

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง
และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

สมโภช จุลประภา ญัฐธัญ สวิงทอง และ พลวัฒน์ ศุภภัทรเศรษฐ์

อาจารย์ประจำ สถาบันเทคโนโลยีแห่งสุวรรณภูมิ

PROBLEMS RELATED TO PROCUREMENT BY SPECIFIC METHODS IN CORDANCE
WITH THE PROCUREMENT AND INVENTORY MANAGEMENT ACT B.E. 2560

Somphok Chulaprapa, Natthan Swingthong and Pollawat Suppattarasaet

Suvarnabhumi Institute of Technology, Thailand

E-mail address: dr.kan_phd@hotmail.com

วันที่รับบทความ (Received) 16 เมษายน 2563

วันที่ได้รับบทความฉบับแก้ไข (Revised) 28 พฤษภาคม 2563

วันที่ตอบรับบทความ (Accepted) 5 มิถุนายน 2563

บทคัดย่อ

ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อ จัดจ้าง และบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 55 (3) ได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีเฉพาะเจาะจงมีปัญหาคือ 1) การให้คณะกรรมการจัดซื้อ จัดจ้าง หรือ เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจเชิญชวนผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดรายหนึ่งรายใดเข้ายื่นข้อเสนอ หรือให้เข้ามาเจรจาต่อรองราคากับหน่วยงานของรัฐ อาจขัดต่อหลักของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่มุ่งเน้นหลักความซื่อสัตย์ (Integrity) ความโปร่งใส (transparency) การตรวจสอบได้ (accountability) และความยุติธรรม (justice) ได้แก่การเปิดโอกาสให้ผู้เข้าแข่งขันเสนอราคามากรายอย่างเป็นธรรมและอาจเกิดการเลือกปฏิบัติได้ 2) เงื่อนไขของการใช้วิธีเฉพาะเจาะจงให้ใช้ทั้งวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปและวิธีคัดเลือก หรือใช้วิธีคัดเลือกแล้วแต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนอไม่ได้รับการคัดเลือก ควรจำกัดเฉพาะกรณีที่ไม่มีผู้ประกอบการรายใดที่มีคุณสมบัติยื่นข้อเสนอเท่านั้น อีกทั้งการกำหนดวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างครั้งหนึ่งไม่เกิน 500,000 บาท อาจทำให้เกิดความไม่รอบคอบเพราะมีผู้ประกอบการรายเดียวและเป็นการใช้ดุลพินิจจากเจ้าหน้าที่พัสดุเพียงรายเดียว 3) ไม่มีการให้คำจำกัดความของ ”อุปถัมภ์หรือภัยธรรมชาติ” แต่อย่างใด 4) การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่ได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างไว้ก่อนแล้วและมีความจำเป็นต้องจัดซื้อจัดจ้างเพิ่มเพื่อความสมบูรณ์หรือต่อเนื่องในการใช้ ควรมีการชี้แจงว่าการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจงนั้นสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ประกอบการมีสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา และมีความจำเป็นในการใช้ทรัพย์สินทางปัญญาหรือเทคโนโลยีที่ผูกขาดนั้น ๆ

คำสำคัญ: การจัดซื้อจัดจ้าง วิธีเฉพาะเจาะจง พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

Abstract

According to the Government Procurement and Procurement Administration Act 2017, Section 55 (3) prescribes specific methods, there are problems: 1) the procurement committee or officials use their discretion to invite entrepreneurs any one of those eligibility requirements to submit a proposal or to come to negotiate prices with government agencies maybe against the principles of the Government Procurement and Inventory Management Act 2017 which focuses on Integrity, transparency, accountability, and justice, including providing an opportunity for a large number of contestants to bid fairly and that there may be discrimination; 2) the conditions of the use of specific methods, both the general invitation method and the selection method or using the selection method but there are no proposals or the proposal has not been selected should be limited to the case that no one qualifies a proposal also setting a limit for a single procurement of no more than 500,000 baht can cause deliberation because there is only one operator and discretion from the staff of a single parcel. 3) There is no definition of "accident or natural disaster" in any way. 4) Procurement that has already been procured and there is a need for additional procurement for completion or continued use should be clarified that procurement by specific methods is due to the intellectual property rights and there is a need for the use of the intellectual property or that monopolised technology.

Keywords: Procurement Specific, Methods, Cordance With The Procurement And Inventory Management Act B.E. 2560

บทนำ

การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของหน่วยงานราชการในอดีตที่ผ่านมาได้ปฏิบัติตามระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2498 และระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 จนกระทั่งรัฐบาลของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เห็นว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นมาตรฐานกลางในระดับพระราชบัญญัติสำหรับใช้บังคับกับทุกหน่วยงานของรัฐ เหมือนในนานาประเทศ รัฐบาลจึงมีนโยบายส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาล และการป้องกันปราบปรามการทุจริต และประพฤตินิชอบในภาครัฐ โดยให้มีการปรับปรุงและจัดให้มีกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้าง รัฐบาลจึงเห็นควรให้มีบทกำหนดโทษทางอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงผู้สั่งการที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือโดยทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง

ทั้งนี้ รัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ตลอดจนมติคณะรัฐมนตรีและหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้บังคับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ แทนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

ภาพรวมการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

ในปัจจุบัน “การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ” หมายถึง กระบวนการที่รัฐดำเนินการจัดหาสินค้า บริการ งานก่อสร้าง หรือจัดทำบริการที่เรียกว่าสาธารณูปโภค (public utilities) เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ รถโดยสาร ตามอำนาจหน้าที่ของรัฐ และไม่ว่าโดยการซื้อ จ้าง เช่า แลกเปลี่ยน หรือโดยนิติกรรมอื่น การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเริ่มต้นดำเนินการตั้งแต่การระบุวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้าง (objectivity) กำหนดเกณฑ์การพิจารณาตัดสิน การหาผู้ที่จะมาตอบสนองความต้องการนั้น (suppliers หรือ contractors) การตัดสินคัดเลือก และการทำสัญญากับรัฐ ทั้งนี้ โดยตัดสินใจบนหลักความคุ้มค่าของเงิน (value for money) และการตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ (responsive bids) ซึ่งการกระทำนี้จะต่างไปจากการจัดหาสินค้าและบริการของภาคเอกชนตรงที่ว่า กระบวนการดังกล่าวของรัฐมีข้อผูกมัดที่ต้องปฏิบัติตามวิธีการพิเศษ ที่เป็นกฎหมายและมีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจหรือความชอบด้วยกฎหมายตามกระบวนการกฎหมายปกครอง เพราะเงินที่ใช้จัดซื้อจัดจ้างนั้นมาจากเงินงบประมาณแผ่นดิน รวมทั้งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 48 ได้บัญญัติว่า “การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ หรือตามกฎหมายระเบียบของหน่วยงานของรัฐโดยเคร่งครัด โดยต้องดำเนินการด้วยความสุจริต คุ้มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรวจสอบได้” ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า (1) ส่วนราชการ (2) รัฐวิสาหกิจ (3) หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ (4) องค์การมหาชน (5) ทุนหมุนเวียน ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล (6) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (7) หน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด

ทั้งนี้ การจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดกระบวนการหรือขั้นตอนอย่างเป็นระบบ มีกำหนดเวลาในการดำเนินงาน รวมทั้งจัดให้มีระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาเกี่ยวข้อง (Electronic Government Procurement: e-GP) และจัดทำเอกสารอย่างเป็นขั้นตอน เนื่องจากในการใช้จ่ายเงินเพื่อการจัดซื้อจัดจ้างนั้นเป็นการใช้จ่ายเงินภาษีอากรของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของงบประมาณ ผู้ปฏิบัติเป็นเพียงผู้แทน หรือผู้มีหน้าที่จัดหาแทนเจ้าของเงินเท่านั้น การกระทำใด ๆ จึงต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนต้องมีเอกสารหลักฐานประกอบการดำเนินงานตามที่กำหนด เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบความโปร่งใสในการ

ทำงานในเวลาที่เป็นปกติของการดำเนินงาน และกรณีที่มีปัญหาร้องเรียน ข้อสงสัยหรือความไม่ปกติในการดำเนินงานรวมทั้งกระบวนการตรวจสอบภายในอย่างเป็นระบบตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.2561 มาตรา 79 บัญญัติว่า “ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการตรวจสอบภายใน การควบคุมภายในและการบริหารจัดการความเสี่ยง โดยให้ถือปฏิบัติตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด”

ทั้งนี้ การจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ถือเป็นวิธีจัดซื้อจัดจ้างที่มีลักษณะพิเศษกล่าวคือ เป็นกรณีที่หน่วยงานได้ใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปและวิธีคัดเลือก หรือใช้วิธีคัดเลือกแล้วแต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนอไม่ได้รับการคัดเลือก หรือเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด (พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 56) และมีวงเงินไม่เกิน 500,000 บาท

การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มอบนโยบายให้บุคลากรในสำนักงาน ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยยึดหลักการธรรมาภิบาล (Good Governance) เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ดังนี้

1) ซื่อสัตย์ (Integrity) ได้แก่ การประพฤติปฏิบัติอย่างตรงไปตรงมา ตรงต่อความเป็นจริง เช่น ซื่อสัตย์ต่อองค์กร ต่อวิชาชีพ ต่อผู้เกี่ยวข้อง ไม่โกง ไม่ทุจริต คอรัปชั่น ความซื่อสัตย์เป็นสิ่งที่สำคัญมาก

2) โปร่งใส (Transparency) ดังจะเห็นได้ว่าการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้นมีบุคคลที่เกี่ยวข้องอยู่สามคน ได้แก่ รัฐซึ่งเป็นผู้ซื้อ (public purchaser) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยเป็นตัวแทนของรัฐ (government agent) และผู้เสนอราคา (bidder) บุคคลทั้งสามนี้ถือข้อมูลในมือไม่เหมือนกัน รัฐหรือหน่วยงานของรัฐต้องการให้เจ้าหน้าที่ของตนกระทำการแทนเพื่อประโยชน์ของรัฐ หลักความโปร่งใสจึงมีขึ้นเพื่อเป็นการแสดงเหตุผลหากถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในหลักกฎหมายปกครอง ทางด้านเจ้าหน้าที่นั้นหลักความโปร่งใสต้องการให้เจ้าหน้าที่ทำการรวบรวมข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วนเกี่ยวกับตลาดและราคา ในการตัดสินใจ และทางด้านผู้เสนอราคาต้องการให้มีการกระทำในกระบวนการของการจัดซื้อจัดจ้างอย่างตรงไปตรงมา ในฐานะที่เป็นผู้กระทำการโดยสุจริต (honest broker) ที่จะเปิดเผยข้อมูลสินค้าที่เขารับรู้อย่างตรงไปตรงมา ได้แก่ การเปิดเผยขั้นตอนกระบวนการในการจัดหา การเปิดเผยราคากลางในการประมูล การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร เช่น เอกสารการประกาศประกวดราคา การประกาศผู้ชนะการประมูล เป็นต้น

3) ตรวจสอบได้ (Accountability) ได้แก่ การปฏิบัติที่เป็นไปตามกฎ ระเบียบที่กำหนดเป็นไปอย่างมีระบบครบขั้นตอน มีเอกสารประกอบในการดำเนินการที่สามารถที่จะตรวจสอบได้ตลอดเวลา

4) ยุติธรรม (Justice) ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ผู้แข่งขันเสนอราคามากรายอย่างเป็นธรรม มีการจัดทำรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะจัดหาอย่างเที่ยงตรงหรือมีคุณลักษณะเฉพาะที่เหมาะสม คือ ไม่สูงจนเกินไปหรือต่ำเกินไปจนใช้งานไม่ได้ ไม่ลำเอียงเข้าข้างผู้หนึ่งผู้ใด ไม่เอาเปรียบผู้อื่นให้เดือดร้อน ไม่กลั่นแกล้งทำลายผู้อื่น

การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง

วิธีเฉพาะเจาะจง เป็นการเชิญชวนผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดรายใดรายหนึ่งให้เข้ายื่นข้อเสนอหรือให้เข้ามาเจรจาต่อรองราคากับหน่วยงานของรัฐโดยตรง ตามเงื่อนไขดังนี้

1. ใช้ทั้งวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปและวิธีคัดเลือก หรือใช้วิธีคัดเลือกแล้ว แต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนอไม่ได้รับการคัดเลือก
2. การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่การผลิต จำหน่าย หรือให้บริการทั่วไป และมีวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างครั้งหนึ่งไม่เกินวงเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
3. มีผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติโดยตรงเพียงรายเดียว หรือผู้ประกอบการซึ่งเป็นตัวแทนจำหน่าย หรือตัวแทนผู้ให้บริการโดยชอบด้วยกฎหมายเพียงรายเดียวในประเทศ และไม่มีพัสดุอื่นที่จะใช้ทดแทนได้
4. มีความจำเป็นต้องใช้พัสดุโดยฉุกเฉินเนื่องจากอุบัติเหตุหรือธรรมชาติพิบัติภัยและการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปหรือวิธีคัดเลือกอาจก่อให้เกิดความล่าช้าและอาจทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรง
5. เป็นพัสดุที่เกี่ยวกับพัสดุที่ได้จัดซื้อจัดจ้างไว้ก่อนแล้ว และมีความจำเป็นต้องจัดซื้อจัดจ้างเพิ่มเติม โดยมูลค่าของพัสดุที่จัดซื้อจัดจ้างเพิ่มเติมจะต้องไม่สูงกว่า
6. เป็นพัสดุที่จะขายทอดตลาด โดยหน่วยงานของรัฐ องค์การระหว่างประเทศ หรือหน่วยงานของต่างประเทศ
7. ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง
8. กรณีอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

วิเคราะห์ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง

1. ปัญหาเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดรายใดรายหนึ่งให้เข้ายื่นข้อเสนอ หรือให้เข้ามาเจรจาต่อรองราคา

ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 55 (3) ได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีเฉพาะเจาะจง ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดรายใดรายหนึ่งให้เข้ายื่นข้อเสนอ หรือให้เข้ามาเจรจาต่อรองราคารวมทั้งการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุกับผู้ประกอบการโดยตรงในวงเงินเล็กน้อยตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 96 วรรคสอง ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาดังต่อไปนี้

ประการแรก การให้อำนาจแก่คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างหรือเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการเชิญชวนผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดรายใดรายหนึ่งให้เข้ายื่นข้อเสนอ หรือให้เข้ามาเจรจาต่อรองราคากับหน่วยงานของรัฐซึ่งเห็นได้ว่าเป็นการขัดต่อหลักการของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งมุ่งเน้นในเรื่องของความซื่อสัตย์ (Integrity) ความโปร่งใส (Transparency)

การตรวจสอบได้ (Accountability) และหลักความยุติธรรม (Justice) ได้แก่ การเปิดโอกาสให้มีผู้แข่งขันเสนอราคามากรายอย่างเป็นธรรม

ประการที่สอง หากพิจารณาเนื้อหาของมาตรา 55 (3) ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ จะเห็นว่า การขาดเกณฑ์ที่เหมาะสมในการพิจารณาเพื่อเชิญชวนผู้ประกอบการรายหนึ่งรายใดที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดเพื่อเข้ายื่นข้อเสนอหรือให้เข้ามาเจรจาต่อรองราคากับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาจก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติได้ กล่าวคือ คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างหรือเจ้าหน้าที่อาจพิจารณาเลือกเฉพาะผู้ประกอบการที่ตนคุ้นเคยหรือสนิทสนม ทำให้ผู้ประกอบการที่มีความรู้ความสามารถและเคยมีผลงานกับหน่วยงานของรัฐหมดโอกาสที่จะยื่นข้อเสนอราคาเพื่อให้หน่วยงานพิจารณา และอาจทำให้หน่วยงานของรัฐได้ผู้ประกอบการที่ไม่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานให้รัฐในที่สุด

2. ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขของการให้วิธีเฉพาะเจาะจง

ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 56 (2) “กรณีดังต่อไปนี้ ให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจง

(ก) ใช้ทั้งวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปและวิธีคัดเลือก หรือใช้วิธีคัดเลือกแล้วแต่ไม่มี ผู้ยื่นข้อเสนอหรือข้อเสนออื่นไม่ได้รับการคัดเลือก

(ข) การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่มีการผลิต จำหน่าย ก่อสร้าง หรือให้บริการทั่วไป และมีวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างครั้งหนึ่งไม่เกินวงเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(ค) มีความจำเป็นต้องใช้พัสดุนั้นโดยฉุกเฉิน เนื่องจากเกิดอุบัติเหตุหรือภัยธรรมชาติ หรือเกิดโรคติดต่ออันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ และการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป หรือวิธีคัดเลือกอาจก่อให้เกิดความล่าช้าและอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

(ง) พัส্তুที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นพัสดุที่เกี่ยวข้องกับพัสดุที่ได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างไว้ก่อนแล้ว และมีความจำเป็นต้องทำการจัดซื้อจัดจ้างเพิ่มเติม เพื่อความสมบูรณ์หรือต่อเนื่องในการใช้พัสดุนั้น โดยมูลค่าของพัสดุที่ทำการจัดซื้อจัดจ้างเพิ่มเติมจะต้องไม่สูงกว่าพัสดุที่ได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างไว้ก่อนแล้ว ...”

จะเห็นได้ว่าการใช้วิธีเฉพาะเจาะจงต้องเป็นไปตามเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาของการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง ดังจะได้พิจารณาโดยลำดับ ดังนี้

2.1 วิธีเฉพาะเจาะจง ใช้เมื่อทั้งวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปและวิธีคัดเลือก หรือใช้วิธีคัดเลือกแล้วแต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอหรือข้อเสนออื่นไม่ได้รับการคัดเลือก

ดังจะเห็นได้ว่าการที่พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 56 (2) (ก) กำหนดให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจงต่อเมื่อได้มีการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปและวิธีคัดเลือก หรือใช้วิธีคัดเลือกแล้วแต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอหรือข้อเสนออื่นไม่ได้รับการคัดเลือกนั้น ควรจำกัดเฉพาะกรณีของการที่ไม่มีผู้ประกอบการรายใดที่มีคุณสมบัติยื่นข้อเสนอเข้ามาร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างเท่านั้น แต่ในกรณีที่มีผู้ประกอบการได้ยื่นข้อเสนอเข้ามาแต่ไม่ได้รับการคัดเลือกย่อมแสดงว่าข้อเสนออาจมีความบกพร่องในด้านต่างๆ ได้แก่ การเสนอราคาที่สูงเกินงบประมาณ ความผิดพลาดในการพิมพ์ เป็นต้น

ซึ่งไม่ควรเป็นสาเหตุที่จะต้องมาใช้วิธีเฉพาะเจาะจงซึ่งเป็นการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ แต่ควรพิจารณาใช้วิธีการทั่วไป ได้แก่ วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปวิธีคัดเลือกอีกครั้งเพื่อก่อให้เกิดการแข่งขันในการเสนอราคาของผู้ประกอบการ

2.2 การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่มีการผลิต จำหน่าย ก่อสร้าง หรือให้บริการทั่วไป และมีวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างครั้งหนึ่งไม่เกินวงเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ตามกฎกระทรวง กำหนดวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยวิธีเฉพาะเจาะจง วงเงินการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ทำข้อตกลงเป็นหนังสือ และวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างในการแต่งตั้งผู้ตรวจรับพัสดุ พ.ศ. 2560 ข้อ 1 การจัดซื้อจัดจ้างสินค้า งานบริการ หรืองานก่อสร้างที่มีการผลิต จำหน่าย ก่อสร้าง หรือให้บริการทั่วไป และมีวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างครั้งหนึ่งไม่เกิน 500,000 บาท ให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจง จะเห็นได้ว่าการกำหนดวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างครั้งหนึ่งไม่เกิน 500,000 บาท เป็นวงเงินที่ค่อนข้างสูงในการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีเฉพาะเจาะจงซึ่งอาจทำให้เกิดความไม่รอบคอบในการจัดซื้อจัดจ้างเนื่องจากการจัดซื้อจัดจ้างจากผู้ประกอบการรายเดียวและเป็นการใช้ดุลพินิจในการจัดซื้อจัดจ้างจากเจ้าหน้าที่พัสดุเพียงรายเดียว ซึ่งผู้ขอรับการประเมินเห็นสมควรให้ลดวงเงินไม่ควรเกิน 200,000 บาท

2.3 มีความจำเป็นต้องใช้พัสดุนั้นโดยฉุกเฉิน เนื่องจากเกิดอุบัติเหตุหรือภัยธรรมชาติ หรือเกิดโรคติดต่ออันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ และการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป หรือวิธีคัดเลือกอาจก่อให้เกิดความล่าช้าและอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

จะเห็นได้ว่าการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยฉุกเฉิน อันมีสาเหตุมาจากอุบัติเหตุหรือภัยธรรมชาติ หรือเกิดโรคติดต่ออันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ สำหรับถ้อยคำของคำว่า “อุบัติเหตุหรือธรรมชาติ” ตามมาตรา 56 (ค) กฎหมายไม่ได้ให้คำจำกัดความว่ามีลักษณะอย่างไร ซึ่งเห็นได้ว่าควรมีการจัดทำคู่มือที่เป็นทางการเพื่อยกตัวอย่างเหตุการณ์ที่ถือว่าเป็นอุบัติเหตุหรือภัยธรรมชาติ ในเบื้องต้นจึงขอเสนอการให้นิยามของคำว่า “อุบัติเหตุหรือภัยธรรมชาติ” หมายถึง

- ภัยธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้น: เช่น แผ่นดินไหว, พายุไซโคลน, สึนามิ, ภูเขาไฟระเบิด, น้ำท่วม, ไฟไหม้หรือการปนเปื้อน
- ความล้มเหลวของโครงสร้างพื้นฐานหรืออุปกรณ์ที่สำคัญเช่นความล้มเหลวของระบบรักษาความปลอดภัยของเรือนจำ หรือเหตุฉุกเฉินด้านสิ่งแวดล้อม: เช่นเหตุการณ์การระเบิดใหญ่หรือความปลอดภัยด้านอาหาร
- ภาวะฉุกเฉินทางการเมือง: เช่น สงคราม การรัฐประหาร หรือการจลาจล
- เหตุฉุกเฉินด้านความปลอดภัยที่สำคัญเช่นการโจมตีของผู้ก่อการร้ายอาชญากรรมร้ายแรง หรือเหตุฉุกเฉินด้านความปลอดภัยในโลกไซเบอร์ที่สำคัญ

2.4 กรณีที่พัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างเป็นพัสดุที่เกี่ยวข้องกับพัสดุที่ได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างไว้ก่อนแล้ว และมีความจำเป็นต้องทำการจัดซื้อจัดจ้างเพิ่มเติมเพื่อความสมบูรณ์หรือต่อเนื่องในการใช้พัสดุนั้น โดยมูลค่าของพัสดุที่ทำการจัดซื้อจัดจ้างเพิ่มเติมจะต้องไม่สูงกว่าพัสดุที่ได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างไว้ก่อนแล้ว

จะเห็นว่าการจัดซื้อจัดจ้างในกรณีดังกล่าวควรเป็นด้วยเหตุผลทางเทคนิคซึ่งต้องมีการชี้แจงว่าการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจงนั้นสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ประกอบการมีสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา และความจำเป็นในการใช้ทรัพย์สินทางปัญญา หรือเทคโนโลยีที่ผูกขาดนั้น ๆ เป็นต้น ดังในกรณีของการจัดซื้อโปรแกรมคอมพิวเตอร์ในเวอร์ชันที่มีการปรับปรุงคุณลักษณะในการใช้งานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น หน่วยงานของรัฐซึ่งได้ซื้อโปรแกรมรุ่นเดิมแต่มีความจำเป็นต้องซื้อโปรแกรมรุ่นใหม่เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพของโปรแกรมรุ่นเดิม

การบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่พัสดุหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง อาจใช้เป็นเหตุผลอย่างกว้างในการใช้วิธีดังกล่าวซึ่งทำให้ขาดความเหมาะสมในการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งควรแก้ไขโดยการระบุไว้ในข้อสัญญาในการกำหนดเงื่อนไขในการพัฒนาประสิทธิภาพได้ ซึ่งเป็นเรื่องของการบริหารสัญญาพัสดุ มิใช่นำมาเป็นเงื่อนไขในการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีเฉพาะเจาะจง

ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาระบบควบคุมภายในเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีเฉพาะเจาะจง

ผู้ขอรับการประเมินขอเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการระบบควบคุมภายในจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจงตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 อันเป็นค่านึงถึงหลักของความประหยัด สะดวก รวดเร็วและสามารถตรวจสอบได้ดังต่อไปนี้

1. ผู้ประกอบการที่จะเชิญมาเจรจาต่อรองในการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีเฉพาะเจาะจงควรเป็นผู้ประกอบการที่มีรายชื่อขึ้นทะเบียนในบัญชีของกรมบัญชีกลางในแต่ละธุรกิจซึ่งกรมบัญชีกลางควรจัดทำฐานข้อมูลผู้ประกอบการในแต่ละธุรกิจที่มีคุณสมบัติที่น่าเชื่อถือได้ทั้งฐานะทางการเงิน การมีผลงานอันเป็นที่ประจักษ์ของหน่วยงานราชการรวมทั้งมีความเชี่ยวชาญในสาขาธุรกิจนั้น นอกจากนี้ ควรกำหนดให้เชิญชวนผู้ประกอบการไม่เกิน 3 รายเพื่อเจรจาต่อรอง

2. กรมบัญชีกลางควรจัดทำ “คู่มือ” เช่น ในกรณีของการอ้างความเร่งด่วน คู่มือดังกล่าวจะระบุชัดเจนว่าความเร่งด่วนที่เกิดจากการที่หน่วยงานที่ต้องการจัดซื้อจัดจ้างมิได้มีการวางแผนหรือเตรียมการ ที่ทันการณ์มิใช่ข้ออ้างที่สามารถขอข้อยกเว้นได้ รวมทั้งมีการกำหนดนิยามของว่าอุบัติเหตุหรือธรรมชาติพิบัติภัย หมายถึงปรากฏการณ์ที่ไม่ได้คาดหมายที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน ชีวิต โครงสร้างพื้นฐาน เท่านั้น เช่น คู่มือ “Quick Guide to Emergency Procurement” ของประเทศนิวซีแลนด์ที่สามารถดาวน์โหลดได้ที่ <https://www.procurement.govt.nz/assets/procurementproperty/documents/guide-emergency-procurement.pdf> นอกจากนี้ ยังเป็นช่วยประหยัดเวลาในการที่จะต้องทำหนังสือไปหาหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

3. ในกรณีที่เป้นพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างเป็นพัสดุที่เกี่ยวข้องกับพัสดุที่ได้ทำการจัดซื้อจัดจ้าง ไว้ก่อนแล้ว และมีความจำเป็นต้องทำการจัดซื้อจัดจ้างเพิ่มเติมเพื่อความสมบูรณ์หรือต่อเนื่องในการใช้พัสดุนั้น โดยมูลค่าของพัสดุที่ทำการจัดซื้อจัดจ้างเพิ่มเติมจะต้องไม่สูงกว่าพัสดุที่ได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างไว้ก่อนแล้ว ควรมืออธิบายขยายความไว้ให้ชัดเจนในคู่มือ กล่าวคือ

(1) การจัดซื้อจัดจ้างสินค้าหรือบริการที่สามารถจัดหาได้แต่ผู้ค้าหรือผู้จัดหาเฉพาะราย และไม่มีทางเลือกด้วยเหตุผลอื่น หรือมีสินค้าหรือบริการอื่นที่ทดแทนได้ เช่น การจัดซื้องานศิลปะ การคุ้มครองเรื่องสิทธิบัตร หรือลิขสิทธิ์ หรือไม่มีการแข่งขันด้วยเหตุผลทางเทคนิค

(2) การจัดซื้อจัดจ้างสินค้าหรือบริการที่มีการส่งมอบเพิ่มเติม โดยผู้ค้าหรือผู้จัดหารายเดิม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการซื้อจัดจ้างเดิม กรณีที่มีการเปลี่ยนผู้ค้าหรือผู้จัดหาเพื่อการส่งมอบสินค้าหรือบริการเพิ่มเติมไม่สามารถทำได้ เนื่องจากเหตุผลทางเศรษฐกิจหรือเหตุผลทางเทคนิค เช่น ข้อจำกัดในความสามารถในการแลกเปลี่ยน (interchangeability) หรือความสามารถในการปฏิบัติการ (interoperability) กับเครื่องอุปกรณ์ที่มีอยู่กับซอฟต์แวร์ กับการบริการหรือการติดตั้งที่จัดซื้อภายใต้การซื้อเดิม และกรณีการแยกการจัดซื้อ เป็นการสร้างความไม่สะดวกอย่างยิ่ง หรือเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายซ้ำซ้อนแก่หน่วยงานจัดซื้อ

(3) การจัดซื้อสินค้าต้นแบบ หรือการจัดซื้อสินค้าหรือบริการครั้งแรกที่ได้รับการพัฒนาตามความต้องการของหน่วยงานจัดซื้อเพื่อการวิจัย การทดลอง การศึกษาหรือการพัฒนาต้นแบบสินค้าหรือบริการเหมาะแก่การผลิตหรือจัดหาเพื่อรวบรวมผลการทดสอบภาคสนามและสาธิตว่าสินค้าหรือบริการเหมาะแก่การผลิตหรือจัดหาในปริมาณที่มีคุณภาพได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับ ทั้งนี้ ไม่รวมถึงเรื่องคุณภาพการผลิตหรือการจัดหาที่ก่อให้เกิดความอยู่รอดทางพาณิชย์ หรือการทำวิจัยซ้ำหรือการพัฒนาต้นทุน

4. ควรมีการกำหนดขั้นตอนในการให้หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างต้องแจ้งล่วงหน้าแผนการจัดซื้อจัดจ้างวิธีเฉพาะเจาะจงไม่ต่ำกว่า 15 วันในเว็บไซต์การจัดซื้อจัดจ้างกลางของภาครัฐโดยมีวงเงินงบประมาณไม่น้อยกว่า 100,000 บาท เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตามขอบเขตการจัดซื้อจัดจ้างสามารถเสนอชื่อเข้าร่วมในวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง (Advanced Contract Award Notice) ได้

เอกสารอ้างอิง

- กรมบัญชีกลาง. (2560). พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560. สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2562 จาก www.gprocurement.go.th.
- นิรัตน์ มีบุญ. (2553). ความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศไทยตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2555 ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ขององค์การการค้าโลก. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พรพจน์ เรืองแสงทองกุล. (2549). “ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐของ WTO”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และ เทียนสว่าง ธรรมวณิช. (2549). แนวทางการปฏิบัติที่ดีในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ของสหรัฐอเมริกาเพื่อประยุกต์ใช้ในประเทศไทย. สถาบันเพื่อพัฒนาประเทศไทย.
- Sue Arrowsmith. (2014). Social and environmental policies in EC procurement law: new directives and new directions. Cambridge University Press, 2009.