

ปัญหาและอุปสรรคการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์
ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อ จัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ*

PROBLEMS AND OBSTACLES IN THE CONSIDERATION AND ADJUDICATION
OF APPEALS UNDER THE PUBLIC PROCUREMENT AND SUPPLIES ADMINISTRATION ACT

ชลภััสสรณ์ ศิริจินดาพิมล*, ดลนภา นันทวโรไพ

Chonpasson Sirijindapimon*, Dolnapa Nantawaroprai

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

Faculty of Law, Dhurakij Pundit University, Bangkok, Thailand

*Corresponding author E-mail: Chonpasson.s@gmail.com

*Tel: 092-365-4462

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ 2) เปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐของประเทศไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 119 และ 3) ศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐของประเทศไทยและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายการศึกษาเป็นการวิจัยเชิงเอกสารพบว่า 1) การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อมีการจัดตั้ง กรมพัสดุแห่งชาติขึ้นในปี พ.ศ. 2475 2) การจัดซื้อจัดจ้างในประเทศไทยมีความคล้ายกับเยอรมนี และฝรั่งเศส 3) การอุทธรณ์ตามมาตรา 119 พบปัญหาหลายประการ ได้แก่ 3.1) ปัญหาระยะเวลาและขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ที่ไม่ชัดเจน 3.2) ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยว่าการอุทธรณ์ว่าฟังขึ้นหรือไม่ฟังขึ้น และ 3.3) ปัญหาความรับผิดชอบต่อความเสียหายของผู้อุทธรณ์ยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนในการคุ้มครองสิทธิของเอกชนที่เข้าร่วมเสนอราคา และ 4) แนวทางการแก้ไขคือปรับปรุงกฎหมายโดยกำหนดนิยาม หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกรอบระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ให้มีความชัดเจน ปรับปรุงถ้อยคำในมาตรา 119 วรคสามเกี่ยวกับผลของคำวินิจฉัย จัดให้มีระบบตรวจสอบการวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์ และเพิ่มมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์ เช่น การระงับการลงนามในสัญญาเมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความไม่โปร่งใส ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ

คำสำคัญ: การจัดซื้อจัดจ้าง, ระยะเวลาการอุทธรณ์, ขั้นตอนการพิจารณา, อุปสรรคการพิจารณาวินิจฉัย

Abstract

This research aims to: 1) Examine the historical background, concepts, and theories related to public procurement and public asset management; 2) Compare foreign laws with Thai law concerning public procurement and public asset management; 3) Analyze problems in the consideration and adjudication of appeals under Section 119 of the Public Procurement and Supplies Administration



Act B.E. 2560 (2017) of Thailand; and 4) Explore solutions to these problems and propose amendments to the Act to achieve its legislative intent. This study employs a documentary research methodology. The findings reveal that: 1) Public procurement in Thailand was first formally established with the creation of the National Procurement Department in 1932; 2) Thailand's procurement system shares similarities with those of Germany and France; 3) Appeals under Section 119 present several issues, including: and 3.1) Unclear timeframes and procedures for appeal consideration; 3.2) Discretionary decision-making in determining whether appeals are admissible or well-founded; and 3.3) The lack of clear measures regarding liability for damages and insufficient protection of the rights of bidders; and 4) Proposed solutions include legal reforms to clarify definitions, criteria, procedures, and timelines for appeal consideration; revising the wording of Section 119, paragraph three, concerning the effects of decisions; establishing a review mechanism for decisions made by the appeal committee; and strengthening measures to protect appellants' rights, such as suspending contract signing in cases where there are concerns regarding transparency in the public procurement process.

Keywords: Procurement, Appeal Period, Adjudication Procedures, Adjudicative Challenges

บทนำ

การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐถือเป็นกลไกสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน เนื่องจากภาครัฐมีหน้าที่จัดหาพัสดุและบริการเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการให้บริการสาธารณะต่อประชาชน การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ และความโปร่งใสในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น การกำหนดกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่มีมาตรฐานเดียวกันและสามารถตรวจสอบได้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความเชื่อมั่นต่อระบบการบริหารภาครัฐ ซึ่งประเทศไทยได้ตราพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อใช้เป็นกฎหมายกลางในการกำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ โดยประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2560 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2560 เป็นต้นมา คือ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อกำหนดกรอบการปฏิบัติงานด้านการจัดซื้อจัดจ้างให้มีมาตรฐานเดียวกัน มุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลเพื่อความโปร่งใส ส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และให้ความสำคัญกับความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ นอกจากนี้ กฎหมายยังส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐเพื่อป้องกันการทุจริต และสนับสนุนการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น ระบบการประมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Auction: e-Auction) ซึ่งช่วยเพิ่มความโปร่งใสและประสิทธิภาพของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และภายใต้พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดกลไกสำคัญประการหนึ่ง คือ กระบวนการอุทธรณ์เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐได้ โดยผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์คือผู้ยื่นข้อเสนองานในการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเห็นว่าการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามกฎหมายดังกล่าว ส่งผลให้ตนไม่ได้รับการประกาศผลเป็นผู้ชนะการเสนอราคา หรือไม่ได้รับการคัดเลือกเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ กระบวนการอุทธรณ์จึงถือเป็นมาตรการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของผู้ประกอบการและเสริมสร้างความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560, 2560)

อย่างไรก็ตามภายหลังจากที่พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้มาเป็นระยะเวลาหนึ่ง พบว่า ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินกระบวนการอุทธรณ์ โดยเฉพาะตามมาตรา 119 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาและการวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากหน่วยงานของรัฐ และสามารถขยายระยะเวลาได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสิบห้าวัน อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติกลับพบว่า การพิจารณาอุทธรณ์หลายกรณีไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดส่งผลให้เกิดการยุติเรื่องอุทธรณ์โดยอัตโนมัติดังเช่นรายงานจากกระทรวงสาธารณสุข พบว่า มีการจำหน่ายอุทธรณ์ถึง 7 และไม่รับอุทธรณ์ถึง 15 เรื่อง เนื่องจากผู้อุทธรณ์ไม่สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดและกรณีลักษณะดังกล่าวส่งผลให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างต่อไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้อุทธรณ์และทำให้กระบวนการตรวจสอบขาดประสิทธิภาพและไม่สอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในสากลมุ่งเน้นหลักการสำคัญ ได้แก่ ความคุ้มค่า (Value for Money), ความโปร่งใส (Transparency), ความเป็นธรรม (Fairness) และความสามารถในการตรวจสอบได้ (Accountability) ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

นอกจากนี้ ยังปรากฏปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในการวินิจฉัยว่าอุทธรณ์ว่าฟังขึ้นหรือไม่ฟังขึ้น และมีผลต่อการจัดซื้อจัดจ้างหรือไม่ เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนการพิจารณาที่ชัดเจน ทำให้การวินิจฉัยอาจขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการเป็นสำคัญ ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับหลักการสำคัญของกฎหมาย ได้แก่ ความคุ้มค่า ความโปร่งใส และการตรวจสอบได้ อีกทั้งบทบัญญัติที่กำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เป็นที่สุดในระดับชั้นบริหาร อาจจะทำให้เกิดข้อจำกัดในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการดังกล่าว และอีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญ คือ ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายของผู้อุทธรณ์ตามมาตรา 119 วรรคห้า ซึ่งกำหนดว่าหากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือการยุติเรื่องตามกฎหมาย สามารถฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐได้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2539) แต่การฟ้องคดีดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อสัญญาจัดซื้อจัดจ้างที่หน่วยงานของรัฐได้ลงนามไปแล้ว บทบัญญัติดังกล่าวทำให้การใช้สิทธิทางศาลของผู้ประกอบการอาจไม่สามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง เนื่องจากเมื่อมีการลงนามในสัญญาแล้ว กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างก็ยังคงดำเนินต่อไป แม้ว่าจะยังมีข้อพิพาทเกี่ยวกับความถูกต้องของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างก็ตาม (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2542)

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จะมีเจตนารมณ์เพื่อที่สร้างระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความโปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้ แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีข้อจำกัดในกระบวนการอุทธรณ์ที่อาจส่งผลกระทบต่อการใช้กฎหมาย รวมถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ดังนั้น การศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาและการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 119 จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อวิเคราะห์ข้อบกพร่องของบทบัญญัติทางกฎหมายและเสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายให้มีความชัดเจน เหมาะสม สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล อันจะนำไปสู่การพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรมมากยิ่งขึ้นในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ



3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการพิจารณาและการวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐของประเทศไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 119

4. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐของประเทศไทยและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์ในการตรากฎหมาย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยมุ่งเน้นในการวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายในหมวดของการอุทธรณ์ตามมาตรา 119 และศึกษากฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างหมวดการอุทธรณ์ในต่างประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เพื่อนำมาเปรียบเทียบและนำไปสู่การเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์ต่อไป เป็นการใช้ระเบียบวิธีวิจัยในลักษณะการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษา ค้นคว้าจากเอกสาร ได้แก่ บทความวิชาการ ด้านกฎหมายและงานวิจัยด้านกฎหมาย ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศระหว่างปี 2019 - 2025 รวมทั้งศึกษาเอกสารทางราชการ อาทิ ระเบียบข้อบังคับในการจัดซื้อจัดจ้าง และพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อนำมาจัดกลุ่มแล้วจึงวิเคราะห์เนื้อหาเพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับสภาพปัญหาทางกฎหมายที่ชัดเจน

ผลการวิจัย

การศึกษาพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ดำเนินการโดยการศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยนำเสนอผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. ผลการศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พบว่า การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐในประเทศไทยเริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อมีการจัดตั้ง “กรมพัสดุแห่งชาติ” ขึ้นในปี พ.ศ. 2475 โดยการรวบรวมการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการมาไว้ในหน่วยงานเดียวกัน แต่ต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ มากมายทั้งในด้านการเมืองและการบริหารงานภายใน เช่น ขาดเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์ ด้านการพัสดุ หน่วยงานดังกล่าวจึงต้องยุบเลิกไป ซึ่งต่อมาส่วนราชการฝ่ายทหารได้ริเริ่มให้มีการดำเนินการปรับปรุงการบริหารพัสดุก่อน ด้วยความช่วยเหลือจากรัฐบาลของสหรัฐอเมริกาโดยมีการจัดตั้งโรงเรียนส่งกำลังบำรุงทหารบกขึ้นเพื่อฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ทางด้านนี้โดยเฉพาะ ส่วนราชการฝ่ายพลเรือนได้เริ่มต้นปรับปรุงการบริหารงานพัสดุเมื่อปลายปี พ.ศ. 2511 ด้วยความริเริ่มของกรมวิเทศสหการ สำนักงานประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนด้วยความร่วมมือจาก “USOM” ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น “USAID” โดยได้มีการประกาศใช้และปรับปรุงระเบียบเกี่ยวกับการพัสดุให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปหลายครั้ง โดยระเบียบที่ใช้บังคับอยู่ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ก็คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการจัดหาพัสดด้วยวิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Market: e-market) และด้วยวิธีการประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Bidding: e-bidding) ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2559 อย่างไรก็ตามเนื่องด้วยความประสงค์ของรัฐบาลที่ต้องการแก้ไขปัญหาการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างอันเกิดจากการมีระเบียบที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ใช้ปฏิบัติที่หลากหลายและมีปัญหาอื่น ๆ ที่เกิดขึ้น โดยที่การพิจารณาตีความวินิจฉัยปัญหาการปฏิบัติตามระเบียบ การอนุมัติให้ยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ก็เป็นอำนาจของผู้ออกระเบียบ ทำให้ไม่มีมาตรฐานกลาง การไม่มีระบบการรวมศูนย์ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง

และการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้ยากแก่การตรวจสอบและการไม่มีมาตรการที่เข้มงวดเด็ดขาด ในการลงโทษผู้กระทำผิดรัฐบาลจึงถือว่าเป็นวาระเร่งด่วนที่จะต้องมีกฎหมายกลางเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อให้ทุกหน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน และเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบาย การส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาลและการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ มิชอบในภาครัฐตามที่ได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 โดยพัฒนาการของกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างมีจากแนวความคิดที่เป็นพื้นฐานของกระบวนการพิจารณาทางปกครอง แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล และทฤษฎีการจัดทำบริการสาธารณะที่มุ่งเน้นความเสมอภาค ความต่อเนื่อง ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน และเพื่อประโยชน์สาธารณะและเพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าต่อการกิจของรัฐ

กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางในฐานะหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบ จึงได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. โดยรวบรวมบรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึงการบริหารพัสดุของรัฐให้อยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยยกระดัดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุที่ใช้อยู่เดิมขึ้นเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อคณะรัฐมนตรีซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2559 จากนั้น คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2559 ซึ่งในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุมครั้งที่ 80/2559 เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2559 ได้พิจารณาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ และได้มีการประกาศใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2560 โดยพระราชบัญญัตินี้ให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 180 วัน นับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่าให้ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อบัญญัติและข้อกำหนดใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้

2. ผลการศึกษาเชิงเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐโดยเฉพาะในส่วนของการอุทธรณ์ พบว่า กระบวนการอุทธรณ์ตามกฎหมายจัดซื้อ จัดจ้างในสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีความแตกต่างกัน ในด้านโครงสร้างและกลไก เช่น สหรัฐอเมริกานับความรวดเร็วและการจัดการปัญหาในระดับบริหาร ในขณะที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสและเยอรมนีมีระบบศาลปกครองที่เน้นความโปร่งใสและกลไกที่ช่วยป้องกันข้อพิพาทในขั้นตอนเริ่มต้น และจากการศึกษากฎหมายจัดซื้อจัดจ้างในส่วนการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส พบว่า กระบวนการอุทธรณ์ในประเทศไทยมีความคล้ายคลึงกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในแง่ของโครงสร้างการพิจารณาบางส่วน แต่ยังคงขาดกลไกเร่งด่วนที่มีประสิทธิภาพเหมือนในสองประเทศดังกล่าว เกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ศาลมีอำนาจสั่งให้ยกเลิกกระบวนการ ประกาศใหม่ หรือระงับสัญญาที่ลงนามไปแล้วได้ แตกต่างกับประเทศไทยศาลไม่มีอำนาจสั่งให้ยกเลิกกระบวนการ ประกาศใหม่ หรือระงับสัญญาที่ลงนามไปแล้วได้ ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกานับการจัดการปัญหาในระดับบริหารมากกว่ากระบวนการทางศาล ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่การพิจารณาอุทธรณ์การจัดซื้อจัดจ้างต้องพึ่งพาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เป็นส่วนสำคัญ ในหลายกรณี สรุปได้ว่ากฎหมายจัดซื้อจัดจ้างในส่วนการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ของต่างประเทศศาลมีอำนาจระงับ หรือเพิกถอนสัญญา ก่อนและหลังลงนามได้ทำให้การบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที



3. จากการศึกษา พบว่า กฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาและการวินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของหน่วยงานภาครัฐตามมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 พบว่า ยังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการทั้งในด้านตัวบทกฎหมายและการนำไปใช้ในทางปฏิบัติ ทำให้ระบบการพิจารณาอุทธรณ์ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิของเอกชนและการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาสำคัญสามารถสรุป ได้ดังนี้

3.1 ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์และการกำหนดชั้นตอนที่ไม่ชัดเจน ในการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามมาตรา 119 วรรคหนึ่งและวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความโปร่งใส ความเป็นธรรม และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ โดยกลไกการอุทธรณ์ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของผู้ประกอบการเอกชนในกรณีที่เกิดข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตามบทบัญญัติมาตรา 119 ซึ่งกำหนดสิทธิในการอุทธรณ์และระยะเวลาการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ยังมีข้อบกพร่องหลายประการ โดยเฉพาะการกำหนดเพียงกรอบระยะเวลาในการพิจารณา แต่ไม่ได้กำหนดชั้นตอนหรือผลทางกฎหมายอย่างชัดเจนหากไม่สามารถพิจารณาได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนด ส่งผลให้บทบัญญัติดังกล่าวไม่สามารถบังคับใช้ได้มีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ

3.2 ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ โดยที่พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 114 กำหนดให้ผู้ยื่นข้อเสนองานในการจัดซื้อจัดจ้างมีสิทธิอุทธรณ์ในกรณีที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐดำเนินการไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ อย่างไรก็ตาม มาตรา 43 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์กลับกำหนดเพียงกรอบอำนาจอย่างกว้าง โดยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือขั้นตอนในการพิจารณาอุทธรณ์ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งการกำหนดอำนาจในลักษณะดังกล่าวทำให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปโดยไม่มีแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม อาจนำไปสู่การใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางและไม่สม่ำเสมอ ซึ่งส่งผลต่อความเชื่อมั่นของผู้ประกอบการต่อระบบอุทธรณ์ของภาครัฐ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความแน่นอนของกฎหมายและหลักนิติธรรม

3.3 ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ที่อาจไม่สามารถนำไปสู่การบังคับใช้ได้มีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ ซึ่งมาตรา 119 วรรคหนึ่ง กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ต้องพิจารณาและมีคำวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และสามารถขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสิบห้าวัน รวมเป็นระยะเวลาสูงสุดหกสิบวัน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ หากไม่สามารถพิจารณาได้ทันภายในระยะเวลาดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้ยุติเรื่องอุทธรณ์และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างต่อไป ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้เป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัด มิใช่ระยะเวลาบังคับ เนื่องจากไม่มีผลทางกฎหมายหรือบทลงโทษในกรณีที่คณะกรรมการไม่สามารถวินิจฉัยได้ภายในกำหนด ส่งผลให้ผู้ยื่นอุทธรณ์อาจไม่ได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมและสูญเสียโอกาสทางธุรกิจ นอกจากนี้ การขาดกลไกบังคับใช้ที่ชัดเจนยังอาจขัดต่อหลักความรับผิดชอบของรัฐ เนื่องจากหากการล่าช้าเกิดจากการละเลยหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ อาจนำไปสู่ความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ กล่าวโดยสรุป ปัญหาสำคัญของบทบัญญัติมาตรา 119 อยู่ที่การกำหนดระยะเวลาโดยไม่มีมาตรการรองรับหรือกลไกบังคับใช้ ทำให้บทบัญญัติดังกล่าวไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้ยื่นอุทธรณ์ได้อย่างแท้จริง

3.4 ปัญหาการกำหนดขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ที่ไม่ชัดเจน เนื่องจากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายสำคัญที่ใช้กำกับการใช้จ่ายงบประมาณ ของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีจำนวนมากและกระจายอยู่ทั่วประเทศ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างจึงเป็นกลไกสำคัญ ในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ตามมาตรา 119 พบว่า ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนในการพิจารณาอุทธรณ์ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งการขาดหลักเกณฑ์ดังกล่าวทำให้หน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่สามารถดำเนินการภายใต้กรอบกระบวนการที่ชัดเจน ส่งผลให้การพิจารณาอุทธรณ์อาจล่าช้า ขาดมาตรฐาน และยากต่อการตรวจสอบ นอกจากนี้ ยังเปิดช่องให้เกิดการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง โดยไม่มีระบบถ่วงดุลที่เหมาะสม ซึ่งอาจนำไปสู่ความเสี่ยงในการใช้อำนาจโดยมิชอบ ดังนั้น การกำหนดขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์อย่างชัดเจน เช่น ขั้นตอนการรับคำอุทธรณ์ การรวบรวมพยานหลักฐาน การพิจารณา และการวินิจฉัย รวมทั้งกำหนดระยะเวลาในแต่ละขั้นตอน จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการอุทธรณ์และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กล่าวโดยสรุป ปัญหาการกำหนดระยะเวลาอำนาจหน้าที่ และขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 สะท้อนให้เห็นถึงข้อบกพร่องของตัวบทกฎหมายที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล หากไม่มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือออกระเบียบรองรับที่กำหนดขั้นตอนและกลไกบังคับใช้ที่ชัดเจน อาจส่งผลให้ระบบอุทธรณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกคุ้มครองสิทธิและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. เพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์ในการตรากฎหมาย แนวทางการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 มาตรา 119 ซึ่งส่งผลกระทบในหลายด้านทั้งผลกระทบต่อภาครัฐและเอกชนคู่สัญญา มีดังนี้

4.1 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 119 วรรคหนึ่งและวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 แนวทางแก้ไขข้อกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรมควรดำเนินการปรับปรุงคำนิยามและหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ให้ชัดเจน โดยแก้ไขหรือออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดนิยามของคำว่า “ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือหลักเกณฑ์” ให้มีขอบเขตที่ชัดเจน พร้อมตัวอย่างกรณี que เข้าข่ายเพื่อให้หน่วยงานรัฐและภาคเอกชนสามารถตีความและดำเนินการได้อย่างเป็นเอกภาพ ลดข้อโต้แย้งที่เกิดจากความไม่ชัดเจนของถ้อยคำในกฎหมาย และ กำหนดผลทางกฎหมายกรณีล่าช้าในการพิจารณาอุทธรณ์ โดยกำหนดในพระราชบัญญัติหรือระเบียบว่าหากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ต้องมีคำสั่งขยายระยะเวลาโดยให้แจ้งเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษร และต้องเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อสร้างกลไกควบคุมและรับผิดชอบต่อสาธารณชน และอาจจัดตั้งหน่วยงานกลางอิสระเพื่อให้คำปรึกษาด้านกฎหมายและสนับสนุนการอุทธรณ์ เช่น ศูนย์ให้คำปรึกษาด้าน การอุทธรณ์และข้อร้องเรียนภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีหรือสำนักงาน ป.ป.ช. ที่มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้มีข้อร้องเรียนในการจัดทำคำอุทธรณ์ รวบรวมหลักฐาน และติดตามความคืบหน้าของการอุทธรณ์อย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งบัญญัติหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกรอบระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ในกฎหมายหรือออกเป็นกฎกระทรวง โดยควรระบุขั้นตอนแต่ละลำดับอย่างชัดเจน พร้อมทั้งกำหนดบทลงโทษหรือผลทางกฎหมายในกรณีที่มีการละเลยหรือดำเนินการล่าช้า เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์

4.2 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับผลการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 119 วรรคสองและวรรคสาม พบว่า มีข้อจำกัดและความคลุมเครือทางกฎหมายที่อาจส่งผลกระทบต่อหลักความเป็นธรรมและความชัดเจนในกระบวนการอุทธรณ์ แนวทางการแก้ไขกฎหมาย ควรเริ่มจากการปรับปรุงถ้อยคำในมาตรา 119 วรรคสาม โดยกำหนดให้ชัดเจนว่า “เป็นที่สุด” หมายถึง การสิ้นสุดเฉพาะกรณีที่ได้มีการพิจารณา



และวินิจฉัยไปแล้วเท่านั้น ไม่รวมถึงกรณีใหม่ที่เกิดจากการประกาศผลผู้ชนะครั้งใหม่ หรือมีข้อเท็จจริงใหม่ที่แตกต่างจากกรณีก่อนหน้านี้ นอกจากนี้ ควรกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการพิจารณาอุทธรณ์ให้ชัดเจน เช่น การกำหนดนิยามหรือเกณฑ์ในการพิจารณาว่า “ฟังขึ้น” อย่างไร และเกณฑ์ในการประเมิน “ผลกระทบต่อกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง” ให้เป็นมาตรฐานกลาง พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้มีระบบตรวจสอบการวินิจฉัยของคณะกรรมการ เช่น การอุทธรณ์ต่อองค์การอิสระ หรือการตรวจสอบภายหลังโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือหน่วยงานกลาง เพื่อสร้างความโปร่งใสและเสริมสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

4.3 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายของผู้อุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างมาตรา 119 วรรคห้า แนวทางการแก้ไขกฎหมาย คือ ปรับปรุงมาตรา 119 วรรคห้า โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติให้ศาลหรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจสั่ง “ระงับชั่วคราว” หรือ “ชะลอการลงนามในสัญญา” ได้หากปรากฏเหตุอันควรเชื่อว่าการจัดซื้อจัดจ้างอาจมีความไม่โปร่งใสหรือไม่เป็นธรรม และควรกำหนดกรอบระยะเวลาเร่งด่วนในการพิจารณาอุทธรณ์ โดยบังคับให้คณะกรรมการอุทธรณ์ต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดอย่างมีผลบังคับ และหากไม่สามารถดำเนินการได้ทัน ต้องรายงานเหตุผลและขอขยายเวลาอย่างโปร่งใส พร้อมเปิดเผยต่อสาธารณะ และควรปรับปรุงบทบัญญัติเรื่องความรับผิดชอบต่อความเสียหายของผู้อุทธรณ์ โดยให้ความเสียหายจากการฟ้องร้องอันเกิดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของหน่วยงานรัฐสามารถนำไปฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายหรือขอให้รัฐรับผิดชอบในทางแพ่งได้อย่างชัดเจนและเป็นธรรม รวมทั้งให้สิทธิผู้อุทธรณ์สามารถยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอคุ้มครองชั่วคราว หรือยื่นคำร้องขอให้เพิกถอนสัญญาได้ หากมีหลักฐานแสดงให้เห็นว่ากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อภิปรายผล

จากผลการวิจัยทั้งหมดผู้วิจัยสามารถอภิปรายผลในส่วนที่เป็นสาระสำคัญในแต่ละวัตถุประสงค์ ดังนี้

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่ 1 เกี่ยวกับประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พบว่า การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐในประเทศไทยเริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อมีการจัดตั้ง “กรมพัสดุแห่งชาติ” ขึ้นในปี พ.ศ. 2475 โดยการรวบรวมการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการมาไว้ในหน่วยงานเดียวกัน แต่ต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ มากมายทั้งในด้านการเมืองและการบริหารงานภายใน เช่น ขาดเจ้าหน้าที่ผู้มีประสบการณ์ด้านการพัสดุ หน่วยงานดังกล่าวจึงต้องยุบเลิกไป ซึ่งต่อมา ส่วนราชการฝ่ายทหารได้ริเริ่มให้มีการดำเนินการปรับปรุงการบริหารพัสดุก่อน ด้วยความช่วยเหลือจากรัฐบาลของสหรัฐอเมริกาโดยมีการจัดตั้งโรงเรียนส่งกำลังบำรุงทหารบกขึ้นเพื่อฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ทางด้านนี้โดยเฉพาะ ส่วนราชการฝ่ายพลเรือนได้เริ่มดำเนินการปรับปรุงการบริหารงานพัสดุเมื่อปลายปี พ.ศ. 2511 ด้วยความริเริ่มของกรมวิเทศสหการ สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนด้วยความร่วมมือจาก “USOM” (ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น “USAID”) โดยได้มีการประกาศใช้และปรับปรุงระเบียบเกี่ยวกับการพัสดุให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปหลายครั้ง โดยระเบียบที่ใช้บังคับอยู่ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 สอดคล้องกับผลการศึกษาของ World Bank พบว่า ระบบการจัดซื้อจัดจ้างของไทยมีพัฒนาการจากระบบที่กระจัดกระจายไปสู่ระบบรวมศูนย์มากขึ้น แต่ในอดีตประสบปัญหาเรื่องขีดความสามารถของบุคลากร (capacity constraints) และความไม่สอดคล้องของกฎระเบียบซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาที่ระบุว่า ขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญด้านพัสดุ (World Bank, 2019) และยังสอดคล้องกับ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อธิบายไว้ว่า ก่อนการตรา พ.ร.บ. ปี 2560 ระบบพัสดุของไทยอยู่ภายใต้ “ระเบียบพัสดุ” หลายฉบับที่มีการปรับปรุงเป็นระยะ ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนและขาดเอกภาพ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาที่ระบุว่ามีการปรับปรุงระเบียบหลายครั้งตามสถานการณ์ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2542) พัฒนาการของกฎหมายจัดซื้อจัด

จำมาจากแนวความคิดที่เป็นพื้นฐานของกระบวนการพิจารณาทางปกครอง แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล และ ทฤษฎีการจัดทำบริการสาธารณะที่มุ่งเน้นความเสมอภาค ความต่อเนื่อง ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน และเพื่อประโยชน์สาธารณะและเพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุโดยใช้เงิน งบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าต่อการกิจของรัฐ (อ้ออารีย์ อึ้งจะนิล, 2566)

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่ 2 เพื่อเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยเกี่ยวกับการจัดซื้อ จัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พบว่า กฎหมายจัดซื้อจัดจ้างของประเทศไทยมีลักษณะบางประการคล้ายคลึง กับเยอรมนีและฝรั่งเศสในด้านโครงสร้างการพิจารณา แต่ยังขาดกลไกเร่งด่วนที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งศาลไม่มี อำนาจในการระงับหรือเพิกถอนสัญญาที่ได้ลงนามแล้ว แตกต่างจากสองประเทศดังกล่าว นั้น สอดคล้องกับข้อค้นพบ ของ World Bank ที่ระบุว่า ระบบการอุทธรณ์ด้านการจัดซื้อจัดจ้างที่มีประสิทธิภาพควรมี “effective remedies” หรือมาตรการเยียวยาที่ทันท่วงที เช่น การระงับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างหรือการเพิกถอนสัญญา เพื่อป้องกัน ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น และเพิ่มความเชื่อมั่นให้กับภาคเอกชนที่เข้าร่วมเสนอราคา (World Bank, 2019) ยิ่งไปกว่านั้น ผลการศึกษา ที่พบว่า ระบบของสหรัฐอเมริกาเน้นการจัดการข้อพิพาทในระดับฝ่ายบริหารมากกว่า การพึ่งพาศาล ยังสอดคล้องกับแนวคิดของ Asian Development Bank ที่อธิบายว่า การใช้กลไกทางปกครอง ที่มีประสิทธิภาพสามารถช่วยลดภาระของศาล และทำให้การแก้ไขข้อพิพาทเป็นไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นแนวทาง ที่หลายประเทศนำมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่ 3 เกี่ยวกับปัญหาการพิจารณาและการวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามกฎหมาย จัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐของประเทศไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 119 ตามวัตถุประสงค์ที่ 3 พบว่า กฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาและการวินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของหน่วยงานภาครัฐตาม มาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ยังมีข้อจำกัดทั้งในด้าน ตัวบทกฎหมายและการนำไปใช้ในทางปฏิบัติ ส่งผลให้กลไกการอุทธรณ์ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือใน การคุ้มครองสิทธิของผู้ประกอบการเอกชนและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์และการกำหนดขั้นตอนที่ไม่ชัดเจน สอดคล้องกับแนวคิดเรื่อง หลักความเป็นธรรมตามกระบวนการ (Due Process of Law) ซึ่ง Mashaw, J. L. ระบุว่า กระบวนการทางปกครอง ต้องมีขั้นตอนที่ชัดเจน โปร่งใส และเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถใช้สิทธิได้อย่างเต็มที่ หากกระบวนการดังกล่าว ไม่ชัดเจนหรือไม่มีกลไกกำกับที่เหมาะสม ย่อมส่งผลให้การคุ้มครองสิทธิของเอกชนลดลง (Mashaw, J. L., 2017) และสอดคล้องกับ Arrowsmith, S. ศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ พบว่า ระบบอุทธรณ์ในกระบวนการ จัดซื้อจัดจ้างควรกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาที่แน่นอน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและลดความเสี่ยงของการใช้ อำนาจโดยมิชอบของหน่วยงานรัฐ (Arrowsmith, S., 2018) นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับ Thai, K. V. ยังอธิบายว่า กลไกการอุทธรณ์ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบการจัดซื้อ จัดจ้างที่มีประสิทธิภาพ เพราะช่วยสร้างความเชื่อมั่น ให้กับผู้ประกอบการและเพิ่มความโปร่งใสของภาครัฐ (Thai, K. V., 2019)

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งจากผลการศึกษา พบว่า บทบัญญัติกฎหมายกำหนดกรอบอำนาจไว้เพียงในลักษณะกว้าง โดยไม่มีหลักเกณฑ์ หรือวิธีการพิจารณา ที่ชัดเจน สถานการณ์ดังกล่าวสามารถอธิบายผ่านหลักนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งเน้นว่าการใช้อำนาจของรัฐต้อง อยู่ภายใต้กฎหมายที่มีความชัดเจน แน่นนอน และสามารถตรวจสอบได้ โดยผู้วิจยมีความคิดเห็นว่าหากบทบัญญัติ กฎหมายเปิดช่องให้เกิดการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างโดยไม่มีแนวทางกำกับ อาจทำให้เกิดความไม่สม่ำเสมอใน การบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งผลการศึกษา สอดคล้องกับ Albano, G. L. et al. พบว่า ระบบอุทธรณ์ในการจัดซื้อ จัดจ้างภาครัฐในหลายประเทศจะกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรพิจารณาอุทธรณ์ไว้อย่างชัดเจน เพื่อป้องกันการ ใช้อำนาจโดยพลการและเพิ่มประสิทธิภาพในการระงับข้อพิพาท (Albano, G. L. et al., 2019)



ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ที่ไม่สามารถบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ ผลการศึกษา พบว่า การกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 119 เป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัด (directory provision) มิใช่ระยะเวลาบังคับ (mandatory provision) เนื่องจากไม่มีมาตรการทางกฎหมายรองรับหากไม่สามารถพิจารณาได้ภายในกำหนด ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพของกระบวนการทางปกครอง (Administrative Efficiency Theory) โดยที่ Rosenbloom, D. H. et al. ระบุว่า การกำหนดระยะเวลาของกระบวนการพิจารณาต้องมาพร้อมกับกลไกบังคับใช้ โดยในทัศนะของผู้วิจัยเชื่อว่าหากระยะเวลาในการอุทธรณ์ยังไม่ถูกแก้ไข จะไม่สามารถสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐได้ (Rosenbloom, D. H. et al., 2022) ในทำนองเดียวกัน Organization for Economic Co-operation and Development ได้เสนอว่า ระบบอุทธรณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างควรมีระยะเวลาพิจารณาที่ชัดเจน พร้อมมาตรการกำกับดูแล เพื่อป้องกันความล่าช้าและลดผลกระทบต่อการแข่งขันทางธุรกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development, 2023) และประการที่สี่ ปัญหาการกำหนดขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ที่ไม่ชัดเจน ซึ่งจากผลการศึกษา พบว่า กฎหมายไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนการรับคำอุทธรณ์ การรวบรวมพยานหลักฐาน หรือกระบวนการวินิจฉัย ส่งผลให้การพิจารณาอุทธรณ์ขาดมาตรฐานและยากต่อการตรวจสอบ ผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐ (Good Governance) ซึ่ง United Nations Development Programme ระบุว่า การบริหารกิจการภาครัฐต้องยึดหลักความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความสามารถในการตรวจสอบได้ (United Nations Development Programme, 2021) อีกทั้ง ยังสอดคล้องกับการศึกษาของ World Bank ที่พบว่า การกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์อย่างชัดเจนในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจะช่วยลดข้อพิพาท เพิ่มความโปร่งใส และเสริมสร้างความเชื่อมั่นของภาคเอกชนต่อกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ (World Bank, 2020)

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่ 4 ปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 119 สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและเนื้อหาของกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อทั้งภาครัฐและเอกชนคู่สัญญาอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในประเด็นความไม่ชัดเจนของถ้อยคำทางกฎหมาย ขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์และกลไกการเยียวยาความเสียหาย ซึ่งทำให้กระบวนการอุทธรณ์ขาดประสิทธิภาพและผู้วิจัยเชื่อว่าอาจกระทบต่อหลักความเป็นธรรมและความโปร่งใสในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ดังนั้น ข้อเสนอในการแก้ไขโดยในประเด็นแรกซึ่งเกี่ยวกับปัญหาการตีความถ้อยคำในมาตรา 119 วรรคหนึ่งและวรรคสี่ เช่น คำว่า “ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือหลักเกณฑ์” ที่ยังขาดความชัดเจน ส่งผลให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานรัฐและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ควรแก้ไขโดยให้มีการกำหนดนิยาม หลักเกณฑ์อย่างชัดเจน รวมถึงการกำหนดกรอบระยะเวลาและความรับผิดชอบเมื่อมีความล่าช้า จึงจะเป็นกลไกสำคัญในการยกระดับความแน่นอนทางกฎหมาย (legal certainty) และสร้างมาตรฐานเดียวกันในการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งยังช่วยลดข้อพิพาทที่เกิดจากความคลุมเครือของบทบัญญัติ และประเด็นที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับผลของคำวินิจฉัยตามมาตรา 119 วรรคสองและวรรคสาม โดยเฉพาะการใช้ถ้อยคำว่า “เป็นที่สุด” ที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนและจำกัดสิทธิของผู้เกี่ยวข้องโดยไม่เหมาะสม การเสนอให้ปรับปรุงถ้อยคำให้ครอบคลุมเฉพาะกรณีที่ได้มีการพิจารณาแล้ว และไม่รวมถึงกรณีใหม่ที่มีข้อเท็จจริงแตกต่าง รวมทั้งการกำหนดเกณฑ์การพิจารณา เช่น หลักในการวินิจฉัยว่า “ฟังขึ้น” และการประเมินผลกระทบต่อกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง จึงเป็นการเสริมสร้างความโปร่งใสและความเป็นธรรมในเชิงกระบวนการ (procedural fairness) นอกจากนี้ การจัดให้มีกลไกตรวจสอบการวินิจฉัย เช่น การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระหรือหน่วยงานตรวจสอบภายนอก จะช่วยเพิ่มความน่าเชื่อถือและความรับผิดชอบของระบบ ส่วนในประเด็นที่สาม ปัญหาเรื่องความรับผิดชอบต่อความเสียหายของผู้อุทธรณ์ตามมาตรา 119 วรรคห้า พบว่า ยังไม่มีมาตรการคุ้มครองสิทธิของเอกชนอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะในกรณีที่กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างอาจไม่โปร่งใสหรือไม่เป็นธรรม ข้อเสนอให้เพิ่มอำนาจในการสั่ง “ระงับชั่วคราว” หรือ “ชะลอการลงนาม

ในสัญญา” รวมถึงการกำหนดสิทธิในการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายหรือขอเพิกถอนสัญญา จึงเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิและการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ (effective remedies) อันจะช่วยลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้เข้าร่วมเสนอราคาเมื่ออภิปรายเชื่อมโยงกับงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่าข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของ World ที่เห็นว่า ระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีกลไกอุทธรณ์ที่ชัดเจน รวดเร็ว และมีมาตรการเยียวยาที่ทันทั่วถึง (World Bank, 2019)

องค์ความรู้ใหม่

กฎหมายดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการกำหนดกรอบและมาตรฐานการดำเนินงานด้านการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐให้เป็นไปอย่างมีระบบ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบความรู้ใหม่ว่าแม้กฎหมายจะกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่ชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติยังพบข้อจำกัดด้านความคล่องตัวของหน่วยงาน เนื่องจากกระบวนการอนุมัติและการดำเนินการมีหลายขั้นตอน ส่งผลให้การดำเนินการโครงการบางประเภทเกิดความล่าช้า นอกจากนี้ ยังพบว่า การตีความข้อกฎหมายที่คลุมเครือ และระเบียบที่เกี่ยวข้องของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในแต่ละหน่วยงานอาจมีความแตกต่างกัน ซึ่งอาจส่งผลต่อแนวทางการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในทางปฏิบัติ ผลการศึกษายังสะท้อนให้เห็นว่า ความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการดำเนินงานตามกฎหมายดังกล่าว อีกทั้งการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น ระบบ e-GP มาใช้ มีส่วนช่วยเพิ่มความโปร่งใสและลดโอกาสการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อย่างไรก็ตามการพัฒนาศักยภาพบุคลากรและการปรับปรุงแนวทางปฏิบัติให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้นยังเป็นประเด็นสำคัญที่จะช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิผลสูงสุด ทั้งนี้ ผลการศึกษาชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนากลไกสนับสนุนและการตีความกฎหมายที่ชัดเจน เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลมากยิ่งขึ้น โดยสามารถนำเสนอเป็นแผนภาพ ดังนี้



ภาพที่ 1 ระบบการอุทธรณ์กรณีจัดซื้อจัดจ้างที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

จากภาพที่ 1 ระบบการอุทธรณ์กรณีจัดซื้อจัดจ้างที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมต้องมีความสมดุลใน 3 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ 1) ความชัดเจนของกฎหมาย คือ กฎหมายหรือความหมายที่ไม่คลุมเครือและมีขั้นตอน



การปฏิบัติที่เข้าใจได้โดยง่าย 2) กระบวนการที่มีประสิทธิภาพทั้งในด้านความยืดหยุ่นของระยะเวลาในการอุทธรณ์ มาตรการที่โปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ และการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และ 3) การคุ้มครองสิทธิโดยเฉพาะของคู่สัญญา ได้แก่ การระงับสัญญาทันทีเมื่อเกิดกรณีข้อพิพาทรวมทั้งมีมาตรการเยียวยาผู้เสียหายที่เป็นธรรม

สรุปและข้อเสนอแนะ

กฎหมายจัดซื้อจัดจ้างมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องและมีบทบาทสำคัญในการกำหนดมาตรฐานและขั้นตอนการดำเนินงานด้านการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐให้มีความโปร่งใส เป็นธรรม และสามารถตรวจสอบได้มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามการดำเนินงานตามกฎหมายในทางปฏิบัติยังคงมีข้อจำกัดด้านความคล่องตัวของกระบวนการ ขั้นตอนที่ซับซ้อน ระยะเวลาในการอุทธรณ์และความแตกต่างในการตีความ ข้อกฎหมาย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความรวดเร็ว และประสิทธิภาพของการดำเนินโครงการ จากผลการวิจัยโดยเฉพาะปัญหาที่พบ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ คือ ฝ่ายนิติบัญญัติควรนำผลการวิจัยนี้ไปเป็นฐานข้อมูลในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างให้มีประสิทธิภาพและทันสมัยเป็นสากลโดยเฉพาะในการกำหนดค่านิยม ขั้นตอน และระยะเวลาที่มีความยืดหยุ่น ส่วนการศึกษาครั้งต่อไป ควรมุ่งวิเคราะห์ผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในบริบทของหน่วยงานหรือโครงการประเภทต่าง ๆ

เอกสารอ้างอิง

- พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560. (2560). ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 134 ตอนที่ 24 ก หน้า 13-54 (24 กุมภาพันธ์ 2560).
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2539). พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 113 ตอนที่ 60 ก หน้า 1 (14 พฤศจิกายน 2539).
- _____. (2542). ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 94 ก หน้า 1 (10 ตุลาคม 2542).
- อ้ออารีย์ อึ้งจะนิล. (2566). หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Albano, G. L. et al. (2019). Handbook of procurement. Cambridge: Cambridge University Press.
- Arrowsmith, S. (2018). The Law of Public and Utilities Procurement: Regulation in the EU and UK. (3rd ed.). London: Sweet & Maxwell.
- Mashaw, J. L. (2017). Bureaucratic Justice: Managing Social Security Disability Claims. (2nd ed.). New Haven: Yale University Press.
- Organization for Economic Co-operation and Development. (2023). Public procurement review and reform frameworks. Paris: OECD Publishing.
- Rosenbloom, D. H. et al. (2022). Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector. (10th ed.). New York: Routledge.
- Thai, K. V. (2019). International Handbook of Public Procurement. (2nd ed.). London: Routledge.
- United Nations Development Programme. (2021). Governance for sustainable development. New York: UNDP.
- World Bank. (2019). Thailand public procurement assessment report. Washington, DC: World Bank Group.
- _____. (2020). Benchmarking public procurement 2020: Assessing public procurement regulatory systems in 180 economies. Washington, DC: World Bank.