

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับปัญหาจากการปฏิบัติงาน
ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560
AUTONOMOUS UNIVERSITIES AND THE PROBLEMS CONCERNING
THE IMPLEMENTATION OF THE GOVERNMENT PROCUREMENT AND
SUPPLIES MANAGEMENT ACT B.E. 2560

สมพิศ ชัยันโต¹
Sompit Chayanto¹
ทำวิจัยเมื่อ พ.ศ. 2563

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) รวบรวมและวิเคราะห์ปัญหาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจากการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 2) เสนอแนะการแก้ไขปัญหาแก่มหาวิทยาลัยในกำกับจากปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 3) ศึกษากรณีการทำงานก่อสร้างของผู้ประกอบการในช่วงมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 การวิจัยครั้งนี้เป็นเชิงผสมผสาน โดยการวิจัยเชิงปริมาณ กลุ่มตัวอย่างเป็นเจ้าหน้าที่พัสดุของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจาก 5 มหาวิทยาลัย จำนวน 327 คน สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกกับหัวหน้าพัสดุ จำนวน 5 คน ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เรียงจากมากไปน้อยได้ดังนี้ ปัญหาด้านระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่เสถียร มหาวิทยาลัยขาดบุคลากรหรือบุคลากรขาดความรู้ ความชำนาญ พระราชบัญญัติกำหนดการจัดซื้อจัดจ้างมีหลายวิธี หลายขั้นตอน ผู้ประกอบการไม่เข้าใจระบบอิเล็กทรอนิกส์ และปัญหาของมหาวิทยาลัยที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างล่าช้า เปลี่ยนแปลงแผนการจัดซื้อจัดจ้าง ข้อเสนอแนะ มหาวิทยาลัยต้องเร่งรัดจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นไปตามแผน เพิ่มการฝึกปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่ กรณีศึกษาการทำงานก่อสร้างของผู้ประกอบการ เป็นกรณีของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เกิดจากผู้รับจ้างเสนอราคาต่ำกว่าราคากลาง ผู้ว่าจ้างเปลี่ยนแปลงรายการก่อสร้าง และความเข้มงวดของกรมการตรวจรับ

คำสำคัญ : 1. มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 2. พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 3. เจ้าหน้าที่

¹ นักวิชาการพัสดุชำนาญการพิเศษ งานพัสดุ กองคลัง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

¹ Procurement Specialist, Procurement Division, Warehouse Division, Kasetsart University
Corresponding author E-mail: psdspj@ku.ac.th

(Received: 11 March 2021; Revised: 20 June 2021; Accepted: 23 June 2021)

ABSTRACT

The objectives of the research were 1) to collected and analysis of the autonomous universities problems concerning the implementation of the government procurement and supplies management Act B.E. 2560 2) as suggestion for solving the problems for autonomous universities. 3) to study the case study of abandoning of construction entrepreneurs at autonomous universities concern the implementation of the government procurement and supplies management Act B.E. 2560. To conduct the research, quantitative and qualitative approach was applied, quantitative approach were purposive selection from 5 autonomous universities with 327 procurements officers, qualitative approach in acquiring the data from in-depth interviews with 5 head procurements officers. The research revealed that the autonomous universities problems concerning the implementation of the government procurement and supplies management Act B. E. 2560 descending order as fallows : electronic government procurement (e-GP) which unstable system, autonomous universities officers lacking of knowledge and skill, the government procurement and supplies management Act B.E. 2560 had many complicated and steps, entrepreneurs lacked understanding and processes of e-GP and autonomous universities administration and procurement officers was delay procurement processes and supply plan change. For suggestion problems solving were as: autonomous universities should be acceleration of procurement on year plan and increasing frequency of procurement training. Case study of abandoning of construction entrepreneurs at autonomous universities concern the implementation of the government procurement and supplies management Act B.E. 2560. Case study at Kasetsart University found that abandoning of construction entrepreneurs consist: constructor price lower more than reference price, owner had design change and strict of inspection.

Keyword : 1. autonomous universities 2. government procurement and supplies management Act B.E. 2560 3. procurement officers

1. ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐของประเทศไทย เริ่มต้นตั้งแต่ระเบียบคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498 ระเบียบการจ้าง พุทธศักราช 2499 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2523 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2528 (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2529 (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2531 มาเปลี่ยนแปลงอย่าง

ชัดเจนในปี 2535 โดยได้กำหนดเพิ่มเติมให้ครอบคลุมทุกประเภทการจัดหา ต่อมากระทรวงการคลังได้ออกประกาศเมื่อ 23 มกราคม 2548 เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดหาพัสดุโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินที่ไม่สูงมากให้ใช้วิธี e-shopping ส่วนการจัดซื้อจัดจ้างมูลค่าสูงหรือการประมูลแข่งขันเรื่องราคาให้ใช้วิธี e-Auction จากการใช้วิธีการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของหลายส่วนราชการ อาจก่อให้เกิดความไม่โปร่งใสหรือมีการสมยอมราคากันล่วงหน้า จึงนำไปสู่การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2549 โดยใช้ควบคู่กับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบด้านการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของส่วนราชการ ได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจนสามารถยกระดับการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการให้มีมาตรฐานเดียวกัน อีกทั้งยังทำให้กระบวนการจัดหาพัสดุของส่วนราชการเกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาล และการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ โดยมีการปรับปรุงและจัดให้มีกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างรวมไปถึงเห็นสมควรให้มีบทกำหนดโทษทางอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงผู้สั่งการที่ปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือโดยทุจริต หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง และปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ขึ้นและได้นำไปปฏิบัติกับทุกหน่วยงานราชการ รวมทั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐด้วย (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2563)

จากการที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้นำเอาพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาใช้นั้น และจากการที่ผู้วิจัยได้ปฏิบัติงานด้านพัสดุในมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน มองเห็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น จึงเกิดความสนใจที่จะรวมและวิเคราะห์ปัญหาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เกิดจากการนำพระราชบัญญัตินี้มาปฏิบัติ ซึ่งผลการวิจัยจะนำไปสู่การปรับปรุง แก้ไขและพัฒนา เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ปัญหาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจากการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

2.2 เพื่อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาแก่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจากการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

2.3 เพื่อศึกษากรณีศึกษาการทำงานของผู้ประกอบการในช่วงมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

3. ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

3.1 มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้รับทราบปัญหาและแนวทางแก้ไข

3.2 มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำปัญหาและแนวทางแก้ไขไปประยุกต์ใช้ในหน่วยงานของตนเอง

4. วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยเชิงปริมาณ

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการเจาะจง (Purposive Selection) ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่พัสดุของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจาก 5 มหาวิทยาลัย ได้แก่ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้เจ้าหน้าที่พัสดุก่อนจำนวน 327 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลสำหรับการวิจัยครั้งนี้คือแบบสอบถาม (Questionnaire) ซึ่งผู้วิจัยได้สร้างขึ้นจากราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และจากประสบการณ์ที่ผู้วิจัยได้ปฏิบัติหน้าที่พัสดุเป็นเวลากว่า 30 ปีตั้งแต่นั้นไม่มีพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดย แบบสอบถามแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 แบบสอบถามเกี่ยวกับลักษณะปัจจัยส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงานด้านพัสดุ ตำแหน่งในการบริหารงานพัสดุ และหน่วยงานสังกัด

ส่วนที่ 2 แบบสอบถามเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับปัญหาจากการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยแบ่งปัญหาออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย

1. ปัญหาจากการบริหารงานของมหาวิทยาลัย หน่วยงานในมหาวิทยาลัยและบุคลากรของมหาวิทยาลัย

2. ปัญหาจากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP)

3. ปัญหาจากผู้ประกอบการ

ลักษณะคำถามเป็นมาตราประเมินค่า (Rating Scale) ตามแบบของลิเคอร์ท (Likert's Scale) เป็นมาตราวัดลักษณะของข้อความ โดยมีหลักเกณฑ์การให้คะแนนแบ่งเป็น 5 ระดับ (บุญธรรม กิจปรีดาบริสุทธิ์, 2543) และผู้วิจัยได้กำหนด

เกณฑ์ในการแปลความหมายของระดับปัญหาดังนี้

ระดับคะแนนเฉลี่ย	ระดับปัญหา
1.00 – 1.80	น้อยมาก
1.81 – 2.61	น้อย
2.62 – 3.42	ปานกลาง
3.43 - 4.23	มาก
4.24 - 5.00	มากที่สุด

การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ

ผู้วิจัยนำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นเสนอผู้เชี่ยวชาญเพื่อตรวจสอบความตรงของเนื้อหา คำถาม (IOC) จำนวน 3 ท่าน แล้วแก้ไขปรับปรุงตามผู้เชี่ยวชาญ แล้วตรวจสอบความเชื่อมั่นของแบบสอบถามกับเจ้าหน้าที่พัสดุของมหาวิทยาลัยที่ไม่ใช่ตัวอย่าง จำนวน 30 คน และหาความเชื่อมั่นรวมโดยใช้วิธีการคำนวณค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาร์ค (Cronbach's Alpha coefficient) ได้เท่ากับ .968

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการดำเนินการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ ดังนี้

1. ผู้วิจัยได้ประสานกับหัวหน้างานพัสดุ หัวหน้าส่วนพัสดุ และผู้อำนวยการพัสดุของมหาวิทยาลัยทั้ง 5 แห่งเพื่อขอความอนุเคราะห์ในการแจกแบบสอบถามให้กับเจ้าหน้าที่พัสดุของมหาวิทยาลัย ได้แบบสอบถามที่สมบูรณ์ จำนวน 327 ฉบับ

2. ผู้วิจัยดำเนินการรวบรวมแบบสอบถามที่ได้คืนมาแล้วนำมาวิเคราะห์

การวิเคราะห์ข้อมูล

วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปสำหรับสังคมศาสตร์ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

การวิจัยเชิงคุณภาพ

ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key informants) คือ หัวหน้าพัสดุ (Purposive Selection) จำนวน 5 คน จากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ผลการศึกษาเชิงคุณภาพได้นำมาวิเคราะห์ร่วมกับการศึกษาเชิงปริมาณ

5. ผลการวิจัย

ผลการวิจัยแบ่งออกได้ 3 ส่วนประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 ลักษณะปัจจัยส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่างจำนวน 327 คน พบว่า ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 74.6 อายุอยู่ระหว่าง 31-50 ปี คิดเป็นร้อยละ 64.8 ระดับการศึกษาปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 71.6 ประสบการณ์ในการทำงานด้านพัสดุ มีตั้งแต่ 1ปีถึงมากกว่า 10 ปี คิดเป็นร้อยละ 64.5

ส่วนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ปัญหาจากการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในภาพรวมและรายด้าน

ตารางที่ 1 ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ระดับปัญหา และอันดับปัญหาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ในภาพรวมและรายด้าน(n = 327)

ปัญหาของมหาวิทยาลัย	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ระดับปัญหา	อันดับปัญหา
1. ด้านการบริหารงานของมหาวิทยาลัยและหน่วยงานของมหาวิทยาลัย	3.04	0.59	ปานกลาง	5
2. ด้านบุคลากรของมหาวิทยาลัย	3.54	0.71	มาก	2
3. ด้านพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560	3.42	1.01	มาก	3
4. ด้านระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Government Procurement: e-GP)	3.71	0.62	มาก	1
5. ด้านผู้ประกอบการ	3.28	0.82	ปานกลาง	4
รวมปัญหาของมหาวิทยาลัย	3.43	0.56	มาก	

ปัญหาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.43) โดยเรียงอันดับปัญหาจากมากไปน้อย ได้แก่ ด้านระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Government Procurement : e-GP) (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.71) รองลงมา คือ ปัญหาด้านบุคลากรของมหาวิทยาลัย (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.54) ปัญหาด้านพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.42) ปัญหาด้านผู้ประกอบการ (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.28) และปัญหาด้านการบริหารงานของมหาวิทยาลัยและหน่วยงานของมหาวิทยาลัย (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.04)

ส่วนที่ 3 กรณีศึกษาการปฏิบัติงานของผู้ประกอบการในช่วงมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นกรณีของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พบว่า การปฏิบัติงานเนื่องจากผู้รับจ้างเสนอราคาต่ำกว่าราคากลางมาก ผู้ว่าจ้างเปลี่ยนแปลงแบบรูปรายการก่อสร้าง และความเข้มงวดการตรวจพัสดุ

6. สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับปัญหาจากมากไปน้อยได้ดังนี้ 1. ด้านระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP) คือ ระบบไม่เสถียร ชัดข้องหรือหลุดบ่อย และการพิมพ์และแบบฟอร์มไม่ถูกต้องตามหลักหนังสือราชการ 2. ปัญหาด้านบุคลากรคือ ขาดบุคลากรด้านควบคุมการก่อสร้าง ด้านการคำนวณราคากลาง ด้านวิเคราะห์และแก้ปัญหา บุคลากรที่มีอยู่ขาดความรู้ ความชำนาญและประสบการณ์

3. ปัญหาจากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐพ.ศ. 2560 ได้แก่งบประมาณเพื่อการวิจัยและพัฒนา และเพื่อให้บริการทางวิชาการ ที่ผ่านมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานของมหาวิทยาลัยต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฯ ทุกประเด็น การจัดซื้อจัดจ้างมีหลายวิธี มีหลายขั้นตอน 4. ปัญหาจากผู้ประกอบการ ได้แก่ ไม่เข้าใจวิธีการและขั้นตอนของระบบ e-GP และส่งมอบงานล่าช้า 5. ปัญหาจากการบริหารงานของมหาวิทยาลัยและหน่วยงานของมหาวิทยาลัย โดยมหาวิทยาลัยดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างล่าช้าการดำเนินงานของหน่วยงานมีหลายขั้นตอน มีการเปลี่ยนแปลงแผนการจัดซื้อจัดจ้าง ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาประกอบด้วย มหาวิทยาลัยต้องเร่งรัดให้หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นไปตามแผนประจำปี จัดทำแผนกลยุทธ์สำหรับการจัดหาเจ้าหน้าที่พัสดุและเพิ่มการฝึกปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่ที่สร้างขวัญและกำลังใจให้เจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่เองก็ควร ให้คำปรึกษา แนะนำ แลกเปลี่ยนเรียนรู้เกี่ยวกับงานซึ่งกันและกันและกันกรณีศึกษาการทำงานก่อสร้างของผู้ประกอบการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจากการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐพ.ศ. 2560 เป็นกรณีของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์พบว่า การทำงานเนื่องจากผู้รับจ้างเสนอราคาต่ำกว่าราคากลางค่อนข้างมาก ผู้ว่าจ้างเปลี่ยนแปลงแบบรูปรายการก่อสร้าง และความเข้มงวดการตรวจรับพัสดุ

7. อภิปรายผลการวิจัย

1. ปัญหาด้านระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP) เป็นปัญหาอันดับ 1 เมื่อเทียบกับปัญหาด้านอื่น ๆ โดยมีปัญหา คือ ระบบไม่เสถียร ชัดช่องบ่อย ซึ่งเป็นปัญหาอยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.13) เนื่องจากระบบนี้จัดขึ้นเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐ และเอกชนสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐได้อย่างรวดเร็ว ทว่าถึง เป็นศูนย์ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่มีระบบบริหารจัดการครบทุกกระบวนการ ซึ่งถือว่าเป็นระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่มีวงจรและกระบวนการขนาดใหญ่ และเป็นระบบจัดซื้อจัดจ้างอิเล็กทรอนิกส์ใหม่ ที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลหลายด้านตั้งนั้นการปรับปรุงระบบบ่อยครั้งเพื่อรองรับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานทั่วประเทศให้ทันสมัย และจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกของหัวหน้าพัสดุทั้ง 5 คน ให้ความเห็นเช่นเดียวกัน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยศรีณีย์ จุลปานและอิทธิพร ศิริสวัสดิ์ (2559) ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการก่อสร้างของหน่วยงานของรัฐด้วยวิธีประภวราคาอิเล็กทรอนิกส์ กรณีศึกษามหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พบว่า ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (e-GP) เป็นระบบใหม่จึงทำให้เกิดจุดหรือประเด็นที่ยังไม่มีความเข้าใจในการทำงาน และสอดคล้องกับงานวิจัยของนันทพร ลิ้มปกัญจน์เวช และจรัญญา ปานเจริญ (2563) ได้ศึกษาปัญหาในการใช้งานระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ของเจ้าหน้าที่พัสดุในสำนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า ปัญหาหลักของระบบอิเล็กทรอนิกส์ คือ มีความซับซ้อน ความยุ่งยากหลายขั้นตอนและปิดปรับปรุงระบบบ่อยครั้ง

2. ปัญหาบุคลากรของมหาวิทยาลัย คือ ขาดบุคลากร และบุคลากรที่มีอยู่ขาดความชำนาญ ซึ่งปัญหานี้อยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.54) โดยการขาดบุคลากรเนื่องจากการลาออก การโอนย้ายตำแหน่งหรือการเปลี่ยนตำแหน่ง บุคลากรที่เข้ามาทำงานใหม่ยังขาดความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ที่ต้องปฏิบัติงานภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รวมทั้งมีงานประจำตามหน้าที่ในสายงานอยู่แล้วหรือต้องทำหน้าที่ในโครงการอื่น จึงไม่สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ของหน่วยงานหรือโครงการอื่นได้อีก สอดคล้องกับการสัมภาษณ์หัวหน้าพัสดุทั้ง 5 คน และสอดคล้องกับงานวิจัยของ นันทพร ลิ้มปกาณัญญ์เวช และจรรย์ญา ปานเจริญ (2563) ได้ศึกษาปัญหาในการใช้ระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ของเจ้าหน้าที่พัสดุในสำนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า เจ้าหน้าที่พัสดบบางคนเพิ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานในตำแหน่งเจ้าหน้าที่พัสดุ ทำให้ไม่มีความเชี่ยวชาญในการเข้าใช้งานระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ และเมื่อเกิดปัญหาไม่สามารถแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงข้อมูลในระบบได้จึงทำให้การปฏิบัติงานเกิดความล่าช้า และสอดคล้องกับงานวิจัยของจุไรรัตน์ ผดุงกิจ และภานุมาศ ชาติประเสริฐ (2563) ได้ศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานในการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของเจ้าหน้าที่พัสดุของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม พบว่า เจ้าหน้าที่พัสดวยังไม่ชำนาญในการใช้ระบบ มีจุดที่ยังไม่เข้าใจในขอบเขตการทำงานของระบบ จึงทำให้ผิดพลาดในขั้นตอนการบันทึกข้อมูล

3. ปัญหาจากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 พบว่า มีปัญหาในประเด็น “งบประมาณการวิจัยและพัฒนาและการให้บริการทางวิชาการที่ผ่านมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานของมหาวิทยาลัยต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฯทุกประเด็น” ปัญหาอยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.88) เนื่องจากการจัดซื้อจัดจ้าง โครงการวิจัยและพัฒนา โครงการบริการทางวิชาการก่อนพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ บังคับใช้ การจัดซื้อจัดจ้างมีความคล่องตัว เมื่อพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างประกาศใช้ มหาวิทยาลัยต้องปฏิบัติตามทำให้เกิดความไม่คล่องตัว เนื่องจากเจ้าหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าวไม่มีความรู้ความเข้าใจวิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ เกิดปัญหาการวิจัยและพัฒนาไม่ทันตามกำหนด จากการสัมภาษณ์หัวหน้าพัสดุทั้ง 5 คน พบว่า การไม่คล่องตัวมีข้อจำกัดในการจัดซื้อจัดจ้างหลายด้าน ซึ่งมี 2 มหาวิทยาลัย ที่ได้ออกระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างสำหรับการวิจัยและพัฒนา และเพื่อการให้บริการทางวิชาการเป็นการเฉพาะเรียบร้อยแล้ว

4. ปัญหาด้านผู้ประกอบการ โดยมีปัญหา คือ “ขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงของสัญญา ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีรายละเอียดวิธีการปฏิบัติหลายขั้นตอน ส่งผลให้ผู้ประกอบการส่งมอบงานล่าช้า” ปัญหาอยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.75) ส่วนใหญ่เกิดจากความต้องการเปลี่ยนแปลงรูปแบบรายการก่อสร้างตามสัญญาของเจ้าของโครงการ ผู้รับจ้างต้องมาเขียนแบบรายการก่อสร้างและคำนวณปริมาณราคาเพิ่ม-ลดเองตลอดจนเจ้าหน้าที่และคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการมีงานมากทำให้การตรวจรับหรือขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงใช้เวลา ส่งผลให้การส่งมอบงานล่าช้าและผู้ประกอบการขาดสภาพคล่องทางการเงิน จากการสัมภาษณ์หัวหน้าพัสดุทั้ง 5 คน ให้ความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ ผู้ควบคุมงาน หรือคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ไม่เข้าใจ ไม่มีความชำนาญในการดำเนินการ รวมทั้งผู้รับจ้างไม่เข้าใจวิธีการปฏิบัติของทางราชการ ขาดการประสานงานทำให้การเปลี่ยนแปลงสัญญา มีความล่าช้า เมื่อดำเนินการก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้วไม่สามารถส่งมอบงานได้ ต้องรอการอนุมัติการเปลี่ยนแปลงสัญญาจึงสามารถส่งมอบงานได้ ทำให้ผู้รับจ้างขาดสภาพคล่องทางการเงิน ซึ่งผู้ประกอบการต้องมีการวางแผนให้ชัดเจน ไม่ทำงานก่อนได้รับการอนุมัติ ต้องศึกษาทำความเข้าใจขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงสัญญา และควรมีผู้ประสานงานกับมหาวิทยาลัยโดยตรง

5. ปัญหาจากการบริหารงานของมหาวิทยาลัยและหน่วยงานในมหาวิทยาลัย โดยประเด็นปัญหาประกอบด้วย “การกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะรูปแบบรายการก่อสร้างมีความล่าช้า การจัดซื้อจัดจ้างล่าช้า ไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้” ปัญหาอยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.94) เนื่องจากมหาวิทยาลัยไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะ หรือมีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการออกแบบ รูปแบบรายการก่อสร้าง แต่ไม่สามารถรองรับหน่วยงานทั้งหมดของมหาวิทยาลัยได้ และอาจเนื่องมาจากมีการเร่งรัดในขั้นตอนของงบประมาณ ผู้รับผิดชอบในการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะ รูปแบบรายการก่อสร้าง จัดทำรายละเอียดไม่ครบถ้วนชัดเจน เมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณจึงต้องมีการปรับปรุงแก้ไข ซึ่งต้องใช้ระยะเวลา ไม่สามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นไปตามแผนประจำปีที่ประกาศไว้ได้ มหาวิทยาลัยจึงต้องให้ความสำคัญ และมีมาตรการอย่างเข้มงวดชัดเจน ให้หน่วยงานที่ของบประมาณจัดทำรายละเอียดคุณลักษณะ รูปแบบรายการก่อสร้างให้ชัดเจนสมบูรณ์ตั้งแต่เสนอของงบประมาณประจำปี ซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปตามแผนประจำปีที่ประกาศไว้ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 11 ซึ่งบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปี จากการสัมภาษณ์หัวหน้าพัสดุทั้ง 5 คน ให้ความเห็นว่า เกิดจากการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะรูปแบบรายการก่อสร้างไว้ไม่ชัดเจน ไม่ละเอียดเพียงพอ คุณลักษณะครุภัณฑ์ ล้าสมัยเมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้วต้องจัดทำให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนจึงเกิดความล่าช้า และความล่าช้ายังเกิดจากจำนวนและความชำนาญของเจ้าหน้าที่ในการออกแบบงานก่อสร้าง ตลอดจนนโยบายของมหาวิทยาลัยให้อาจารย์ประจำอยู่ในสาขาที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบและก่อสร้างเป็นผู้ออกแบบงานก่อสร้าง และสอดคล้องกับงานวิจัยของ กรกช อ่อนน่วม และฉาน เรื่อง ธรรมสิ่งได้ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าด้านการจัดหา มีปัญหาอยู่มากในเรื่องของความต้องการในการใช้พัสดุ โดยพบว่า เจ้าหน้าที่มักจัดทำเรื่องขอดำเนินการจัดหาพัสดุเกินความจำเป็น ไม่สามารถพิจารณาความต้องการใช้ที่เหมาะสมได้ แต่ละฝ่ายไม่ให้ความสำคัญกับแผนการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ ไม่ปฏิบัติตามแผนงานที่กำหนดไว้ ไม่เกิดความร่วมมือกันในการทำงาน ขาดการติดต่อประสานงานระหว่างบุคลากรในแต่ละฝ่าย ดังนั้นหน่วยงานควรที่จะดำเนินการจัดกิจกรรม อบรมเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจร่วมกัน ทั้งในเรื่องของความเหมาะสมในการจัดหาพัสดุ ความสำคัญและประโยชน์ในการจัดทำแผนในการจัดซื้อจัดจ้าง

6. กรณีศึกษาการทิ้งงานของผู้ประกอบการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นกรณีของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พบว่า เกิดจากผู้รับจ้างไม่ได้ศึกษาสภาพหน้างาน สถานที่ก่อสร้างและแบบรูปรายการก่อสร้างให้ละเอียดถี่ถ้วนตั้งแต่ยื่นข้อเสนอ การเสนอราคาต่ำกว่าราคากลางค่อนข้างมาก คู่สัญญาไม่มีเงินทุนไม่เพียงพอ และการขาดสภาพคล่องทางการเงินของผู้รับจ้างก่อนที่จะทำสัญญากับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ส่งผลให้คู่สัญญามีปัญหาทางการเงิน ตลอดจนผู้ว่าจ้างเปลี่ยนแปลงรูปแบบรายการก่อสร้างตามสัญญา ซึ่งจะต้องคำนวณราคากลางใหม่ แต่คณะสังคมศาสตร์ขาดบุคลากรในการคำนวณราคากลางและเอกสารประกอบ รวมทั้งมหาวิทยาลัยมีความเข้มงวดในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ ทุกขั้นตอนเพื่อไม่ให้เกิดโทษตามพระราชบัญญัติ

8. ข้อเสนอแนะ

8.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

8.1.1 มหาวิทยาลัยต้องเร่งรัดให้หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นไปตามแผนประจำปี จัดทำแผนกลยุทธ์สำหรับการจัดหาเจ้าหน้าที่พัสดุเพื่อการพัฒนาการจัดซื้อจัดจ้าง

8.1.2 มหาวิทยาลัยควรเพิ่มความถี่ของการจัดอบรมความรู้ การฝึกปฏิบัติงานและ สับเปลี่ยนงานของเจ้าหน้าที่พัสดุทุกคน สร้างขวัญและกำลังใจให้เจ้าหน้าที่

8.2 ข้อเสนอแนะสำหรับผู้ปฏิบัติ

8.2.1 เจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติควรให้คำปรึกษาแนะนำ แลกเปลี่ยนเรียนรู้เกี่ยวกับงานซึ่งกัน และกัน รวมทั้งหมั่นศึกษาหาความรู้ โดยการเข้าศึกษา อบรมระเบียบแนวปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ

8.2.2 เจ้าหน้าที่ต้องศึกษา ฝึกปฏิบัติจากกรณีศึกษาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติอย่างถูกต้อง

8.3 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยต่อไป

8.3.1 ควรขยายขอบเขตไปยังเจ้าหน้าที่พัสดุในส่วนราชการอื่นที่นำพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาปฏิบัติ

8.3.2 ควรวัดความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

8.3.3 ศึกษาเปรียบเทียบสาเหตุของการทิ้งงานก่อสร้างของผู้ประกอบการ ทั้งก่อนและ หลังมีพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

8.3.4 ควรวิจัยปัญหาและดูปริมาณของการปฏิบัติงานด้านการจัดซื้อจัดจ้าง หรือการบริหารพัสดุในแต่ละด้าน

9. บรรณานุกรม

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2563. *พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560* (Online). สืบค้นเมื่อ 8 กันยายน 2563. จาก

<https://www.moac.go.th/anticorruption-dwl-files-401091791945>,

จรรยาพร สันทนาคณิต. 2562. ปัญหาและอุปสรรคที่พบจากการใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุ ภาครัฐ พ.ศ. 2560 (Online). สืบค้นเมื่อ 8 กันยายน 2563. จาก

https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=38658.

จุไรรัตน์ ผดุงกิจ และภานุมาศ ซาติประเสริฐ. 2563. ปัญหาการปฏิบัติงานในการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบ อิเล็กทรอนิกส์ของเจ้าหน้าที่พัสดุในมหาวิทยาลัยมหาสารคาม. *วารสารการเมืองการปกครอง*, 10(2), 240-254.

นันทพร ลิ้มปกัญจน์เวช และ จริญญา ปานเจริญ. 2563. ปัญหาในการใช้งานระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วย ระบบอิเล็กทรอนิกส์ของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้น พื้นฐาน. (Online). สืบค้นเมื่อ 17 กันยายน 2563. จาก https://grad.dpu.ac.th/upload/content/files/บุญธรรม_กิจปริดาภิรุทธิ์_2543_สถิติวิเคราะห์เพื่อการวิจัย_กรุงเทพมหานคร:เรือนแก้วการพิมพ์

ศรัณย์ จุลปาน และ อธิพิล ศิริสวัสดิ์. 2559. ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการซื้อการจ้างในโครงการก่อสร้างของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ กรณีศึกษา: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. *วารสารวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ*, 11(2), 14-25.

อานันท์ เกียรติสารพิภพ. 2560. *พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 (Online)*. สืบค้นเมื่อ 17 กันยายน 2563. <https://www.moac.go.th/anticorruption-dwl-files-401091791945>.

10. คำขอบคุณ

ผู้วิจัยขอขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นุชนาถ มั่งคั่ง รองอธิการบดีฝ่ายการเงินและทรัพย์สิน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และ รองศาสตราจารย์ ดร. สากล สถิติวิทยานันท์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ที่ให้คำแนะนำในการทำวิจัยครั้งนี้ และหัวหน้างานพัสดุ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ หัวหน้าส่วนพัสดุ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ผู้อำนวยการฝ่ายพัสดุจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ให้ความอนุเคราะห์แจกแบบสอบถาม และให้สัมภาษณ์เชิงลึก รวมทั้งเจ้าหน้าที่งานพัสดุ กองคลัง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ที่ให้ความช่วยเหลือในการทำวิจัยครั้งนี้