



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง แนวทางการเตรียมความพร้อมเพื่อการเปิดตลาดเสรี
เรื่อง การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

จัดทำโดย นางสาวรัตนาวลี โรจนารุณ
รหัส 8009

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8 ปี 2559
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง แนวทางการเตรียมความพร้อมเพื่อการเปิดตลาดเสรี
เรื่อง การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

จัดทำโดย นางสาวรัตนาวลี โจรजारุณ
รหัส 8009

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8 ปี 2559
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(เอกอัครราชทูต ดร. จิตรिया ปิ่นทอง)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(ศาสตราจารย์ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การเปิดเสรีตลาดจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย และถือว่าเป็นประเด็นอ่อนไหวในการเจรจาจัดทำความตกลงการค้าเสรีในเวทีต่างๆ เนื่องจากมีผลกระทบต่อหลากหลายภาคส่วน ประกอบกับทิศทางความร่วมมือระหว่างประเทศมีแนวโน้มที่ชัดเจนในการกีดกันให้มีการยอมรับพันธกรณีระหว่างประเทศในลักษณะที่เป็นการเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ผู้เขียนได้ศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อกำหนดแนวทางการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยสำหรับการเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ผลการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาอุปสรรคและผลกระทบเกี่ยวกับการเปิดเสรีตลาดจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐพบว่าในภาพรวมของประเทศการเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจะทำให้ภาครัฐอาจสามารถประหยัดงบประมาณเนื่องจากมีผู้เข้าร่วมเสนอราคาจากต่างประเทศเข้ามาทำให้เกิดการแข่งขันที่มากขึ้น และผู้ประกอบการไทยจะได้รับโอกาสและช่องทางในการเข้าสู่ตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของต่างประเทศที่กว้างขวางขึ้น แต่ในทางกลับกันอาจส่งผลกระทบต่อภาคเอกชนไทยที่ส่วนใหญ่มีทุนไม่มากทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการต่างประเทศได้ รวมทั้งยังมีต้นทุนในการจัดเตรียมเอกสารข้อเสนอและเอกสารประกวดราคาเพื่อยื่นประมูล และส่วนใหญ่ยังขาดความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและแนวทางปฏิบัติในการจัดซื้อจัดจ้างที่ใช้ในประเทศคู่สัญญา

ผู้เขียนเห็นว่า จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบประเด็นปัญหาอุปสรรคและการศึกษากรอบแนวคิดในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

1. จะต้องมีการเตรียมการด้านกฎหมายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐภายในประเทศให้มีความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และสอดคล้องกับกรอบกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่ปฏิบัติกันอยู่ในระดับสากล
2. จะต้องมีการเตรียมการด้านองค์กรเพื่อรองรับการดำเนินการด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องเป็นองค์กรที่เป็นนิติบุคคลและมีอำนาจทางกฎหมายเพื่อกำกับดูแลการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไม่ใช่เป็นแค่เพียงรูปแบบของคณะกรรมการ รวมทั้งจะต้องมีการพัฒนาเส้นทางอาชีพ (career path) ของบุคลากรด้านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อดึงดูดให้มีความสามารถสนใจเข้าสู่วิชาชีพนี้เพิ่มมากขึ้น
3. จะต้องมีการสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดแนวทางและทำที่ในการเจรจาเพื่อเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และจัดให้มีศูนย์ข้อมูลโอกาสทางธุรกิจในตลาดจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในต่างประเทศให้กับผู้ประกอบการไทยที่สนใจ
4. จะต้องมีการกำหนดมาตรการเยียวยากลุ่มผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบด้านลบจากการเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคและการฝึกอบรมกับผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบทางลบจากเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการอบรมนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8 ประจำปี 2559 ผู้เขียนขอขอบพระคุณคณะอาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งประกอบด้วย เอกอัครราชทูต ดร. จิตริยา ปิ่นทอง ศาสตราจารย์ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม เป็นอย่างสูง ที่กรุณาให้คำปรึกษา คำแนะนำ แนวทางและข้อคิดเห็นต่างๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำรายงาน ตลอดจนปรับแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ เพื่อให้การศึกษานี้เสร็จสมบูรณ์

ขอขอบพระคุณท่านอธิบดีมนัส แจ่มเวหา อธิบดีกรมบัญชีกลาง ที่ให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ให้ผู้เขียนได้เข้าร่วมการอบรมในครั้งนี้ รวมถึง ท่านที่ปรึกษาชุมชนจิต สังข์ใหม่ ที่ปรึกษาด้านพัฒนาระบบการเงินการคลัง กรมบัญชีกลาง ที่ให้การสนับสนุนและให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ในการทำรายงานการศึกษานี้ ตลอดจนเพื่อนร่วมงานทุกคนในกลุ่มนโยบายการจัดซื้อโดยรัฐระหว่างประเทศ ที่เป็นผู้สนับสนุนในการเข้าร่วมการอบรมในครั้งนี้ด้วย

อนึ่ง ผู้เขียนขอขอบคุณผู้เข้าร่วมหลักสูตรการอบรมนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8 ทุกคน สำหรับมิตรภาพ กำลังใจ ความห่วงใย รวมถึงความรู้สึที่ดีๆ ที่มอบให้แก่กัน ที่เป็นอีกหนึ่งแรงผลักดันให้การอบรมและการจัดทำรายงานการศึกษานี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ในท้ายที่สุดนี้ รายงานการศึกษานี้จะไม่สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ หากไม่ได้รับความอนุเคราะห์และการดูแลด้วยความเอาใจใส่อย่างยิ่งในทุกๆ ด้านจากผู้อำนวยการและคณะเจ้าหน้าที่ของสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ ที่ได้อำนวยความสะดวกและให้การสนับสนุนผู้เขียนตลอดช่วงเวลาของการอบรมนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณทุกท่านมา ณ ที่นี้

รัตนาวลี โรจนารุณ

สิงหาคม 2559

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 ขอบเขตการศึกษา	4
1.4 ประโยชน์ของการศึกษา	4
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	5
2.1 แนวคิดทฤษฎี	5
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	11
บทที่ 3 ผลการศึกษา	13
3.1 การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	13
3.2 กฎหมายและมาตรการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	14
3.3 การวิเคราะห์เปรียบเทียบสาระสำคัญของกรอบกฎหมาย	27
3.4 ธรรมชาติของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	32
3.5 ผลกระทบการเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	33
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	35
4.1 สรุปผลการศึกษา	35
4.2 ข้อเสนอแนะ	36
บรรณานุกรม	39
ประวัติผู้เขียน	41

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	สาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	14
ตารางที่ 2	สาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549	16
ตารางที่ 3	สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.	19
ตารางที่ 4	สาระสำคัญของกฎหมายแม่แบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของสหประชาชาติ	21
ตารางที่ 5	ประเทศ/รัฐภาคีสมาชิกและผู้สังเกตการณ์ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ (GPA)	23
ตารางที่ 6	สาระสำคัญของข้อบทความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ (GPA)	24
ตารางที่ 7	มูลค่าขั้นต่ำของการจัดซื้อจัดจ้างภายใต้ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ (GPA)	29
ตารางที่ 8	มูลค่าการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามระเบียบพัสดุฯ	30

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมา

ปัจจุบันการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (Government Procurement) มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจโลกเป็นอย่างมาก โดยภาครัฐใช้งบประมาณจำนวนมากในการจ้างงานและซื้อวัตถุดิบ ทั้งจากผู้ประกอบการภายในและต่างประเทศ รวมทั้ง การจัดซื้อจัดจ้างระหว่างรัฐด้วยกันเพื่อการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ เช่น การศึกษา ความมั่นคง สาธารณูปโภค โครงสร้างพื้นฐานและการสาธารณสุข มูลค่าประมาณการเฉลี่ยของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของแต่ละประเทศอยู่ในระดับร้อยละ 5-15 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP)

สำหรับประเทศไทย การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีความสำคัญได้เป็นเพียงแค่การจัดหาพัสดุ ครุภัณฑ์หรือบริการต่างๆ ให้กับหน่วยงานภาครัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น แต่การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีผลกระทบโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม เนื่องจากการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นการใช้จ่ายเงินของภาครัฐซึ่งในแต่ละปีมีจำนวนมาก ประกอบกับเป็นตัวแปรหนึ่งที่สำคัญในสูตรการคำนวณผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ดังนั้น หากการจัดซื้อจัดจ้างมีการวางแผนที่ดี มีความเหมาะสม เปิดเผยม มีประสิทธิภาพและตรวจสอบได้ จะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศให้มีการเติบโตอย่างเหมาะสมและยั่งยืน โดยจะเป็นการส่งเสริมการบริโภคและการลงทุนของภาคเอกชนในประเทศ รวมถึงจะเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤตินอกรอบอันเกิดจากการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้อีกด้วย

ในทางการค้าระหว่างประเทศ แต่เดิมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐถูกใช้เป็นเครื่องมือในการปกป้องทางการค้า เพื่อป้องกันการนำเข้าโดยเฉพาะการให้แต้มต่อกับคนในประเทศหรือสินค้าหรือบริการที่ผลิตในประเทศ รวมถึงมีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่มีขั้นตอนและกระบวนการที่ยุ่งยากและซับซ้อนจึงทำให้เป็นการยากต่อผู้ประกอบการต่างชาติที่จะเข้าใจและเป็นอุปสรรคสำคัญในการเข้าถึงตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศ ซึ่งถือเป็นการเลือกปฏิบัติหรือกีดกันทางการค้าอย่างชัดเจน

แต่นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการเจรจาและจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreement: FTA) เป็นอย่างมาก โดยการเจรจาจัดทำ FTA ของประเทศไทยในปัจจุบันจะเน้นการทำความตกลงเขตการค้าเสรีเต็มรูปแบบ (Comprehensive) คือ ครอบคลุมการเปิดเสรีการค้าสินค้า การบริการและการลงทุน รวมทั้ง ครอบคลุมเรื่อง การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แหล่งกำเนิดสินค้า มาตรการสุขอนามัย และมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีอื่นๆ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยได้ลงนามและกำลังเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีทั้งในลักษณะของกรอบความตกลง (Framework Agreement on Free Trade) และความตกลงเขตการค้าเสรีเต็มรูปแบบ

(Comprehensive Free Trade Agreement) กับประเทศและกลุ่มประเทศต่างๆ เพื่อขยายนโยบายทางการค้าระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและนอกเขตภูมิภาคมากขึ้น

การจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ถือเป็นหัวข้อที่สำคัญมากประเด็นหนึ่งในการเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรี ความตกลงเขตการค้าเสรีแบบทวิภาคี (Bilateral Agreement) ระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่ภาคีที่ได้มีการเจรจาเรื่อง การจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ได้แก่

1) ความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย (Thailand-Australia Free Trade Agreement: TAFTA) โดยข้อบทเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะทำงานที่ประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐของคู่ภาคีทั้งสองฝ่าย เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านนโยบายและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ และมีการปฏิบัติตามหลัก การจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ที่มุ่งเน้นความโปร่งใส ความคุ้มค่าเงิน การแข่งขันอย่างเปิดกว้างและมีประสิทธิภาพ การปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ความรับผิดชอบและกระบวนการที่เป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ

2) ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดกันยิ่งขึ้นไทย-นิวซีแลนด์ (Thailand-New Zealand Closer Economic Partnership Agreement: TNZCEP) โดยข้อบทเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างกำหนดให้คู่ภาคีสันับสนุนและดำเนินการตามหลักการว่าด้วยความไม่ผูกพันของเอเปคในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับความโปร่งใส ความคุ้มค่าเงิน การแข่งขันอย่างเปิดกว้างและมีประสิทธิภาพ การปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ความรับผิดชอบและกระบวนการที่เป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ ประกอบกับให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ทันเหตุการณ์ โดยเฉพาะนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ แนวทางปฏิบัติและขั้นตอน พร้อมทั้งให้มีการจัดตั้งคณะทำงาน (Working Group on Government Procurement) เพื่อหารือประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ รวมถึงทบทวนข้อบท

3) ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดกันยิ่งขึ้นไทย-ญี่ปุ่น (Japan-Thailand Economic Partnership Agreement: JTEPA) โดยข้อบทเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างกำหนดให้คู่ภาคีแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายและข้อบังคับ นโยบายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐของแต่ละฝ่าย รวมถึงการปฏิรูประบบการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐในปัจจุบันเป็นภาษาอังกฤษ และแต่งตั้งจุดติดต่อสำหรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการให้ข้อมูลแก่ผู้จัดหาของภาคีฝ่ายที่สนใจ

4) ความตกลงการค้าเสรีไทย-ชิลี (Thailand-Chile Free Trade Agreement) โดยข้อบทความร่วมมือทางเศรษฐกิจกำหนดให้ทั้งสองฝ่ายตระหนักถึงความสำคัญของการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐที่มีต่อเศรษฐกิจของประเทศ พยายามส่งเสริมความโปร่งใส ความคุ้มค่าเงิน การแข่งขันที่เปิดกว้าง มีประสิทธิภาพ การปฏิบัติที่เป็นธรรม ความรับผิดชอบและการไม่เลือกปฏิบัติในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ประกอบกับให้ความร่วมมือในเรื่อง การจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ที่ทั้งสองฝ่ายสนใจและได้รับประโยชน์ร่วมกัน ผ่านกิจกรรมที่ตกลงร่วมกัน ได้แก่ การแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบนโยบายและการปฏิบัติ การปฏิรูปโครงสร้างการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ทั้งนี้ ให้แต่งตั้งคณะทำงานด้านการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของข้อบทความร่วมมือ และรายงานผลการหารือร่วมกันต่อคณะกรรมการการค้า

5) ความตกลงการค้าเสรีไทย-สมาคมการค้าเสรีแห่งยุโรป (European Free Trade Association: EFTA) อยู่ระหว่างการเจรจาจัดทำความตกลงฯ ในประเด็นเรื่อง การจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ โดยได้เสนอท่าทีและกลยุทธ์ในการเจรจาเช่นเดียวกับความตกลงการค้าเสรีไทย-สหภาพยุโรป

6) ความตกลงการค้าเสรีไทย-สหภาพยุโรป (Thailand-EU Free Trade Agreement) ประเทศไทยอยู่ระหว่างการเจรจาจัดทำความตกลงฯ ในประเด็นเรื่อง การจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ โดยได้เสนอท่าทีและกลยุทธ์ในการเจรจาที่มุ่งเน้นการส่งเสริมความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ และสร้างความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน รวมถึงให้มีการเจรจาในประเด็นที่เห็นว่า จะมีประโยชน์ต่อประเทศไทย

นอกจากนี้ ยังมีความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ (Government Procurement Agreement: GPA) ขององค์การการค้าโลก ซึ่งเป็นความตกลงแบบพหุภาคี (Plurilateral Agreement) ที่มีผลผูกพันเฉพาะประเทศ/รัฐภาคีสมาชิกที่ได้ลงนามในความตกลงฯ ซึ่งปัจจุบัน ประเทศไทยได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกผู้สังเกตการณ์ในคณะกรรมการความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ขององค์การการค้าโลก แล้วเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2558 ตามที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 โดยหนึ่งในนโยบายที่แถลง คือ การรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ โดยเฉพาะประเด็นเรื่อง นโยบายการต่างประเทศเป็นส่วนประกอบสำคัญของนโยบายองค์รวมทั้งหมดในการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ว่าในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม

โดยรัฐบาลเห็นว่าการเข้าเป็นสมาชิกในคณะกรรมการความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐขององค์การการค้าโลก (Government Procurement Agreement: GPA) จะเป็นวิธีหนึ่งในการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ต่างประเทศต่อนโยบายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศและการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ รวมทั้ง ยังเป็นการเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทยในด้านการส่งเสริมการค้า การลงทุน และส่งเสริมความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดิน (Good Governance) โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการเพิ่มการเปิดเสรีทางการค้าในด้านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มากขึ้น โดยขจัดการเลือกปฏิบัติระหว่างสินค้าและบริการของต่างชาติดกับสินค้าและบริการภายในประเทศ (Non-Discrimination)

การเปิดเสรีตลาดจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย และถือเป็นประเด็นอ่อนไหวในการเจรจาจัดทำความตกลงการค้าเสรีในเวทีต่างๆ เนื่องจากมีผลกระทบต่อหลายภาคส่วน ประกอบกับทิศทางความร่วมมือระหว่างประเทศมีแนวโน้มที่ชัดเจนในการกดดันให้ประเทศไทยยอมรับในลักษณะที่เป็นพันธกรณีระหว่างประเทศด้านการเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ทำให้จำเป็นต้องมีการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากแหล่งต่างๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ เพื่อใช้ประกอบในการพิจารณาตัดสินใจของรัฐบาลในการเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศในภาพรวม

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดแนวทางเพื่อเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในการเปิดตลาดเสรี เรื่อง การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยส่งเสริมให้ผู้ประกอบการไทยมีศักยภาพในแข่งขันในตลาดจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐระหว่างประเทศ หรือสามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการต่างประเทศที่สนใจ

เข้าร่วมเสนอราคาภายในประเทศได้ และเพื่อหามาตรการเพื่อลดผลกระทบด้านลบจากการเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ความพร้อมของประเทศไทยในด้านกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อรองรับการเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

1.2.2 เพื่อนำผลการศึกษาและข้อเสนอแนะมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายหรือแนวทางเพื่อรองรับการเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1.3.1 วิเคราะห์ และเปรียบเทียบกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทย และสากล

1.3.2 วิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดจากการเปิดเสรี และนำเสนอข้อเสนอแนะในการเตรียมความพร้อมของประเทศไทย เพื่อรองรับการเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

1.4 ประโยชน์ของการศึกษา

1.4.1 ประโยชน์ต่อรัฐบาล

เพื่อให้รัฐบาลรับทราบถึงประเด็นปัญหาอุปสรรค รวมถึง ความพร้อมของทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนของประเทศไทยในการเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และนำผลการศึกษาและข้อเสนอแนะที่ได้รับมาประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายในการเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ พร้อมทั้ง กำหนดนโยบายในการส่งเสริมภาคเอกชนไทยให้มีความสามารถในการแข่งขันกับต่างชาติ รวมถึง กำหนดนโยบายในการเยียวยาผลกระทบที่เกิดจากการเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

1.4.2 ประโยชน์ต่อหน่วยงานภาครัฐ

หน่วยงานภาครัฐสามารถนำผลการศึกษาและข้อเสนอแนะที่ได้รับมาใช้ประกอบการพิจารณากำหนดแนวทางและท่าทีในการเจรจาเพื่อเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ รวมทั้ง มีแนวทางในการพัฒนากฎระเบียบในด้านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทยให้สอดคล้องกับสากล โดยมุ่งเน้นกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความโปร่งใสและมีมาตรฐาน และมีแนวทางในการพัฒนา กลไกการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ เพื่อนำไปสู่การกำกับดูแลที่ดี (Good Governance)

1.4.3 ประโยชน์ต่อภาคเอกชน

ภาคเอกชนสามารถนำผลการศึกษาและข้อเสนอแนะที่ได้รับมาใช้ในการกำหนดแนวทางการพัฒนารูทกิจให้ดีขึ้น มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และส่งเสริมการกำกับดูแลที่ดี (Good Governance) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับผู้ประกอบการต่างประเทศ และขยายตลาดไปสู่ตลาดต่างประเทศ

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎี

การศึกษาเพื่อหาแนวทางการเตรียมความพร้อมเพื่อการเปิดตลาดเสรี เรื่อง การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อาศัยแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- ก. แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ (Corporate Governance: CG)
- ข. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)
- ค. แนวคิดเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy)

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ (Corporate Governance: CG)

“การกำกับดูแลกิจการ” “บรรษัทภิบาล” หรือ “Corporate Governance” เป็นชื่อเรียกในบริบทแตกต่างกันแต่มีความหมายในทำนองเดียวกัน คือ การบริหารจัดการกิจการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัจจุบันมาตรฐานสากลเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการที่ใช้เป็นบรรทัดฐานในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย ได้แก่ OECD Principles of Corporate Governance หรือ หลักการกำกับดูแลกิจการ (Corporate Governance: CG) ขององค์การเพื่อการพัฒนาความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ (Organization of Economic Corporation Development: OECD) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงประเด็นพื้นฐานที่เป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Governance) ประกอบด้วย 6 ประเด็นหลัก ดังนี้

1) การสร้างความเชื่อมั่นในการมีกรอบโครงสร้างของการกำกับดูแลกิจการที่มีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นการเสริมสร้างให้ตลาดทุนมีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับหลักของกฎหมาย (Rule of Law) และมีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนในแต่ละหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการขึ้นทะเบียนการปฏิบัติงาน (Supervisory) หน่วยงานกำกับดูแล (Regulatory) หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement) ซึ่งจะต้องมีอำนาจตามกฎหมาย มีความน่าเชื่อถือและมีทรัพยากรมากเพียงพอที่จะทำหน้าที่ของตนได้อย่างมืออาชีพ และการพิจารณาตัดสินในเรื่องใดๆ จะต้องทำได้อย่างทันเวลา โปร่งใสและสามารถอธิบายได้อย่างชัดเจน

2) สิทธิของผู้ถือหุ้นและบทบาทหน้าที่ที่สำคัญของผู้เป็นเจ้าของ ควรมุ่งเน้นการปกป้องคุ้มครองและส่งเสริมการใช้สิทธิของผู้ถือหุ้น เช่น สิทธิพื้นฐานของผู้ถือหุ้น สิทธิที่จะเข้าร่วมในการตัดสินใจหรือได้รับทราบผลการตัดสินใจในเรื่องปัจจัยพื้นฐานของกิจการ สิทธิในการเข้าร่วมประชุมผู้ถือหุ้นและออกเสียงลงมติในที่ประชุม

3) การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นผู้ถือหุ้นรายย่อย หรือผู้ถือหุ้นที่เป็นชาวต่างชาติ และผู้ถือหุ้นทุกรายควรมีโอกาสที่จะได้รับการชดเชยอย่างเหมาะสม ในกรณีที่สิทธิของผู้ถือหุ้นของตนถูกละเมิด

4) บทบาทหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียในการกำกับดูแลกิจการ ควรให้ความสำคัญต่อสิทธิของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งที่เป็นไปตามข้อบังคับของกฎหมายหรือโดยการตกลงร่วมกัน และควรกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือกันโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการของการกำกับดูแลกิจการ มีช่องทางในการเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารและรายละเอียดต่างๆ ได้

5) การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส ควรสร้างความเชื่อมั่นว่าข้อมูลข่าวสารที่มีนัยสำคัญของกิจการ เช่น ฐานะทางการเงิน ผลการดำเนินงาน การเป็นเจ้าของ และกระบวนการกำกับดูแลกิจการของบริษัท จะต้องมีการเปิดเผยอย่างถูกต้อง ครบถ้วนและตรงต่อเวลาที่กำหนดไว้

6) ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ โดยกิจการควรมีการกำหนดแนวทางกลยุทธ์ในการดำเนินงาน และการวางระบบที่มีประสิทธิภาพในการติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการของคณะผู้บริหาร ซึ่งคณะผู้บริหารจะต้องมีความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ของตน (Accountability)

โดยองค์กรเพื่อการพัฒนาความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและรัฐบาลของประเทศสมาชิกได้มองเห็นความสำคัญในความเชื่อมโยงและสอดประสานกันระหว่างนโยบายเศรษฐกิจมหภาค และนโยบายเชิงโครงสร้างที่จะผลักดันประเทศไปสู่ความสำเร็จของเป้าหมายพื้นฐานที่สำคัญ และการกำกับดูแลกิจการที่ดี ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพและอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนเสริมสร้างความเชื่อมั่นต่อนักลงทุนในตลาดทุนของประเทศด้วย อีกทั้งยังเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี และทำให้เศรษฐกิจของประเทศเติบโตอย่างมั่นคง ทั้งนี้ การกำหนดกรอบและโครงสร้างของการกำกับดูแลกิจการขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมต่างๆ เช่น กฎระเบียบข้อบังคับทางกฎหมาย หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของทางการ รวมถึงจรรยาบรรณในการประกอบธุรกิจ การให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมและผลประโยชน์ของสังคมในชุมชนที่กิจการดำเนินการอยู่ เนื่องจากปัจจัยเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อทั้งในแง่บวกและแง่ลบในระยะยาวของกิจการได้

สำหรับประเทศไทย หลังจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้เล็งเห็นความสำคัญของการสร้างความเชื่อมั่นในตลาดทุน โดยได้พัฒนาเรื่องการกำกับดูแลกิจการอย่างจริงจังและต่อเนื่องมาโดยตลอด โดยในปี พ.ศ. 2545 รัฐบาลได้ประกาศให้เป็น “ปีบรรษัทภิบาล” และได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการบรรษัทภิบาลแห่งชาติ” โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน พร้อมด้วยผู้แทนจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนร่วมเป็นกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนเรื่องการกำกับดูแลกิจการให้เห็นเป็นรูปธรรมมากขึ้น ซึ่งในปี พ.ศ. 2549 ได้เสนอ “หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีให้แก่บริษัทจดทะเบียน” ซึ่งเทียบเคียงกับหลักการกำกับดูแลกิจการขององค์กรเพื่อการพัฒนาความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ ซึ่งต่อมาได้มีการปรับปรุงอีกครั้งในปี พ.ศ. 2555 เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การประเมินการกำกับดูแลกิจการที่ดีของอาเซียน (ASEAN Corporate Governance Scorecard) โดยมีเนื้อหาแบ่งออกเป็น 5 หมวด ดังนี้

1) สิทธิของผู้ถือหุ้น ผู้ถือหุ้นมีสิทธิในความเป็นเจ้าของโดยควบคุมกิจการผ่านการแต่งตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่แทนตนและมีสิทธิในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของกิจการ

2) การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน โดยผู้ถือหุ้นทุกรายทั้งผู้ถือหุ้นที่เป็นผู้บริหารและไม่เป็นผู้บริหาร รวมถึงผู้ถือหุ้นต่างชาติ ควรได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันและเป็นธรรม โดยหากผู้ถือหุ้นถูกละเมิดสิทธิควรมีโอกาสได้รับการชดเชย

3) บทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรได้รับการดูแลตามสิทธิที่มีตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการควรพิจารณาให้มีกระบวนการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างกิจการกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการสร้างความมั่งคั่งทางการเงินและความยั่งยืนของกิจการ

4) การเปิดเผยข้อมูลที่โปร่งใส โดยคณะกรรมการควรดูแลให้กิจการเปิดเผยข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกิจการ ทั้งข้อมูลการเงินและที่ไม่ใช่ข้อมูลทางการเงินอย่างถูกต้อง ครบถ้วนทันเวลา โปร่งใสผ่านช่องทางที่เข้าถึงได้ง่าย มีความเท่าเทียมและน่าเชื่อถือ

5) ความรับผิดชอบของกรรมการ โดยคณะกรรมการมีบทบาทที่สำคัญในการกำกับดูแลกิจการเพื่อประโยชน์สูงสุดของบริษัท คณะกรรมการมีความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ต่อผู้ถือหุ้นและเป็นอิสระจากฝ่ายจัดการ

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

“การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” หรือ “หลักธรรมาภิบาล” หรือ Good Governance หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคม ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมสร้างความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันประเทศ เพื่อบรรเทาและป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤต เพื่อที่สังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้เริ่มใช้ในปี ค.ศ. 1989 โดยธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งปรากฏแนวคิดในรายงานเรื่อง Sub-Saharan African: From Crisis to Sustainable Growth ที่กล่าวถึงความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย และสรุปว่าภาวะด้อยการพัฒนาและปัญหาความยากจนที่เกิดขึ้นในประเทศซีกโลกใต้โดยเฉพาะในแถบลาตินอเมริกาและแอฟริกา โดยที่องค์การทางการเงินระหว่างประเทศไม่สามารถแก้ไขปัญหาหรือให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศต่างๆ เหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากปัญหาการบริหารจัดการที่ไม่ดีของประเทศนั้นๆ ธนาคารโลกจึงได้ใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาอนุมัติให้เงินกู้ โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐที่ดียิ่งขึ้น รวมทั้งการขจัดคอร์รัปชันในประเทศเหล่านั้นให้หมดไป

โดยธนาคารโลกได้ให้คำนิยามของ Good Governance ว่าหมายถึง ลักษณะการใช้อำนาจเพื่อนำไปสู่การจัดการทรัพยากรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และต่อมาองค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) ได้นำแนวคิดธรรมาภิบาลมาวิเคราะห์ในเอกสาร Governance for Sustainable Human Development

และจากข้อสรุปของการประชุมองค์การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ในช่วงต้นปี ค.ศ. 1990 ได้แก่ ธนาคารโลก (World Bank) องค์การสหประชาชาติ (United Nation: UN) และองค์การเพื่อการพัฒนาความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ (Organization on Economic Cooperation Development: OECD) เป็นต้น ส่งผลให้นับจากปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลได้รับความสำคัญมากขึ้นและกลายเป็นประเด็นสำคัญในบริบทการพัฒนาในระดับสากล และได้มีการแพร่หลายอย่างรวดเร็วในบริบทการพัฒนาที่ยั่งยืนและการช่วยบรรเทาปัญหาความยากจน

สำหรับประเทศไทย แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ถือเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการขยายความสามารถของประเทศเพื่อสร้างรายได้และลดปัญหาความยากจนในอนาคต หรือก่อให้เกิดการพัฒนาทางการบริหารปกครองของประเทศได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ยังช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของระบบทางเศรษฐกิจแล้ว ยังเป็นแนวคิดหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการกระตุ้นส่งเสริมศักยภาพให้ภาคประชาสังคม (Civil Society) เพื่อให้เกิดการส่งเสริมการพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital) อย่างยั่งยืน ดังนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และเริ่มมีผลบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐตั้งแต่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดหลักการพื้นฐานของบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการ ได้แก่

1) หลักนิติธรรม คือ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับและกติกาต่างๆ ให้ทันสมัย และเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก โดยต้องมีการยินยอมพร้อมใจ และถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

2) หลักคุณธรรม คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงานให้ผู้ปฏิบัติงานองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์ สุจริต ความมีระเบียบวินัย ความเสียสละ เป็นต้น

3) หลักความโปร่งใส คือ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ โดยปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลและเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวกและทั่วถึง ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นการสร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานของรัฐบาลและภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน

4) หลักการมีส่วนร่วม คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญๆ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เช่น การแสดงความคิดเห็น การประชาคมติ ประชาพิจารณ์ หรือขอจัดการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งช่วยให้เกิดความสามัคคีและความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม

5) หลักความรับผิดชอบต่อสังคม โดยผู้บริหาร ตลอดจนข้าราชการทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่โดยมุ่งให้บริการแก่ประชาชน เพื่ออำนวยความสะดวกต่างๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ พร้อมทั้งจะปรับปรุงแก้ไขได้ทันที

6) หลักความคุ้มค่า โดยผู้บริหารต้องตระหนักว่ามีทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ดังนั้นในการบริหารจัดการจำเป็นจะต้องยึดหลักความประหยัดและความคุ้มค่า ซึ่งจำเป็นจะต้องตั้งจุดมุ่งหมายไปที่ผู้รับบริการหรือประชาชนโดยส่วนรวม

ประกอบกับในปี ค.ศ. 2009 องค์กรเพื่อการพัฒนาความร่วมมือด้านเศรษฐกิจได้ออกหลักเกณฑ์สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีคุณธรรม (OECD Principles for Integrity in Public Procurement)¹ ซึ่งกำหนด 4 เสาหลักที่สำคัญ เพื่อเป็นหลักการพื้นฐานในการจัดซื้อจัดจ้างที่ดี ได้แก่

1) ความโปร่งใส โดยการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตลอดทั้งกระบวนการ เพื่อส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันระหว่างผู้ประกอบการ

2) การบริหารจัดการที่ดี เพื่อให้การใช้จ่ายเงินภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3) การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ โดยการสร้างกลไกในการป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และส่งเสริมสนับสนุนการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน

4) การกำกับดูแลและควบคุม โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจน สร้างกลไกเพื่อรองรับการร้องเรียน และสนับสนุนให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบภาครัฐ

2.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy)

Digital Economy ผู้บัญญัติศัพท์นี้คนแรก คือ Don Tapscott โดยได้เขียนหนังสือ “The Digital Economy Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence” ในปี ค.ศ.1995 ซึ่งได้ชี้ให้เห็นว่าอินเทอร์เน็ตจะเปลี่ยนวิถีการค้าขายอย่างที่โลกไม่เคยเห็นมาก่อน ดังนั้น Digital Economy หมายถึง การใช้เทคโนโลยีเพื่อช่วยในการเสริมสร้างเศรษฐกิจ หรือการดำเนินการต่างๆ ตั้งแต่ภาคการผลิตไปจนถึงภาคการขายซึ่งเป็นการใช้เทคโนโลยีทั้งระบบในหลากหลายรูปแบบ เช่น เทคโนโลยีด้านการสื่อสาร การผลิตและการขนส่ง เป็นต้น โดยจำเป็นต้องมีโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ กฎระเบียบ กติกาและการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนต้องมีการปรับตัวและทัศนคติของประชาชนเพื่อรองรับเศรษฐกิจยุคดิจิทัล

สำหรับประเทศไทย รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีนโยบาย “เศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) ในการผลักดันเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อมุ่งหวังให้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเชื่อมโยงกับทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐและภาคเอกชนในทุกระดับ และใช้ระบบดิจิทัลในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กรและเครือข่ายระหว่างองค์กร ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรสามารถบริหารจัดการกระบวนการแบบสมัยใหม่ การตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการหรือลูกค้าได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ก่อนที่จะมาเป็น Digital Economy ประเทศไทยเคยผ่านนโยบาย Creative Economy ที่มีเป้าหมายคล้ายคลึงกัน คือ ขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศให้ทันกับโลกในยุคปัจจุบัน โดยการพัฒนาเศรษฐกิจบนพื้นฐานความคิดสร้างสรรค์ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ

¹ OECD Principles for Integrity in Public Procurement, 2009.

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ให้คำจำกัดความของ “เศรษฐกิจสร้างสรรค์” หรือ Creative Economy ว่าคือ แนวคิดการขับเคลื่อนเศรษฐกิจบนพื้นฐานของการใช้องค์ความรู้ การศึกษา การสร้างสรรค์งาน และการใช้ทรัพย์สินทางปัญญา ที่เชื่อมโยงกับพื้นฐานทางวัฒนธรรมการสั่งสมความรู้ของสังคม และเทคโนโลยี/นวัตกรรมสมัยใหม่ อย่างไรก็ตาม Creative Economy และ Digital Economy มาจากรากฐานเดียวกัน คือ การขับเคลื่อนเศรษฐกิจโดยอาศัยองค์ความรู้เป็นพื้นฐาน เนื่องจากการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจจะต้องใช้ความรู้เป็นพื้นฐาน เพื่อเป้าหมายในการเพิ่มประสิทธิภาพและสร้างมูลค่าเพื่อให้กับผลผลิตมวลรวมของประเทศ โดยได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย Digital Economy ดังนี้

- 1) Hard Infrastructure
- 2) Soft Infrastructure
- 3) Service Infrastructure
- 4) Digital Economy Promotion
- 5) Digital Society and Knowledge Resource

ทั้งนี้ การนำแนวคิดเกี่ยวกับ Digital Economy มาใช้จะมีความสำคัญหรือส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ สรุปได้ดังนี้²

- 1) ลดต้นทุนในการประกอบการไม่ว่าในด้านการผลิต การขาย เนื่องจากการติดต่อสื่อสารผ่านเทคโนโลยีหรือระบบอินเทอร์เน็ต เช่น จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ โทรศัพท์มือถือ หรือ Video Conference ทำให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการลดลง
- 2) ก่อให้เกิดการต่อยอดในการผลิตสินค้าและบริการใหม่ออกสู่ตลาดเพื่อสนองความต้องการของผู้บริโภค เช่น การนำแนวคิดหรือข้อมูลข่าวสารจากแหล่งต่างๆ ทั่วโลกมาช่วยออกแบบผลิตภัณฑ์และบริการใหม่ๆ
- 3) E-Commerce ขยายตัวอย่างกว้างขวาง ต้นทุนในการดำเนินการที่ต่ำลง เช่น การขายสินค้าผ่านทางอินเทอร์เน็ตโดยไม่ต้องมีร้านค้า ความสะดวกของผู้ซื้อที่ไม่ต้องเดินทางไปหาซื้อของ
- 4) ขยายการจ้างงานและสร้างการจ้างงานในรูปแบบใหม่ เนื่องมาจากการตลาดและการค้ารูปแบบใหม่ๆ เช่น นักกลยุทธ์การตลาดทาง Social Media นักโฆษณาสินค้าทาง Social Media
- 5) ก่อให้เกิดการลงทุนธุรกิจข้ามพรมแดนมากยิ่งขึ้น เช่น การจองโรงแรม การลงทุนซื้อหุ้นต่างประเทศ การค้าขายเงินตราต่างประเทศ
- 6) สนับสนุนการเรียนรู้ของประชาชนซึ่งช่วยส่งเสริมคุณภาพของมนุษย์และแรงงาน เช่น สื่อการสอนผ่านระบบอินเทอร์เน็ต (e-Learning)
- 7) ส่งเสริมให้กิจการทางเศรษฐกิจของภาคส่วนต่างๆ มีมูลค่าสูงยิ่งขึ้นและมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

² สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "เศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy): นโยบายขับเคลื่อนเศรษฐกิจใหม่," เอกสารวิชาการ Academic Focus [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.parliament.go.th/library>.

8) สนับสนุนความแข็งแกร่งในการกำหนดกลยุทธ์การตลาด เนื่องจากข้อมูลข่าวสารที่กว้างขวางมากขึ้น

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 กรอบในการเจรจาความตกลง FTA เรื่อง การจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ตามที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบ ครอบคลุม 3 ประเด็นหลักๆ ดังนี้

- 1) ให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐ การงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง
- 2) ส่งเสริมให้มีความโปร่งใสในกระบวนการและขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ
- 3) ให้มีการเจรจาในประเด็นที่เห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย

2.2.2 กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางได้ว่าจ้างมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institute: TDRI) ทำการศึกษาโครงการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์การเข้าเป็นสมาชิกภาคีความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ (Government Procurement Agreement: GPA) ขององค์การการค้าโลกของประเทศไทย โดยประเด็นคำถามสำคัญทางนโยบาย คือ ประเทศไทยควรเข้าเป็นสมาชิกของความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ หรือไม่ การเข้าเป็นสมาชิกจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างไร และจะก่อให้เกิดผลกระทบในด้านลงต่อประเทศไทยหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ ผลการศึกษาแสดงให้เห็นประโยชน์จากการเข้าเป็นสมาชิกว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ 2 ประการ คือ

- 1) จากการเปิดตลาดจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย จะทำให้มีผู้ประกอบการจากประเทศสมาชิก GPA เข้ามาร่วมเสนอราคาในประเทศไทย ทำให้เกิดการแข่งขันที่เพิ่มขึ้น ซึ่งจะทำให้รัฐบาลไทยในฐานะผู้จัดซื้อจัดจ้างได้ประโยชน์จากการประหยัดงบประมาณได้ประมาณ 1,293–7,389 ล้านบาทต่อปี

- 2) การเพิ่มความโปร่งใสในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การปรับปรุงให้มีการประกาศข่าวสารเกี่ยวกับการประกวดราคาให้ตรงเวลา และไม่มีการกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้มีสิทธิเข้าเสนอราคาสูงเกินไป

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่ามูลค่าขั้นต่ำของโครงการที่ต้องเปิดเสรีตามความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อโอกาสของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ของไทยในบางสาขา รวมถึง การเข้าเป็นสมาชิกความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ อาจทำให้รัฐบาลไทยมีข้อจำกัดในการใช้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อสนับสนุนนโยบายอุตสาหกรรมภายในประเทศ เช่น การให้แต้มต่อด้านราคาแก่สินค้าและบริการในประเทศระยะยาว และต้องปรับเปลี่ยนไปสู่การสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแทน นอกจากนี้รัฐบาลไทยจะไม่สามารถกำหนดให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้ และอาจต้องปรับเปลี่ยนมาใช้มาตรการจูงใจแทน เป็นต้น

2.2.3 TDRI ได้ทำโครงการ FTAdigest³ ขึ้นโดยการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สวก.) เพื่อเป็นแหล่งรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลและงานวิจัยที่จำเป็นสำหรับการจัดทำความตกลงการค้าเสรีโดยได้มีการจัดทำคู่มือประชาชนด้านความตกลงการค้าเสรี โดยได้เสนอแนะยุทธศาสตร์และข้อเสนอแนะในการจัดทำความตกลงการค้าเสรี โดยต้องคำนึงถึงประเด็นต่างๆ ดังนี้

- 1) ความสอดคล้องระหว่างความตกลงการค้าเสรีกับความตกลงแบบพหุภาคีขององค์การการค้าโลก (WTO) โดยต้องพิจารณา 2 ประเด็น คือ ด้านกฎหมายและด้านกลยุทธ์
- 2) ความสอดคล้องระหว่างความตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคีกับประเทศต่างๆ
- 3) ลำดับความเร่งด่วนในการทำความตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคีกับประเทศคู่ค้าในการศึกษาแต่ละประเทศ
- 4) การลดผลกระทบในด้านลบที่อาจเกิดจากการเบี่ยงเบนทางการค้า (Trade Diversion) และการสวมสิทธิ์ทางการค้า (Trade Deflection)
- 5) ยุทธศาสตร์ข้อเสนอแนะและข้อควรระวังในการทำความตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคีโดยรวม

ประกอบกับโครงการ FTAdigest ได้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการทำความตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคีกับประเทศต่างๆ ดังนี้

- 1) จำนวนประเทศในการจัดทำความตกลง FTA โดยไม่ควรเพิ่มจำนวนประเทศที่ไทยเจรจาการค้าเสรี แต่ควรเน้นการเจรจากับประเทศหลัก 3 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และจีนอย่างรอบคอบ เนื่องจากการเจรจาหลายประเทศในเวลาเดียวกันจะทำให้คณะผู้เจรจาไม่สามารถให้ความสำคัญกับการเจรจาหลักๆ ได้อย่างเพียงพอ ตลอดจนทำให้เกิดความสับสนและเพิ่มต้นทุนในการเจรจาจากความตกลงที่แตกต่างกัน
- 2) การลดอุปสรรคทางการค้าที่เป็นภาษีและไม่ใช่อภาษี
- 3) กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า ให้เอื้อต่อการอำนวยความสะดวกทางการค้าและควรหลีกเลี่ยงสินค้าที่มีต้นทุนด้านธุรกรรมสูงและไม่ความออกกฎที่เป็นการกีดกันทางการค้า
- 4) การปฏิรูปโครงสร้างภาษีของประเทศ
- 5) การเปิดเสรีภาคบริการ ควรเปิดเสรีให้สมดุลทุกภาคส่วนทั้งการค้าและบริการ โดยเฉพาะการบริการพื้นฐานต่างๆ ที่มีการผูกขาด เช่น ไฟฟ้า โทรคมนาคม
- 6) การลดผลกระทบด้านลบจากการเปิดเสรีทางการค้า โดยยืดเวลาออกไปในสาขาที่มีผู้ประกอบการรายย่อย
- 7) การอุดหนุนเพื่อปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม
- 8) กลไกการสนับสนุนการปรับตัวของแรงงาน โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่ไม่มีความสามารถในการแข่งขัน
- 9) การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการเปิดเผยข้อมูลให้มากที่สุด

³ ที่มา: www.ftadigest.com

บทที่ 3 ผลการศึกษา

3.1 การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ในปัจจุบัน การเจรจาเพื่อการเปิดเสรีการค้าและบริการ หลายประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศที่พัฒนาแล้วได้ให้ความสำคัญและสนใจที่จะนำประเด็น เรื่อง การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เข้าร่วมอยู่ในการเจรจาจากการเปิดเสรีการค้าฯ ทั้งนี้ เนื่องจากขนาดของตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ มีขนาดใหญ่ โดยมูลค่าเฉลี่ยของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในแต่ละประเทศ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5-15 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP)

การเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐปัจจุบันมีทั้งการเจรจาในระดับพหุภาคีและการเจรจาในระดับทวิภาคี โดยในระดับพหุภาคีที่สำคัญ ได้แก่ ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐ (Government Procurement Agreement: GPA) ขององค์การการค้าโลก (World Trade Organisation: WTO) ซึ่งเป็นความตกลงหลายฝ่าย (Plurilateral Agreement) ที่ประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกสามารถเลือกที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกหรือไม่เป็นภาคีสมาชิกความตกลงนี้ก็ได้ โดยความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐฉบับแก้ไขใหม่ ปี ค.ศ. 2007 จะเปิดโอกาสให้ประเทศภาคีสมาชิกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาสามารถกำหนดข้อยกเว้นบางอย่างเพื่อประโยชน์ของตนได้ เช่น เรื่องการผ่อนผันการใช้ข้อตกลงออกไประยะหนึ่งเพื่อเตรียมความพร้อม (Transitional Period) หรือการใช้แต้มต่อชั่วคราว (Offsets) นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงโดยการเพิ่มบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์

ในระดับทวิภาคีจะเป็นความตกลงระหว่างคู่สัญญาตนเอง โดยจะมีการกำหนดรายละเอียดที่แตกต่างไป ซึ่งสำหรับประเทศไทยได้มีการทำความตกลงแบบทวิภาคีที่มีการเจรจาเกี่ยวกับการเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐกับคู่สัญญาหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และญี่ปุ่น ซึ่งในกรอบของความตกลงเหล่านี้จะมุ่งเน้นเรื่องการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน โดยไม่ปรากฏรายละเอียดเกี่ยวกับการเปิดตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (Market Access) ซึ่งอาจเนื่องมาจากความไม่พร้อมของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องที่ยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลหรือเป็นที่ยอมรับในระดับสากล หรือในเรื่องของความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งโดยทั่วไปแต่ละประเทศจะมีกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของตนเอง ซึ่งจะมีการกำหนดกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่มีรายละเอียดและสลับซับซ้อน ส่งผลให้เป็นการยากต่อผู้ประกอบการต่างประเทศจะเข้าใจและไม่สามารถเข้าถึงตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้ ดังนั้น ในการเจรจาการค้าเสรีจำเป็นต้องมีการกำหนดกรอบความตกลงร่วมกันในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อให้คู่สัญญาได้อ้างอิงหรือนำไปใช้เป็นมาตรฐานกลางเพื่อการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

กรมบัญชีกลางในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแลเรื่อง การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ จำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมหากประเทศไทยจะพิจารณาเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยจะต้องมีการรวบรวมข้อมูลและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและนานาชาติ เพื่อนำมาใช้ในการประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายในการเตรียมความพร้อมเพื่อเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

3.2 กฎหมายและมาตรการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

3.2.1 กฎหมายและมาตรการการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยอยู่ภายใต้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องหลายฉบับแต่ที่เป็นหลักสำคัญ ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ซึ่งใช้บังคับกับหน่วยงานราชการโดยทั่วไป สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่ภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ในขณะที่รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติของตนเองสามารถกำหนดระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างของตนเองได้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในทางปฏิบัติ แต่โดยส่วนใหญ่จะอ้างอิงหลักการตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีรายละเอียดสรุปได้ตามตารางที่ 1 และ 2 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 สารสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ประเด็น	สารสำคัญ
ผู้มีหน้าที่กำกับดูแล	- คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กพว.) - ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นผู้รักษาการตามระเบียบ
ผู้ที่เกี่ยวข้อง	- ผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุ ได้แก่ เจ้าหน้าที่พัสดุ หัวหน้าพัสดุ คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้ง - ผู้มีอำนาจ ได้แก่ ผู้มีอำนาจในการวางแผนการจัดหา ผู้มีอำนาจดำเนินการจัดหา ผู้มีอำนาจสั่งซื้อสั่งจ้างและผู้มีอำนาจในการทำสัญญา - ผู้ค้า หมายถึง ผู้ขายสินค้าหรือบริการหรือผู้ที่จัดหาพัสดุประเภทต่างๆ ให้แก่รัฐ - ผู้ตรวจสอบ หมายถึง ผู้ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานพัสดุ ผู้มีอำนาจรวมไปถึงผู้ค้า
แหล่งของเงินที่ใช้ในการจัดหา	- งบประมาณรายจ่าย ซึ่งได้แก่ งบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม - เงินนอกงบประมาณ - เงินกู้ เงินช่วยเหลือ

ประเด็น	สาระสำคัญ
วิธีการจัดหาพัสดุ	สามารถกระทำได้ 7 วิธี ได้แก่ การซื้อ การจ้าง การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบควบคุมงาน การแลกเปลี่ยน การเช่า และการจัดทำเอง
วิธีการจ้างที่ปรึกษา	สามารถกระทำได้ 2 วิธี ได้แก่ วิธีตกลงและวิธีคัดเลือก
วิธีการจ้างออกแบบและควบคุมงาน	สามารถกระทำได้ 4 วิธี ได้แก่ วิธีตกลง วิธีคัดเลือก วิธีคัดเลือกแบบจำกัดข้อกำหนด และวิธีพิเศษ
วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง	<p>ประกอบด้วย 6 วิธี ซึ่งจำแนกตามวงเงินและเงื่อนไขในการจัดหา ดังนี้</p> <p>การจัดหาโดยใช้วงเงินเป็นตัวกำหนดวิธีการ ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> - วิธีตกลงราคา คือ วิธีการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งวงเงินไม่เกิน 100,000 บาท - วิธีสอบราคา คือ วิธีการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งมีวงเงินเกิน 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท - วิธีประกวดราคา คือ วิธีการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งมีวงเงินเกิน 2,000,000 บาท ขึ้นไป - วิธี e-Auction คือ วิธีการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งมีวงเงินเกิน 2,000,000 บาท ด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ <p>การจัดหาโดยใช้เงื่อนไขเป็นตัวกำหนดวิธีการ ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> - วิธีกรณีพิเศษ คือ วิธีการจัดซื้อจัดจ้างจากส่วนราชการหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในกรณีดังต่อไปนี้ <ol style="list-style-type: none"> 1) เป็นผู้ผลิตพัสดุหรือทำงานจ้างนั่นเองและนายกรัฐมนตรีนุมนัติให้ซื้อหรือจ้าง 2) มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ซื้อหรือจ้าง และกรณีนี้ให้รวมถึงหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดด้วย <p>การจัดหาที่ใช้วงเงินและเงื่อนไขเป็นตัวกำหนดวิธีการ</p> <ul style="list-style-type: none"> - วิธีพิเศษ คือ วิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่มีเหตุผลที่จัดให้ใช้วิธีพิเศษดำเนินการจัดหา ทั้งนี้ การใช้วิธีพิเศษดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละครั้งวงเงินงบประมาณต้องเกิน 100,000 บาท โดยต้องเข้าเงื่อนไขตามที่ระเบียบกำหนด
การคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้น	กำหนดให้สามารถดำเนินการได้เฉพาะกรณีที่จำเป็นต้องจำกัดเฉพาะผู้มีความสามารถหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ ซึ่งต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกประกาศให้ผู้สนใจทราบและแจ้ง กวพ. ให้ทราบด้วย
สัญญาและหลักประกัน	<ul style="list-style-type: none"> - การลงนามสัญญาเป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการ - สัญญาให้เป็นไปตามตัวอย่างที่ กวพ. กำหนด - กรณีที่หัวหน้าส่วนราชการเห็นว่าสัญญาอาจมีปัญหาในทางเสียเปรียบหรือไม่รัดกุมพอให้ส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณา - มูลค่าของหลักประกันให้กำหนดในอัตราร้อยละ 5 ของวงเงินหรือราคาพัสดุที่จัดหา เว้นในกรณีที่สำคัญเป็นพิเศษสามารถกำหนดสูงกว่าร้อยละ 5 แต่ต้องไม่

ประเด็น	สาระสำคัญ
	เกินร้อยละ 10
บทลงโทษ	<p>บทลงโทษแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ บทลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐที่ฝ่าฝืนระเบียบและการลงโทษผู้ทำงาน ดังนี้</p> <p>บทลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐที่ฝ่าฝืนระเบียบ</p> <ul style="list-style-type: none"> - กระทำการโดยมีเจตนาทุจริตหรือเป็นเหตุให้ทางราชการเสียหายร้ายแรงให้ดำเนินการลงโทษอย่างต่ำปลดออกจากราชการ - กระทำการเป็นเหตุให้ราชการเสียหายแต่ไม่ร้ายแรงให้ลงโทษอย่างต่ำตัดเงินเดือน - กระทำการไม่เป็นเหตุให้ทางราชการเสียหายแต่ไม่ร้ายแรงให้ลงโทษภาคทัณฑ์หรือว่ากล่าวตักเตือนโดยทำคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร <p>การลงโทษผู้ทำงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> - ห้ามส่วนราชการก่อนติดสัมพันธ์กับผู้ทำงานที่ผู้รักษาการระเบียบได้ระบุชื่อไว้ในบัญชีรายชื่อผู้ทำงานและได้แจ้งเวียนชื่อแล้ว เว้นแต่ได้มีการสั่งเพิกถอนการเป็นผู้ทำงาน

ตารางที่ 2 สาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549

ประเด็น	สาระสำคัญ
ผู้มีหน้าที่กำกับดูแล	- คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ (กวพ.อ.)
ผู้ที่เกี่ยวข้อง	<ul style="list-style-type: none"> - คณะกรรมการกำหนดร่างขอบเขตงาน และร่างเอกสารประกวดราคา - คณะกรรมการประกวดราคา - ผู้ให้บริการตลาดกลาง
การบังคับใช้	- ใช้สำหรับการจัดหาพัสดุที่มีมูลค่าตั้งแต่ 2,000,000 บาทขึ้นไป
ขั้นตอนการดำเนินการ	<p>การเตรียมการดำเนินงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> - การวางแผนการจัดหาโดยหัวหน้าหน่วยงานแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดร่างขอบเขตงานและร่างเอกสารประกวดราคา และนำเสนอเพื่อขออนุมัติต่อหัวหน้าส่วนราชการ - เมื่อร่างขอบเขตงานได้รับการอนุมัติให้นำสาระสำคัญเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของหน่วยงานและกรมบัญชีกลางติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 วัน เพื่อให้สาธารณชนให้ความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร - หัวหน้าส่วนราชการแจ้งอธิบดีกรมบัญชีกลางแต่งตั้งคณะกรรมการประกวดราคาและคัดเลือกผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ โดยจะแจ้งชื่อผู้ให้บริการตลาดกลางและสถานที่จัดประมูลได้เมื่อทราบจำนวนผู้เสนอราคา

ประเด็น	สาระสำคัญ
	<p>เจ้าหน้าที่พัสดุจัดทำรายงานขอซื้อขອງ้างให้หัวหน้าหน่วยงานเห็นชอบ</p> <ul style="list-style-type: none"> - คณะกรรมการประกวดราคาประกาศเผยแพร่เอกสารเชิญชวน เอกสารประกวดราคาและเอกสารเบื้องต้นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในเว็บไซต์ของหน่วยงานและกรมบัญชีกลางเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 3 วัน <p>การยื่นซองข้อเสนอด้านเทคนิค</p> <ul style="list-style-type: none"> - ยื่นซองข้อเสนอด้านเทคนิคต่อคณะกรรมการประกวดราคา ไม่น้อยกว่า 3 วันนับแต่วันสุดท้ายของการจำหน่ายเอกสารประกวดราคา แต่ไม่เกิน 30 วันนับแต่วันแรกที่กำหนดให้ยื่นซอง - คณะกรรมการประกวดราคาคัดเลือกผู้มีสิทธิเสนอราคาเบื้องต้น หากมีเพียงรายเดียวให้ยกเลิกและดำเนินการใหม่ โดยแจ้งผลการพิจารณาเฉพาะรายโดยไม่เปิดเผยรายชื่อต่อสาธารณะ - กรณีผู้ยื่นเสนอราคาไม่ผ่านการคัดเลือกสามารถอุทธรณ์ต่อหัวหน้าหน่วยงานภายใน 3 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลและให้หัวหน้าหน่วยงานพิจารณาให้เสร็จภายใน 7 วัน หากไม่แล้วเสร็จให้ถือว่าอุทธรณ์ฟังขึ้น ในระหว่างพิจารณาอุทธรณ์จะดำเนินการขั้นตอนต่อไปไม่ได้ <p>การเสนอราคา</p> <ul style="list-style-type: none"> - แจ้งวันเวลาและสถานที่ประมูลต่อผู้มีสิทธิเสนอราคาทุกราย โดยส่งผู้แทนมาได้ไม่เกิน 3 คน - การเสนอราคาใช้วิธีแบบปิด หรือ Sealed Bid Auction - ช่วงเวลาเสนอราคาอยู่ระหว่าง 30-60 นาที โดยผู้เสนอราคาสามารถเสนอราคาได้หลายครั้ง หากมีผู้เสนอราคาเท่ากันหลายรายให้ต่อเวลาอีกครั้งละ 3 นาที จนได้ผู้เสนอราคาต่ำสุดเพียงรายเดียว - ให้คณะกรรมการประกวดราคาประชุมทันทีเพื่อมีมติสมควรรับข้อเสนอรายใดและให้รายงานผลต่อหัวหน้าหน่วยงานพิจารณาภายในวันทำการถัดไป - กรณีที่หัวหน้าหน่วยงานเห็นชอบให้คณะกรรมการประกวดราคาแจ้งผลให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทราบทุกราย แต่หากไม่เห็นชอบให้แจ้งเหตุผลให้คณะกรรมการประกวดราคาเพื่อชี้แจงภายใน 3 วัน - กรณีที่ผู้มีสิทธิเสนอราคาไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาผล สามารถอุทธรณ์ต่อ กวพ.อ. ภายใน 3 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และให้ กวพ.อ. พิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ซึ่งระหว่างนี้จะดำเนินการขั้นตอนต่อไปไม่ได้

ต่อมาเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2559 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการร่างพระราชบัญญัติ การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างฯ) เพื่อแทนที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึง ระเบียบข้อบังคับ ประกาศหรือข้อกำหนดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดมาตรฐานเกี่ยวกันในการจัดซื้อจัดจ้าง

และการบริหารพัสดุภาครัฐ โดยสาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างฯ มี 12 ประเด็นหลักๆ สรุปได้ดังนี้

1) ร่าง พ.ร.บ. นี้จะใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง ทั้งส่วนราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน รวมถึงองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น

2) การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจะต้องสอดคล้องกับหลักการจัดซื้อจัดจ้าง 4 ประการ คือ ความคุ้มค่า ความโปร่งใส ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และการตรวจสอบได้

3) ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมเพื่อเปิดโอกาสให้ร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง หรืออาจเข้ามาด้วยวิธีการอื่น

4) จะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 5 ชุด คือ (1) คณะกรรมการนโยบาย (2) คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหา (3) คณะกรรมการกำหนดราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ (4) คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต และ (5) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน

5) ให้กรมบัญชีกลางเป็นผู้จัดทำฐานข้อมูลราคาอ้างอิงของพัสดุ

6) ให้ผู้ประกอบการที่จะเป็นผู้ยื่นเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐจะต้องมาขึ้นทะเบียนไว้กับกรมบัญชีกลาง

7) ให้หน่วยงานของรัฐต้องทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีและประกาศเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานรัฐนั้นๆ

8) วิธีการจัดซื้อจัดจ้างจะเหลือเพียง 3 วิธี คือ วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป วิธีคัดเลือก และวิธีเฉพาะเจาะจง

9) ในการทำสัญญาจะมีข้อตกลงห้ามคู่สัญญาจ้างช่วงให้ผู้อื่นทำอีกทอดหนึ่งไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่เป็นคู่สัญญาแล้ว

10) กำหนดให้ใช้ผลการประเมินการปฏิบัติงานของผู้ประกอบการเป็นหนึ่งในเกณฑ์การคัดเลือกคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ายื่นข้อเสนอหรือเข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ

11) กำหนดกลไกการร้องเรียนของผู้ประกอบการที่เข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐไว้ 2 ระดับ คือ ต่อหน่วยงานของรัฐนั้นๆ และหากไม่พอใจก็ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณา อุทธรณ์และข้อร้องเรียนได้

12) กำหนดโทษทางอาญาสำหรับเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ที่ละเว้นไม่ปฏิบัติตามร่าง พ.ร.บ. นี้ โดยมีระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1-10 ปี ปรับ 40,000-400,000 บาท โดยให้ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนการกระทำความผิดต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน

ตารางที่ 3 สารสำคัญของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.

ประเด็น	สาระสำคัญ
ผู้มีหน้าที่กำกับดูแล	- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ - กรมบัญชีกลางเป็นผู้จัดทำฐานข้อมูลราคาอ้างอิงของพัสดุ และขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการที่จะเป็นผู้ยื่นเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ
ความครอบคลุม	พ.ร.บ. นี้ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง ทั้งส่วนราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน รวมถึง องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น
คณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง	1) คณะกรรมการนโยบาย 2) คณะกรรมการ วินิจฉัยปัญหา 3) คณะกรรมการกำหนดราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ 4) คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต 5) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน
หลักการจัดซื้อจัดจ้าง	- ความคุ้มค่า - ความโปร่งใส - ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล - การตรวจสอบได้
วิธีการจัดหาพัสดุ	สามารถกระทำได้ 3 วิธี ได้แก่ วิธีการประกาศเชิญชวนทั่วไป วิธีคัดเลือก และวิธีเฉพาะเจาะจง
หลักเกณฑ์การพิจารณาข้อเสนอ	ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอโดยพิจารณาถึงประโยชน์ของหน่วยงานและวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญ ซึ่งสามารถใช้เกณฑ์ราคาหรือที่ไม่ใช่ราคา เช่น ต้นทุนของพัสดุดูดอายุการใช้งาน บริการหลังการขาย มาตรฐานของสินค้าหรือบริการ พักตร์ที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน หรือผลการประเมินการปฏิบัติงานของผู้ประกอบการ เป็นต้น
กลไกการร้องเรียน	ผู้ประกอบการสามารถที่เข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ สามารถร้องเรียนได้ 2 ระดับ คือ ต่อหน่วยงานของรัฐนั้นๆ และหากไม่พอใจก็ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนได้
บทลงโทษ	ได้มีการกำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ที่ละเว้นไม่ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. นี้ โดยมีระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1-10 ปี ปรับ 40,000-400,000 บาท โดยให้ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนการกระทำความผิดต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน

3.2.2 กฎหมายแม่แบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของคณะกรรมการการสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ (UNCITRAL Model Law on Public Procurement)

คณะกรรมการการสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2509 (ค.ศ. 1966) ตามมติที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ (The United Nation General Assembly) ซึ่งที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติได้รับทราบประเด็นปัญหาอุปสรรคในด้านการค้าระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นจากความแตกต่างของกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ จึงมีมติให้จัดตั้งคณะกรรมการการสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศขึ้น เพื่อเป็นกลไกในการผลักดันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีหน้าที่หลักคือ จัดทำกฎหมายการค้าระหว่างประเทศที่สอดคล้องและเป็นรูปแบบเดียวกัน โดยการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดประชุมนานาชาติเพื่อกำหนดกฎหมายแม่แบบ หรือจัดทำคู่มือเกี่ยวกับนิติบัญญัติ โดยมีตัวแทนประเทศสมาชิกที่มาจากความร่วมมือเป็นกรรมการจาก 5 ภูมิภาค ได้แก่ แอฟริกา เอเชีย ยุโรปตะวันออก ลาตินอเมริกาและแคริบเบียน และกลุ่มประเทศในยุโรปตะวันตก ซึ่งแตกต่างกันทั้งในด้านภูมิประเทศ ระบบกฎหมาย และระดับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

กฎหมายแม่แบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้ถูกจัดทำขึ้นและถือปฏิบัติเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการพัฒนาการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นรูปแบบเดียวกัน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง สนับสนุนการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของผู้ประกอบการในหลายๆ ประเทศโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ เพื่อประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจและความคุ้มค่าของเงินและเพื่อเป็นกฎหมายแม่แบบให้กับทุกประเทศสมาชิกในการบัญญัติและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง

เนื่องจากในปัจจุบัน การพัฒนาและปรับใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างส่งผลกระทบและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากต่อการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ดังนั้น ในคราวประชุมคณะกรรมการการสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ สมัยที่ 37 ได้มีมติมอบหมายให้คณะทำงานที่หนึ่งว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างดำเนินการทบทวน ปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายแม่แบบ โดยกำหนดประเด็นเพื่อพิจารณา เช่น การสื่อสารด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ข้อจำกัดและความเสี่ยงของการเสนอราคาที่ต่ำอย่างผิดปกติในทุกขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้าง การเยียวยา การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายและการขัดผลประโยชน์ เป็นต้น และกฎหมายแม่แบบได้มีการปรับปรุงแก้ไขแล้วเสร็จเมื่อ ปี พ.ศ. 2557 (ค.ศ. 2014) โดยสาระสำคัญของกฎหมายแม่แบบฯ สรุปได้ตามตารางที่ 4

ตารางที่ 4 สารสำคัญของกฎหมายแม่แบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของสหประชาชาติ

ประเด็น	สาระสำคัญ
หลักการทั่วไป	- หลักการพื้นฐานของกฎหมายแม่แบบ UNCITRAL ได้แก่ หลักความคุ้มค่า ความสามารถในการแข่งขัน หลักความโปร่งใส ความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ และหลักการปฏิบัติที่เป็นธรรมและเท่าเทียม
การเปิดเผยข้อมูล	- กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมาย กฎระเบียบหรือข้อกำหนดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึง คำวินิจฉัย กฎระเบียบด้านปกครอง และแผนการจัดซื้อจัดจ้าง
วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง	วิธีการจัดซื้อจัดจ้างประกอบด้วย <ul style="list-style-type: none"> - วิธีเสนอราคาแบบเปิด (Open tendering) - วิธีเสนอราคาแบบจำกัด (Restricted tendering) - วิธีเชิญชวนให้ยื่นเสนอราคา (Request for quotation) - วิธีเชิญชวนให้ยื่นข้อเสนอโดยปราศจากการเจรจา (Request for proposals without negotiation) - วิธีเสนอราคาแบบสองขั้นตอน (Two-stage tendering) - วิธีเชิญชวนให้ยื่นข้อเสนอแบบมีการสนทนา (Request for proposals with dialogue) - วิธีเชิญชวนให้ยื่นข้อเสนอโดยมีการเจรจาแบบต่อเนื่อง (Request for proposals with consecutive negotiations) - วิธีเจรจาแบบแข่งขัน (Competitive negotiations) - วิธีการเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์แบบถดถอย (Electronic reverse auction) - วิธีการจัดซื้อจัดจ้างเฉพาะเจาะจงรายเดียว (Single-source procurement)
การคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้น	- กำหนดให้สามารถดำเนินการคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้นได้ โดยต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกในประกาศเชิญชวนและเอกสารการคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้นเพื่อให้ผู้ที่สนใจทราบ
หลักประกันซอง	- หน่วยจัดซื้อจัดจ้างสามารถกำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องยื่นหลักประกันซองได้โดยจะต้องกำหนดไว้ในเอกสารประกาศเชิญชวน ทั้งนี้ หน่วยจัดซื้อจัดจ้างจะต้องคืนหลักประกันซองทันทีในกรณีที่ <ol style="list-style-type: none"> 1) หลักประกันซองหมดอายุ 2) สัญญาจัดซื้อจัดจ้างมีผลบังคับใช้ 3) ยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้าง 4) เลิกถอนข้อเสนอก่อนวันที่กำหนดให้สิ้นสุดการยื่นข้อเสนอ
การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้าง	- หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างสามารถยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างเวลาใดก็ได้ก่อนที่จะมีการพิจารณาข้อเสนอที่ชนะการประมูล และหลังจากการพิจารณาข้อเสนอที่

ประเด็น	สาระสำคัญ
	ชนะการประมูลแล้วสามารถยกเลิกได้ในกรณีที่ผู้ที่ชนะการประมูลไม่ลงนามในสัญญาจัดซื้อจัดจ้างหรือไม่สามารถยื่นหลักประกันสัญญาตามที่กำหนด
กระบวนการ ทบทวน	- ผู้เสนอราคาสามารถร้องเรียนหรืออุทธรณ์ในกรณีที่เกิดความเสียหายหรือเดือดร้อนจากการไม่ปฏิบัติตามข้อบของกฎหมายนี้

3.2.3 ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลก (Government Procurement Agreement: GPA)

ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ขององค์การการค้าโลก (Government Procurement Agreement: GPA) เป็นความตกลงแบบพหุภาคี (Plurilateral Agreement) ซึ่งมีผลผูกพันเฉพาะประเทศ/รัฐสมาชิกขององค์การการค้าโลก (World Trade Organisation: WTO) ที่ลงนามในความตกลงเท่านั้น มิใช่ความตกลงแบบหลายฝ่าย (Multilateral Agreement) ซึ่งมีผลผูกพันประเทศ/รัฐสมาชิกทั้งหมด เหมือนอย่างความตกลงอื่นๆ ทั่วไปของ WTO โดย GPA ได้มีการลงนามร่วมกันระหว่างประเทศอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ของโลก เมื่อคราวประชุมเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย (the Uruguay Round) เมื่อปี ค.ศ. 1994 เพื่อกำหนดกรอบกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อการเปิดเสรีทางการค้าและการบริหารจัดการตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการเพิ่มการเปิดเสรีทางการค้าในด้านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มากขึ้น โดยขจัดการเลือกปฏิบัติระหว่างสินค้าและบริการของต่างชาติกับสินค้าและบริการภายในประเทศ (Non-Discrimination) และจะกำหนดกรอบว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของประเทศ/รัฐภาคีสมาชิกที่จะต้องปรับเปลี่ยนกฎหมายระเบียบ กระบวนการและแนวปฏิบัติภายในที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นไปในลักษณะที่มีการเปิดตลาดการจัดซื้อจัดจ้างระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น รวมทั้ง กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องมีความโปร่งใสมากขึ้นทั้งในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ

แต่หลังจากความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ มีผลบังคับใช้ได้ 2 ปี ประเทศ/รัฐภาคีสมาชิกได้เสนอให้มีการพิจารณาข้อบทต่างๆ ในความตกลงฯ ใหม่ เนื่องจากความไม่ครอบคลุมของข้อบท โดยการเจรจารอบใหม่แล้วเสร็จเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 2011 ทั้งนี้ ในช่วงปี ค.ศ. 2014 ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐได้มีการทบทวน ปรับปรุง และพัฒนาให้มีความทันสมัยมากขึ้น โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญที่ได้มีการเพิ่มเติม ประกอบด้วย

1) การเน้นให้มีการสนับสนุนธรรมาภิบาล (Good Governance) และการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption) ซึ่งถือเป็นวัตถุประสงค์หลักของความตกลงนี้

2) การเพิ่มมาตรการใหม่เกี่ยวกับช่วงระยะเวลาปรับตัว (Transitional measures) เพื่อเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติตามความตกลง

3) การเพิ่มความยืดหยุ่นในการสมัครเข้าเป็นประเทศ/รัฐภาคีสมาชิกความตกลง สำหรับการเพิ่มเติมในส่วนของผู้ผูกพันด้านการเปิดตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในข้อบท ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ที่มีการทบทวนและปรับปรุง ประกอบด้วย

1) การเพิ่มจำนวนหน่วยงานที่ครอบคลุมภายใต้ความตกลงมากกว่า 500 หน่วยงาน ทั้งในส่วนรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ

2) การเพิ่มโครงการสัมปทาน (Build-Operate-Transfer Concession Contract: BOT) และโครงการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) เป็นครั้งแรกของ 3 ประเทศ/รัฐภาคีสมาชิก (สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และเกาหลี)

3) การเพิ่มความครอบคลุมด้านสินค้า

4) การเพิ่มความครอบคลุมด้านบริการในเกือบทุกประเทศ/รัฐภาคีสมาชิก โดยเฉพาะการบริการด้านเทคโนโลยีทางการสื่อสาร และการบริการด้านสิ่งก่อสร้างที่ครอบคลุมทุกรัฐภาคีสมาชิกภายใต้มูลค่าขั้นต่ำที่เกี่ยวข้อง

5) บางประเทศ/รัฐภาคีสมาชิกได้มีการปรับลดมูลค่าขั้นต่ำของโครงการที่จะครอบคลุมตามความตกลง ได้แก่ อิสราเอล ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และเนเธอร์แลนด์

ซึ่งส่งผลให้มูลค่าการเปิดตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยรวมภายใต้ความตกลงฯ ทั้งสิ้นประมาณ 1.7 ล้านล้านเหรียญสหรัฐต่อปี เพิ่มขึ้นประมาณ 80,000-100,000 ล้านเหรียญสหรัฐ ทั้งนี้ ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน ค.ศ. 2014 โดยปัจจุบันมีประเทศ/รัฐภาคีสมาชิกทั้งสิ้น 43 ประเทศ/รัฐ และ 28 ประเทศ/รัฐภาคีสมาชิก ผู้สังเกตการณ์ (Observer) โดยมี 10 ประเทศ/รัฐภาคีสมาชิก WTO ที่อยู่ระหว่างกระบวนการเข้าร่วมเป็นประเทศ/รัฐภาคีสมาชิกของความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ

ตารางที่ 5 ประเทศ/รัฐภาคีสมาชิกและผู้สังเกตการณ์ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ (GPA)

ประเทศ/รัฐ ภาคีสมาชิก				
สหภาพยุโรป 28 ประเทศ ประกอบด้วย				
ออสเตรีย	เบลเยียม	เดนมาร์ก	ฟินแลนด์	ฝรั่งเศส
เยอรมนี	กรีซ	ไอร์แลนด์	อิตาลี	ลักเซมเบิร์ก
เนเธอร์แลนด์	โปรตุเกส	สเปน	สวีเดน	สหราชอาณาจักร
ไซปรัส	สาธารณรัฐเชค	เอสโตเนีย	ฮังการี	ลัตเวีย
ลิทัวเนีย	มัลตา	โปแลนด์	สาธารณรัฐสโลวาเกีย	สโลวีเนีย
บัลแกเรีย	โรมาเนีย	โครเอเชีย		
ฮ่องกง	ไอซ์แลนด์	อิสราเอล	ญี่ปุ่น	สาธารณรัฐเกาหลี
ลิกเทนสไตน์	อารูบา	นอร์เวย์	สิงคโปร์	สวิสเซอร์แลนด์
ไต้หวัน	สหรัฐอเมริกา	มอนเตเนโกร	นิวซีแลนด์	
ประเทศ/รัฐ ผู้สังเกตการณ์				
แอลเบเนีย*	อาร์เจนตินา	ออสเตรเลีย	บาร์เรน	แคเมอรูน
ชิลี	จีน*	โคลอมเบีย	จอร์เจีย*	อินเดีย
อินโดนีเซีย	จอร์แดน*	สาธารณรัฐคิริบาส*	มาเลเซีย	มอลโดวา*
มองโกเลีย	ยูเครน*	เวียดนาม	โอมาน*	ปานามา
รัสเซีย	ซาอุดีอาระเบีย	ศรีลังกา	ทาจิกิสถาน	สาธารณรัฐมาเซโดเนีย
ตุรกี				
* อยู่ระหว่างการเจรจาเข้าร่วมเป็นประเทศ/รัฐภาคีสมาชิก GPA				

ที่มา: http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm

ตารางที่ 6 สารสำคัญของข้อบทความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ (GPA)

ประเด็น	สาระสำคัญ
หลักการทั่วไป	- หลักการพื้นฐานของความตกลง ได้แก่ การไม่เลือกปฏิบัติ เปิดเผย เป็นธรรม หลักความโปร่งใส หลีกเลี่ยงความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมและป้องกันการคอร์รัปชัน
การเปิดเผยข้อมูล	- กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมาย กฎระเบียบหรือข้อกำหนดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึง คำวินิจฉัย การพิจารณาคดีด้านปกครอง รูปแบบสัญญามาตรฐาน และแผนการจัดซื้อจัดจ้าง ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์และเอกสารที่เผยแพร่อย่างกว้างขวางและเพื่อให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย
วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง	วิธีการจัดซื้อจัดจ้างประกอบด้วย <ul style="list-style-type: none"> - วิธีเสนอราคาแบบเปิด (Open tendering) - วิธีเสนอราคาแบบคัดเลือก (Selective tendering) - วิธีเสนอราคาแบบจำกัด (Limited tendering)
เงื่อนไขในการเข้าร่วม	หน่วยจัดซื้อจัดจ้างสามารถกำหนดเงื่อนไขในการเข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งการประเมินคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมการเสนอราคาดูจากความสามารถด้านการเงิน ด้านการค้าและด้านเทคนิค โดยเงื่อนไขจะต้องกำหนดและเผยแพร่ไว้ในประกาศหรือเอกสารการประมูล และอาจกำหนดไม่ให้ผู้ประกอบการดังต่อไปนี้เข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้าง <ul style="list-style-type: none"> - ล้มละลาย - เปิดเผยข้อมูลที่เป็นเท็จ - มีผลการดำเนินงานที่ผิดพลาดและไม่มีประสิทธิภาพจากการดำเนินงานตามสัญญาครั้งก่อนๆ - มีคำพิพากษาตัดสินว่ากระทำความผิดทางอาญาอย่างร้ายแรง - มีการประพฤติ ปฏิบัติที่ผิดต่อวิชาชีพ หรือการละเลยหรือหลีกเลี่ยงภาษี
การคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้น	- กำหนดให้สามารถดำเนินการคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้นได้ โดยต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกในประกาศเชิญชวนและเอกสารการคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้นเพื่อให้ผู้ที่สนใจทราบ
กระบวนการทบทวน	ผู้เสนอราคาสามารถร้องเรียนหรืออุทธรณ์ในกรณีที่ <ul style="list-style-type: none"> - มีการฝ่าฝืนข้อบทตามความตกลงนี้ - มีการไม่ปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ ภายใต้ความตกลงนี้ หากผู้เสนอราคาไม่มีสิทธิในการโต้แย้งโดยตรงภายใต้กฎหมายภายในประเทศ <p>ทั้งนี้ รัฐบาลของคู่ภาคีจะต้องสนับสนุนให้หน่วยจัดซื้อจัดจ้างและผู้เสนอราคาที่ได้โต้แย้งหาข้อสรุปโดยการปรึกษาหารือก่อน และจะต้องดำเนินการพิจารณาข้อโต้แย้งภายในระยะเวลาที่เหมาะสมและเป็นธรรมในลักษณะที่ไม่เป็นอคติกับการเข้าร่วมเสนอราคาหรือสิทธิในการทบทวนของผู้เสนอการายนั้นในอนาคต</p>

3.2.3.1 วัตถุประสงค์ของความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ

วัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ การขยายขอบเขตการค้าระหว่างประเทศให้กว้างขวางมากขึ้น รวมถึง การสร้างความเป็นธรรมและควมมีประสิทธิภาพในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว องค์การการค้าโลกจึงได้กำหนดกรอบและวิธีการเจรจาซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญเกี่ยวกับความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ไว้ 2 ประการ ดังนี้

1) การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) และการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) หมายถึง การไม่เลือกปฏิบัติต่อสินค้า บริการ ผู้ประกอบการหรือบุคคลของชาติตนเองกับของประเทศ/รัฐคู่ภาคี ซึ่งหลักการนี้ใช้หลังจากที่สินค้าหรือบริการได้ผ่านพรมแดนเข้ามาแล้ว ทั้งนี้ การเก็บภาษีศุลกากรเฉพาะสินค้าที่มาจากต่างประเทศไม่ขัดกับหลักการดังกล่าว

2) ความโปร่งใส (Transparency) และความสม่ำเสมอ (Consistency) เพื่อช่วยป้องกันการเลือกปฏิบัติและช่วยการวางแผนการดำเนินงานล่วงหน้าเป็นไปได้อย่างง่าย

3.2.3.2 ประโยชน์ในการเข้าเป็นรัฐภาคีสมาชิกความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ

ประเทศไทยมีโอกาสนในการเข้าสู่ตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่มีมูลค่าสูงถึง 1.7 ล้านล้านเหรียญสหรัฐต่อปี และมีความเป็นไปได้ที่จะมีการขยายตัวของตลาดการจัดซื้อจัดจ้างมากขึ้นในอนาคต ประกอบกับได้มีการทบทวนปรับปรุงความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐให้มีความทันสมัยและมีความยืดหยุ่นมากขึ้น ซึ่งประเทศไทยสามารถใช้ความตกลงในการช่วยผลักดันกระบวนการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อเป็นการพิสูจน์และยืนยันว่ากฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างมีความสอดคล้องกับการปฏิบัติที่ดีของนานาชาติ

3.2.4 กฎหมายและมาตรการการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศคู่ภาคี ASEAN+3 ASEAN+6

3.2.4.1 ประเทศจีน

ประเทศจีนอยู่ระหว่างการสมัครเข้าเป็นภาคีสมาชิกของความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ แต่อาจใช้เวลานานเนื่องจากกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของจีนยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยแต่เดิมจีนมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ 2 ฉบับ ได้แก่ The Law on Bid Invitation and Tendering และ The Government Procurement Law ซึ่งมีเนื้อหาที่ทับซ้อนกันอยู่ ทำให้การใช้บังคับใช้กฎหมายมีความสับสน ประกอบกับ ปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนั้น จึงได้มีการร่างกฎระเบียบฉบับใหม่ขึ้น เรียกว่า Implementing Regulations of the Government Procurement Law of the People's Republic of China ที่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2558 ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักๆ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล รวมถึงกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินงบประมาณและลดการทุจริต

คอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยการกำหนดกลไกในการเปิดเผยข้อมูลที่มีประสิทธิภาพเพื่อเพิ่มความโปร่งใสและความเป็นธรรมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ⁴

3.2.4.2 สาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลี หรือเกาหลีใต้เป็นหนึ่งในสมาชิกความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ขององค์การการค้าโลก โดยกฎหมายภายในของเกาหลีใต้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง เรียกว่า Government Procurement Act ซึ่งใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งภายใต้กฎหมายดังกล่าวไม่มีการกำหนดมูลค่าการจัดซื้อจัดจ้าง ที่เข้าข่ายว่าต้องเปิดเผยมูลไว้ แต่จะกำหนดมูลค่าไว้ใน Presidential Decree โดยจะมีการกำหนดและ เปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสม ซึ่งในปัจจุบันหากเป็นการจัดซื้อสินค้าทั่วไปจะต้องมีมูลค่าไม่ต่ำกว่า 42,000 เหรียญสหรัฐ หากเป็นสัญญาก่อสร้างมูลค่ารวมของโครงการต้องไม่ต่ำกว่า 2.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

3.2.4.3 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นหนึ่งในสมาชิกความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ขององค์การการค้าโลก โดยมีกฎหมายภายในของญี่ปุ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เรียกว่า The Accounts Law⁵ แต่อย่างไรก็ตาม ไม่มีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยเฉพาะ และสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างในส่วนท้องถิ่นก็จะมี the Local Autonomy Law ที่กำกับดูแลอยู่หน่วยงานภาครัฐแต่ละแห่งจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารสัญญาของตนเอง โดยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของญี่ปุ่นมีการใช้ระบบสมัครใจ The Voluntary Measure on Government Procurement ซึ่งให้สิทธิดีกว่าของความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ กล่าวคือผู้ประกอบการสามารถเข้าถึงตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้ง่ายขึ้น โดยกำหนดมูลค่าขั้นต่ำต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในความตกลง GPA ซึ่งมูลค่าขั้นต่ำดังกล่าว จะมีการปรับปรุงเป็นระยะในทุกๆ 2 ปี โดยจะมีการตีพิมพ์ในกิกานูเบกษา (Government's Official Gazette) ที่เรียกว่า “Kanpo” โดยมูลค่าล่าสุดได้มีการปรับปรุงเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2559⁶

3.2.4.4 ประเทศออสเตรเลีย

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของออสเตรเลียอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ Commonwealth Procurement Rules (CPRs) 2014 ซึ่งออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ภายใต้กฎหมาย Public Governance, Performance and Accountability Act 2013 (PGPA Act)⁷ โดยบังคับใช้กับการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าหรือบริการทุกประเภทเว้นแต่ที่ระบุไว้ในบทนำของ Commonwealth Procurement Rules เช่น การลงทุน การให้กู้ยืม การให้เงินช่วยเหลือ เป็นต้น

⁴ Covington & Burling LLP, China's New Regulations on Government Procurement Seek to Promote Greater Transparency [Online], 2015, Available from: https://www.cov.com/-/media/files/corporate/publications/2015/03/chinas_new_regulations_on_government_procurement_seek_to_promote_greater_transparency_english.pdf.

⁵ Kaikei ho [Accounts Law], Law No.35 of 1947, last amended by Law No.53 of 2006

⁶ Japan External Trade Organization, About Government Procurement [Online], Available from: <https://www.jetro.go.jp/en/database/procurement/procurement.html>.

⁷ ที่มา: <http://www.finance.gov.au>

โดยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐภายใต้กฎเกณฑ์ CPRs มุ่งเน้นความคุ้มค่า (Value for Money) ความโปร่งใส (Transparency) การแข่งขันอย่างเป็นธรรม และส่งเสริมการเข้าถึงโอกาสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

3.2.4.5 ประเทศนิวซีแลนด์

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของนิวซีแลนด์อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ The Principles of Government Procurement ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อเดือนกรกฎาคม 2012 โดยหลักการพื้นฐานของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ได้แก่ การวางแผนและการบริหารจัดการเพื่อผลลัพธ์ที่ดี ให้ความสำคัญเป็นธรรมกับผู้เสนอราคาทุกราย คัดเลือกผู้เสนอราคาที่เหมาะสม จัดซื้อจัดจ้างอย่างมีประสิทธิภาพ ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง

3.2.4.6 ประเทศอินเดีย

ประเทศอินเดียยังไม่เป็นภาคีสมาชิกความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลก อีกทั้งอินเดียยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นการเฉพาะ โดยหน่วยงานและกรอบกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจะอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญของอินเดีย (The Constitution of India) แต่เมื่อปี ค.ศ. 2005 กระทรวงการคลังได้ปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับการเงินทั่วไปที่เรียกว่า General Financial Rules 2005 และที่แก้ไขเพิ่มเติม 2010 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านการเงินและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและการบริหารสัญญา⁸ และเมื่อปี 2006 กระทรวงการคลังได้ออกหลักเกณฑ์ Manual providing for Procurement of Goods, Works, and Services จำนวน 3 ฉบับ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวง กรม และรัฐวิสาหกิจได้ปฏิบัติ โดยปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐในระดับ State Government ได้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปถือปฏิบัติ ทั้งนี้ นอกจากหลักเกณฑ์ซึ่งออกโดยกระทรวงการคลังดังกล่าวข้างต้น กระทรวงกลาโหมของอินเดียได้ออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทหารแยกต่างหากเรียกว่า The Defence Procurement Procedure 2008 ซึ่งใช้บังคับกับกระทรวงกลาโหม Indian Coast Guard The Defence Research Development Organisation และ Ordinance Factory Board⁹

3.3 การวิเคราะห์เปรียบเทียบสาระสำคัญของกรอบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศและการส่งเสริมให้บรรลุเป้าหมายด้านต่างๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ (โครงสร้างพื้นฐาน) ด้านสังคม (การศึกษา สวัสดิการทางสังคม) และด้านสิ่งแวดล้อม (Green Procurement) ทั้งนี้ ความคุ้มค่าและประสิทธิภาพของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจะต้องเป็นไปตามหลักการและลักษณะและวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ได้แก่ การแข่งขันที่เป็นธรรม การไม่เลือกปฏิบัติ ความโปร่งใสตรวจสอบได้

⁸ Ministry of Finance, Department of Expenditure, The General Financial Rules (GFR), Government of India.

⁹ ที่มา: <https://www.loc.gov/law/help>india..>

ความรับผิดชอบ (ต่อการตัดสินใจ) ความเสมอภาค และการป้องกันการผูกขาด นอกจากนี้ การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐยังเป็นองค์ประกอบสำคัญในการค้าระหว่างประเทศและการเข้าสู่ตลาดภาครัฐ แต่อย่างไรก็ตาม การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจะต้องประสบปัญหาความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลตลอดเวลา เช่น การให้สินบน การทุจริตคอร์รัปชัน การฮั้วประมูล ผลประโยชน์ทับซ้อน การแทรกแซงทางการเมือง หรือการใช้อำนาจในทางที่ผิด เป็นต้น (Peder Blomberg, 2558)

เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมหากประเทศไทยจะพิจารณาเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กรมบัญชีกลางในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแลเรื่อง การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ จึงได้มีการเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ เช่น โดยจะต้องมีการรวบรวมข้อมูลและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และเปรียบเทียบความตกลงระหว่างประเทศกับกฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย และกฎระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาเตรียมปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบภายในให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล และเป็นการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับข้อเรียกร้องของประเทศคู่เจรจาความตกลงการค้าเสรีอื่นๆ ในการเจรจาเปิดตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในอนาคต ทั้งนี้ การวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยกับความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ขององค์การการค้าโลก ได้มีการพิจารณาประเด็นหลักๆ ที่สำคัญ ดังนี้

3.3.1 หลักการพื้นฐานของการจัดซื้อจัดจ้าง

หลักการพื้นฐานของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการเปิดเผย (openness) หลักความโปร่งใส (transparency) โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลการประกวดราคาเป็นการทั่วไป พร้อมทั้งเปิดเผยกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องและจะต้องจัดให้มีกระบวนการประกวดราคาที่โปร่งใส เป็นธรรมและตรวจสอบได้ โดยผู้ที่ถูกกระหนาบสิทธิสามารถคัดค้านได้ นอกจากนี้ ยังมีหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) และหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้ค้าหรือผู้เสนอราคาต่างชาติแตกต่างไปจากผู้ค้าหรือผู้เสนอราคาในประเทศ และจะต้องปฏิบัติต่อบริษัทหรือผู้ค้าที่จดทะเบียนจัดตั้งในประเทศอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะมีส่วนผู้ถือหุ้นเป็นชาวต่างชาติหรือไม่ ทั้งนี้ รวมถึงการไม่เลือกปฏิบัติต่อสินค้าและบริการไม่ว่าจะมีแหล่งกำเนิดจากที่ใด

ภายใต้กฎหมายและกฎระเบียบของไทยได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนว่าการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการเปิดเผยและหลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ตัวอย่างเช่น การกำหนดให้ส่วนราชการต้องเผยแพร่ข่าวสารการประกวดราคาในสื่อต่างๆ หรือการส่งสำเนาสัญญาเกินหนึ่งล้านบาทให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและกรมสรรพากรภายในสามสิบวัน นับตั้งแต่วันทำสัญญา แต่เดิมในระเบียบพัสดุฯ ปี 35 อาจมีบทบัญญัติบางส่วนที่ขัดต่อหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) และหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) เช่น การกำหนดให้ใช้พัสดุที่ผลิตในประเทศและกิจการของคนไทย รวมถึง การส่งเสริมการจ้างที่ปรึกษาไทย การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีกรณีพิเศษ การกำหนดให้หน่วยงานราชการจะต้องจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ (ที่ไม่ใช่ยา) จากองค์การเภสัชกรรม ประกอบกับมีลักษณะขัดแย้งกับกฎแหล่งกำเนิดสินค้า (rule of origin) ของความตกลง GPA ที่ไม่อนุญาตให้นำกฎแหล่งกำเนิดสินค้าที่แตกต่างไปจากกฎแหล่งกำเนิดสินค้าขององค์การการค้าโลก มาใช้เป็นเกณฑ์ซึ่งจะทำให้กลายเป็น

เครื่องมือในการกีดกันการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับหลักปฏิบัติสากล และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติหรือกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ จึงไม่มีกำหนดประเด็นต่างๆ ไว้ใน พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างฯ

3.3.2 วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง

วิธีการจัดซื้อจัดจ้างของความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ประกอบด้วย 3 วิธี ได้แก่ (1) การเสนอราคาแบบเปิด (Open Tendering) เป็นวิธีการเสนอราคาที่มีการแข่งขันมากที่สุดโดยให้ผู้เสนอราคาทุกรายที่สนใจสามารถยื่นข้อเสนอได้ (2) การเสนอราคาแบบคัดเลือก (Selective Tendering) โดยจะเชิญเฉพาะผู้เสนอราคาที่ผ่านมาการคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้นแล้ว และ (3) การเสนอราคาแบบจำกัด (Limited Tendering) เป็นการเชิญให้ผู้เสนอราคาจำนวนน้อยรายยื่นข้อเสนอในกรณีที่เป็นตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เช่น มีความจำเป็นเร่งด่วน

สำหรับวิธีการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยตามระเบียบพัสดุฯ 35 มี 6 วิธี ได้แก่ (1) วิธีตกลงราคา (2) วิธีสอบราคา (3) วิธีประกวดราคา (4) วิธีพิเศษ (5) วิธีกรณีพิเศษ (6) วิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ จะเห็นได้ว่า วิธีการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทยแตกต่างจากกรอบวิธีการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐอย่างมีนัยสำคัญ โดยความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐจะกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามรูปแบบและเงื่อนไขในการจัดซื้อจัดจ้าง โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเปิดโอกาสให้ผู้เสนอราคาเข้าร่วมเสนอราคาโดยเปิดเป็นการทั่วไป หรือเปิดให้เฉพาะผู้ที่ผ่านมาการคัดเลือก หรือเฉพาะรายในกรณีที่จำเป็น เร่งด่วนและฉุกเฉิน แต่สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย การเลือกใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างจะใช้มูลค่าการจัดซื้อจัดจ้างเป็นสำคัญ และมีเงื่อนไขอื่นๆ ตามที่ระเบียบพัสดุฯ กำหนดไว้ในแต่ละวิธี ดังนั้น เพื่อให้เกิดความสอดคล้องในวิธีการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทยกับสากล ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ จึงได้กำหนดให้มีวิธีการจัดซื้อจัดจ้างเพียง 3 วิธี ได้แก่ วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป วิธีคัดเลือก และวิธีเฉพาะเจาะจง

3.3.3 มูลค่าขั้นต่ำของการจัดซื้อจัดจ้าง

ขอบเขตการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ มีการกำหนดมูลค่าขั้นต่ำของการจัดซื้อจัดจ้างที่แต่ละประเทศเจรจาต่อรองกันไว้ ซึ่งโดยทั่วไปกำหนดมูลค่าขั้นต่ำ ดังนี้

ตารางที่ 7 มูลค่าขั้นต่ำของการจัดซื้อจัดจ้างภายใต้ความตกลง GPA

หน่วย: Special Drawing Right (SDR)

	รัฐบาลกลาง	รัฐบาลท้องถิ่น	หน่วยงานอื่นๆ
การซื้อสินค้า	130,000	200,000	400,000
การจ้างบริการ			
งานก่อสร้าง	5,000,000		

หมายเหตุ: 1 SDR เท่ากับ 46.15 บาท อัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2558

สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยไม่มีการกำหนดมูลค่าขั้นต่ำในการจัดซื้อจัดจ้าง แต่ภายใต้ระเบียบพัสดุฯ ปี 2535 ได้ใช้มูลค่าการจัดซื้อจัดจ้างเป็นตัวกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น หากการจัดซื้อจัดจ้างหรืองานก่อสร้าง มีมูลค่ามากกว่า 2 ล้านบาท ไม่ว่าจะดำเนินการโดยส่วนราชการส่วนกลาง รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องใช้วิธีการประกวดราคาโดยใช้วิธีการอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

ตารางที่ 8 มูลค่าการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามระเบียบพัสดุฯ 35

วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง	วงเงิน
วิธีตกลงราคา	ไม่เกิน 100,000 บาท
วิธีสอบราคา	เกิน 100,000 แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท
วิธีประกวดราคา	เกิน 2,000,000 บาท
วิธีพิเศษ	เกิน 100,000 บาท
วิธีกรณีพิเศษ	ไม่ได้กำหนดวงเงิน
วิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์	เกิน 2,000,000 บาท

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในระดับสากล พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ ได้กำหนดรูปแบบวิธีการจัดซื้อจัดจ้างให้สอดคล้องกับสากลโดยใช้รูปแบบการจัดซื้อจัดจ้างเป็นตัวกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างแทนมูลค่าของการจัดซื้อจัดจ้าง

3.3.4 การเผยแพร่ข้อมูล

ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ กำหนดให้ประเทศ/รัฐภาคีสมาชิกต้องเผยแพร่ข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง วิธีปฏิบัติ ประกาศข่าวเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ผลการจัดซื้อจัดจ้าง เรื่องร้องเรียน ผลการพิจารณาข้อร้องเรียน และกำหนดให้ทำการสรุปเอกสารการเชิญชวนเข้าร่วมการประกวดราคาเป็นภาษาทางการขององค์การการค้าโลกอย่างน้อย 1 ภาษา เช่น ภาษาอังกฤษ ภาษาฝรั่งเศส ภาษาสเปน เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยกฎหมายและระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย กรมบัญชีกลางทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องผ่านทางเว็บไซต์ www.gprocurement.go.th ซึ่งปัจจุบันเผยแพร่เป็นภาษาไทยเพียงภาษาเดียว ประกอบกับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ ได้กำหนดไว้ในหมวด 4 เรื่อง องค์การสนับสนุนดูแลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ว่าให้กรมบัญชีกลางมีหน้าที่ในการดูแลและพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ และการประกาศเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางเพื่อให้สาธารณชนสามารถเข้ามาตรวจสอบได้ รวมทั้งจัดทำฐานข้อมูลราคาอ้างอิงของพัสดุ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุนั้น และให้เผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง

3.3.5 การคัดค้านหรือร้องเรียน

ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ได้กำหนดวิธีการคัดค้านหรือร้องเรียนไว้อย่างชัดเจน โดยให้ผู้ที่ต้องการคัดค้านร้องเรียนต่อหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างเพื่อทำการเจรจาหารือร่วมกันก่อน และหากในกรณีที่ไม่สามารถเจรจาทกลงกันได้ รัฐจะต้องจัดให้มีหน่วยงานทางด้านการปกครองหรือศาลทำหน้าที่พิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงและทำการตัดสินต่อไป และต้องกำหนดมาตรการเร่งด่วนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายต่อผู้คัดค้าน เช่น การสั่งระงับการจัดซื้อจัดจ้างชั่วคราว หรือสั่งชดเชยค่าเสียหายให้ผู้คัดค้าน

สำหรับประเทศไทย แต่เดิมไม่มีการระบุนกระบวนการคัดค้านไว้ แต่โดยส่วนใหญ่จะมีการกำหนดไว้ในเอกสารการประกวดราคา ว่าผู้คัดค้านอาจร้องเรียนต่อหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างก่อน และหากตกลงกันไม่ได้ก็ดำเนินการยื่นเรื่องต่อหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไปแล้วแต่กรณี เช่น ยื่นเรื่องขอให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย ตาม พ.ร.บ. วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากคำสั่งของหน่วยงานราชการในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างหรือการประกวดราคาถือเป็นคำสั่งทางปกครอง หรือในกรณีทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐหรือทำนอกเหนือกรอบอำนาจโดยเจ้าพนักงานของรัฐให้ถือเป็นความผิดทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการหรือตามกฎหมายเฉพาะของส่วนราชการ สำหรับโทษทางอาญาหรือทางแพ่งไม่มีกำหนดไว้ในระเบียบพัสดุฯ แต่ในทางปฏิบัติหากมีความผิดให้เป็นที่ไปตามประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ในส่วนของความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการให้เป็นที่ไปตาม พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ หากเป็นกรณีการสมยอมราคาก็ให้เป็นที่ไปตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตาม ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการร้องเรียนไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดกลไกการร้องเรียนของผู้ประกอบการที่เข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐไว้ 2 ระดับ คือ ต่อหน่วยงานของรัฐนั้นๆ และหากไม่พอใจก็ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณา อุทธรณ์และข้อร้องเรียนได้ พร้อมทั้ง ได้มีการกำหนดโทษทางอาญาเพิ่มเติมสำหรับเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ที่ละเว้นไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ นี้ โดยมีระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1-10 ปี ปรับ 40,000-400,000 บาท โดยให้ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนการกระทำ ความผิดต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน

3.3.6 การให้แต้มต่อชดเชย

โดยหลักการแล้ว ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ห้ามไม่ให้ประเทศ/รัฐภาคีสมาชิกใช้วิธีการให้แต้มต่อชดเชย (Offset) ยกเว้นกรณีสำหรับประเทศกำลังพัฒนาในช่วงเปลี่ยนผ่าน (Transitional Period) เพื่อดำเนินการตามความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ

สำหรับประเทศไทย แต่เดิมไม่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงเรื่องการให้แต้มต่อชดเชยไว้อย่างชัดเจน แต่มีการแฝงไว้ในเรื่องการให้การสนับสนุนให้หน่วยงานราชการใช้พัสดุที่ผลิตในประเทศหรือเป็นกิจการของคนไทย หรือให้โอกาสหน่วยงานราชการสามารถต่อรองราคาให้ผู้ประกอบการไทย หรือผู้ประกอบการที่เสนอราคาผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในประเทศไทยสามารถเสนอราคาสูงกว่าผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในต่างประเทศหรือผู้ประกอบการต่างประเทศได้ รวมถึง ในกรณีการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่มีการกำหนดสิทธิพิเศษกับองค์การเภสัชกรรม โดยกำหนดให้ส่วนราชการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่มีชื่อยา

จากองค์การเภสัชกรรมด้วยวิธีกรณีพิเศษ แต่ทั้งนี้ราคายาที่องค์การเภสัชกรรมจำหน่ายต้องไม่สูงกว่า ร้อยละ 3 ของราคากลางยาชื่อสามัญเดียวกัน (generic name) ที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด แต่ ประเด็นต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นไม่มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ

3.4 ธรรมชาติในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ได้จัดอันดับการรับรู้เกี่ยวกับประเด็นปัญหาคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ โดยใช้ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI) ซึ่งเป็นการสำรวจระดับความรู้สึก/การรับรู้ของกลุ่มตัวอย่าง ต่อปัญหาคอร์รัปชันในประเทศนั้นๆ โดยข้อมูลที่ใช้ในการจัดทำดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน เป็น ข้อมูลจากการสำรวจของแหล่งข้อมูล อาทิ สำนักโพลล์ต่างๆ หน่วยงานวิจัยที่มีชื่อเสียง และสถาบัน/ องค์การระหว่างประเทศอิสระซึ่งเป็นที่ยอมรับทั่วโลกแตกต่างกันไปในแต่ละปี เช่น Economist Intelligence Unit สำนักแกลลัปโพลล์ สถาบันเพื่อการพัฒนาการบริหารจัดการ IMD ที่ปรึกษา ความเสี่ยงทางธุรกิจและทางการเมือง World Bank World Economic Forum หน่วยงานใน องค์การสหประชาชาติ เป็นต้น โดยในปี พ.ศ. 2558 ผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ประเทศไทยได้คะแนน 38 คะแนนจากคะแนนเต็ม 100 คะแนน อยู่อันดับที่ 76 จาก 168 ประเทศทั่วโลก และเป็นอันดับที่ 3 ในกลุ่มประเทศอาเซียนรอง จากประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย¹⁰

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่สำคัญถึงแม้ระดับความรุนแรงจะแตกต่างกันไปใน แต่ละประเทศ โดยกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นจุดที่มีความเสี่ยงสูงต่อการทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมเชิงพาณิชย์จำนวนมาก ทำให้มีผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วน ภาครัฐและภาคเอกชน จึงมีแนวโน้มที่ก่อให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์ การฮั้วประมูล¹¹ ปัญหาการ ทุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนับเป็นปัจจัยเสี่ยงที่สำคัญต่อการใช้จ่ายเงิน งบประมาณภาครัฐ ซึ่งจะทำให้ต้นทุนในการดำเนินโครงการสูงเกินความเป็นจริง บั่นทอน ประสิทธิภาพและกลไกการแข่งขันในตลาด รวมทั้ง คุณธรรมและจรรยาบรรณของสังคมในภาพรวม ดังนั้น การทุจริตคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ สังคมและทางการเมือง โดย ในทางเศรษฐกิจการคอร์รัปชันจะเป็นตัวถ่วงในการพัฒนาและอุปสรรคต่อการลงทุน ในด้านสังคม การคอร์รัปชันจะสร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างชนชั้นและก่อให้เกิดการแบ่งแยกของสังคม และในทาง การเมืองการคอร์รัปชันจะบั่นทอนคุณภาพของประชาธิปไตยและผลการดำเนินงานของรัฐบาลและ ส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือต่อสถาบันการเมืองและรัฐบาล¹²

รูปแบบวิธีการหรือขั้นตอนของการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมีความ หลากหลาย แต่สามารถแบ่งเป็นกลุ่มใหญ่ๆ ได้ตามช่วงเวลาของการดำเนินโครงการ ได้แก่ ช่วงก่อน

¹⁰ Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2015* [Online], Available from: <http://www.transparency.org/cpi2015/results>.

¹¹ Integrity in Public Procurement, *Good Practice from A to Z*, OECD, 2007.

¹² Conflict-of-Interest Policies and Practices in Nine EU Members States: A Comparative Review, SIGMA Paper No.36, 2006.

การประมูล ได้แก่ การลือคสเปคเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อผู้เข้าร่วมประมูลบางราย การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อเลือกผู้มีสิทธิเข้าร่วมประมูล การกำหนดราคากลางที่สูงเกินจริง การฮั้วประมูล หรือการสมยอมราคา เป็นต้น และช่วงหลักการประมูล ได้แก่ การแก้ไขแบบ การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไข การเพิ่ม/ลดปริมาณหรือคุณภาพ การสมรู้ร่วมคิด การส่งงานล่าช้าทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ การเรียกรับผลประโยชน์จากเจ้าหน้าที่ เป็นต้น¹³

3.5 ผลกระทบการเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

จากการศึกษาทั่วไปพบว่า ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้มีการเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เนื่องจากการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐถือเป็นกลไกสำคัญที่รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาจะใช้ในการช่วยเหลือผู้ประกอบการหรือผู้ผลิตในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการสนับสนุนให้มีการใช้วัตถุดิบภายในประเทศ หรือการช่วยเหลืออุตสาหกรรมภายในบางประเภท ตลอดจนกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศ และจากผลการเปรียบเทียบประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ จะเห็นได้ว่า กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยบางส่วนยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ดังนั้น หากประเทศไทยจะเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอาจส่งผลกระทบต่อประเทศไทยไม่ใช่น้อย โดยสามารถแยกผลกระทบได้ดังนี้

3.5.1 ผลกระทบต่อภาครัฐ

สำหรับประเทศกำลังพัฒนา การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐถือเป็นกลไกหลักสำคัญที่รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาจะใช้ในการช่วยเหลือผู้ประกอบการหรือผู้ผลิตภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศ หรือการช่วยเหลืออุตสาหกรรมภายในประเทศบางประเภท ตลอดจนใช้เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศ สำหรับประเทศไทย ถึงแม้ว่ากฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยจะไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าห้ามไม่ให้นักลงทุนหรือผู้ประกอบการต่างประเทศเข้ามาประมูลงานได้ แต่โดยส่วนใหญ่ก็มักจะมีการระบุไว้ในขอบเขตของงาน ว่าการเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ จะส่งผลให้รัฐบาลต้องกำหนดกลไกในการแข่งขันที่เป็นธรรมและเปิดกว้าง โดยเฉพาะในประเด็นเรื่อง การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) ที่จะต้องปฏิบัติกับผู้ประกอบการของคู่ภาคีเช่นเดียวกับที่ปฏิบัติกับผู้ประกอบการไทย รวมทั้ง จะต้องปฏิรูปกฎระเบียบและระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยจะต้องเน้นความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอย่างทั่วถึงและสามารถเข้าถึงได้โดยทั่วไป การกำหนดเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกที่เหมาะสม การประกาศผลการจัดซื้อจัดจ้าง และผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนต่างๆ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หากมองในภาพรวมของทั้งประเทศ การเปิดเสรีให้ผู้ประกอบการต่างประเทศเข้ามาแข่งขันในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยได้ อาจส่งผลดีต่อรัฐบาลไทย เพราะจะทำให้ภาครัฐในฐานะผู้จัดซื้อจัดจ้างได้ประโยชน์ในสินค้าหรือบริการในราคาที่ถูกลงและใน

¹³ มานะ นิมิตรมงคล, ดร., การป้องกันคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย), 2559).

คุณภาพที่ใกล้เคียงกันหรืออาจจะดีกว่า เนื่องจากมีการแข่งขันที่มากขึ้น ทั้งในด้านความหลากหลายของสินค้าและต้นทุนของสินค้า ทำให้รัฐอาจสามารถประหยัดงบประมาณแผ่นดินลงได้และสามารถกำหนดวิธีการใช้จ่ายเงินงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ประกอบกับส่งผลให้ประเทศไทยสามารถเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้สูงขึ้น และส่งผลให้มีการพัฒนาภาวะเปรียบเทียบในด้านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยเน้นกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความโปร่งใส เป็นธรรมและตรวจสอบได้ ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันหรือการฮั้วประมูลได้

3.5.2 ผลกระทบต่อภาคเอกชน/ผู้ประกอบการ

หากประเทศไทยมีการเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ผู้ประกอบการไทยอาจเสียเปรียบผู้ประกอบการต่างประเทศในหลายๆ ด้าน เช่น ด้านเงินทุน หรือด้านเทคโนโลยี เนื่องจากผู้ประกอบการไทยส่วนใหญ่จะรับงานประมูลในโครงการที่ไม่มีขนาดใหญ่และไม่ได้อาศัยเทคโนโลยีขั้นสูงที่มีความซับซ้อน ดังนั้น หากต้องการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ประกอบการธุรกิจก่อสร้างรายย่อยของไทย จำเป็นต้องกำหนดมูลค่าขั้นต่ำของโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่จะอยู่ภายใต้การเปิดตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจะต้องสูงในระดับหนึ่ง เพื่อแยกตลาดสำหรับผู้ประกอบการรายย่อยและผู้ประกอบการต่างประเทศ ก็อาจทำให้ผู้ประกอบการไทยได้รับผลกระทบไม่มากนัก

ทั้งนี้ หากมองถึงผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการไทยจะได้รับจากการเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ผู้ประกอบการไทยอาจจะยังไม่ได้รับประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากผู้ประกอบการไทยส่วนใหญ่ยังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะเข้าไปแข่งขันในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพร้อมด้านเงินทุนและเทคโนโลยี ประกอบกับการกำหนดมูลค่าขั้นต่ำของประเทศคู่ภาคีมีมูลค่าค่อนข้างสูง ทำให้ผู้ประกอบการไทยซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ไม่สามารถตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศอื่นๆ ได้อีกทั้งความต้องการสินค้าและเทคโนโลยีในระดับสูง ซึ่งผู้ประกอบการไทยอาจจะไม่มีความสามารถเพียงพอ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในเรื่องของการอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ เพื่อการออกไปแข่งขันในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการรับรองเอกสาร การวางเงินประกัน การทำสัญญา ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายภาวะเปรียบเทียบด้านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และด้านภาษีอากร เป็นต้น

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

ผู้เขียนเห็นว่า การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยในภาพรวม เนื่องจากภาครัฐใช้งบประมาณจำนวนมากในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อการได้มาซึ่งการบริการ สาธารณะด้านต่างๆ เช่น ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐาน และด้านความมั่นคง เป็นต้น โดยมูลค่าประมาณการงบประมาณที่ใช้ไปในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในแต่ละปีอยู่ในระดับร้อยละ 5-15 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ดังนั้น ภาครัฐจำเป็นต้องมีการวางแผนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยความเหมาะสม มีประสิทธิภาพและตรวจสอบได้ เพื่อส่งเสริมการเจริญเติบโตและกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศให้เติบโตอย่างเหมาะสมและยั่งยืน

สำหรับปัญหาอุปสรรคในการเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย คือ ความเสียเปรียบด้านเทคโนโลยี และต้นทุนในการแข่งขันไม่ว่าจะเป็นในกรณีที่ผู้ประกอบการต่างประเทศเข้ามาในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย หรือการที่ผู้ประกอบการไทยออกไปแข่งขันในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ขนาดของโครงการจัดซื้อจัดจ้างมีขนาดใหญ่หรือมีมูลค่าสูง ทำให้ผู้ประกอบการไทยที่ส่วนใหญ่มีทุนไม่มาก ทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการต่างประเทศได้ รวมทั้ง ยังมีต้นทุนในการว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อจัดเตรียมข้อเสนอและเอกสารประกวดราคาเพื่อยื่นประมูล และต้องมีการรับรองและแปลเอกสารซึ่งถือเป็นรายจ่ายที่ค่อนข้างสูง นอกจากนี้ ผู้ประกอบการไทยยังขาดความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและแนวทางปฏิบัติในการจัดซื้อจัดจ้างที่ใช้ในประเทศคู่สัญญา อุปสรรคทางด้านการเงินในการวางหลักประกันจากธนาคารที่มักจะมีมูลค่าสูง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เกี่ยวกับผลกระทบจากการเปิดตลาดการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียน+3 และอาเซียน+6 จะเห็นได้ว่าการเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอาจก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบกับภาคเอกชนไทย แต่หากมองในภาพรวมของประเทศการเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจะทำให้ภาครัฐอาจสามารถประหยัดงบประมาณเนื่องจากมีผู้เข้าร่วมเสนอราคาจากต่างประเทศเข้ามาทำให้เกิดการแข่งขันที่มากขึ้น รวมถึง เกิดความหลากหลายของสินค้าและบริการ ในทางกลับกันผู้ประกอบการไทยจะได้รับโอกาสและช่องทางในการเข้าสู่ตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของต่างประเทศที่กว้างขวางขึ้น เป็นการขยายแนวทางในการพัฒนาธุรกิจ โดยภาครัฐจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือและทำงานร่วมกับภาคเอกชนเพื่อให้สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการต่างประเทศหรือเข้าไปแข่งขันในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของต่างประเทศได้

ทั้งนี้ จากการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยกับกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างระหว่างประเทศ จะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้มี

การพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างมาโดยตลอด เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และล่าสุดประเทศไทยได้ปรับลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทยจากระดับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นพระราชบัญญัติ และมีการปรับข้อกำหนดบางประการให้สอดคล้องกับหลักปฏิบัติสากล

โดยพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ได้มีการกำหนดหลักการพื้นฐานของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่สอดคล้องกับหลักการสากลที่ประกอบด้วย การเปิดเผยโปร่งใส เป็นธรรม และการไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้ง ได้มีการกำหนดให้ภาคประชาชนและผู้ประกอบการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้ ไม่ที่จะเป็นการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) เพื่อเปิดโอกาสให้ร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อตรวจสอบและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ประกอบกับมีการกำหนดองค์กรหรือหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่สนับสนุนและกำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ ได้แก่ กรมบัญชีกลาง เพื่อทำหน้าที่ในการดูแลและพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ การประกาศเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง เพื่อให้สาธารณชนสามารถเข้ามาตรวจสอบได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีและนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) ของรัฐบาล

4.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ผู้เขียนเห็นว่า จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบประเด็นตามกรอบแนวคิด The Four Pillar Approach ของธนาคารโลก (World Bank) ร่วมกับคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือด้านการพัฒนาขององค์กรเพื่อการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-Operation and Development–Development Assistance Committee: OECD-DAC) เพื่อศึกษาความพร้อมของประเทศไทยในการเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ พร้อมทั้ง การศึกษารอบแนวคิดด้านการกำกับดูแลกิจการ ธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ รวมถึง นโยบายที่สำคัญๆ ของรัฐบาล เพื่อใช้ประกอบการพิจารณากำหนดแนวทางในการเตรียมความพร้อมในการเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

4.2.1 การเตรียมการด้านกฎหมายและแนวทางปฏิบัติ

ประเทศไทยจะต้องมีการเตรียมการด้านกฎหมายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐภายในประเทศ โดยศึกษา วิเคราะห์และตรวจสอบดูว่ากฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติใดที่มีความขัดแย้งกับกรอบกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่ปฏิบัติกันอยู่ในระดับสากล เพื่อจะได้นำไปสู่การปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงให้มีความสอดคล้องกัน เช่น จะต้องมีการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้ให้ครอบคลุมทุกหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้มีความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และมีการกำหนดบทบัญญัติด้านกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและการอุทธรณ์ด้านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้ชัดเจน รวมทั้ง จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ และแบบฟอร์มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นการเตรียมการรองรับผู้ประกอบการต่างชาติที่จะเข้าร่วมเสนอราคาที่ใช้เงื่อนไขเรื่องขอบเขตความครอบคลุม

4.2.2 การเตรียมการด้านองค์กรรองรับ

ทั้งนี้ จากผลการศึกษาข้างต้นจะเห็นว่ากฎหมายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยจะกำหนดผู้รับผิดชอบการดำเนินงานในด้านต่างๆ ในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เนื่องจากคณะกรรมการไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล ดังนั้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานด้านการเตรียมการด้านองค์กรรองรับการเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประเทศไทยควรมีการเตรียมการจัดตั้งองค์กรที่เป็นนิติบุคคลและมีอำนาจทางกฎหมายเพื่อกำกับดูแลการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และควรมีการพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานทางปกครองหรือศาลที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง เพื่อทำหน้าที่รับเรื่องคัดค้านหรือข้อร้องเรียน และระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ประกอบกับการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลด้านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐทั้งหมด โดยจัดหมวดหมู่สินค้า บริการ งานก่อสร้างตามหลักเกณฑ์สากล และจัดให้มีระบบติดตามตรวจสอบการประกาศเชิญชวนการจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนจัดให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจากเว็บไซต์ e-procurement ของกรมบัญชีกลางกับเว็บไซต์ของหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ และที่สำคัญจะต้องมีการพัฒนาเส้นทางอาชีพ (career path) ของบุคลากรด้านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และผลักดันให้การจัดซื้อจัดจ้างเป็นวิชาชีพเทียบเคียงกับวิชาชีพอื่นๆ เช่น นักบัญชี หรือนักกฎหมาย เพื่อดึงดูดให้ผู้มีความสามารถสนใจเข้าสู่วิชาชีพนี้เพิ่มมากขึ้น

4.2.3 การส่งเสริมผู้ประกอบการไทยให้มีศักยภาพในการแข่งขัน

ประเทศไทยควรให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดแนวทางและท่าทีในการเจรจาเพื่อเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ รวมทั้ง ได้รับความประโยชน์จากการเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งภาครัฐควรมีการกำหนดนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนที่มีศักยภาพในการแข่งขันเข้าร่วมแข่งขันประมูลงานในต่างประเทศ โดยจัดให้มีการฝึกอบรมผู้ประกอบการและบุคลากรของรัฐให้มีความรู้ความเข้าใจในโครงสร้างและระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศคู่ภาคี ตลอดจนสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน และส่งเสริมให้ธนาคารของรัฐให้สินเชื่อและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการที่สนใจเข้าร่วมการประกวดราคาในต่างประเทศ พร้อมทั้ง จัดให้มีศูนย์ข้อมูลโอกาสทางธุรกิจในตลาดจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในต่างประเทศให้กับผู้ประกอบการไทยที่สนใจ

4.2.4 การกำหนดมาตรการลดผลกระทบด้านลบ

การเปิดตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอาจส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการภายในประเทศบางกลุ่ม เช่น ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ดังนั้น ภาครัฐจึงจำเป็นต้องศึกษาและวิเคราะห์เพื่อกำหนดระยะเวลาปรับตัวสำหรับผู้ประกอบการในแต่ละสาขา เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้กับภาคเอกชนไทยหากต้องมีการเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และจะต้องมีการกำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาผลกระทบดังกล่าว เช่น กำหนดนโยบายในการส่งเสริมและสนับสนุนผู้ประกอบการเพื่อให้สามารถพัฒนาขีดความสามารถเพื่อเข้าร่วมการแข่งขันในต่างประเทศหรือแข่งขันกับผู้ประกอบการต่างประเทศที่สนใจเข้าร่วมเสนอราคาภายในประเทศ ในขณะที่เดียวกันจะต้องมีการกำหนดมาตรการเยียวยากลุ่มผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบด้านลบ

จากการเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิค และการฝึกอบรมกับผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบทางลบจากเปิดเสรีตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

บรรณานุกรม

หนังสือ

- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. โครงการศึกษาผลกระทบจากการเปิดตลาดการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียน+3 และอาเซียน+6 และแนวทางการเจรจาที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2555.
- กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง. การศึกษารายละเอียดกระบวนการเข้าร่วมภาคีความตกลง การจัดซื้อโดยรัฐในองค์การการค้าโลกของประเทศไทย. ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์, 2552.
- _____. โครงการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์การเข้าเป็นสมาชิกความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อโดยรัฐในองค์การการค้าโลกของประเทศไทย. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2552.
- มานะ นิมิตมงคล, ดร. การป้องกันคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน. องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย), 2559.
- Peder Blomberg, UNDP Consultant. “Mitigating Risk to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations”. การประชุมชี้แจงร่างแนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ, UNDP (7 มกราคม 2558).

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.set.or.th>.
- ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.gprocurement.go.th>.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.ftadigest.com>.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). สรุปหลักเกณฑ์ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.led.go.th/ethics/content/pdf/sumgg.pdf>.
- สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เอกสารวิชาการ Academic Focus เรื่อง เศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy): นโยบายขับเคลื่อนเศรษฐกิจใหม่. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.parliament.go.th/library>
- Asian Development Bank. [Online]. Available from: <http://www.adb.org/publications/asean-corporate-governance-scorecard-country-reports-and-assessment-2013-2014>.
- Australian Government Depart of Finance. [Online]. Available from: <http://www.finance.gov.au>.

- Covington & Burling LLP. China's New Regulations on Government Procurement Seek to Promote Greater Transparency. [Online]. 2015. Available from: https://www.cov.com/-/media/files/corporate/publications/2015/03/chinas_new_regulations_on_government_procurement_seek_to_promote_greater_transparency_english.pdf.
- Daniel Kaufmann & Aart Kraay, Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?. [Online]. Available from: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/wps4370.pdf>.
- Japan External Trade Organization. About Government Procurement. [Online]. Available from: <https://www.jetro.go.jp/en/database/procurement/procurement.html>.
- Library of Congress. Research & Reports. [Online]. Available from: <https://www.loc.gov/law/help>india>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. Development Co-operation Directorate (DCD-DAC). [Online]. Available from: www.oecd.org/dac.
- The World Bank. From crisis to sustainable growth - sub Saharan Africa : a long-term perspective study (English). [Online]. Available from: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1989/11/439705/crisis-sustainable-growth-sub-saharan-africa-long-term-perspective-study>.
- Transparency International. Corruption Perceptions Index 2015. [Online]. Available from: <http://www.transparency.org/cpi2015/results>.
- United Nations Commission on International Trade Law. [Online]. Available from: <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/>.
- _____. [Online]. Available from: http://www.uncitral.org/uncitral/uncitral_texts/
- United Nations Development Programme. Democratic Governance. [Online]. Available from: <http://www.undp.org>Democratic Governance>.
- World Trade Organization. Agreement on Government Procurement. [Online]. Available from: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm
- _____. Parties, observers and accessions. [Online]. Available from: http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาวรัตนาวลี โจรนารุณ
ประวัติการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> - Bachelor of Business Administration in Accounting มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ - Master of Art in Finance and Accounting มหาวิทยาลัย Lancaster University สหราชอาณาจักร - Master of Science in Management มหาวิทยาลัย University of Surrey สหราชอาณาจักร - PhD in Accounting มหาวิทยาลัย University of Surrey สหราชอาณาจักร
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2545	นักบัญชี 5 สำนักมาตรฐานด้านการบัญชีภาครัฐ
พ.ศ. 2547	นักบัญชี 6 สำนักมาตรฐานด้านการบัญชีภาครัฐ
พ.ศ. 2549	นักบัญชี 6ว กลุ่มพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ สำนักมาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ
พ.ศ. 2550	นักบัญชี 7ว กลุ่มพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ สำนักมาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ
พ.ศ. 2551	นักวิชาการคลัง 7ว กลุ่มนโยบายการจัดซื้อโดยรัฐระหว่างประเทศ
พ.ศ. 2551	นักวิชาการคลังชำนาญการ กลุ่มนโยบายการจัดซื้อโดยรัฐระหว่างประเทศ
พ.ศ. 2554	นักวิชาการคลังชำนาญการพิเศษ กลุ่มนโยบายการจัดซื้อโดยรัฐระหว่างประเทศ
พ.ศ. 2559	ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายการจัดซื้อโดยรัฐระหว่างประเทศ กลุ่มนโยบายการจัดซื้อโดยรัฐระหว่างประเทศ
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายการจัดซื้อโดยรัฐระหว่างประเทศ กลุ่มนโยบายการจัดซื้อโดยรัฐระหว่างประเทศ