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่น จึงทราบว่าพระราชบัญญัติ ฉบับนี้ยังมีประเด็นปัญหาในการบังคับใช้

จากการเดินทางไปศึกษาดูงานเกี่ยวกับนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ การวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ รวมตลอดจนการพิจารณาอุทธรณ์ และข้อร้องเรียน ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ณ กรมบัญชีกลาง กรุงเทพมหานคร ในวันพุธที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๒ จึงทราบว่ามิจำนวนเรื่องร้องเรียน เข้าสู่คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ และคณะกรรมการพิจารณา อุทธรณ์และข้อร้องเรียน เป็นจำนวน ๓,๔๓๘ เรื่อง^๑ ซึ่งการตอบข้อร้องเรียนต้องใช้ทรัพยากรบุคคล ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะ และต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร จึงทำให้กรมบัญชีกลาง ประสบปัญหาการขาดแคลนบุคลากรในการวินิจฉัยปัญหาและตอบข้อร้องเรียนดังกล่าว

คณะอนุกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าการแก้ไขปัญหารื่องอัตรากำลัง โดยการเพิ่ม อัตรากำลังมาปฏิบัติหน้าที่นั้น อาจเป็นการแก้ไขปัญหารที่ปลายเหตุ ดังนั้น จึงควรพิจารณาถึงต้นเหตุ ของการร้องเรียนและควรวางวิธีการลดจำนวนข้อร้องเรียนดังกล่าวให้น้อยลง ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า สาเหตุของปัญหามาจาก ๒ ประการ คือ

^๑ ข้อมูลจากกรมบัญชีกลาง ณ วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๒

(๑) ปัญหาที่เนื้อหาของกฎหมายยังไม่ชัดเจนจนทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

(๒) ปัญหาความเข้าใจของผู้ปฏิบัติงานโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานด้านการจัดซื้อจัดจ้าง

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาลูกต้อง ครบถ้วน และเป็นไปอย่างยั่งยืน คณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต ประพฤติมิชอบและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา ได้เห็นความสำคัญจึงศึกษาเชิงลึกลงรายละเอียดของปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ กรณีศึกษา มาตรการในการป้องกันการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อป้องกันปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาที่สำคัญของการบังคับใช้ เพื่อนำไปสู่การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐที่มีประสิทธิภาพสูงสุด และเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องการขาดแคลนบุคลากรของกรมบัญชีกลางได้ด้วย รวมทั้งยังเป็นการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ในฐานะผู้ว่าจ้าง และภาคเอกชน ในฐานะผู้รับจ้าง ได้อีกด้วย จึงถือได้ว่าการพิจารณาศึกษาปัญหาดังกล่าวเป็นการแก้ไขปัญหาได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนตลอดไป

วัตถุประสงค์

๑. เพื่อพิจารณาศึกษาข้อมูล และประเด็นปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ กรณีศึกษา มาตรการในการป้องกันการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ ด้านการบริหารสัญญา โดยมุ่งแก้ไขปัญหาและเพิ่มศักยภาพการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐอย่างยั่งยืน

๒. เพื่อศึกษาพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ได้แก่ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นต้น

๓. เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะทั้งเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติที่สามารถนำไปเป็นแนวทางในการดำเนินการได้อย่างชัดเจน เป็นรูปธรรม

ขอบเขตของการพิจารณา

เป็นการศึกษาปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ กรณีศึกษา มาตรการในการป้องกันการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ มุ่งลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ในฐานะผู้ว่าจ้าง และภาคเอกชน ในฐานะผู้รับจ้าง ในงานก่อสร้างของภาครัฐ รวมถึงตลอดจนศึกษาแนวทางการป้องกันการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบของหน่วยงานภาครัฐในงานก่อสร้าง

วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มีวิธีการศึกษาตามลำดับขั้นตอน ดังต่อไปนี้

๑. การศึกษาวิจัยด้านเอกสาร

เป็นการสืบค้นข้อมูล โดยการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ใช้ข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ จากการตรวจสอบ สืบค้นเอกสารของทางราชการ ซึ่งประกอบด้วย เอกสาร หนังสือรายงาน กฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบปฏิบัติ ต่าง ๆ ข่าวสารข้อมูลทางเครือข่ายคอมพิวเตอร์ และการขอความอนุเคราะห์ข้อมูลจากสำนักงาน ศาลปกครอง รวมทั้งข้อมูลจากการรวบรวมเอกสารของผู้รับเชิญมาชี้แจง ซึ่งประกอบด้วย กรมบัญชีกลาง สมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์

๒. การศึกษาดูงาน

เป็นการศึกษาดูงานเกี่ยวกับนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ การวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ รวมตลอดจนการพิจารณาอุทธรณ์ และข้อร้องเรียน ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ณ กรมบัญชีกลาง กรุงเทพมหานคร และศึกษาดูงานเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ กรณีศึกษา มาตรการในการป้องกันการกระทำการทุจริต และประพฤติมิชอบ ด้านการบริหารสัญญา ณ จังหวัดกำแพงเพชร และจังหวัดลำพูน

๓. การประชุมระดมความคิดเห็น

คณะอนุกรรมการได้พิจารณาข้อมูลที่ได้รวบรวมมาแล้วทำการวิเคราะห์ปัญหา โดยเชิญผู้เกี่ยวข้องจากหน่วยงาน และองค์กรต่าง ๆ มาให้ข้อมูล ร่วมแก้ไขปัญหาและหาแนวทางพัฒนา ให้มีประสิทธิภาพ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ได้รับทราบประเด็นปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ กรณีศึกษา มาตรการในการป้องกันการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ ด้านการบริหารสัญญา

๒. ได้รับทราบพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ได้แก่ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นต้น

๓. ได้ข้อมูลเชิงวิเคราะห์ที่เป็นระบบ อันเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ กรณีศึกษา มาตรการในการป้องกันการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ ด้านการบริหารสัญญา โดยมุ่งลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ในฐานะผู้ว่าจ้าง และภาคเอกชน ในฐานะผู้รับจ้าง ในงานก่อสร้างของภาครัฐ รวมตลอดจนได้แนวทางการป้องกันการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบของหน่วยงานภาครัฐในงานก่อสร้าง ด้านการบริหารสัญญา

หน้าว่าง

บทที่ ๒

เอกสาร และงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง

บทนี้จะเป็นการทบทวนวรรณกรรม ข้อมูลพื้นฐานทางด้านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเริ่มตั้งแต่จุดเริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน ซึ่งจะเห็นวิวัฒนาการความเป็นมาของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

ความเป็นมาของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

การจัดซื้อจัดจ้างของประเทศไทย เริ่มจากการจัดหาพัสดุ โดยเกิดขึ้นครั้งแรกใน ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยมีการจัดตั้ง “กรมพัสดุแห่งชาติ” ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการจัดหาพัสดุของทางราชการมาไว้ในหน่วยงานเดียวกัน แต่ต้องประสบปัญหาต่าง ๆ มากมาย ทั้งในด้านการเมือง การบริหารภายใน เช่น ปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้และประสบการณ์ในด้านพัสดุ จึงได้มีการยกเลิกกรมพัสดุแห่งชาติไป จากนั้นได้มีการปรับปรุงการบริหารพัสดุในหน่วยงานของราชการไทย โดยมีการริเริ่มขึ้นอีกครั้ง จากฝ่ายทหาร ซึ่งได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการจัดตั้งโรงเรียนส่งกำลังบำรุงทหารบกขึ้น เพื่อฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในด้านนี้เฉพาะส่วนราชการฝ่ายพลเรือน ได้เริ่มต้นในการปรับปรุงการบริหารงานพัสดุเมื่อประมาณปลายปี พ.ศ. ๒๕๑๑ โดยความคิดริเริ่มของกรมวิเทศสหการ สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยได้รับความร่วมมือจาก USOM (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น USAID)^๒ เดิมนั้นประเทศไทยได้นำเอาแนวความคิดและการบริหารพัสดุในภาคเอกชนมาใช้ในการจัดการพัสดุของทางราชการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยแยกการจ้างกับการพัสดุออกจากกัน โดยกำหนดไว้ในระเบียบ ๒ ฉบับ คือ

๑) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยใช้บังคับกับการจ้างแรงงานและการรับขน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งใช้กับการจัดซื้อพัสดุของทางราชการ โดยรวมถึงการซื้อของทุกชนิด และครุภัณฑ์ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี ให้เป็นผู้รักษาการระเบียบทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าว ได้มีการเสนอระเบียบดังกล่าวให้คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุง และพัฒนาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานราชการทุกกระทรวง และทบวง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงบประมาณ เพื่อปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีทั้ง ๒ ฉบับ ซึ่งใช้มาเป็นเวลานานกว่า ๒๐ ปี โดยได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น เพื่อดำเนินการรวบรวมระเบียบว่าด้วยการจ้าง และระเบียบว่าด้วยการพัสดุดังกล่าวเข้าด้วยกัน เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ” โดยได้นำมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการซื้อและการจ้างที่สำคัญ รวมทั้งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดหาพัสดุประเภทอื่น

^๒ ชาญชัย แสงศักดิ์, สารานุกรมเกี่ยวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๒), หน้า ๑.

นอกจากการซื้อและการจ้าง ได้แก่ การจัดทำเอง การเช่าอสังหาริมทรัพย์ และการแลกเปลี่ยนครุภัณฑ์ มารวมใช้ด้วยกัน รวมทั้งได้ปรับปรุง ขั้นตอน วิธีการควบคุม และการจำหน่ายพัสดุให้สะดวกแก่ผู้ปฏิบัติ ยิ่งขึ้น และให้เป็นมาตรฐานเดียวกันเมื่อคณะอนุกรรมการได้ยกร่างระเบียบดังกล่าวแล้ว ได้เชิญเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารพัสดุของส่วนราชการที่มีการจัดหาพัสดุเป็นจำนวนมากมาร่วมกันปรึกษาหารือ แล้วนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณากำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้นไป ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบดังกล่าวจำนวนทั้งสิ้น ๘ ฉบับ ซึ่งครอบคลุมเฉพาะการดำเนินการเกี่ยวกับพัสดุเท่านั้น นอกจากนี้ ยังมีการใช้จ่ายเงินประเภทอื่น ๆ ระเบียบอื่น ๆ วางแนวทางการปฏิบัติใช้โดยเฉพาะ ซึ่งทำให้การดำเนินการ ด้านพัสดุของทางราชการ อยู่ภายใต้ระเบียบหลายฉบับ คือ การดำเนินการด้านเงินกู้จากต่างประเทศจะอยู่ ภายใต้โครงการที่ดำเนินการด้านเงินกู้จากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๗ การจ้างเอกชนออกแบบและควบคุมงาน จะต้องปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการจ้างออกแบบ และควบคุมงานก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๑ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว ซึ่งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และสำนักงาน เศรษฐกิจการคลัง ได้ร่วมกันดำเนินการปรับปรุงระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับงานพัสดุ เพื่อให้มีระเบียบเกี่ยวกับการพัสดุของทางราชการเพียงฉบับเดียว ซึ่งต่อมามีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุของส่วนราชการ ทั้งที่ใช้เงินงบประมาณ เงินกู้ เงินช่วยเหลือ และใช้กับการจัดหาทุกระเภท มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๕ เป็นต้นไป

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ เป็นระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดขึ้นเพื่อใช้บังคับ หน่วยงานราชการ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุ โดยใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติม เงินซึ่งส่วนราชการได้โดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ให้ไม่ต้องส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เงินกู้ตามกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวง การคลังกู้เงินจากต่างประเทศ เงินที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ องค์การต่างประเทศทั้งในระดับรัฐบาล และมีใช้ในระดับรัฐบาล มูลนิธิ หรือเอกชนระหว่างประเทศ ซึ่งระเบียบนี้ได้กำหนดขั้นตอนวิธีการจัดหา การควบคุมและการจำหน่ายพัสดุ ของทางราชการ เพื่อให้บริหารและการจัดหาพัสดุของราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ เดียวกัน

ในสภาพเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป การจัดหา และการควบคุมการจัดหาพัสดุของราชการ เริ่มมีอุปสรรคและขัดข้องบางประการ มีการปฏิบัติที่ขัดต่อระเบียบหรืออาศัยข้อบกพร่องของระเบียบ บางประการ จึงต้องมีการปรับปรุงอยู่เสมอเพื่อให้สอดคล้องกับปัญหา และสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ อีก ๖ ครั้ง คือ ระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๘ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๙ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ พักพัสดุ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๕ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๒

จนกระทั่งปัจจุบันมีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวโดยการยกระดับเป็นพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

๑. ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๘ และระเบียบการจ้าง พุทธศักราช ๒๕๔๘

ประเทศไทยได้นำเอาแนวความคิดการบริหารพัสดุในภาคเอกชนมาใช้ในการจัดการพัสดุของทางราชการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยแยกการจ้างกับการซื้อพัสดุดออกจากกัน และกำหนดไว้ในระเบียบ ๒ ฉบับ คือ ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งใช้กับการจัดซื้อพัสดุครุภัณฑ์ที่ใช้กับทางราชการทุกชนิด และระเบียบการจ้าง พุทธศักราช ๒๕๔๘ โดยใช้บังคับกับการจ้างแรงงาน การจ้างทำของ และการรับขน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งทั้ง ๒ ฉบับ มีสาระสำคัญในการกำหนดกรอบแนวทางการดำเนินการซื้อจ้าง กำหนดวิธีการซื้อจ้าง วิธีการรับซองประกวดราคา กำหนดอำนาจสั่งซื้อสั่งจ้าง กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจรับสิ่งของ กำหนดหลักเกณฑ์การทำสัญญา และหลักเกณฑ์การควบคุมตรวจสอบและกำหนดวิธีการจำหน่ายพัสดุไว้ เช่น การขายทอดตลาด การโอน การจำหน่ายบัญชีเป็นสูญ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑.๑ ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดสาระสำคัญหลัก ๆ ไว้ ๘ หมวด โดยในเรื่องของการซื้อให้ซื้อสิ่งของทุกชนิดรวมถึงครุภัณฑ์ที่ใช้กับทางราชการ การซื้อพัสดุตามระเบียบฉบับนี้จะซื้อได้ภายใต้วงเงินงบประมาณเท่านั้น และถือหลักการว่าต้องพยายามไม่ซื้อสิ่งของโดยจ่ายเงินล่วงหน้าก่อน หากจำเป็นก็ให้สอบสวนให้แน่ชัดถึงฐานะของผู้ขายสิ่งของนั้น ๆ และมีหลักประกันที่แน่นอน กำหนดให้พยายามส่งเสริมผลิตภัณฑ์ของคนไทย กำหนดวิธีการซื้อไว้ ๓ วิธี คือ วิธีสามัญเป็นการซื้อคราวหนึ่งซึ่งมีราคาเล็กน้อย ไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท วิธีประกวดราคาสำหรับการซื้อคราวหนึ่งซึ่งมีราคาเกินกว่า ๒๐,๐๐๐ บาท และวิธีพิเศษจะใช้กับการซื้อคราวหนึ่งซึ่งมีราคาเกินกว่า ๒,๐๐๐ บาท และมีเงื่อนไข เช่น ซื้อเฉพาะแห่ง การขายทอดตลาด เรื่องเร่งด่วน เรื่องราชการลับ การซื้อโดยตรงจากต่างประเทศ โดยกำหนดขั้นตอนการดำเนินการแต่ละวิธีไว้ กำหนดผู้มีอำนาจสั่งซื้อตามวิธีการและวงเงิน กำหนดเรื่องการทำสัญญา กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจรับสิ่งของ การควบคุม การตรวจสอบพัสดุและครุภัณฑ์ รวมถึงการจำหน่ายพัสดุไว้ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบดังกล่าว จนถึงฉบับที่ ๙ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๐๕

๑.๒ ระเบียบการจ้าง พุทธศักราช ๒๕๔๘ กำหนดสาระสำคัญไว้ ๖ หมวด โดยกำหนดให้การจ้างทุกชนิดให้พยายามหาทางส่งเสริมกิจการและแรงงานของคนไทย กำหนดวิธีการจ้างไว้ ๓ วิธี คือ วิธีสามัญ เป็นการจ้างภายในวงเงินเล็กน้อยไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท วิธีประกวดราคา ภายในวงเงินเกินกว่า ๕๐,๐๐๐ บาท วิธีพิเศษ ภายในวงเงินเกินกว่า ๕,๐๐๐ บาท และมีเงื่อนไข เช่น จ้างจากช่างผู้มีฝีมือจริง ๆ มีน้อยราย เรื่องรีบด่วน และกำหนดกระบวนการดำเนินการไว้ในแต่ละวิธีการจ้าง กำหนดหน้าที่กรรมการตรวจการจ้าง รวมถึงกำหนดเรื่องของการทำสัญญาไว้ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบดังกล่าว จนถึงฉบับที่ ๑๐ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้าง (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๐๕

๒. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี ให้เป็นผู้รักษาการตามระเบียบที่ได้แก้ไขเพิ่มเติม เป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้าง ทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าว ได้มีการเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุง และพัฒนายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานราชการ ทูกระหว่าง และทบวง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานประมาณ เพื่อปรับปรุงระเบียบ ทั้ง ๒ ฉบับ ซึ่งใช้มาเป็นเวลานานกว่า ๒๐ ปี โดยได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น เพื่อดำเนินการรวบรวม ระเบียบว่าด้วยการพัสดุและระเบียบว่าด้วยการจ้างดังกล่าวเข้าด้วยกัน เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ” รวมไปถึงได้นำมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการซื้อและการจ้างที่สำคัญ รวมทั้งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดหาพัสดุประเภทอื่นนอกจากการซื้อและการจ้าง ได้แก่ การจัดทำเอง การเช่าสิ่งหาริมทรัพย์ และการแลกเปลี่ยนครุภัณฑ์ มารวมใช้ด้วยกัน รวมทั้งได้ปรับปรุงขั้นตอน วิธีการควบคุม และการจำหน่ายพัสดุ ให้สะดวกแก่ผู้ปฏิบัติยิ่งขึ้น และให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

เมื่อคณะกรรมการได้ยกร่างระเบียบดังกล่าวแล้ว ได้เชิญเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ด้านการบริหารพัสดุของส่วนราชการที่มีการจัดหาพัสดุเป็นจำนวนมากมาร่วมกันปรึกษาหารือ แล้วนำเสนอ ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณากำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้นมา โดยตามระเบียบ พ.ศ. ๒๕๒๑ จะมีการกำหนด คำนิยามต่าง ๆ เกี่ยวกับการพัสดุให้ครอบคลุมมากขึ้น เพิ่มวิธีการจัดหาเป็น ๕ วิธี คือ การซื้อการจ้างโดย วิธีตกลงราคา วิธีสอบราคา วิธีประกวดราคา วิธีพิเศษ วิธีกรณีพิเศษ กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดหา ตามวิธีต่าง ๆ รวมถึงให้มีคณะกรรมการตรวจรับพัสดุในการซื้อ คณะกรรมการตรวจการจ้างในงานจ้าง โดยกำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการไว้อย่างชัดเจน กำหนดอำนาจการสั่งซื้อสั่งจ้าง กำหนดให้มี หลักประกันซองในการยื่นเสนอราคาและหลักประกันสัญญาในการทำสัญญา กำหนดให้มีการจ่ายเงินล่วงหน้า กำหนดในเรื่องการทำสัญญาซื้อขายและสัญญาจ้าง กำหนดเรื่องการลงทุนผู้ทำงาน กำหนดเพิ่ม วิธีการจัดหาขึ้นโดยกำหนดวิธีการจัดทำเอง การแลกเปลี่ยน การเช่า และกำหนดเรื่องการควบคุมและการจำหน่ายพัสดุ

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบจนถึงฉบับที่ ๘ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๑ (ฉบับที่ ๘) ซึ่งครอบคลุมเฉพาะการดำเนินการเกี่ยวกับพัสดุเท่านั้น นอกจากนั้น ยังมีการใช้จ่ายเงินประเภทอื่น ๆ ระเบียบอื่น ๆ วางแนวทางการปฏิบัติใช้โดยเฉพาะ ซึ่งทำให้การดำเนินการ ด้านพัสดุของทางราชการ อยู่ภายใต้ระเบียบหลายฉบับ เช่น การดำเนินการด้านเงินกู้จากต่างประเทศ จะอยู่ภายใต้โครงการที่ดำเนินการด้านเงินกู้จากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๗ การจ้างเอกชนออกแบบ และควบคุมงาน จะต้องปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการจ้างออกแบบ และควบคุมงานก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นต้น คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว ซึ่งสำนักงานปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรี และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้ร่วมกันดำเนินการปรับปรุงระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับ

งานพัสดุ เพื่อให้มีระเบียบเกี่ยวกับการพัสดุของทางราชการเพียงฉบับเดียว จึงเป็นที่มาของการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งใช้บังคับในการดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุของส่วนราชการ

๓. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีการประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีผลบังคับใช้แก่ส่วนราชการ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้แต่ละหน่วยงานดังกล่าวข้างต้น จำเป็นต้องจัดให้มีข้อบังคับระเบียบ ขึ้นเป็นการเฉพาะของหน่วยงานนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดข้อบังคับ ระเบียบ ที่เกี่ยวกับการจัดหาพัสดุของแต่ละหน่วยงาน จะใช้หลักการของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงถือได้ว่าระเบียบ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้นแบบของหน่วยงานภาครัฐในการกำหนด ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง

โดยในระเบียบ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดเพิ่มเติมให้ครอบคลุมทุกประเภทการจัดหา เช่น การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบควบคุมงาน และให้ใช้เงินงบประมาณ เงินกู้ เงินช่วยเหลือในการจัดหาตามระเบียบนี้ กำหนดเกณฑ์การส่งเสริมสินค้าที่ผลิตในประเทศและกิจการของคนไทยไว้อย่างชัดเจน กำหนดวิธีการจัดหาทั่วไปแยกจาก การจ้างที่ปรึกษา และการจ้างออกแบบควบคุมงาน โดยกำหนดวิธีการจัดหาทั่วไปไว้ ๕ วิธี คือ วิธีตกลงราคา วิธีสอบราคา วิธีประกวดราคา วิธีพิเศษ วิธีกรณีพิเศษ โดยแต่ละวิธีใช้วงเงินและเงื่อนไขเป็นตัวกำหนดวิธีการจัดหา กำหนดเรื่องการตรวจสอบผู้มีผลประโยชน์ร่วมกัน กำหนดไม่ให้มีการขัดขวางเรื่องการแข่งขันอย่างเป็นธรรม กำหนดให้มีการคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการซื้อและการจ้างกรณีที่จำเป็นต้องจำกัดเฉพาะผู้ที่มีความสามารถโดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีคัดเลือกเพิ่มเติม เรื่องการมอบอำนาจไว้ในระเบียบเป็นการเฉพาะ กำหนดให้มีคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กพว.) เพื่อพิจารณาตีความวินิจฉัยการปฏิบัติตามระเบียบ การยกเว้นผ่อนผันการปฏิบัติตามระเบียบ การพิจารณาเรื่องการร้องเรียน การพิจารณาเป็นผู้ทำงาน กำหนดเรื่องการใช้พัสดุที่ผลิตในประเทศและกิจการของคนไทยไว้ให้ชัดเจนมากขึ้น กำหนดให้มีคณะกรรมการในการพิจารณาผลแต่ละวิธี รวมถึงคณะกรรมการตรวจรับและตรวจการจ้างและกำหนดขั้นตอนการดำเนินการของคณะกรรมการไว้อย่างชัดเจน กำหนดแยกส่วนของวิธีการ กระบวนการ จ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบควบคุมงานไว้ต่างหากจากวิธีการจัดหาทั่วไป กำหนดวิธีการได้มาซึ่งพัสดุโดยการซื้อ จ้าง เช่า แลกเปลี่ยน ไว้อย่างชัดเจน กำหนดในส่วนของสัญญาและหลักประกัน รวมถึงการลงโทษผู้ทำงาน จนถึงการควบคุมจำหน่ายพัสดุดูออกจากบัญชีและได้มีการแก้ไขระเบียบ พ.ศ. ๒๕๓๕ ถึงฉบับที่ ๗ พ.ศ. ๒๕๕๒

ต่อมาเมื่อเข้าสู่ยุคเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) ที่สังคม วัฒนธรรม เปลี่ยนแปลงไป โดยประเทศต่าง ๆ มีเทคโนโลยีที่ทันสมัย และเป็นยุคที่ประเทศไทยจะต้องรับมือกับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เพื่อให้มีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับประเทศอื่น ๆ การบริหารงานภาครัฐของประเทศไทย

จึงเล็งเห็นถึงความสำคัญของการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อให้ภาครัฐมีระบบการทำงานที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพและความเป็นมาตรฐาน ทัดเทียมกับประเทศต่าง ๆ แต่ยังคงมุ่งเน้นระบบการทำงานที่โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ โดยได้มีการกำหนดไว้ในแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๔ ให้มีการปรับปรุงกลไกและวิธีการเกี่ยวกับการบริหารพัสดุภาครัฐเพื่อให้เกิดการจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปอย่างโปร่งใส ลดปัญหาทุจริตคอร์รัปชันประหยัดและมีประสิทธิภาพ ซึ่งเน้นให้หน่วยงานภาครัฐสามารถจัดซื้อพัสดุในราคาที่เหมาะสมทันเวลาที่จะใช้และมีผลถึงบริการที่ดีที่ภาครัฐจะมอบให้ประชาชนด้วยซึ่งจากแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการดังกล่าว ประกอบกับนโยบายภาครัฐในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๖ - พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้ผลักดันให้มีการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานโดยมีเป้าหมายให้เป็น “รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์” หรือ “e - Government” โดยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้ถูกบรรจุเป็นนโยบายส่วนหนึ่ง เรียกว่า ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government Procurement - e-GP) จึงนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงการบริหารการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์

๔. ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๘

การดำเนินการจัดซื้อในรูปแบบการประมูลผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ในระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (Internet) ได้มีการดำเนินการในครั้งแรกตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ โดยภาครัฐได้มีนโยบายเพื่อประหยัดงบประมาณรายจ่ายของรัฐ และเพื่อเป็นการส่งเสริมและให้โอกาสแก่ผู้ประกอบการรายย่อยให้สามารถดำเนินธุรกิจกับหน่วยงานภาครัฐได้ จึงให้กระทรวง ทบวง กรม ดำเนินการจัดซื้อในรูปแบบการประมูลผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ในระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (Internet) โดยในขั้นต้นให้จัดซื้อโดยวิธีประมูลผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์อย่างน้อย ๑ รายการ ซึ่งจะเป็นการจัดซื้อในส่วนราชการส่วนกลางก่อน และตามมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้กระทรวงการคลังได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดหาพัสดุโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดหา และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ขยายให้ดำเนินการจัดซื้อในส่วนราชการส่วนภูมิภาคด้วย ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าว เป็นลักษณะในการขอความร่วมมือให้ดำเนินการจัดซื้อหรือจัดจ้างพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๗ โดยกำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐทุกแห่ง ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของกระทรวงการคลัง โดยการจัดซื้อจัดจ้างที่มีมูลค่าไม่สูงมาก ให้ใช้วิธี e-shopping ส่วนการจัดซื้อจัดจ้างที่มีมูลค่าสูงหรือการประมูลแข่งขันเรื่องราคา ให้ใช้วิธี e-Auction โดยตามมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ได้มีการออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดหาพัสดุโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๘

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องหลักเกณฑ์การจัดหาพัสดุโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๘ เป็นการกำหนดเงื่อนไขเชิงบังคับว่าในการซื้อหรือจ้าง

แต่ละครั้งของส่วนราชการที่มีวงเงินรวมเกิน ๒ ล้านบาท ให้ใช้การประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ยกเว้นงานจ้างที่ปรึกษา งานจ้างออกแบบและควบคุมงาน และการซื้อหรือการจ้างด้วยวิธีพิเศษ และกรณีพิเศษโดยให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๘ และให้ยกเลิกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดหาพัสดุโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ฉบับลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๗ จากการใช้การประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ตามประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๘ ดังกล่าว รัฐได้รับข้อมูลในลักษณะที่ปรากฏว่า ในการประกวดราคาทางอิเล็กทรอนิกส์ของหลายส่วน ราชการอาจก่อให้เกิดความคลางแคลงใจว่า อาจมีความไม่โปร่งใสหรืออาจมีการสมยอมราคากันล่วงหน้า เนื่องจากราคาที่ได้มีการเสนอทางอิเล็กทรอนิกส์หลาย ๆ รายการมักไม่แตกต่างกัน โดยราคาและผู้เสนอราคา ประมูลได้ใกล้เคียงกับราคากลางที่กำหนดไว้มาก รัฐจึงมีนโยบายให้มีการพิจารณาปรับปรุง แก้ไข กฎ ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกวดราคาทางอิเล็กทรอนิกส์ให้เหมาะสม รัดกุม ยิ่งขึ้น จึงนำมาสู่การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙

๕. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙

จากนโยบายให้มีการพิจารณาปรับปรุง แก้ไข กฎ ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกวดราคาทางอิเล็กทรอนิกส์ให้เหมาะสม รัดกุม ยิ่งขึ้น นำมาสู่การออกระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๙ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ซึ่งในการออกระเบียบใหม่ ในครั้งนี้จะใช้บังคับสำหรับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานอื่น ของรัฐ ที่มีมูลค่าตั้งแต่ ๒ ล้านบาทขึ้นไป ยกเว้นการจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและควบคุมงาน วิธีพิเศษ และวิธีกรณีพิเศษ โดยมีหลักการคือเพื่อให้สามารถนำวิธีการจัดหาพัสดุด้วยวิธีการ ทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ได้โดยกว้างขวาง แพร่หลาย โปร่งใส มีการแข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรม ประหยัด งบประมาณของแผ่นดิน เกิดความคุ้มค่า ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยระเบียบ พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้ปรับปรุงในเรื่องให้มีการเปิดเผยข้อมูลก่อนมีการประกาศเชิญชวน การไม่เปิดเผยรายชื่อผู้เสนอราคา การให้มีบุคคลภายนอกหน่วยงานที่จัดหาร่วมเป็นคณะกรรมการประกวดราคา ให้ผู้เสนอราคาต้องมาเสนอ ราคาในสถานที่ที่กำหนด กำหนดให้มีการประมูลเพียงวิธีเดียว รวมถึงการแสดงสถานะผู้ชนะการประมูล ที่หน้าจอของผู้เสนอราคาในช่วง ๓ - ๕ นาทีสุดท้าย และกำหนดให้มีการอุทธรณ์กรณีผู้เสนอราคาไม่เห็นด้วย กับผลการพิจารณาโดยใช้ควบคู่กับระเบียบ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในการจัดหาของส่วนราชการ สำหรับรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ ใช้ควบคู่กับระเบียบ ข้อบังคับ ของหน่วยงานนั้น

จากการบังคับใช้ระเบียบ พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่กล่าวมาแล้วไม่ว่าจะเป็นระเบียบสำนัก คณะรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๔๙๘ ระเบียบการจ้าง พุทธศักราช ๒๔๙๘ ระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ จนพัฒนามาเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งใช้ควบคู่กัน และเป็นระเบียบที่มีความครอบคลุมทุกกระบวนการจัดหาพัสดุของภาครัฐแล้วก็ตาม

แต่เนื่องจากในวิธีการจัดหาตามระเบียบต่าง ๆ ดังกล่าว กำหนดยังมีปัญหาในทางปฏิบัติซึ่งในการกำหนดวิธีการจัดหาค่าใช้จ่ายและเงื่อนไขเป็นตัวกำหนดวิธีการจัดหา โดยหากพิจารณาจากการจัดหาสินค้า บริการและงานจ้างบางประเภทอาจไม่สามารถใช้วงเงินเป็นตัวกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างได้ จะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น หากสินค้าบริการและงานจ้างที่เข้าข่ายจะต้องดำเนินการด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามระเบียบ พ.ศ. ๒๕๔๙ เนื่องจากมีวงเงินในการจัดหาตั้งแต่ ๒ ล้านบาทขึ้นไป ต้องดำเนินการจัดหาตามระเบียบ พ.ศ. ๒๕๔๙ ตามที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้ แต่สินค้าบริการ และงานจ้างบางประเภทมีความซับซ้อนมีเทคนิคเฉพาะ มีคุณสมบัติพิเศษเมื่อดำเนินการด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์แล้ว อาจไม่ได้ผลดี ได้สินค้าบริการและงานจ้างที่ไม่มีคุณภาพ ไม่ตรงกับความต้องการ ในการใช้งานของหน่วยงานประกอบกับคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ได้พิจารณาประเด็นที่คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน ๓ สถาบัน (กกร.) เสนอในเรื่องให้ยกเลิกระเบียบ พ.ศ. ๒๕๔๙ ดังกล่าว กับงาน การประมูลก่อสร้างซึ่งเป็นเอกสารบัญชีแสดงรายการวัสดุและปริมาณสินค้า (Bill of Quantity : BOQ) ที่มีหลากหลายรายการในโครงการเดียวกัน งานประมูลจัดซื้อประเภทสินค้าและบริการสินค้าเทคโนโลยี และงานการประมูลจัดซื้อพัสดุที่มีคุณสมบัติพิเศษ เช่น สินค้าเวชภัณฑ์ สายส่งไฟฟ้าแรงสูง โดยที่ประชุม กรอ. มอบหมายให้กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) รับผิดชอบผลการบังคับใช้ระเบียบ พ.ศ. ๒๕๔๙ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคพร้อมเสนอแนวทางปรับปรุง/แก้ไขระเบียบ ให้เหมาะสมต่อไป

กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เป็นไปด้วยความเหมาะสม คล่องตัว สะดวก รวดเร็ว แต่ยังคงไว้ซึ่งหลักการสำคัญของการจัดซื้อจัดจ้าง ภาครัฐในเรื่องของความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ประหยัดงบประมาณของแผ่นดิน บังเกิดความคุ้มค่า เกิดความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงาน เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ จึงได้เสนอแนวทางในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการ ทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติตามระเบียบ พ.ศ. ๒๕๔๙ ในช่วงระหว่าง การแก้ไขระเบียบ พ.ศ. ๒๕๔๙ และช่วงระหว่างการปฏิรูปการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยการพัฒนาระบบ การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government Procurement : e-GP) อย่างเต็มรูปแบบ โดยเสนอว่าหากสินค้าและบริการที่เข้าข่ายจะต้องดำเนินการด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าว เป็นสินค้าและบริการที่มีความซับซ้อน มีเทคนิคเฉพาะ เมื่อดำเนินการโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์แล้ว อาจไม่ได้ผลดี ได้สินค้าและบริการที่ไม่มีคุณภาพ โดยการแก้ไขปัญหาในระยะที่อยู่ระหว่างการพัฒนาระบบ และแก้ไขระเบียบ และให้หน่วยงานสามารถดำเนินการให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง เหมาะสม คล่องตัว เป็นไปตามระเบียบ ในขณะเดียวกันหน่วยงานก็ได้สินค้าและบริการที่ตรงตามความต้องการของหน่วยงาน มีคุณภาพ และประสิทธิภาพ ซึ่งกรมบัญชีกลางจะกำหนดประเภทสินค้าและบริการให้หน่วยงานสามารถ เลือกดำเนินการตามประเภทสินค้าและบริการ รวมถึงวิธีการดำเนินการแทนการกำหนดวงเงินเริ่มต้น แต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งจะแบ่งเป็นประเภทสินค้าและบริการทั่วไปที่สามารถดำเนินการโดยวิธีการ ทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ หากมีวงเงินเริ่มต้นในการจัดหาตั้งแต่ ๒ ล้านบาทขึ้นไป ให้ไปดำเนินการด้วยวิธีการ

ทางอิเล็กทรอนิกส์ แต่หากเป็นประเภทสินค้าและบริการที่มีความซับซ้อนมีเทคนิคเฉพาะ ให้ดูที่ตัวสินค้าและบริการเป็นหลัก ซึ่งหากเข้าเงื่อนไขดังกล่าว หน่วยงานไม่ต้องไปดำเนินการด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยกรมบัญชีกลางได้กำหนดแนวทางการจัดหาพัสดุดังกล่าวไว้ในหนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๑.๓/ว ๒๔๗ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓ เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาประเภทสินค้าและบริการหรืองานโครงการที่ไม่ต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙

จากการดำเนินการตามระเบียบ พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนดให้การจัดหาพัสดุของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในสังกัดการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของฝ่ายบริหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าว ที่กิจกรรม โครงการ หรือการก่อสร้างมีมูลค่าตั้งแต่ ๒ ล้านบาทขึ้นไป ต้องดำเนินการตามระเบียบนี้ แต่โดยที่สินค้าบริการและงานจ้างบางประเภทอาจไม่สามารถใช้วงเงินเป็นตัวกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างได้ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหากสินค้าบริการและงานจ้างที่เข้าข่ายจะต้องดำเนินการด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามระเบียบ พ.ศ. ๒๕๔๙ จึงเป็นที่มาของประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการจัดหาพัสดุด้วยวิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Market : e-market) และด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Bidding : e bidding) ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

๖. ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการจัดหาพัสดุด้วยวิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Market : e-market) และด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Bidding : e-bidding) ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

หลักการตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ได้เปลี่ยนแปลงวิธีการจัดหาจากเดิมที่ใช้ “วงเงินเป็นตัวกำหนดวิธีการจัดหา” เป็น “สินค้าบริการหรืองานจ้างเป็นตัวกำหนดวิธีการจัดหา” อีกทั้งตามประกาศฉบับดังกล่าว ยังมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ๆ คือ สร้างมาตรฐานสากลและเป็นที่ยอมรับให้กับระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยพัฒนาการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์อย่างครบวงจร เพิ่มความโปร่งใสของการจัดซื้อจัดจ้าง และส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม เป็นแหล่งข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างที่ให้หน่วยงานกลาง หรือหน่วยงานภาครัฐนำข้อมูลไปอ้างอิงในการกำหนดราคากลาง หรือการของบประมาณต่อไปได้ ลดขั้นตอนและเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และเพื่อลดต้นทุนของทั้งภาครัฐและเอกชนในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง

จากหลักการและวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น ทำให้ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ กำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างเพิ่มขึ้น ๒ วิธี คือวิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Market : e-market) เป็นการจัดหาพัสดุที่มีราคาเกินกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาท และเป็นพัสดุที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน เป็นสินค้าหรือบริการทั่วไป มีมาตรฐาน ซึ่งกำหนดให้ส่วนราชการจัดซื้อสินค้าในระบบ e - catalog และวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Bidding : e-bidding)

เป็นการจัดหาพัสดุที่มีราคาเกินกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาท เป็นพัสดุที่มีความซับซ้อน มีเทคนิคเฉพาะ และเป็นสินค้าที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระบบ e - market

นอกเหนือจากวิธีการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าว ยังกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาออกเป็น ๒ หลักเกณฑ์ คือ เกณฑ์ราคา (Price) ให้ใช้ในกรณีที่เห็นว่าการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคา และคุณสมบัติของพัสดุที่จะซื้อจ้าง เพียงพอที่จะให้ได้มาซึ่งพัสดุที่มีคุณภาพตรงตามความต้องการของส่วนราชการ และเกณฑ์ประเมินค่าประสิทธิภาพต่อราคา (Price Performance) ให้ใช้ในกรณีที่เห็นว่าการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคา และคุณสมบัติของพัสดุที่จะซื้อจ้าง ไม่เพียงพอที่จะทำให้ส่วนราชการได้พัสดุที่มีคุณภาพและคุณสมบัติที่ตรงตามความต้องการ และเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ โดยในการใช้เกณฑ์ Price Performance ส่วนราชการสามารถจะกำหนดตัวแปรที่จะใช้ในการพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคา โดยมีตัวแปรราคาเป็นตัวแปรบังคับ และตัวแปรอื่น ๆ เช่น ผลการประเมินผู้ค้าภาครัฐ คุณภาพและคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ เป็นต้น โดยส่วนราชการจะต้องนำตัวแปรบังคับและตัวแปรอื่น ๆ รวมอย่างน้อย ๒ ตัวแปร มาใช้ประกอบการพิจารณาคัดเลือกเพื่อหาผู้ขายหรือผู้รับจ้างที่มีคุณภาพและคุณสมบัติที่ตรงตามความต้องการ และเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ โดยในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ส่วนราชการจะต้องดำเนินการจัดทำเอกสารการจัดซื้อจัดจ้างในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Government Procurement : e-GP) เพื่อส่งประกาศเชิญชวนไปยังผู้ประกอบการที่สนใจเข้าร่วมการเสนอราคา อีกทั้งผู้ประกอบการยังสามารถเสนอราคาผ่านระบบดังกล่าวได้ โดยการนำเข้าไฟล์ (Upload) เอกสารตามที่ส่วนราชการกำหนดผ่านระบบ e-GP เพื่อให้ส่วนราชการใช้ในการประกอบการพิจารณา

ในการบังคับใช้ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ในระยะแรกมีผลบังคับใช้กับส่วนราชการนำร่อง จำนวน ๑๒ แห่ง แบ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการคลัง จำนวน ๙ แห่ง และโรงพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข จำนวน ๓ แห่ง ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๕๘ และวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ได้บังคับใช้กับส่วนราชการส่วนกลางเพิ่มเติม จำนวน ๑๔๖ แห่ง จนเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๘ และวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ได้บังคับใช้กับส่วนราชการส่วนภูมิภาคทุกแห่งตามลำดับ

ระเบียบด้านการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของส่วนราชการ ได้มีการวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง จนสามารถยกระดับการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ ให้มีมาตรฐานเดียวกัน อีกทั้งยังทำให้กระบวนการจัดหาพัสดุของส่วนราชการเกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม แต่เนื่องจากตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยได้มีการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้เกิดหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ นอกเหนือจากส่วนราชการมากมาย อาทิเช่น องค์กรอิสระ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรมหาชน มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นต้น ซึ่งแต่ละหน่วยงานดังกล่าวข้างต้น มีรูปแบบการบริหารงานที่สามารถกำหนดให้มีข้อบังคับ ระเบียบ ด้านการพัสดุ เป็นการเฉพาะของหน่วยงานนั้น ๆ จึงกล่าวได้ว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับ

การจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นมาตรฐานกลางในระดับพระราชบัญญัติสำหรับใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง เช่นเดียวกับนานาประเทศ ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดิน ที่มีธรรมาภิบาลและการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ โดยให้มีการปรับปรุง และจัดให้มีกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้าง รวมไปถึงเห็นควรให้มีบทกำหนดโทษทางอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงผู้สั่งการ ที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง จึงเป็นที่มาของการร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ของกระทรวงการคลัง

๗. พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

หลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. คือ ต้องการให้การจัดซื้อจัดจ้างมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกันกำหนดให้ ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อป้องกันการทุจริต กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางมากยิ่งขึ้น เพื่อความโปร่งใส และมีการแข่งขันอย่างเป็น ธรรม กำหนดให้คำนึงถึงวัตถุประสงค์การใช้งานเป็นสำคัญ โดยไม่จำเป็นต้องใช้ราคาต่ำสุดเสมอไป แต่ให้พิจารณาคุณภาพประกอบราคา กำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ประกอบการ เพื่อใช้พิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคา กำหนดรูปแบบการร้องเรียนและการอุทธรณ์กรณีเห็นว่าหน่วยงาน ของรัฐไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย รวมไปถึงบทกำหนดโทษกรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินรวมถึง ต้องการให้หน่วยงานของรัฐวางแผนและประเมินผลการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับทุกภาคส่วน

ในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง ฉบับดังกล่าว กระทรวงการคลังได้ นำเสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๘ และคณะรัฐมนตรี อนุมัติในหลักการของร่าง พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการแล้ว กระทรวงการคลัง ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ ต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตรวจพิจารณา ในขั้นนี้ ได้ใช้ระยะเวลาในการตรวจร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง ๖ เดือน (ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๘ ถึงเดือนมีนาคม ๒๕๕๙) และเมื่อผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว กระทรวงการคลัง ได้นำร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติใน หลักการอีกครั้ง ก่อนเสนอต่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณา และเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๙ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้เห็นชอบรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง ดังกล่าว

ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหาร พักฐดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้ถูกประกาศใช้อย่างเป็นทางการ ปรากฏตามราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๔ ตอน ๒๔ ก หน้า ๑๓ และพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. ๒๕๖๐ ฉบับดังกล่าว ให้มีผลใช้บังคับ เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (มีผลใช้บังคับวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๐) โดยพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. ๒๕๖๐ ฉบับดังกล่าว ได้มีหมายเหตุ

แนบท้าย ซึ่งระบุเหตุผลและความจำเป็นในการประกาศใช้ว่า “เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน ให้มากที่สุดเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงานและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลมีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริต และประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประกอบกับมาตรการอื่น ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันจะเป็นการสร้าง ความเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนและก่อให้เกิดผลดีกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป”

สำหรับโครงสร้างของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังกล่าว จะแบ่งหมวดหลักออกเป็น ๑๕ หมวด ๑๓๒ มาตรา และภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังกล่าว ยังได้มีการออกกฎหมายกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. ๒๕๖๐ จำนวน ๙ ฉบับ (ข้อมูล ณ วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๑) ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วย การจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ จำนวน ๑ ฉบับ ระเบียบกระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๖๐ นี้ จะเป็นการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานให้แก่เจ้าหน้าที่โดยภายใต้ระเบียบกระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๖๐ จะแบ่งหมวดหลักออกเป็น ๑๐ หมวด ๒๒๓ ข้อ ทั้งนี้ สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดขอบเขต การใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง กำหนดเรื่องการส่งเสริมให้ภาคประชาชนและผู้ประกอบการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริต ในรูปแบบของข้อตกลงคุณธรรมซึ่งเป็นการทำข้อตกลงระหว่าง ๓ ฝ่าย ได้แก่ หน่วยงานของรัฐที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้ประกอบการที่จะเข้าเสนอราคาในการจัดซื้อจัดจ้าง ครั้งนั้น และผู้สังเกตการณ์ว่าจะไม่ทำการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างครั้งนั้น ๆ กำหนดให้มี คณะกรรมการ จำนวน ๕ คณะ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดประเภทการจัดซื้อจัดจ้างหลักๆ ไว้ ๓ ประเภท ได้แก่ การจัดซื้อจัดจ้างทั่วไป มีวิธีการจัดซื้อจัดจ้างไว้ ๓ วิธี คือ วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป วิธีคัดเลือกและวิธีเฉพาะเจาะจง การจ้างที่ปรึกษา มีวิธีการจัดซื้อจัดจ้างไว้ ๓ วิธี คือ วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป วิธีคัดเลือก และวิธีเฉพาะเจาะจง และการจ้าง ออกแบบหรือควบคุมงาน มีวิธีการจัดซื้อจัดจ้างไว้ ๔ วิธี คือ วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป วิธีคัดเลือก วิธีเฉพาะเจาะจง และวิธีประกวดแบบ ซึ่งในการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละวิธีมุ่งเน้นให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานภาครัฐ เกิดความโปร่งใส คุ้มค่า มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรวจสอบได้ กำหนดเรื่องการทำสัญญา ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องจัดทำสัญญาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. ๒๕๖๐ ฉบับนี้ กำหนดเรื่องการบริหารสัญญาและการตรวจรับพัสดุ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุอย่างชัดเจน กำหนดเพิ่มเติมในเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ประกอบการ กำหนดเรื่องการทำงาน กำหนดเรื่องการบริหารพัสดุ รวมถึงกำหนดเพิ่มเติมเรื่องสิทธิในการ

อุทธรณ์เพิ่มเติมบทกำหนดโทษสำหรับเจ้าหน้าที่ หรือผู้มีอำนาจซึ่งปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ตลอดจนมีบทลงโทษสำหรับผู้ที่ทำกรสนับสนุนให้ทำความผิดด้วย นอกเหนือจากนี้ กรมบัญชีกลาง ยังได้พัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (Electronic Government Procurement : e-GP) ซึ่งการนำกระบวนการทางอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาใช้ นอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความผิดพลาดในการทำงานให้แก่เจ้าหน้าที่ และช่วยลดต้นทุนที่จะเกิดขึ้นในภาครัฐและภาคเอกชนแล้ว ยังมีส่วนช่วยในการลดการปะทะกันระหว่างผู้เสนอราคาด้วยกัน หรือการปะทะกันระหว่างผู้เสนอราคากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจทำให้เกิดความสับสนเสี่ยงในการสมยอมกันในการเสนอราคา

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

๑. วันใช้บังคับ (มาตรา ๒)^๓

เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐) มีผลใช้บังคับ วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๐ เป็นต้นไป

๒. การยกเลิก (มาตรา ๓)^๔

ให้ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุ ในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อบัญญัติ และข้อกำหนดใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้

๓. พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับกับ (มาตรา ๔)^๕

ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การอิสระ องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยธุรการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๓ มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

^๔ มาตรา ๓ ให้ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง หรือการบริหารพัสดุ ในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อบัญญัติ และข้อกำหนดใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้

^๕ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ “การจัดซื้อจัดจ้าง” หมายความว่า การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุโดยการซื้อ จ้าง เช่า แลกเปลี่ยน หรือโดยนิติกรรมอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง “พัสดุ” หมายความว่า สินค้า งานบริการ งานก่อสร้าง งานจ้างที่ปรึกษาและงานจ้างออกแบบ หรือควบคุมงานก่อสร้าง รวมทั้งการดำเนินการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๔. ผู้รักษาการ (มาตรา ๕)^๖

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวงและระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

๕. ข้อยกเว้นไม่ต้องใช้ระเบียบของการกระทรวงการคลัง (มาตรา ๖)^๗

เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐอื่นตามกำหนดในกฎกระทรวง เกิดความยืดหยุ่นและมีความคล่องตัว หากหน่วยงานของรัฐนั้น ประสงค์จะจัดให้มีระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุชั้นใช้เอง ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ก็ให้กระทำได้ โดยต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้

ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๖. หลักการตามพระราชบัญญัติ (มาตรา ๘)^๘

การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐและต้องสอดคล้องกับหลักการ ดังต่อไปนี้

- (๑) คุ่มค่า
- (๒) โปร่งใส
- (๓) มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- (๔) ตรวจสอบได้

^๖ มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มี อำนาจออกกฎกระทรวงและระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

^๗ มาตรา ๖ เพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าต่อภารกิจของรัฐ และป้องกันปัญหาการทุจริต ให้หน่วยงานของรัฐ ปฏิบัติตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ และกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศที่ออกตามความใน พระราชบัญญัตินี้

^๘ มาตรา ๘ การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องก่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐ และต้องสอดคล้องกับหลักการ ดังต่อไปนี้ (๑) คุ่มค่า โดยพัสดุที่จัดซื้อจัดจ้างต้องมีคุณภาพหรือคุณลักษณะที่ตอบสนองวัตถุประสงค์ ในการใช้งานของหน่วยงานของรัฐ มีราคาที่เหมาะสม และมีแผนการบริหารพัสดุที่เหมาะสมและชัดเจน

๗. การมีส่วนร่วมของประชาชนและข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (มาตรา ๑๖ , ๑๘)^๙

เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ตั้งแต่การจัดทำร่าง TOR จนถึงสิ้นสุดโครงการ รวมทั้งให้หน่วยงานเจ้าของโครงการ ผู้เสนอราคา และผู้สังเกตการณ์ จัดทำบันทึกข้อตกลงคุณธรรม ตามข้อกำหนดของคณะกรรมการ ค.ป.ท.

๘. คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติ (มาตรา ๒๐ , ๒๗ , ๓๒ , ๓๗)

มี ๕ คณะ ประกอบด้วย

(๑) คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ มีอำนาจกำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบ

(๒) คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ มีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหาข้อหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง หรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้

(๓) คณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคากลาง

(๔) คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (ค.ป.ท.) มีอำนาจในการกำหนดแนวทางการทำข้อตกลงคุณธรรม

(๕) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนมีอำนาจในการพิจารณาข้อร้องเรียนพิจารณาอุทธรณ์

^๙ มาตรา ๑๖ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ ตามที่กำหนดไว้ในหมวดนี้

มาตรา ๑๘ ข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้จัดทำเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการที่จะเข้า ยื่นข้อเสนอ โดยฝ่ายหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอดังกล่าว ตกลงกันว่าจะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และให้มีผู้สังเกตการณ์ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างและร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการ โดยผู้สังเกตการณ์ต้องมีความเป็นกลางและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย ในโครงการการจัดซื้อจัดจ้างนั้น แล้วให้รายงานความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท. ทราบด้วย

แนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการ แบบของข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

๙. เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ (มาตรา ๔๙)^{๑๐}
 กรมบัญชีกลางมีหน้าที่ในการจัดให้มีหลักสูตรการฝึกอบรม เพื่อส่งเสริมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ
 ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งผ่านการฝึกอบรมและได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปฏิบัติงาน เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุมีสติได้รับเงินเพิ่มหรือเงินอื่นทำนองเดียวกัน
๑๐. การขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ (มาตรา ๕๑)
 ผู้ประกอบการงานก่อสร้างที่จะเข้าเป็นผู้ยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ ต้องขึ้นทะเบียนกับกรมบัญชีกลาง
 การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุอาจกระทำได้โดยวิธี ดังต่อไปนี้
 (๑) วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป
 (๒) วิธีคัดเลือก
 (๓) วิธีเฉพาะเจาะจง
๑๑. ค่าตอบแทนผู้รับผิดชอบการจัดซื้อจัดจ้าง (มาตรา ๖๑)
 ในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุแต่ละครั้งให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้รับผิดชอบการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ซึ่งจะกระทำโดยคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง หรือเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งก็ได้
 ค่าตอบแทนผู้รับผิดชอบการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังกำหนด
๑๒. หลักการพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอ (มาตรา ๖๕)
 หลักการพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอตาม “วิธีประกาศเชิญชวน” หรือ “วิธีการคัดเลือก” ต้องคำนึงถึง ราคา + เกณฑ์
๑๓. งานจ้างที่ปรึกษา (มาตรา ๖๙)
 มีทั้งหมด ๓ วิธี (เลือกใช้วิธีใดวิธีหนึ่ง)
 (๑) วิธีประกาศเชิญชวน (ที่ปรึกษาทั่วไป) + (งานไม่ซับซ้อน)
 (๒) วิธีคัดเลือก (เชิญชวนโดยกำหนดคุณสมบัติเฉพาะ ๓ รายขึ้นไป)
 (๓) วิธีเฉพาะเจาะจง (เชิญชวนโดยกำหนดคุณสมบัติเฉพาะรายหนึ่งรายใด) คือ วิธีตกลง (เดิม)
๑๔. การจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง (มาตรา ๗๙)
 มีทั้งหมด ๔ วิธี
 (๑) วิธีประกาศเชิญชวน (ใช้กับงานไม่ซับซ้อน)
 (๒) วิธีคัดเลือก - เคยประกาศเชิญชวนแล้ว ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ - มีลักษณะซับซ้อน - เป็นงานที่ต้องออกแบบหรือใช้ความคิด

^{๑๐} มาตรา ๔๙ ให้กรมบัญชีกลางมีหน้าที่ในการกำหนดและจัดให้มีหลักสูตรการฝึกอบรม เพื่อส่งเสริมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหาร พัสดุภาครัฐตามหลักวิชาชีพและตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ กรมบัญชีกลางจะดำเนินการเอง หรือจะดำเนินการร่วมกับหน่วยงานอื่นหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องก็ได้

- (ก) วิธีเฉพาะเจาะจง (เลือกจ้างรายใดรายหนึ่งที่เคยทราบผลงานแล้ว) – ทำประกาศเชิญชวนหรือผ่านวิธีการคัดเลือกแล้วไม่มีผู้ยื่น หรือผ่านการคัดเลือก – งานจ้างที่วงเงินไม่เกินที่กำหนดในกฎกระทรวง – เร่งด่วน / ด้านความมั่นคงของชาติ – จำเป็นต้องใช้รายเดิมทำต่อจากงานที่ทำไว้แล้ว
- (ข) วิธีประกวดแบบ (เพื่อออกแบบก่อสร้างที่มีลักษณะพิเศษ ด้านศิลปกรรมหรือสถาปัตยกรรมของชาติ)

๑๖. การทำสัญญา (มาตรา ๙๓ , ๙๖ , ๙๗ , ๙๘)^{๑๑}

ต้องทำสัญญาตามแบบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด เว้นแต่

- เห็นว่าข้อสัญญาอาจเสียเปรียบ ต้องการแก้ไข ต้องส่งอัยการเห็นชอบ
- กรณีไม่อาจทำสัญญาตามแบบที่กำหนด จำเป็นต้องร่างใหม่ ต้องส่งอัยการเห็นชอบ
- กรณีทำสัญญาภาษาอังกฤษ ให้ทำสรุปลงสาระสำคัญเป็นภาษาไทย ด้วยตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการนโยบายกำหนด

^{๑๑} มาตรา ๙๓ หน่วยงานของรัฐต้องทำสัญญาตามแบบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด โดยความเห็นชอบของสำนักงานอัยการสูงสุด ทั้งนี้ แบบสัญญานั้นให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

การทำสัญญารายใดถ้าจำเป็นต้องมีข้อความหรือรายการแตกต่างไปจากแบบสัญญาตามวรรคหนึ่ง โดยมีสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในแบบสัญญาและไม่ทำให้หน่วยงานของรัฐเสียเปรียบ ก็ให้กระทำได้ เว้นแต่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าจะมีปัญหาในทางเสียเปรียบหรือไม่รัดกุมพอ ก็ให้ส่งร่างสัญญานั้นไปให้ สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน

ในกรณีที่ไม่อาจทำสัญญาตามแบบสัญญาตามวรรคหนึ่งได้ และจำเป็นต้องร่างสัญญาขึ้นใหม่ ให้ส่งร่างสัญญานั้นไปให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน เว้นแต่การทำสัญญา ตามแบบที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้เคยให้ความเห็นชอบมาแล้ว ก็ให้กระทำได้

ในกรณีจำเป็นต้องทำสัญญาเป็นภาษาต่างประเทศ ให้ทำเป็นภาษาอังกฤษและต้องจัดทำ ข้อสรุปลงสาระสำคัญแห่งสัญญาเป็นภาษาไทยตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่การทำสัญญาเป็นภาษาต่างประเทศตามแบบสัญญาที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้ทำสัญญาตามแบบสัญญาตามวรรคหนึ่งหรือไม่ได้ส่งร่างสัญญา ให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนตามวรรคสองหรือวรรคสาม หรือตามมาตรา ๙๗ วรรคหนึ่ง แล้วแต่กรณี ให้หน่วยงานของรัฐส่งสัญญานั้นให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบในภายหลังได้ เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว หรือเมื่อสำนักงานอัยการสูงสุด พิจารณาเห็นชอบแต่ให้แก้ไขสัญญา ถ้าหน่วยงานของรัฐแก้ไขสัญญานั้นให้เป็นไปตามความเห็นของ สำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว ให้ถือว่าสัญญานั้นมีผลสมบูรณ์

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้ทำสัญญาตามแบบสัญญาตามวรรคหนึ่ง หน่วยงานของรัฐ ไม่แก้ไขสัญญาตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด หรือคู่สัญญาไม่ตกลงหรือยินยอมให้แก้ไขสัญญาตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด หากข้อสัญญาที่แตกต่างจากแบบสัญญาหรือข้อสัญญาที่ไม่แก้ไขตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนที่เป็นสาระสำคัญหรือเป็นกรณีผิดพลาดอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๑๐๔ ให้ถือว่าสัญญานั้นเป็นโมฆะ

- กรณีไม่ทำสัญญาตามแบบ ต้องส่งอัยการพิจารณาภายหลัง หากอัยการเห็นชอบถือว่าสมบูรณ์ แต่หากไม่เห็นชอบต้องให้แก้ไขข้อสัญญาตามความเห็นอัยการ ทั้งนี้ สัญญาที่มีการแก้ไขหากคู่สัญญาไม่ยอมลงนาม ให้ถือว่าโมฆะ ซึ่งผลที่ตกเป็นโมฆะนั้นหากมีความเสียหายจะต้องมีผู้รับผิดชอบ
- สามารถทำเป็นข้อตกลงแทนการทำสัญญาได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดในมาตรา ๙๖
- เมื่อลงนามในสัญญาแล้วจะแก้ไขไม่ได้ เว้นแต่ ผู้มีอำนาจอนุมัติให้แก้ไขได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดในมาตรา ๙๗
- ต้องประกาศเผยแพร่สาระสำคัญของสัญญาหรือข้อตกลงที่ลงนามแล้ว ในระบบของกรมบัญชีกลางตามวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด

๑๗. การบริหารสัญญาและตรวจรับพัสดุ (มาตรา ๑๐๐)^{๑๒}

กำหนดให้คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ รับผิดชอบการบริหารสัญญา หรือข้อตกลงและการตรวจรับพัสดุ (มีคณะเดียวทำหน้าที่ทั้งซื้อ จ้าง จ้างที่ปรึกษา จ้างออกแบบและควบคุมงาน)

๑๘. การงด ลดค่าปรับ หรือการขยายระยะเวลา (มาตรา ๑๐๒)^{๑๓}

มี ๔ กรณี ดังนี้

- (๑) เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ
- (๒) เหตุสุดวิสัย
- (๓) เหตุเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย
- (๔) เหตุอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๑๒} มาตรา ๑๐๐ ในการดำเนินการตามสัญญาหรือข้อตกลง ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุเพื่อรับผิดชอบการบริหารสัญญาหรือข้อตกลงและการตรวจรับพัสดุ

^{๑๓} มาตรา ๑๐๒ การงดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญา หรือการขยายเวลาทำการตามสัญญา หรือข้อตกลง ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่จะพิจารณาได้ตามจำนวนวันที่มีเหตุเกิดขึ้นจริง เฉพาะในกรณี ดังต่อไปนี้

- (๑) เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ
- (๒) เหตุสุดวิสัย
- (๓) เหตุเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย
- (๔) เหตุอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

หลักเกณฑ์และวิธีการของงดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญา หรือการขยายเวลาทำการตามสัญญา หรือข้อตกลง ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

๑๙. การบอกเลิกสัญญา (มาตรา ๑๐๓)^{๑๔}

มี ๔ กรณี ดังนี้

- (๑) เหตุตามที่กฎหมายกำหนด
- (๒) เหตุอันเชื่อได้ว่าคู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้
- (๓) เหตุอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือในสัญญา/ข้อตกลง
- (๔) เหตุอื่นตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

๒๐. การทิ้งงาน (มาตรา ๑๐๔)^{๑๕}

มี ๖ กรณี ดังนี้

- (๑) ได้รับการคัดเลือกแล้วไม่ยอมไปทำสัญญาภายในเวลาที่กำหนด

^{๑๔} มาตรา ๑๐๓ ในกรณีที่มีเหตุบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงต่อไปนี้ ให้อยู่ในดุลพินิจของ ผู้มีอำนาจที่จะบอกเลิกสัญญา หรือข้อตกลงกับคู่สัญญา

- (๑) เหตุตามที่กฎหมายกำหนด
- (๒) เหตุอันเชื่อได้ว่าผู้ขายหรือผู้รับจ้างไม่สามารถส่งมอบงานหรือทำงานให้แล้วเสร็จได้ภายใน ระยะเวลาที่กำหนด
- (๓) เหตุอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือในสัญญาหรือข้อตกลง
- (๔) เหตุอื่นตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

การตกลงกับคู่สัญญาที่จะบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาได้เฉพาะในกรณีที่ เป็นประโยชน์แก่ หน่วยงานของรัฐโดยตรงหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อแก้ไขข้อเสียเปรียบของ หน่วยงานของรัฐในการที่จะปฏิบัติตาม สัญญาหรือข้อตกลงนั้นต่อไป

^{๑๕} มาตรา ๑๐๔ ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ยื่นข้อเสนอหรือคู่สัญญาของหน่วยงานของรัฐกระทำการ ดังต่อไปนี้ โดยไม่มีเหตุผล อันสมควร ให้ถือว่าผู้ยื่นข้อเสนอหรือคู่สัญญานั้นกระทำการอันมีลักษณะเป็น การทิ้งงาน

(๑) เป็นผู้ยื่นข้อเสนอที่ได้รับการคัดเลือกแล้วไม่ยอมไปทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือกับหน่วยงานของรัฐภายใน เวลาที่กำหนด

(๒) คู่สัญญาของหน่วยงานของรัฐหรือผู้รับจ้างช่วงที่หน่วยงานของรัฐอนุญาตให้รับช่วงงานได้ไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือ ข้อตกลงเป็นหนังสือนั้น

(๓) เมื่อปรากฏว่าผู้ยื่นข้อเสนอหรือคู่สัญญาของหน่วยงานของรัฐกระทำการอันมีลักษณะเป็นการขัดขวางการแข่งขัน ราคาอย่างเป็นธรรม หรือกระทำการโดยไม่สุจริต

(๔) เมื่อปรากฏว่าผลการปฏิบัติตามสัญญาของที่ปรึกษาหรือผู้ให้บริการงานจ้างออกแบบ หรือควบคุมงานก่อสร้าง มีข้อบกพร่อง ผิดพลาด หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอย่างร้ายแรง

(๕) เมื่อปรากฏว่าผู้ให้บริการงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างหรือผู้ประกอบการ งานก่อสร้างไม่ปฏิบัติตาม มาตรา ๘๘

(๖) การกระทำอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้ปลัดกระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจสั่งให้ผู้ยื่นข้อเสนอหรือคู่สัญญาเป็นผู้ทิ้งงาน และให้แจ้งเวียนรายชื่อผู้ทิ้งงาน ให้หน่วยงานของรัฐทราบกับแจ้งเวียนในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง รวมทั้งแจ้งให้ผู้ทิ้งงานทราบด้วย

ในกรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้ทิ้งงาน ถ้าการกระทำดังกล่าวเกิดจากหุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหาร หรือ ผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น ให้สั่งให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทิ้งงานด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาสั่งให้ผู้ยื่นข้อเสนอหรือคู่สัญญาเป็นผู้ทิ้งงาน และการแจ้งเวียนรายชื่อผู้ทิ้งงาน ให้เป็นไป ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

- (๒) คู่สัญญา/ผู้รับจ้างช่วง ไม่ปฏิบัติตามสัญญา
- (๓) ผู้ยื่นข้อเสนอ/คู่สัญญา กระทำการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือไม่สุจริต
- (๔) ผลการปฏิบัติงานหรือการให้บริการงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างมีข้อบกพร่อง ผิดพลาดหรือก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง
- (๕) ผู้ให้บริการงานจ้างออกแบบและควบคุมงานก่อสร้างมีส่วนได้เสียกับผู้ประกอบการก่อสร้างในงานเดียวกัน
- (๖) การกระทำอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๒๑. การอุทธรณ์ (มาตรา ๑๑๔)

ผู้ซึ่งได้ยื่นข้อเสนอเพื่อทำการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุกับหน่วยงานของรัฐ มีสิทธิอุทธรณ์เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ในกรณีที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด เป็นเหตุให้ตนไม่ได้รับการประกาศผลเป็นผู้ชนะหรือไม่ได้รับการคัดเลือกเป็นคู่สัญญา

๒๒. บทกำหนดโทษ (มาตรา ๑๒๐)

ผู้ใดเป็นเจ้าของหน้าที่หรือเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดเป็นผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดผู้หนึ่งต้องระวางโทษเท่ากับผู้กระทำความผิด

กฎหมายอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้อง

๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเสนอราคา และกระบวนการจัดทำสัญญา ในบรรพ ๒ ลักษณะ ๒ หมวด ๑ หมวด ๒ หมวด ๓ และหมวด ๔ กระบวนการควบคุมและจำหน่ายพัสดุ ที่สอดคล้องในบรรพ ๓ ลักษณะ ๑ หมวด ๔ ส่วนที่ ๓ ซึ่งว่าด้วยเรื่องของการขายทอดตลาดที่กำหนดให้ไปดำเนินการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ในเรื่องของการจัดทำราคากลาง ซึ่งตามมาตรา ๑๐๓/๗ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดทำข้อมูลรายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยเฉพาะราคากลางและการคำนวณราคากลางไว้ในระบบข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจดูได้ ซึ่งเดิมสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเผยแพร่ราคากลางและการคำนวณราคากลาง สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินเกินกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาท ต่อมาภายหลังเมื่อพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้ได้กำหนดในมาตรา ๖๓ ให้หน่วยงานของรัฐประกาศรายละเอียดข้อมูลราคากลางและการคำนวณราคากลางในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางตามวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด ซึ่งกรมบัญชีกลางได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเผยแพร่ราคากลางและวิธีการคำนวณราคากลาง สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินเกินกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาท นอกเหนือจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังได้กำหนดบทลงโทษในกรณีที่

หน่วยงานของรัฐฝ่าฝืนไม่ดำเนินการเผยแพร่ราคากลางและการคำนวณราคากลางเอาไว้ในมาตรา ๑๐๓/๘
วรรคสอง อีกด้วย

๓. พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒

กฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นที่รู้จัก และถูกเรียกขานกันว่า “พรบ.ฮั้ว” ซึ่งหลักการสำคัญของกฎหมายฉบับดังกล่าว เห็นว่าการจัดหาสินค้าและบริการไม่ว่าด้วยวิธีการจัดซื้อหรือการจัดจ้างหรือวิธีอื่นใดของหน่วยงานของรัฐทุกแห่งนั้นเป็นการดำเนินการโดยใช้เงินของแผ่นดิน รวมทั้งการที่รัฐให้สิทธิในการดำเนินกิจการบางอย่างโดยการให้สัมปทานอนุญาตหรือกรณีอื่นใดในลักษณะเดียวกันก็เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นกิจการของรัฐ ฉะนั้น การจัดหาสินค้าและบริการรวมทั้งการให้สิทธิดังกล่าว จึงต้องกระทำอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมและมีการแข่งขันกันอย่างเสรีเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ แต่เนื่องจากที่ผ่านมามีการกระทำในลักษณะการสมยอมในการเสนอราคาและมีพฤติการณ์ต่าง ๆ อันทำให้ไม่ได้มีการแข่งขันกันเสนอประโยชน์สูงสุดให้แก่หน่วยงานของรัฐอย่างแท้จริงและเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ อีกทั้งในบางกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็มีส่วนร่วมหรือมีส่วนสนับสนุนในการทำความผิด หรือละเว้นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ อันมีผลทำให้ปัญหาในเรื่องนี้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น จึงได้กำหนดให้การกระทำความผิดดังกล่าวเป็นความผิดเพื่อเป็นการปราบปราม รวมทั้งกำหนดลักษณะความผิดและกลไกในการดำเนินการเอาผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้การปราบปรามดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๔. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐซึ่งดำเนินกิจการต่าง ๆ ในนามของหน่วยงาน และในบางครั้งกิจการดังกล่าวอาจส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก และเมื่อเกิดความเสียหาย หน่วยงานของรัฐก็อาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีและหากมีกรณีที่ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใด ก็จะมีการฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนทั้งที่บางกรณีเกิดจากความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่นอกจากนั้นยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีนี้จึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่รวมถึงเป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจในการทำงานกฎหมายฉบับนี้ จึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่ เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจทำการเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหาย หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความผิดของแต่ละคน มิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับโดยได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอกตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ รวมไปถึงได้มีการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิด ตามหนังสือกระทรวงการคลังด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว ๖๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

๕. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามความในมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดค่านิยามของ “คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า ๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวร หรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และ ๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง นอกเหนือจากนี้ ตามความในมาตรา ๑๓ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังมีความสัมพันธ์กับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓ ซึ่งกำหนดข้อห้ามไม่ให้ผู้มีหน้าที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างมีส่วนได้เสียกับผู้ยื่นข้อเสนอหรือคู่สัญญาในงานนั้น ในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างบางขั้นตอน เช่น การเผยแพร่ประกาศเชิญชวนให้เข้าเสนอราคา การประกาศรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือก การพิจารณาไม่รับราคาของผู้เสนอราคารายหนึ่งรายใด จึงถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยเฉพาะในเรื่องการพิจารณาไม่รับราคาของผู้เสนอราคารายหนึ่งรายใด อาจไปกระทบกับสิทธิของผู้เสนอรายนั้น เจ้าหน้าที่ หรือ คณะกรรมการผู้รับผิดชอบ อาจต้องใช้ความระมัดระวัง และความรอบคอบในการพิจารณาในเรื่องนั้น ๆ

๖. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ตามความใน มาตรา ๙ (๘) ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ฉบับนี้ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการกำหนดไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ ซึ่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร จำนวน ๒ ฉบับ ดังนี้ ๑) ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๘ เรื่อง กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา ๙ (๘) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยสาระสำคัญของประกาศฉบับดังกล่าว กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ จัดทำแบบ สขร. ๑ เพื่อเผยแพร่ข้อมูลเป็นรายเดือน และ ๒) ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๙ เรื่อง กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารตามเกณฑ์มาตรฐานความโปร่งใสและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานของรัฐเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา ๙ (๘) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยสาระสำคัญของประกาศฉบับนี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดหาพัสดุ ต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุ ได้แก่ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้ในการจัดหาพัสดุ แผนการจัดหาพัสดุ รายงานขอซื้อขอจ้าง เอกสารสอบราคา เอกสารประกวดราคา หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกในแต่ละโครงการ ผลการจัดหาพัสดุในแต่ละโครงการ สรุปผลการจัดหาพัสดุในรอบเดือน รายงานผลการจัดหาพัสดุในรอบปีงบประมาณ รายงานประเมินผลการจัดหาพัสดุตามแผนการจัดหาพัสดุ รายงานของผู้ควบคุมหรือผู้ตรวจสอบภายในในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุ และรายงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น รายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๗. พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กรณีที่หน่วยงานของรัฐตั้งอยู่บนที่ราชพัสดุ นอกจากจะต้องจัดให้มีการควบคุม การตรวจสอบ และการบำรุงรักษา ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. ๒๕๖๐ หน่วยงานของรัฐยังต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ รวมไปถึงกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕

๘. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ในกระบวนการจัดหาพัสดุ สิ่งหนึ่งที่ขาดเสียมิได้ คือ งบประมาณในการจัดหา ซึ่งหน่วยงานของรัฐ ต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งบทบัญญัติที่มีความเกี่ยวข้องในการจัดหาพัสดุ ได้กำหนดรายละเอียดไว้ในหลาย ๆ มาตรา เช่น ความในมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง กล่าวถึงเงื่อนไขของการก่อหนี้ผูกพัน โดยกำหนดว่า ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น และห้ามมิให้จ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จนกว่าจะได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว หรือความในมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง กล่าวถึงบทกำหนดโทษ กรณีทำการก่อหนี้ผูกพันซึ่งเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ โดยกำหนดว่า ข้าราชการหรือลูกจ้างผู้ใดของส่วนราชการกระทำการก่อหนี้ผูกพันหรือจ่ายเงิน หรือโดยรู้อยู่แล้วยินยอมอนุญาตให้กระทำการดังกล่าวนั้นโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้หรือระเบียบหรือข้อบังคับที่ได้ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ นอกจากความรับผิดชอบทางอาญาซึ่งอาจได้รับตามกฎหมายอื่นแล้ว ผู้กระทำหรือผู้ยินยอมอนุญาตให้กระทำดังกล่าว จะต้องรับผิดชอบใช้จำนวนเงินที่ส่วนราชการได้จ่ายไปหรือต้องผูกพันจะต้องจ่าย ตลอดจนค่าสินไหมทดแทนใด ๆ ให้แก่ส่วนราชการนั้น เป็นต้น

อีกทั้งยังมีระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างไว้บางส่วน เช่น ข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง ได้กล่าวถึงการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ การออกแบบรูปร่างการก่อสร้างโดยละเอียด โดยกำหนดว่า การกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะครุภัณฑ์ การสำรวจ ออกแบบรูปร่างการก่อสร้างโดยละเอียด การกำหนดจำนวนเนื้อที่ของที่ดิน สถานที่ตั้ง และราคา ตลอดจนการดำเนินการจัดหาให้หัวหน้าส่วนราชการและหัวหน้ารัฐวิสาหกิจรับผิดชอบควบคุมดูแลให้การจัดหาครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างเป็นไปตามความจำเป็นเหมาะสม อย่างโปร่งใส คุ่มค่าและประหยัด รวมทั้งเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และมาตรฐานของทางราชการอย่างเคร่งครัด และเรื่องของงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างอีกเรื่องหนึ่งที่สำคัญ ได้แก่ หลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ โดยมีหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- ๑) หนังสือสำนักงบประมาณ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๐๒/ว ๕๑ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๘
- ๒) หนังสือสำนักงบประมาณ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๐๔/ว ๓๓ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๓
- ๓) หนังสือสำนักงบประมาณ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๐๔/ว ๖๘ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๘
- ๔) หนังสือสำนักงบประมาณ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๐๔/ว ๓๗ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๙

หลักเกณฑ์ดังกล่าว ได้กำหนดประเภทงบรายจ่าย ซึ่งเป็นประเภทรายจ่ายที่ต้องจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบพัสดุ เช่น งบดำเนินงาน งบลงทุน งบเงินอุดหนุน งบรายจ่ายอื่น

๙. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ กำหนดให้การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- ๑) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- ๒) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- ๓) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- ๔) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- ๕) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- ๖) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองตามความต้องการ
- ๗) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

นอกจากนี้ตามความในมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ กำหนดให้ในการจัดซื้อจัดจ้างให้ส่วนราชการดำเนินการโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยพิจารณาถึงประโยชน์และผลเสียทางสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพวัสดุประสงค์ที่จะใช้ราคา และประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการ ที่จะได้รับประกอบกันจากข้อกำหนดดังกล่าว สอดคล้องกับความในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่กำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐ และต้องสอดคล้องกับหลักการความคุ้มค่า ความโปร่งใส ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรวจสอบได้

๑๐. ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ระเบียบฉบับดังกล่าว ได้กำหนดความผิดเกี่ยวกับการพัสดุไว้ในส่วนที่ ๖ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง การจัดทำสัญญา การเบิกจ่ายพัสดุ เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่คณะกรรมการกำหนดราคากลาง เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่คณะกรรมการตรวจการจ้าง เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ผู้ควบคุมงาน ซึ่งในแต่ละฐานความผิด ต้องได้รับโทษทางปกครองในแต่ละชั้นที่มีความแตกต่างกันไป

๑๑. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรตราชการ พ.ศ. ๒๕๒๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบฉบับดังกล่าว มีบางหมวดเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ เช่น หมวด ๒ การจัดหา หมวด ๔ การเก็บรักษาและการซ่อมบำรุง ซึ่งอยู่ในส่วนของการบริหารพัสดุ หมวด ๕ การเบิกจ่ายค่าเชื้อเพลิง ต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น

๑๒. ประกาศคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่องการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. ๒๕๕๖ นอกเหนือจากการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้าง ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๑ หน่วยงานของรัฐ ยังต้องจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้าง ตามประกาศคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่อง การจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. ๒๕๕๖ ด้วย โดยสาระสำคัญของประกาศ ฉบับดังกล่าว กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ จัดทำแผนการจัดซื้อครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง ภายในวงเงิน ที่กำหนด โดยต้องจัดทำแผนดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๕ ตุลาคม ของทุกปี และจัดส่งสำเนาให้ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินส่วนภูมิภาค ภายในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ของทุกปี รวมถึงกำหนดให้มีการตรวจสอบติดตามประเมินผลการการปฏิบัติงานตามแผนการจัดซื้อจัดจ้าง และรายงานให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินส่วนภูมิภาค ในทุก ๆ ไตรมาส

หน้าว่าง

บทที่ ๓ วิธีการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต ประพฤติมิชอบและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา ได้ตั้งคณะอนุกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยมีหน้าที่และอำนาจดำเนินการศึกษาตรวจสอบการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่น รายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการ และดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

๓.๑ คณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต ประพฤติมิชอบและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา จำนวน ๑๘ คน ได้แก่

๓.๑.๑ พลเรือเอก ศิษุวัชร วงษ์สุวรรณ	ประธานคณะกรรมการ
๓.๑.๒ พลเอก สำเริง ศิวาดำรงค์	รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓.๑.๓ นายธานี อ่อนละเอียด	รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง
๓.๑.๔ หม่อมหลวงสกุล มาลากุล	รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม
๓.๑.๕ นางสาวดาวน้อย สุทธินิภาพันธ์	รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่
๓.๑.๖ นายวิวรรธน์ แสงสุริยะฉัตร	เลขานุการคณะกรรมการ
๓.๑.๗ นายประสิทธิ์ ปทุมารักษ์	รองเลขานุการคณะกรรมการ
๓.๑.๘ นางสาววิไลลักษณ์ อรินทมะพงษ์	โฆษกคณะกรรมการ
๓.๑.๙ พลเอก วิชิต ยาทิพย์	ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๓.๑.๑๐ พลเอก เลิศฤทธิ์ เวชสุวรรณค์	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๓.๑.๑๑ พลอากาศเอก ถาวร มณีพฤกษ์	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๓.๑.๑๒ พลตำรวจโท ตรีทศ รณฤทธิ์วิชัย	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๓.๑.๑๓ พลเอก พิสิทธิ์ สิทธิสาร	กรรมการ
๓.๑.๑๔ นางวรรัตน์ อติแพทย์	กรรมการ
๓.๑.๑๕ นายสมเดช นิลพันธุ์	กรรมการ
๓.๑.๑๖ พลตำรวจโท สมบัติ मिलินจินดา	กรรมการ
๓.๑.๑๗ นายสัญญาชัย จุลมนต์	กรรมการ
๓.๑.๑๘ พลเอก อาชาไนย ศรีสุข	กรรมการ

- ๓.๒ คณะอนุกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ จำนวน ๑๒ คน ได้แก่
- | | |
|--|--------------------------------------|
| ๓.๒.๑ พลเอก สำเริง ศิวาดำรงค์ | ประธานคณะอนุกรรมการ |
| ๓.๒.๒ พลเอก พิสิทธิ์ สิทธิสาร | รองประธานคณะอนุกรรมการ
คนที่หนึ่ง |
| ๓.๒.๓ พลตำรวจโท สมบัติ มลิณฑจินดา | รองประธานคณะอนุกรรมการ
คนที่สอง |
| ๓.๒.๔ นางสาวฐิติพร กมลสุข | อนุกรรมการและเลขานุการ |
| ๓.๒.๕ พลตำรวจโท จิรสิทธิ์ มหิณฑรเทพ | อนุกรรมการ |
| ๓.๒.๖ พลตำรวจตรี บุญส่ง จีระเรืองรัตนา | อนุกรรมการ |
| ๓.๒.๗ พลตำรวจตรี วสันต์ บุญเจริญ | อนุกรรมการ |
| ๓.๒.๘ พลตำรวจตรี ชาติชาย เอี่ยมแสง | อนุกรรมการ |
| ๓.๒.๙ พันตำรวจเอก พงษ์เดช แพทย์เจริญ | อนุกรรมการ |
| ๓.๒.๑๐ นายบุญสนอง บุญมี | อนุกรรมการ |
| ๓.๒.๑๑ นายพีระศักดิ์ ศรีรุ่งสุขจินดา | อนุกรรมการ |
| ๓.๒.๑๒ พลตำรวจตรี สกล ภัยลี | อนุกรรมการ |

หมายเหตุ ลำดับที่ ๓.๒.๔ นางสาวฐิติพร กมลสุข เข้ารับตำแหน่งอนุกรรมการและเลขานุการ เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๓ แทนนายสังข์ ทรัพย์พันแสน ตามคำสั่งคณะกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต ประพฤติมิชอบและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา ที่ ๑๖/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๓ เรื่อง ให้อนุกรรมการพ้นจากตำแหน่งและตั้งอนุกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการกระทำการทุจริต และประพฤติมิชอบ แทนตำแหน่งที่ว่าง

๓.๓ ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ จำนวน ๓ คน ได้แก่

- | |
|------------------------------------|
| ๓.๓.๑ นายธานี อ่อนละเอียด |
| ๓.๓.๒ พลตำรวจโท ตรีทศ รณฤทธิ์วิชัย |
| ๓.๓.๓ นายอนันต์ ทองแดง |

๓.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล

คณะอนุกรรมการได้กำหนดวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลออกเป็น ๓ ขั้นตอน ดังนี้

๓.๒.๑ ขั้นตอนที่ ๑ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากข้อมูลทุติยภูมิ โดยทำการศึกษาจากแนวคิดทฤษฎี และผลงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง เช่น เอกสารแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๙ -

๒๕๖๑ คำสั่งทางปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๖๐ บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีประเภทคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และเอกสารการสัมมนา โครงการรับฟังและแสดงความคิดเห็นการปฏิบัติตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ณ ห้องจูบิเตอร์ ชั้น ๓ โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ คอนเวนชั่น

๓.๒.๒ ขั้นตอนที่ ๒ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากข้อมูลปฐมภูมิ จากการเดินทางไปศึกษาดูงาน ณ กรมบัญชีกลาง และการประชุมร่วมแลกเปลี่ยนความเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง จำนวน ๓ ครั้ง โดยการเชิญผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ ผู้แทนบริษัทรับเหมาก่อสร้าง และได้นำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์และสรุปความคิดเห็น

๓.๒.๓ ขั้นตอนที่ ๓ เดินทางไปศึกษาดูงาน ณ จังหวัดกำแพงเพชร และจังหวัดลำพูน

๓.๕ การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

จากการศึกษาคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดระหว่างวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๑ สามารถจำแนกคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองได้ดังนี้

ประเภทสัญญา	รวม
สัญญาจ้างก่อสร้าง	๘๕ คดี
สัญญาให้ทุนการศึกษา	๒๙ คดี
สัญญาจ้างพนักงาน	๔๒ คดี
การพัสดุ	๑๕ คดี
การอนุญาตไต่ตุลาการ	๒๐ คดี
สัญญาเช่า	๑๖ คดี
สัญญาซื้อขาย	๒๐ คดี
สัญญาให้เข้าร่วมดำเนินกิจการ	๕๙ คดี
อื่น ๆ	๕๓ คดี
รวมทั้งสิ้น	๓๓๙ คดี

คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างก่อสร้าง

จำนวนคำพิพากษา ๗๖ คดี จำนวนคำสั่ง ๙ คดี รวมทั้งสิ้น ๘๕ คดี

หน่วยงานทางปกครองที่เป็นคู่กรณีมากที่สุด ได้แก่

๑. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน ๓๔ คดี
๒. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	จำนวน ๖ คดี
๓. กรมชลประทาน	จำนวน ๖ คดี

กฎหมายที่ใช้อ้างอิง (ในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด) มากที่สุด ได้แก่

- | | |
|---|--------------|
| ๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ | จำนวน ๔๗ คดี |
| ๒. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ | จำนวน ๑๔ คดี |
| ๓. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของ
หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ | จำนวน ๙ คดี |

คดีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ

มีจำนวนคำพิพากษา ๑๓ คดี จำนวนคำสั่ง ๒ คดี รวมทั้งสิ้น ๑๕ คดี

หน่วยงานทางปกครองที่เป็นคู่กรณีมากที่สุด ได้แก่

- | | |
|---|--------------|
| ๑. กรมชลประทาน | จำนวน ๑๑ คดี |
| กฎหมายที่ใช้อ้างอิง (ในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด) มากที่สุด ได้แก่ | |
| ๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ | จำนวน ๑๑ คดี |
| ๒. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ | จำนวน ๓ คดี |
| ๓. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของ
หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ | จำนวน ๒ คดี |

วิเคราะห์รายละเอียดแห่งคดี

ในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์รายละเอียดจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเพื่อวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีในมิติเนื้อหาคำพิพากษา เพื่อหามูลเหตุแห่งการฟ้องคดีมูลเหตุแห่งการฟ้องคดี ที่อาจจะเกี่ยวเนื่องกับคู่กรณี ทั้งหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ การตีความกฎหมาย การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับประเด็นพิพาทแห่งคดี หรือคู่กรณีที่เป็นเอกชน ที่อาจจะมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับกฎหมาย หรือแม้แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นอาจจะมาจากกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ยังไม่สอดคล้องกับเหตุที่เกิดขึ้นทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย หรือกฎหมายดังกล่าวยังไม่ได้รับการตีความหรือวางแนวปฏิบัติให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานทางปกครองให้สามารถปรับใช้ได้ สอดรับกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต

สัญญาทางปกครองที่ปรากฏเป็นคดีพิพาทในศาลปกครองโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นสัญญาทางปกครองที่มีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ และสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค โดยในหัวข้อนี้จะได้กล่าวถึงเฉพาะสัญญาทางปกครองบางประเภท ที่มักปรากฏเป็นคดีพิพาทในศาลปกครอง

คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างก่อสร้าง

สัญญาทางปกครองเกี่ยวกับสัญญาจ้างก่อสร้างส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๘๗ กล่าวคือ เป็นสัญญาที่ผู้รับจ้างตกลงรับจะทำการงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้แก่ผู้ว่าจ้าง และผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแห่งการที่ทำนั้น โดยเครื่องมือต่าง ๆ สำหรับใช้ทำการงานให้สำเร็จนั้น ผู้รับจ้างต้องจัดหาเอง แต่โดยที่สัญญาจ้างก่อสร้างหรือสัญญาจ้างทำของที่เป็นสัญญาทางปกครองจะมีข้อกำหนดพิเศษแตกต่างจากสัญญาจ้างทำของตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตรงที่สัญญาจ้างทำของที่เป็นสัญญาทางปกครองจะมีข้อกำหนดที่ให้สิทธิแก่คู่สัญญาฝ่ายปกครองเพียงฝ่ายเดียวบอกเลิกสัญญาได้โดยผู้รับจ้างซึ่งเป็นผู้สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ได้ผิดสัญญาในสาระสำคัญ ข้อกำหนดที่ให้อำนาจแก่ผู้ว่าจ้างที่จะสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานพิเศษเพิ่มเติมได้แม้ไม่ได้ระบุไว้ในสัญญาจ้างก็ตาม อันเรียกได้ว่าเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผลซึ่งสัญญาจ้างทำของที่ปรากฏเป็นคดีพิพาทในศาลปกครองโดยส่วนใหญ่ ได้แก่

๑. มีลักษณะเป็นสัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ อันได้แก่ สัญญาจ้างก่อสร้างหรือซ่อมแซมอาคารของหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองจ้างเอกชนซ่อมแซมอาคารของหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณะของหน่วยงานทางปกครองให้บรรลุผลอย่างหนึ่ง เช่น สัญญาจ้างให้ออกชนปรับปรุงห้องประชุมสภาและสำนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

๒. มีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันได้แก่ สัญญาจ้างเอกชนก่อสร้างสะพานถนน สัญญาจ้างเอกชนปรับปรุงถนนและระบบระบายน้ำ ซึ่งคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างทำของที่เป็นสัญญาทางปกครองทั้งในกรณีที่มีลักษณะเป็นสัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะและกรณีที่มีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ต่างมีความคล้ายคลึงกันทั้งคู่กรณี ประเด็นพิพาทในคดี และเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนั้น จึงมักเรียกว่าเป็นสัญญาประเภทสัญญาจ้างทำของ

คู่กรณี

เนื่องจากจ้างทำของเป็นสัญญาต่างตอบแทนที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้าง ซึ่งคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างมีหน้าที่ต้องชำระหนี้ให้แก่กัน โดยมีหน่วยงานทางปกครองเป็นฝ่ายผู้ว่าจ้าง และมีเอกชนเป็นฝ่ายผู้รับจ้างที่เข้ารับทำงานตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ดังนั้น ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างทำของหน่วยงานทางปกครองซึ่งอยู่ในฐานะผู้ว่าจ้างจึงอาจเป็นได้ทั้งผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประเด็นที่พิพาทกันในแต่ละคดีเป็นสำคัญ

ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างทำของ นั้น อาจมีได้ทั้งกรณีที่ผู้ว่าจ้างได้ฟ้องเรียกเอาค่าปรับหรือค่าเสียหายจากผู้รับจ้าง อันเนื่องมาจากการที่ผู้ว่าจ้างเห็นว่า ผู้รับจ้างไม่ส่งมอบงานภายในกำหนด หรือส่งมอบงานไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในสัญญา และกรณีที่ผู้รับจ้างเห็นว่า ผู้รับจ้างทำงานถูกต้องครบถ้วน

แล้วแต่ผู้ว่าจ้างกลับไม่ยอมจ่ายค่าจ้าง หรือจ่ายค่าจ้างไม่ครบถ้วน หรือเห็นว่าผู้ว่าจ้างใช้สิทธิหักค่าจ้างเป็นค่าปรับสูงเกินส่วน จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ว่าจ้างจ่ายค่าจ้างให้ครบถ้วน หรือขอให้คืนค่าปรับที่หักไปสูงเกินส่วน รวมทั้งกรณีที่ผู้รับจ้างเป็นฝ่ายผิดสัญญาแต่ได้ส่งมอบงานไปแล้วบางส่วน ก็มีการนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ผู้ว่าจ้างใช้ค่าการงานที่ผู้รับจ้างได้ทำไปด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากสัญญาจ้างทำของเป็นสัญญาต่างตอบแทนที่ผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างต่างมีหน้าที่ต้องปฏิบัติหรือมีหนี้ที่ต้องชำระต่อกัน จึงปรากฏให้เห็นในหลาย ๆ คดีว่า เมื่อคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้ยื่นฟ้องเพื่อใช้สิทธิของตนตามสัญญาแล้ว คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีก็อาจใช้สิทธิของตนโดยการฟ้องแย้งเข้ามาในคำให้การเพื่อให้ศาลได้วินิจฉัยไปคราวเดียวกัน ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างทำของในแต่ละคดีมีประเด็นที่ศาลจะต้องวินิจฉัยหลายประเด็นด้วยกัน อาทิ

- (๑) คู่กรณีฝ่ายใดเป็นฝ่ายผิดสัญญา
- (๒) การบอกเลิกสัญญาเป็นโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่
- (๓) ผู้รับจ้างส่งมอบงานครบถ้วนตามสัญญาหรือไม่
- (๔) ผู้รับจ้างส่งมอบงานภายในกำหนดระยะเวลาตามสัญญาหรือไม่ หากเป็นกรณีที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้า ก็ต้องพิจารณาต่อไปว่าผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้าไปกี่วัน และผู้ว่าจ้างมีสิทธิเรียกค่าปรับจากการส่งมอบงานล่าช้าหรือไม่ เพียงใด รวมถึงค่าปรับที่ผู้ว่าจ้างเรียกร้องนั้นสูงเกินส่วนหรือไม่ เพียงใด
- (๕) ผู้รับจ้างมีสิทธิได้รับค่าจ้างตามสัญญาหรือไม่ เพียงใด และหากเป็นกรณีที่ผู้รับจ้างทำงานไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ผู้รับจ้างมีสิทธิได้รับค่าการงานที่ได้ส่งมอบไปแล้วหรือไม่ เพียงใด
- (๖) ผู้ว่าจ้างหรือผู้รับจ้างมีสิทธิเรียกค่าเสียหายจากการที่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งผิดสัญญาหรือไม่ เพียงใด
- (๗) ผู้ว่าจ้างต้องคืนหลักประกันสัญญาให้แก่ผู้รับจ้างหรือไม่
- (๘) ผู้รับจ้างจะต้องคืนเงินค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ให้แก่ผู้ว่าจ้างหรือไม่ หรือผู้ว่าจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ให้แก่ผู้รับจ้างหรือไม่

เหตุแห่งการฟ้องคดี

คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างทำของโดยส่วนใหญ่แล้วมีเหตุมาจากมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาระหว่างผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้าง ซึ่งคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเห็นว่าคู่สัญญาอีกฝ่ายปฏิบัติไม่เป็นไปตามสัญญาซึ่งจากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พบว่าเหตุแห่งการผิดสัญญาในกรณีสัญญาจ้างทำของส่วนใหญ่ เป็นกรณีที่ผู้รับจ้างได้ส่งมอบงานแล้ว แต่เป็นการส่งมอบงานล่าช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาและกรณีที่เมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาแล้ว ผู้รับจ้างยังไม่ส่งมอบงานหรือส่งไม่ครบตามที่กำหนดไว้ในสัญญา หรือกรณีที่ผู้ว่าจ้างเห็นว่าผู้รับจ้างได้ส่งมอบนั้น ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามที่

กำหนดไว้ในสัญญา หรือมีความชำรุดบกพร่อง รวมถึง กรณีที่เป็นการใช้สิทธิเรียก คืนเงินค่างานก่อสร้าง หรือเรียกให้ใช้เงินชดเชยค่างานก่อสร้าง ตามสัญญาปรับราคาได้ (ค่า K) ซึ่งมีค่าวินิจฉัยของศาลปกครอง สูงสุดในประเด็นที่เกี่ยวข้อง เช่น กรณีพิพาทที่เกิดจากการที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้า หรือไม่ส่งมอบงาน ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา ดังนี้

๑. การพิจารณาว่าผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนดในสัญญาหรือไม่เพียงใด

ในการวินิจฉัยในประเด็นว่าผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้าหรือไม่นั้น นอกจากศาลจะได้ พิจารณาจากระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาแล้ว ศาลยังได้พิจารณาด้วยว่าในระหว่างการปฏิบัติตามสัญญา นั้น มีเหตุหรือพฤติการณ์ใดที่ทำให้ต้องขยายระยะเวลาการทำงานออกไปหรือไม่ หากเป็นกรณีที่ผู้รับจ้างมี สิทธิได้รับการขยายระยะเวลาการทำงาน ก็ต้องห้ระยะเวลาที่ได้รับการขยายออกจากระยะเวลาที่ผู้รับจ้าง ส่งมอบงานล่าช้าเพื่อใช้ในการพิจารณาต่อไปว่าผู้ว่าจ้างมีสิทธิเรียกเอาค่าปรับจากการส่งมอบงานล่าช้า นั้น หรือไม่ แต่หากพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้รับจ้างได้ส่งมอบงานภายในระยะเวลาที่ได้รับการขยายออกไป ก็ถือ ได้ว่าเป็นการส่งมอบภายในกำหนด กรณีเช่นนี้ผู้ว่าจ้างไม่มีสิทธิเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างแต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๙ วรรคหนึ่ง

๑.๑ กรณีที่ศาลเห็นว่าผู้รับจ้างมีสิทธิได้รับการขยายระยะเวลาการทำงาน

- ๑) กรณีที่ผู้รับจ้างต้องรอการอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนจึงจะ สามารถเข้าทำงานได้
- ๒) ความล่าช้าเกิดจากผู้ว่าจ้างอนุมัติให้เข้าพื้นที่ล่าช้า หรือกรณีที่ผู้ว่าจ้างไม่ส่ง มอบพื้นที่ก่อสร้าง จึงต้องขยายวันให้ผู้รับจ้าง
- ๓) กรณีที่สัญญาอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับความช่วยเหลือโดยการให้ขยาย ระยะเวลาการทำงานออกไปตามมติคณะรัฐมนตรี
- ๔) น้ำท่วมพื้นที่ก่อสร้างเนื่องจากฝนนอกฤดูกลาง
- ๕) ผู้แทนของผู้ว่าจ้างอนุญาตให้ขยายระยะเวลาการทำงานโดยสำคัญผิด
- ๖) กรณีผู้ว่าจ้างสั่งให้หยุดงานชั่วคราว และมีการแก้ไขแบบงานทำให้ต้องมี การ ก่อสร้างใหม่

๑.๒ กรณีที่ศาลเห็นว่าผู้รับจ้างไม่มีสิทธิได้รับการขยายระยะเวลาการทำงาน

- ๑) ในระหว่างก่อสร้างเกิดฝนตกหนัก แต่เนื่องจากเป็นฝนตามฤดูกาล และไม่ ถึง ขนาดเป็นอุทกภัย จึงเป็นเหตุการณ์ที่คาดหมายได้ไม่มีเหตุที่จะขยายระยะเวลา
- ๒) ผู้ว่าจ้างไม่จ่ายค่างวดงวดแรก เป็นเหตุให้ผู้รับจ้างขาดเงินทุนหมุนเวียน
- ๓) ปริมาณงานมากกว่าที่คาดไว้ ถือเป็นความผิดของผู้รับจ้างเอง
- ๔) ผู้รับจ้างเป็นผู้ขอเปลี่ยนโครงสร้างอาคารเอง

๒. การพิจารณาค่าปรับจากการส่งมอบงานล่าช้า

การกำหนดค่าปรับในสัญญาเป็นมาตรการที่ทางราชการกำหนดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันความเสียหายที่ทางราชการอาจได้รับจากการที่คู่สัญญาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญา แต่มีได้มุ่งประสงค์จะแสวงหาประโยชน์จากค่าปรับดังกล่าว และโดยที่ค่าปรับตามสัญญาเป็นค่าเสียหายที่กำหนดไว้ล่วงหน้าหากมีการผิดสัญญา จึงถือเป็นเบี้ยปรับตามมาตรา ๓๗๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในการพิจารณากำหนดค่าปรับ ศาลจะได้พิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่ผู้รับจ้างและผู้ว่าจ้างกล่าวอ้าง โดยพิจารณาประกอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๘

บทที่ ๔

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ กรณีศึกษา มาตรการในการป้องกันการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ ด้านการบริหารสัญญา

๔.๑ ปัญหาด้านกฎหมาย

๑. ความไม่ชัดเจนของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ เช่น เรื่องการห้ามจ้างช่วง การบริหารสัญญา (งตค่าปรับ ลดค่าปรับ และการขอขยายระยะเวลา) การทำงาน

ความเสียหายที่เกิด สร้างความสับสนและภาระในการใช้ดุลยพินิจกับผู้ถูกบังคับใช้ จนกลายเป็นความเหลื่อมล้ำในการพิจารณาของแต่ละพื้นที่

๒. การไม่กำหนดแนวทางหรือวิธีปฏิบัติหน้าที่และแบบหรือตัวอย่าง เช่น ใครต้องเป็นผู้ลงนาม ในหนังสือแจ้งการเรียกค่าปรับ ใครต้องเป็นผู้ลงนามในหนังสือบอกสงวนสิทธิ์การเรียกค่าปรับ ใครต้องเป็นผู้อนุมัติกรณีที่มีการขยายเวลาทำการตามสัญญา และกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ แต่คู่สัญญาได้อินยอมเสียค่าปรับให้แก่หน่วยงานของรัฐโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ใครจะมีอำนาจในการพิจารณา ผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญา

ความเสียหายที่เกิด เป็นปัญหาทางปฏิบัติในการตีความที่ไม่ตรงกันระหว่างคณะกรรมการ กับหัวหน้าเจ้าหน้าที่และผู้ได้รับมอบหมายให้ตรวจสอบและทำความเข้าใจเป็นลำดับขั้น ก่อนเสนอขอ ความเห็นชอบต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือผู้ได้รับมอบอำนาจ

๓. บทบัญญัติของพระราชบัญญัติ และข้อกำหนดของระเบียบ ไม่สอดคล้องกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ตามพระราชบัญญัติ มาตรา ๙๗ (๒) ให้อำนาจแก่ผู้มีอำนาจในการอนุมัติให้แก่ไซสัญญาหรือ ข้อตกลง และมาตรา ๑๐๓ (๒) ให้อำนาจแก่ผู้มีอำนาจในการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง

ตามระเบียบ ข้อ ๑๖๕ การแก้ไขสัญญาหรือข้อตกลงตามมาตรา ๙๗ ต้องอยู่ภายในขอบข่าย แห่งวัตถุประสงค์เดิมของสัญญาหรือข้อตกลงนั้น และข้อ ๑๘๓ นอกจากการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง ตามมาตรา ๑๐๓ หากปรากฏว่าคู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจำนวนเงิน ค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาดำเนินการบอกเลิก สัญญาหรือข้อตกลง ตามแบบสัญญาที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด เช่น สัญญาจ้างทำความสะอาดอาคาร สัญญาจ้างก่อสร้าง มีการระบุเงื่อนไขให้ผู้ว่าจ้างมีสิทธิ์ที่จะทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของสัญญาหรือ สิ่งให้แก่ไซข้อกำหนดต่าง ๆ ในเอกสารสัญญา

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ สัญญาทางปกครอง หมายความว่ารวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญา ที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

ความเสียหายที่เกิด ความไม่สอดคล้องกันของข้อกำหนดและบทบัญญัติดังกล่าวอยู่ที่ สัญญาที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐมีทั้งสัญญาทางปกครองและสัญญาทางแพ่ง หลักการของสัญญาทางปกครองตามกฎหมายของไทยให้เอกสิทธิ์แก่คู่สัญญาที่เป็นหน่วยงานทางปกครองเพื่อคุ้มครองบริการสาธารณะประโยชน์ และทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนหลักการของสัญญาทางแพ่งอยู่บนพื้นฐานความเสมอภาคของคู่สัญญา

แต่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้บังคับครอบคลุมสัญญาทุกประเภท ทั้งที่เป็นสัญญาทางปกครอง ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค และสัญญาทางแพ่งในการจัดหาพัสดุเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานหรือเป็นสวัสดิการแก่บุคลากร ซึ่งเป็นการให้เอกสิทธิ์แก่คู่สัญญาที่เป็นหน่วยงานของรัฐสำหรับสัญญาทางแพ่งด้วย จึงไม่สอดคล้องกับหลักการตามประมวลประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๔. ขาดนิยามของ “การซื้อ” “การจ้าง” “การเช่า”

ตามพระราชบัญญัติ มาตรา ๔ “การจัดซื้อจัดจ้าง” หมายความว่า การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุโดยการซื้อ จ้าง เช่า ... แต่ “พัสดุ” หมายความว่า สินค้า งานบริการ... และ “งานบริการ” หมายความว่า งานจ้างบริการ งานจ้างเหมาบริการ...

ตามระเบียบ ข้อ ๙๒ กำหนดให้นำข้อกำหนดเกี่ยวกับการซื้อมาใช้สำหรับการเช่าสังหาริมทรัพย์โดยอนุโลม แต่การเช่าอสังหาริมทรัพย์ ตามระเบียบ ข้อ ๙๓, ข้อ ๙๔ และข้อ ๙๕ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นการเฉพาะ

ความเสียหายที่เกิด ความไม่สอดคล้องกันของบทบัญญัตินี้ดังกล่าวอยู่ที่ พระราชบัญญัติ ไม่ได้ให้ความหมาย ของ “การซื้อ” “การจ้าง” “การเช่า” ไว้ และ “การเช่า” ไม่ใช่ “งานบริการ” จึงไม่ใช่ “พัสดุ” ตามความหมายของบทบัญญัตินี้ดังกล่าว แต่พระราชบัญญัติกำหนดให้เป็นการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ และระเบียบ กำหนดให้นำข้อกำหนดเกี่ยวกับการซื้อมาใช้กับการเช่าสังหาริมทรัพย์โดยอนุโลม ส่วนการเช่าอสังหาริมทรัพย์ ระเบียบไม่ได้กำหนดให้นำข้อกำหนดเกี่ยวกับการซื้อหรือการจ้างมาใช้โดยอนุโลม

๕. ผู้มีอำนาจกับหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ

ตามพระราชบัญญัติ ให้อำนาจผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้รับผิดชอบในการจัดซื้อจัดจ้าง (มาตรา ๖๑) การดำเนินงานจ้างที่ปรึกษา (มาตรา ๗๔) การดำเนินงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง (มาตรา ๘๙) การบริหารสัญญาหรือข้อตกลงและการตรวจรับพัสดุ (มาตรา ๑๐๐) การแก้ไขสัญญา (มาตรา ๙๗) และการบอกเลิกสัญญา (มาตรา ๑๐๓)

ตามระเบียบ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการตามระเบียบนี้ (ข้อ ๖) ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐและผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปหนึ่งชั้นเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ การสั่งซื้อ หรือสั่งจ้าง ภายในวงเงินที่กำหนด (ข้อ ๘๔, ข้อ ๘๕, ข้อ ๘๖, ข้อ ๑๒๗ และข้อ ๑๕๘) ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อปฏิบัติการตามระเบียบนี้ (ข้อ ๒๑, ข้อ ๒๕, ข้อ ๑๐๓, ข้อ ๑๐๕, ข้อ ๑๓๙ และข้อ ๑๔๑)

ความเสียหายที่เกิด ความไม่สอดคล้องกันในกรณีนี้คือ พระราชบัญญัติให้อำนาจผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ผู้รับผิดชอบในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง งานจ้างที่ปรึกษา งานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง แต่ตามระเบียบกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง คณะกรรมการเพื่อปฏิบัติการตามระเบียบนี้ จึงเป็นปัญหาการตีความว่า กรณีการจัดซื้อจัดจ้างงานจ้างที่ปรึกษา หรืองานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง มีวงเงินเกินอำนาจอนุมัติการสั่งซื้อ หรือสั่งจ้างของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ต้องให้ผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปหนึ่งชั้นเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ผู้รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติ หรือให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้รับผิดชอบ ตามที่ระเบียบกำหนด และรัฐมนตรีมีอำนาจออก ระเบียบเกินขอบเขตที่พระราชบัญญัติกำหนด ได้หรือไม่

๖. การห้ามคู่สัญญาไปจ้างช่วงให้ผู้อื่นทำอีกทอดหนึ่ง

ตามพระราชบัญญัติ มาตรา ๔๕ กำหนดให้สัญญาที่ทำในราชอาณาจักรต้องมีข้อตกลง ในการห้ามคู่สัญญาไปจ้างช่วงให้ผู้อื่นทำอีกทอดหนึ่ง ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือแต่บางส่วน เว้นแต่การจ้างช่วง แต่บางส่วนที่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่เป็นคู่สัญญาแล้ว ถ้าคู่สัญญาไปจ้างช่วงโดยฝ่าฝืน ข้อตกลง ดังกล่าว ต้องกำหนดให้มีค่าปรับสำหรับการฝ่าฝืนข้อตกลงนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของวงเงินของงานที่จ้าง ช่วงตามสัญญา

แต่ระเบียบกระทรวงการคลัง ไม่กำหนดหลักเกณฑ์ รายละเอียดและวิธีการกำหนด ข้อตกลง ในการห้ามคู่สัญญาไปจ้างช่วงให้ผู้อื่นทำอีกทอดหนึ่ง ว่าต้องกำหนดข้อห้ามอย่างไร ต้องกำหนด ค่าปรับ สำหรับการฝ่าฝืนข้อตกลงนั้นอย่างไร ต้องกำหนดข้อยกเว้นการห้ามจ้างช่วงอย่างไร และการได้รับอนุญาต จากหน่วยงานของรัฐที่เป็นคู่สัญญาต้องดำเนินการออกหนังสืออนุญาตหรือไม่ อย่างไร บุคคลใดจะเป็น ผู้มีอำนาจออกหนังสืออนุญาต และกรณีที่ต้องกำหนดให้มีค่าปรับและอัตราค่าปรับมากกว่าร้อยละสิบของ วงเงินของงานที่จ้างช่วงตามสัญญา มีหลักเกณฑ์การพิจารณาอย่างไร รวมทั้งต้องประกาศไว้ในประกาศเชิญ ชวนหรือหนังสือเชิญชวนด้วยหรือไม่

ความเสียหายที่เกิด กรณี “ถ้าคู่สัญญาไปจ้างช่วงโดยฝ่าฝืนข้อตกลงดังกล่าว ต้องกำหนดให้มีค่าปรับสำหรับการฝ่าฝืนข้อตกลงนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของวงเงินของงานที่จ้างช่วง ตามสัญญา” ทำให้เกิดปัญหาในการตีความเป็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่ ๑ ตีความตามเจตนารมณ์ว่า การกำหนดให้มีข้อตกลงห้ามคู่สัญญาไปจ้างช่วงต่อ ต้องกำหนดค่าปรับสำหรับการฝ่าฝืนข้อตกลงนั้นไปพร้อมกัน

แนวทางที่ ๒ ตีความตามบทบัญญัติว่า คู่สัญญาต้องไปจ้างช่วงโดยฝ่าฝืนข้อตกลง ดังกล่าวก่อน จึงจะสามารถกำหนดให้มีค่าปรับสำหรับการฝ่าฝืนข้อตกลงนั้นได้

ทั้งนี้ หากตีความไม่ถูกต้องอาจมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ประกอบการ ความคุ้มค่า ความ โปร่งใส ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ของการจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งความถูกต้องครบถ้วนในการ ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ซึ่งอาจถูกหักหัวง อุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีต่อศาลได้

ความไม่สอดคล้องกันระหว่างบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ และอาจทำให้เกิดปัญหาในการตีความว่าเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า รัฐมนตรีไม่ได้ออกระเบียบกรณีดังกล่าว ไว้ คณะกรรมการนโยบายจะมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขหรือข้อกำหนดที่มิใช่การปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ หรือที่ไม่มีข้อกำหนดในระเบียบได้หรือไม่

สภาพการณ์ปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไป การก่อสร้างมีเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วย ทำให้ งานก่อสร้างบางส่วนต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน งานก่อสร้างขนาดใหญ่จึงต้องจ้างช่วงบริษัท ที่มีความถนัดเฉพาะทาง ซึ่งจะทำให้งานมีคุณภาพและรวดเร็วได้ประโยชน์กับราชการมากกว่า จึงควร เปิดช่องในกรณีจำเป็นให้สามารถจ้างช่วงได้โดยแจ้งผู้ว่าจ้างเจ้าของงานเพื่อทราบ โดยอาจกำหนดวงเงิน จ้างช่วงไว้ที่ไม่มีนัยมากกว่าวัตถุประสงค์ของสัญญาจ้าง เช่น ๑๐% ของสัญญาจ้าง เป็นต้น

๗. การบริหารสัญญาหรือข้อตกลง

ตามพระราชบัญญัติ มาตรา ๑๐๐ กำหนดให้ ในการดำเนินการตามสัญญาหรือข้อตกลงให้ผู้มี อำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุเพื่อรับผิดชอบการบริหารสัญญาหรือข้อตกลง

แต่ตามพระราชบัญญัติ มาตรา ๑๐๒ กำหนดให้ การงดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญา หรือการขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลง ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่จะพิจารณาได้ตาม จำนวนวันที่มีเหตุเกิดขึ้นจริง

และตามพระราชบัญญัติ มาตรา ๑๐๓ กำหนดให้กรณีที่มีเหตุบอกเลิก สัญญาหรือข้อตกลง ต่อไปนี้ ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่จะบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงกับคู่สัญญา

ความเสียหายที่เกิด ทำให้เกิดปัญหาในการตีความเป็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่ ๑ ตีความตามเจตนารมณ์ว่า คณะกรรมการตรวจรับพัสดุเป็นผู้รับผิดชอบ การบริหารสัญญาหรือข้อตกลงในการพิจารณาและทำความเข้าใจให้ผู้มีอำนาจให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติ ในทุกกรณี แต่ในการงด หรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญา หรือการขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลง และการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจจะเห็นด้วยกับคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ หรือไม่ ก็ได้

แนวทางที่ ๒ ตีความตามบทบัญญัติว่า คณะกรรมการตรวจรับพัสดุมีอำนาจเห็นชอบ หรือ อนุมัติในการบริหารสัญญาหรือข้อตกลงทุกกรณี ยกเว้นการงดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญา หรือการขยาย เวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลง และการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจ

หากตีความไม่ถูกต้องอาจมีผลกระทบต่อสิทธิของคู่สัญญา ความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งความถูกต้องครบถ้วนในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ซึ่งอาจถูกทักท้วง อุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีต่อศาลได้

๘. สัญญาจ้างออกแบบและควบคุมงานก่อสร้าง

ตามพระราชบัญญัติ หมวด ๔ และตามระเบียบ หมวด ๘ กำหนดกระบวนการจ้าง ออกแบบ หรือควบคุมงานก่อสร้าง ใช้สำหรับการจ้างออกแบบงานก่อสร้าง หรือการจ้างควบคุมงานก่อสร้าง แล้วแต่กรณี

ความเสียหายที่เกิด ซึ่งตามข้อเท็จจริงทั้งสองกรณีมีความแตกต่างกัน ทั้งเงื่อนไข ข้อปฏิบัติ บุคลากร ค่าจ้าง และความรับผิดชอบของผู้ให้บริการ แต่สัญญาจ้างออกแบบและควบคุมงานก่อสร้าง ที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดให้ใช้สำหรับการจ้างออกแบบงานก่อสร้างและการจ้างควบคุมงานก่อสร้าง ในสัญญาเดียวกัน จึงไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง และเจตนารมณ์ของระเบียบ และพระราชบัญญัติและอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้

๔.๒ ปัญหาด้านบุคลากร

- ผู้ที่ต้องทำหน้าที่เป็นกรรมการชุดต่าง ๆ จำเป็นต้องมีความรู้ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง แต่ในข้อเท็จจริงคือบุคลากรเหล่านี้ไม่มีความเข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ความเสียหายที่เกิด ทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ได้เต็มที่ สร้างความหวาดกลัวเมื่อได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่และพยายามหลีกเลี่ยง การทำหน้าที่ หากไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้จะทำหน้าที่เป็นเพียง “ตรายาง” ให้เท่านั้น ที่เหลือเป็นฝ่ายพัสดุหรือผู้ที่มีประสบการณ์มาก่อนดำเนินการแทน

๔.๓ ปัญหาเชิงนโยบาย

- ปัจจุบันกรมบัญชีกลางในฐานะที่ควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณ มีหน้าที่เร่งรัดให้เกิด การใช้งบประมาณอย่างรวดเร็ว เพื่อให้เม็ดเงินสามารถเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างรวดเร็ว

ความเสียหายที่เกิด การเร่งรีบดำเนินการทำให้เกิดข้อผิดพลาดได้ง่าย สร้างความกังวลใจให้แก่ ผู้ปฏิบัติ บางหน่วยงานจึงชะลอการดำเนินงาน หรือไม่ใช้งบประมาณแผ่นดิน แต่ไปใช้งบอื่นที่สามารถดำเนินการได้ด้วยระเบียบอื่น ๆ ที่มีความยืดหยุ่นมากกว่า

๔.๔ ปัญหาในทางปฏิบัติ

๔.๔.๑ ประเด็นหน่วยงานของรัฐสั่งหยุดงาน แต่มิได้นำมาขยายเวลาทำการตามสัญญาจนสัญญา สิ้นสุดลง

สภาพปัญหา

ภายหลังจากผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างประมาณ ๒ เดือน พบปัญหาใต้พื้นที่ก่อสร้าง มีหินขนาดใหญ่ ทำให้การเจาะเสาเข็มได้เพียง ๑๗ เมตร จาก ๑๙ เมตร ซึ่งไม่เป็นไปตามแบบ

ผู้ว่าจ้างสั่งหยุดงานวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๘ ให้หยุดงานตั้งแต่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ถึง ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๙ รวม ๒๑๔ วัน เพื่อแก้ไขแบบ แต่มิได้นำจำนวนวันที่สั่งหยุดงาน ๒๑๔ วัน ไปขยายสัญญาก่อนสิ้นสุดสัญญา แต่พิจารณาลดค่าปรับ ในภายหลังสิ้นสุดสัญญา จำนวน ๑๙๓ วัน

การที่ไม่นำจำนวนวันที่สั่งหยุดงาน ๒๑๔ วันไปขยายสัญญาก่อนสิ้นสุดสัญญา ส่งผลกระทบต่อผู้รับจ้างและต่อสัญญาจ้าง ดังนี้

๑) สัญญากำหนดวันเริ่มทำงานภายในวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๘ และต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๐ (รวมเป็นจำนวน ๗๓๓ วัน) เมื่อผู้ว่าจ้างสั่งหยุดงาน ๒๑๔ วันแล้วไม่นำมาขยายสัญญาก่อนสิ้นสุดสัญญา จึงเกิดค่าปรับที่เกิดขึ้นก่อนที่จะทำงานครบตามสัญญา ๗๓๓ วัน ซึ่งไม่เป็นธรรมกับผู้รับจ้าง

๒) การไม่นำไปขยายสัญญา ส่งผลกระทบต่อผู้รับจ้างที่ทำข้อตกลงไว้กับสถาบันการเงิน หลังสิ้นสุดสัญญาไม่สามารถสนับสนุนได้ เนื่องจากไม่มีสัญญารองรับ

ข้อเท็จจริง

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๑๐๒ (๑) การงดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญา หรือการขยายเวลาทำการตามสัญญา หรือข้อตกลง ด้วยเหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

ข้อ ๑๘๒ ความตอนท้าย กรณีเหตุเกิดจากความผิดหรือบกพร่องของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหลักฐานชัดเจนหรือหน่วยงานของรัฐทราบโดยชัดแจ้งแล้วตั้งแต่ต้น ต้องพิจารณางดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญา หรือขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลงโดยมิต้องรอให้คู่สัญญาแจ้ง

ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ชี้แจงว่า ตามมาตรา ๑๐๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกอบระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๑๘๒ ความตอนท้าย ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ชัดเจนอยู่แล้ว แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากผู้บังคับใช้กฎหมายหรือผู้มีอำนาจไม่พิจารณานำจำนวนวันที่สั่งหยุดงานมาขยายเวลาทำการตามสัญญาให้กับผู้รับจ้าง

ข้อพิจารณา

๑) การสั่งหยุดงานแล้วมิได้นำมาขยายเวลาทำการตามสัญญาให้ตามปัญหาข้างต้น เป็นเหตุให้ระยะเวลาทำการตามสัญญาลดน้อยลง โดยมีได้เป็นความผิดของผู้รับจ้าง

๒) ถึงแม้ว่าจะนำมางดหรือลดค่าปรับได้ในภายหลัง แต่สำหรับสัญญาก่อสร้างที่กำหนดส่งงานและจ่ายค่าจ้างเป็นรายงวด อาจส่งผลกระทบต่อระเบียบเงินค่าจ้างรายงวดที่ต้องถูกหักเป็นค่าปรับจนไม่สามารถเบิกค่าจ้างได้เลย

๓) การแก้ไขแบบแปลนใช้ระยะเวลานาน เป็นเหตุให้ต้องหยุดการก่อสร้าง และเมื่อเริ่มการก่อสร้างก็ใกล้ระยะเวลาที่จะสิ้นสุดสัญญา เป็นเหตุให้ต้องก่อสร้างโดยถูกคิดค่าปรับ ในกรณีที่สัญญากำหนด

เป็นรายงวดจะทำให้ส่งงานแล้วไม่ได้รับค่าจ้าง ต้องจ่ายเป็นค่าปรับทั้งหมด ในบางกรณี ผู้รับจ้างต้องสำรองเงินเป็นจำนวนมากในการก่อสร้างจนไม่สามารถก่อสร้างให้แล้วเสร็จได้และไม่สามารถส่งมอบงวดงานที่ดำเนินการแล้วเสร็จ เพราะจะถูกหักเป็นค่าปรับทั้งหมด สุดท้าย อาคารก็ก่อสร้างไม่เสร็จ และอาจเป็นคดีความต่อไปในชั้นศาล

เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาความขัดแย้งและเพื่อเป็นการกำหนดมาตรการในการป้องกันการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบของหน่วยงานของรัฐ ในงานด้านการบริหารสัญญา ควรมีการแก้ไขกฎหมายให้เกิดความชัดเจน หรืออาจส่งเสริมให้มีการสร้างการเรียนรู้เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับผู้ปฏิบัติงานให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม

๔) ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๑๘๒ ความตอนท้าย กรณีเหตุเกิดจากความผิดหรือบกพร่องของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหลักฐานชัดเจนหรือหน่วยงานของรัฐทราบที่อยู่แล้วตั้งแต่ต้น ต้องพิจารณางดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญา หรือขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลงโดยมีต้องรอให้คู่สัญญาแจ้ง

มีข้อพิจารณาว่า การใช้ข้อความว่า “ต้องพิจารณางดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญา หรือขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลงโดยมีต้องรอให้คู่สัญญาแจ้ง” ไม่เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ และไม่สามารถแก้ไขข้อขัดแย้งได้ ข้อความที่น่าจะนำมาพิจารณาคือ

“ต้องพิจารณาขยายระยะเวลาตามสัญญาหรือข้อตกลงก่อนสิ้นสุดสัญญา และพิจารณางดหรือลดค่าปรับหลังสิ้นสุดสัญญา โดยมีต้องรอให้คู่สัญญาแจ้ง”

ข้อเสนอแนะ

๑) เห็นควรกำหนดให้ชัดเจนว่าผู้มีอำนาจต้องพิจารณาขยายระยะเวลาตามสัญญาหรือข้อตกลงก่อนสิ้นสุดสัญญา และพิจารณางดหรือลดค่าปรับหลังสิ้นสุดสัญญา โดยมีต้องรอให้คู่สัญญาแจ้ง หรือ

๒) เสนอให้กรมบัญชีกลาง จัดทำหนังสือเวียนสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องการบริหารสัญญา ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ (ผู้ว่าจ้าง) สั่งหยุดงาน ต้องทำระยะเวลาที่สั่งหยุดงานไปพิจารณาขยายเวลาทำการตามสัญญาก่อนสิ้นสุดสัญญา และในกรณีที่ไม่สามารถขยายเวลาทำการตามสัญญาได้ทันก่อนที่จะสิ้นสุดสัญญา ให้นำจำนวนวันดังกล่าวไปงดหรือลดค่าปรับตามสมควร ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวมีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ และยังเป็นกลไกลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนอีกด้วย หรือ

๓) เสนอให้คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พิจารณาเพิ่มเติมข้อความในสัญญา โดยให้ระบุหลักการให้ชัดเจนเกี่ยวกับการสั่งหยุดงานของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาจจัดทำเป็นบันทึกท้ายสัญญา ในลักษณะข้อพิงระวัง ระหว่างผู้ว่าจ้างกับผู้รับจ้าง โดยนำเสนอความเห็นผ่านทางสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในการเพิ่มเติมข้อความดังกล่าวในแบบสัญญา ตามมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

๔.๔.๒ ประเด็นการกำหนดค่าจ้างรายงวดที่ไม่สัมพันธ์กับปริมาณงาน

สภาพปัญหา

สัญญาก่อสร้างของหน่วยงานของรัฐบางแห่งมีการกำหนดให้ส่งงาน – รับค่าจ้าง เป็นรายงวด และมีการกำหนดค่าจ้างที่ไม่สัมพันธ์กับปริมาณงาน โดยจะกำหนดค่าจ้างในงวดต้นน้อยกว่างวดสุดท้ายเป็นจำนวนมาก เช่น งวดที่ ๑ – ๑๓ จะกำหนดค่าจ้างให้ประมาณ ๓ – ๕ เปอร์เซ็นต์ของสัญญาจ้าง (เนื่องงานก่อสร้างจะมีมากกว่าค่าจ้าง) และงวดที่ ๑๔ – ๑๕ จะกำหนดค่าจ้างให้ประมาณ ๒๕ – ๒๖ เปอร์เซ็นต์ของสัญญาจ้าง (เนื่องงานก่อสร้างจะมีน้อยกว่าค่าจ้าง)

เอกชน (ผู้รับจ้าง) ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการที่กำหนดค่าจ้างไม่สัมพันธ์กับเนื้องานจนอาจไม่สามารถสำรองจ่ายจนแล้วเสร็จได้

ข้อเท็จจริง

- ข้อกฎหมายไม่มี
- มีเพียงบางหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ที่ดำเนินการดังกล่าว
- ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติที่ถือเป็นมาตรฐาน
- หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการเช่นนั้น จะมองว่าเป็นการรักษาผลประโยชน์ให้กับรัฐ
- บริษัทเอกชน (ผู้รับจ้าง) ต้องสำรองเงินทุนในช่วงตอนต้นเพื่อที่จะได้รับเงินคืนในงวดท้าย

ซึ่งต้องรองรับความเสี่ยงต่อปัญหาสภาพคล่องตามสภาพการณ์ของประเทศและตกเป็นพิบัติบริษัทเอกชน (ผู้รับจ้าง)

- หน่วยงานของรัฐจะได้รับผลกระทบในกรณีที่ไม่สามารถก่อสร้างอาคารให้แล้วเสร็จได้ ก็จะต้องเสียเวลาและอาจมีการฟ้องร้องต่อในชั้นศาล

ข้อพิจารณา

- เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาความขัดแย้งและเพื่อเป็นการกำหนดมาตรการในการป้องกันการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบของหน่วยงานของรัฐ ในงานด้านการบริหารสัญญา ควรมีการส่งเสริมให้มีการสร้างการเรียนรู้เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับผู้ปฏิบัติงานให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม

ข้อเสนอแนะ

- เสนอให้กรมบัญชีกลาง จัดทำหนังสือเวียนไปยังหน่วยงานของรัฐทั่วประเทศ เกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้างรายงวด โดยสร้างความรู้และความเข้าใจตามหลักธรรมาภิบาลเกี่ยวกับมาตรฐานในการกำหนดค่าจ้างรายงวดให้สัมพันธ์และสอดคล้องกับปริมาณงานตามความเป็นจริง

๔.๔.๓ ประเด็นการกำหนดให้สามารถเบิกค่าจ้างล่วงหน้าได้ไว้ในบันทึกข้อตกลงแต่ไม่ปรากฏในสัญญาสภาพปัญหา

กรณีที่บันทึกข้อตกลง (TOR) ระบุให้เบิกค่าจ้างล่วงหน้า ๑๐ เปอร์เซ็นต์ไว้แต่ไม่ปรากฏในสัญญาก่อสร้าง จนเป็นเหตุให้เอกชน (ผู้รับจ้าง) ไม่สามารถเบิกค่าจ้างล่วงหน้าตามบันทึกข้อตกลงได้

ข้อเท็จจริง

ระเบียบกรมบัญชีกลางว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

ข้อ ๘๙ กำหนดว่า การจ่ายเงินค่าพัสดุล่วงหน้าให้แก่ผู้ประกอบการที่เป็นคู่สัญญาจะกระทำมิได้ เว้นแต่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าจะมีความจำเป็นจะต้องจ่าย และมีการกำหนดเงื่อนไขไว้ก่อนการทำสัญญาหรือข้อตกลง ให้กระทำได้เฉพาะกรณีและตามหลักเกณฑ์

(๔) การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป วิธีคัดเลือก และวิธีเฉพาะเจาะจง นอกจากกรณีตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง (๒) (ข) ให้จ่ายได้ไม่เกินร้อยละสิบห้าของราคาซื้อหรือราคาจ้าง

ประกาศคณะกรรมการ นโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เรื่อง แบบสัญญาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ แบบสัญญาจ้างก่อสร้าง

ข้อ ๒ กำหนดว่า เอกสารอันเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาได้แก่ เช่น แบบรูป รายการละเอียดใบแจ้งปริมาณงานและราคาใบเสนอราคา เป็นต้น

ข้อ ๒ วรรคสอง กำหนดว่า ความใดในเอกสารแนบท้ายที่ขัดหรือแย้งกับข้อความในสัญญานี้ ให้ใช้ข้อความในสัญญานี้บังคับ และในกรณีที่เอกสารแนบท้ายสัญญาขัดแย้งกันเอง ผู้รับจ้างจะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ว่าจ้าง คำวินิจฉัยของผู้ว่าจ้างให้ถือเป็นที่สุด และผู้รับจ้างไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าจ้าง ค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายใด เพิ่มเติมจากผู้ว่าจ้างทั้งสิ้น

ข้อพิจารณา

- หลักการก่อนนิติกรรมสัญญาใด ๆ ย่อมมีผลผูกพันตามสัญญา ดังนั้น เมื่อสัญญาหลักกำหนดเป็นการชัดเจนแล้ว ถึงเงื่อนไขที่ขัดหรือแย้งกันระหว่างเอกสารแนบท้ายสัญญากับสัญญาหลักให้ถือตามสัญญาหลักเป็นสำคัญ ย่อมมีผลผูกพันคู่สัญญาจะยกขึ้นกล่าวอ้างว่าในภายหลังมิได้ แต่ทั้งนี้ในทางปฏิบัติก็จะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาในภายหลัง

- เมื่อบันทึกข้อตกลง (TOR) ระบุให้สามารถเบิกจ่ายล่วงหน้า ๑๐ เปอร์เซ็นต์ได้ หน่วยงานของรัฐ (ผู้ว่าจ้าง) ต้องนำข้อความดังกล่าวระบุไว้ในสัญญาด้วย เพื่อให้สอดคล้องกันและเป็นไปตามข้อ ๒ วรรคสอง แห่งประกาศคณะกรรมการ นโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เรื่อง แบบสัญญาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ แบบสัญญาจ้างก่อสร้าง

ข้อเสนอแนะ

- กรมบัญชีกลาง ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบและดูแลในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ ควรให้ความรู้กับผู้ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม เพื่อส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติงานให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง

๔.๔.๔ ประเด็นกระบวนการและระยะเวลาในการแก้ไขสัญญา

สภาพปัญหา

ในการแก้ไขสัญญา หน่วยงานของรัฐ (ผู้ว่าจ้าง) จะใช้ระยะเวลาในการแก้ไขสัญญานาน ในบางครั้งใช้ระยะเวลาถึงจำนวน ๗ เดือน

ข้อเท็จจริง

- ข้อกฎหมายไม่มี
- การแก้ไขสัญญา ส่วนใหญ่จะส่งผลกระทบต่อการทำงานของผู้รับจ้างที่ต้องหยุดงานและจะทำให้การก่อสร้างล่าช้าส่งผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะใช้ประโยชน์จากอาคารที่ก่อสร้าง
- กรณีที่มีการแก้ไขที่กระทบต่อแผนการก่อสร้างจะส่งผลให้เอกชน (ผู้รับจ้าง) ต้องหยุดงาน ไม่สามารถดำเนินการในช่วงเวลาดังกล่าวได้

ข้อพิจารณา

- ควรมีการกำหนดกระบวนการและระยะเวลาให้ชัดเจน และควรกำหนดระยะเวลาเร่งรัด เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

ข้อเสนอแนะ

- กรมบัญชีกลาง ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบและดูแลในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ ควรกำหนดกรอบระยะเวลาในการแก้ไขสัญญาให้ชัดเจนเนื่องจากการแก้ไขสัญญาในบางกรณีมีผลกระทบต่อแผนการก่อสร้างที่ต้องหยุดงาน เช่น กรณีแก้ไขแบบแปลนการก่อสร้าง (ทั้งนี้ อยู่ระหว่างการพิจารณากำหนดกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม)

๔.๔.๕ ประเด็นการเป็นผู้ทำงาน

สภาพปัญหา

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการพัสดุของหน่วยงานของรัฐบางแห่งเข้าใจว่าภายในระยะเวลาประกันความชำรุดบกพร่องหรือเสียหายที่เกิดจากความบกพร่องของผู้รับจ้างภายในกำหนด ๒ ปีนับถัดจากวันที่ได้รับมอบงานตามสัญญาแล้ว หากเรียกบริษัทเอกชน (ผู้รับจ้าง) มาแก้ไขความชำรุดบกพร่องหรือเสียหายแล้วแต่บริษัทเอกชน (ผู้รับจ้าง) ไม่มาแต่ยินยอมให้หักค่าใช้จ่ายจากเงินหลักประกันนั้น ถือว่าการกระทำของบริษัทเอกชน (ผู้รับจ้าง) ดังกล่าวเข้าข่ายเป็นผู้ทำงาน ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องทำหนังสือแจ้งไปยังอธิบดีกรมบัญชีกลาง

ข้อเท็จจริง

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๑๐๙ บัญญัติว่า ในกรณีที่คู่สัญญาของหน่วยงานของรัฐ ไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือนั้น โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ถือว่าผู้ยื่นข้อเสนอหรือคู่สัญญานั้นกระทำการอันมีลักษณะเป็นการทิ้งงาน

ตามสัญญาจะกำหนดเรื่องความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจ้างว่าเมื่องานแล้วเสร็จบริบูรณ์ และผู้ว่าจ้างได้รับมอบงานจากผู้รับจ้างหรือจากผู้รับจ้างรายใหม่ในกรณีที่มีการบอกเลิกสัญญาแล้ว หากมีเหตุชำรุดบกพร่องหรือเสียหายเกิดขึ้นจากงานจ้างนี้ภายในกำหนด ๒ ปีนับถัดจากวันที่ได้รับมอบงานดังกล่าว ซึ่งความชำรุดบกพร่องหรือเสียหายนั้นเกิดจากความบกพร่องของผู้รับจ้างผู้รับจ้างจะต้องรีบทำการแก้ไขให้เป็นที่เรียบร้อยโดยไม่ชักช้าหากผู้รับจ้างบิดพลิ้วไม่กระทำการดังกล่าว ภายในกำหนด ๗ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากผู้ว่าจ้าง หรือไม่ทำการแก้ไขให้ถูกต้องเรียบร้อยภายในเวลาที่ผู้ว่าจ้างกำหนด ให้ผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะทำการนั้นเอง หรือจ้างผู้อื่นให้ทำงานนั้น โดยผู้รับจ้างต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากผู้รับจ้าง ตามสัญญาผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะหักเอาจากจำนวนเงินค่าจ้างที่ค้างจ่ายหรือจากเงินประกันผลงานของผู้รับจ้างหรือบังคับจากหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาก็ได้

ข้อพิจารณา

ในกรณีที่บริษัทเอกชน (ผู้รับจ้าง) ไม่มาซ่อมแซมแต่ยินยอมให้หน่วยงานของรัฐ (ผู้ว่าจ้าง) ดำเนินการแก้ไข และยินยอมให้หักค่าซ่อมแซมจากหลักประกันตามสัญญาอีกทั้งในกรณีที่รัฐมิได้รับความเสียหายย่อมไม่ควรถือว่าบริษัทเอกชน (ผู้ว่าจ้าง) ดังกล่าวเป็นผู้ทิ้งงาน

ข้อเสนอแนะ

- ไม่มี

๔.๕ ปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย

(๑) การยกร่างกฎหมายเพื่อบังคับใช้ใหม่ของกระทรวงการคลัง มีประเด็นที่ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติของผู้ที่ถูกบังคับใช้ ดังนี้

ก. การยกร่างกฎหมายโดยมีฐานคิดที่จะกำหนดข้อบังคับให้ไม่สามารถทุจริตได้ โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติได้ ทำให้หลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่ปรากฏในกฎหมายใหม่ให้ความสำคัญกับการป้องกันการทุจริตมากกว่าเน้นผลลัพธ์ของการปฏิบัติงาน (Result Based) ทำให้ผู้ถูกบังคับใช้กลัวการปฏิบัติหน้าที่จนเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายและกลายเป็นการประพฤตินิชอบได้

ข. การยกร่างพระราชบัญญัติ โดยกำหนดขอบเขตให้ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐทุกประเภท เพียงเพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีมาตรฐานในการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยไม่คำนึงถึงว่าจะเป็นการขัดแย้งกับระบบบริหารราชการแผ่นดินและไม่สอดคล้องกับบริบทหรือหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่มีได้มีฐานะเป็นส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะซึ่งกำหนดให้

หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่และอำนาจที่จะบริหารหน่วยงานของตนเองได้ภายใต้กฎหมายเฉพาะเหล่านั้น ทั้งนี้ หากประสงค์จะให้หน่วยงานของรัฐมีมาตรฐานในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุเป็นมาตรฐานเดียวกันและไม่ขัดแย้งกับระบบกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน การยกเว้นพระราชบัญญัติก็ควรกำหนดเพียงว่าให้หน่วยงานของรัฐประเภทอื่นที่มีใช้ส่วนราชการนำหลักการที่พระราชบัญญัติกำหนดในส่วนที่เป็นมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างไปกำหนดเป็นระเบียบหรือข้อบังคับของหน่วยงานนั้นก็เป็นการเพียงพอแล้ว

ค. การสร้างภาพการบังคับใช้ที่ “น่ากลัว” โดยการสื่อสารไปยังผู้ปฏิบัติว่า กฎหมายใหม่มีบทลงโทษที่รุนแรงกว่ากฎหมายเดิมที่เคยปฏิบัติมากกว่า ๔๐ ปี สร้างความตื่นตระหนก หวาดระแวงกับผู้ปฏิบัติจนไม่ยากที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการและขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างที่กฎหมายใหม่กำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่และหัวหน้าเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุโดยตรง ที่จะมีความเสี่ยงต่อการได้รับบทลงโทษทางกฎหมาย รวมถึงลดจนคณะกรรมการต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้บุคลากรในหน่วยงานของรัฐต้องมีส่วนร่วม

ง. ความเร่งรีบในการประกาศใช้กฎหมาย โดยเฉพาะระเบียบกระทรวงการคลัง ซึ่งมีระยะเวลาในการยกเว้นค่อนข้างสั้น ทำให้กฎหมายไม่ครอบคลุม ไม่สอดคล้องต้องกัน หรือบางครั้งขัดแย้งกันเอง เป็นเหตุให้เกิดความสับสนกับผู้ปฏิบัติ เช่น การตัดคำว่า “การจัดหา” ออก ทำให้มีปัญหาการใช้และตีความกฎหมาย และระเบียบขาดนิยามคำว่า “การซื้อ” “การจ้าง” “การเช่า” จึงเป็นปัญหาในการตีความของแต่ละพื้นที่ที่อาจเกิดความแตกต่างกันจนนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในทางปฏิบัติ

(๒) ความไม่เข้าใจในบทบาทในฐานะผู้กำหนดนโยบายของกรมบัญชีกลาง โดยหลักของการกำหนดนโยบายสาธารณะ ผู้ที่กำหนดนโยบายจะไม่ลงไปเป็นผู้ปฏิบัติ (Implementer) เพราะจะทำให้ต้องอาศัยจำนวนคนที่จะมาดำเนินการด้านกรณายนโยบายไปปฏิบัติเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ กรมบัญชีกลางในฐานะที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย กลับมาทำหน้าที่ที่ไม่มีศักยภาพที่จะทำได้อย่างมีคุณภาพ เนื่องจากได้รับการประเมินจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยเมื่อ ปี ๒๕๕๘ แล้วว่ามีอัตรากำลังคนน้อย ความพร้อมของทรัพยากรบุคคลในการปฏิบัติงานอย่างมืออาชีพต่ำไม่สามารถรับมือกับภาระงานที่พยายามจะสร้างขึ้นใหม่อย่างมีประสิทธิภาพได้ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๕๘) เช่น การรับดูแลระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วย ระบบอิเล็กทรอนิกส์ให้กับหน่วยงานทั้งประเทศกว่าหมื่นหน่วยงาน การจัดทำราคากลางสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างทุกประเภท การจัดกิจกรรมฝึกอบรมให้กับบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศ เป็นต้น ผลที่ตามมา คือ เจ้าหน้าที่ของกรมบัญชีกลางไม่มีเวลาตอบข้อหารือของผู้ปฏิบัติจากหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นข้อกฎหมายหรือเกี่ยวกับระบบ e-GP เพราะต้องเดินทางไปเป็นวิทยากรทั่วราชอาณาจักร เนื่องจากไม่มีหน่วยงานใดที่ได้รับมอบอำนาจให้สามารถดำเนินการแทนได้ เพราะเป็นหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอย่างชัดเจน

(๓) การขาดการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง (กรมบัญชีกลางในฐานะผู้กำหนดนโยบาย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะผู้ติดตามและประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ และหน่วยงานของรัฐในฐานะผู้ปฏิบัติ) ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการจัดซื้อจัดจ้าง ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้การที่กรมบัญชีกลางในฐานะผู้กำหนดนโยบายไม่มีโอกาสทำความเข้าใจให้กับฝ่ายตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินให้เข้าใจในเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับใหม่ทำให้ฝ่ายตรวจสอบตรวจตามตัวอักษรคือกฎเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายก็พยายามดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้ได้ตามเป้าหมาย ที่วางไว้ด้วยการพยายามตีความกฎหมายให้สามารถปฏิบัติได้ ส่งผลให้ตีความการปฏิบัติตามกฎหมายไปคนละทาง

(๔) การไม่สามารถเชื่อมโยงแผนยุทธศาสตร์ของประเทศไปสู่แผนยุทธศาสตร์ระดับส่วนราชการ แผนกลยุทธ์ระดับกรม และแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีทำให้ไม่สามารถส่งมอบผลลัพธ์ที่ตั้งเป้าหมายไว้ในแผนยุทธศาสตร์ระดับส่วนราชการและแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติได้สำเร็จ ปัญหาสำคัญที่ทำให้การบริหารงานราชการของประเทศไทยไม่สามารถส่งมอบผลลัพธ์ของแผนยุทธศาสตร์ในระดับส่วนราชการ และแผนยุทธศาสตร์ระดับประเทศได้ คือ ความไม่เข้าใจในความเชื่อมโยงระหว่างแผนยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติราชการของพนักงานของรัฐในทุกหน่วยงาน การที่จะสามารถส่งมอบผลลัพธ์ของการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ได้ หน่วยงานของรัฐตั้งแต่ระดับกระทรวง กรม จนถึงระดับสำนัก/กอง จะต้องเข้าใจในความเชื่อมโยงของแผนแต่ละระดับอย่างถ่องแท้ และสามารถที่จะจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่จำเป็นต่อการดำเนินโครงการต่าง ๆ เพื่อให้สามารถส่งมอบผลผลิตในระดับปฏิบัติการตามแผนกลยุทธ์ที่วางไว้ได้ก่อนผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานตามแผนกลยุทธ์หลาย ๆ แผนจะทำให้สามารถส่งมอบผลลัพธ์ (Ultimate Result) ให้กับยุทธศาสตร์ของประเทศได้

(๕) การไม่กล้าใช้ดุลยพินิจตัดสินใจหาความไม่ชัดเจนของข้อกฎหมายของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ สะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของโครงการพัฒนาผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง ที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) จัดทำขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้าราชการและพนักงานของรัฐที่จะดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับกลาง และระดับสูงจะถูกส่งไปอบรมหลักสูตรการพัฒนาผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลงที่สองหน่วยงานนี้จัดขึ้นทุกคน ซึ่งผลของการได้เข้ารับการอบรมในหลักสูตรนี้ควรออกมาในลักษณะของการที่ผู้บริหารต้องกล้าตัดสินใจ กล้าใช้ดุลยพินิจในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นการบริหารงานภายใน แต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นคือ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐและผู้รับมอบอำนาจไม่กล้าตัดสินใจ โยนความรับผิดชอบไปให้คณะกรรมการวินิจฉัยตัดสินแทน ซึ่งคณะกรรมการจะใช้เวลาอย่างน้อย ๓๐ วันทำการในการหาข้อยุติ ทำให้ต้องชะลองานไว้ จนกว่าจะได้รับคำวินิจฉัยอย่างเป็นทางการ เป็นผลทำให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างล่าช้า ไม่ทันต่อความต้องการของเจ้าของโครงการ

หน้าว่าง

บทที่ ๕

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

แนวทางการพัฒนาและปรับปรุงงานด้านการบริหารสัญญา ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

๑) กรมบัญชีกลางในฐานะองค์กรสนับสนุนดูแลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ควรจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้านการบริหารสัญญา เพื่อให้การบริหารสัญญา ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ และแนวทางเดียวกัน

๒) พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๐ มีการกำหนดบทลงโทษทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุโดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นเหตุให้เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นในขั้นตอนการบริหารสัญญา เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสัญญา ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินการใด ๆ เนื่องจากเกรงว่าจะมีความผิดตามมาตรา ๑๒๐ จึงต้องทำหนังสือสอบถามหรือหารือกรมบัญชีกลางก่อน ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน คู่สัญญาได้ อีกทั้งบทบัญญัติตามมาตรา ๑๒๐ ดังกล่าวยังมีลักษณะซ้ำซ้อนกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ด้วย

๓) กรมบัญชีกลางควรทำหนังสือเวียนสร้างความเข้าใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างมีคำสั่งให้ผู้รับจ้างหยุดงาน หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณานำระยะเวลาที่สั่งหยุดงานไปขยาย ระยะเวลาดำเนินการตามสัญญาให้แก่คู่สัญญา หากไม่สามารถดำเนินการได้ทันก่อนสัญญาสิ้นสุดลงให้นำ จำนวนวันที่สั่งหยุดงานดังกล่าวไปลดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญา ทั้งนี้ เพื่อลดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนคู่สัญญาอันจะนำไปสู่การฟ้องร้องดำเนินคดีกันภายหลังได้

๔) กรมบัญชีกลางควรทำหนังสือเวียนสร้างความเข้าใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน ในกรณีที่สัญญา มีการกำหนดให้จ่ายค่าจ้างเป็นรายงวด หน่วยงานของรัฐควรพิจารณากำหนดค่าจ้างรายงวดให้สัมพันธ์ กับปริมาณงานที่ทำด้วย

๕) ประเด็นการกำหนดให้สามารถเบิกค่าจ้างล่วงหน้าได้ไว้ในบันทึกข้อตกลงแต่ไม่ปรากฏในสัญญา กรมบัญชีกลาง ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบและดูแลในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหาร พัสดุภาครัฐ ควรให้ความรู้กับผู้ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม เพื่อส่งเสริมความรู้ความเข้าใจของ ผู้ปฏิบัติงานให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง

๖) ประเด็นกระบวนการและระยะเวลาในการแก้ไขสัญญา กรมบัญชีกลาง ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบและดูแลในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ควรกำหนดกรอบระยะเวลาในการแก้ไขสัญญาให้ชัดเจนเนื่องจากการแก้ไขสัญญาในบางกรณีมีผลกระทบต่อแผนการก่อสร้างที่ต้องหยุดงาน เช่น กรณีแก้ไขแบบแปลนการก่อสร้าง ควรกำหนดระยะเวลาในการแก้ไขแบบเท่าที่จำเป็นไม่ควรนานเกินไปเพราะจะทำให้เกิดความเสียหายในภายหลังได้

๗) กรมบัญชีกลางควรกระจายความรับผิดชอบในด้านปฏิบัติการให้ภาคเอกชนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องระบบการจัดซื้อจัดจ้างเป็นผู้ควบคุมระบบสารสนเทศการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และควรกำหนดให้ภาคเอกชนที่ได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้ควบคุมระบบ ต้องจัดทำ Call Center และศูนย์บริการข้อมูลร่วม (Information Center) เพื่อทำการวิจัยราคาสินค้าและบริการให้สอดคล้องกับกลไกทางการตลาด จัดทำฐานข้อมูลผู้ค้าทุกประเภท จัดทำฐานข้อมูลผู้ทำงาน เพื่อช่วยให้คณะกรรมการชุดต่าง ๆ สามารถเรียกใช้ได้ทันที มีความเป็นปัจจุบัน โดยกรมบัญชีกลางทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของภาคเอกชน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการสร้างร่วมมือกับภาคเอกชน (Public and Private Partnership : PPP) ที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการให้ความสำคัญอยู่ในปัจจุบัน

