



ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดอุบลราชธานี

ทรรศิกานต์ โชติกเสถียร

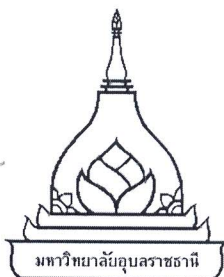
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ปีการศึกษา 2561
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี



PROCUREMENT PROBLEMS IN THE LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION,
UBON RATCHATHANI

TADSIKARN JOTIKASTHIRA

A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION
MAJOR IN PUBLIC ADMINISTRATION
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
UBON RATCHATHANI UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2018
COPYRIGHT OF UBON RATCHATHANI UNIVERSITY



ใบรับรองวิทยานิพนธ์
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์

เรื่อง ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี

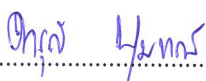
ผู้วิจัย นางสาวทรงศิกานต์ โชติกเสถียร

คณะกรรมการสอบ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถัย เลียงจินดาถาวร
ดร.ดารุณี พุ่มแก้ว
ดร.ศรัณย์ สุดใจ

ประธานกรรมการ
กรรมการ
กรรมการ

อาจารย์ที่ปรึกษา



(ดร.ดารุณี พุ่มแก้ว)



(ดร.ฐิติพล ภัคดิวันนิช)
คณบดีคณะรัฐศาสตร์



(รองศาสตราจารย์ ดร.อริยาภรณ์ พงษ์รัตน์)
รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ปีการศึกษา 2561

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงตามที่มุ่งหวังไว้เกิดจากความเมตตากรุณาของ ดร.ดารุณี พุ่มแก้ว อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ที่ทำให้เกียรติเสียสละเวลาให้คำแนะนำข้อคิดเห็น พร้อมทั้งช่วยเหลือตรวจสอบแก้ไขความเรียบร้อยมาโดยตลอด ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณไว้ ณ โอกาสนี้ ขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรทัย เลียงจินดาถาวร ที่กรุณาให้เกียรติรับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้ชี้แนะแนวทางจากประสบการณ์ที่สั่งสมของท่านเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ดร. ศรัณย์ สุดใจ ที่กรุณาให้เกียรติรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้แนวคิดพร้อมทั้งคำแนะนำรูปแบบการเขียนที่เป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี คุณดวงนภา นิธิยานันท์ นักวิชาการศึกษาที่ให้ความช่วยเหลือติดต่อประสานงานให้ความสะดวกมาโดยตลอด และขอขอบคุณคุณคุณอภิรียา ยอดมาลี ที่ให้ความช่วยเหลือผู้วิจัยเสมอมา

ขอขอบพระคุณท่านผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย อำเภอดงขุดม จังหวัดอุบลราชธานี ตลอดจนเพื่อนร่วมงานทุกคนที่เข้าใจและสนับสนุนการเรียนของผู้วิจัยมาโดยตลอด ขอขอบคุณพี่น้องนักศึกษาระดับปริญญาโท สาขารัฐประศาสนศาสตร์ สาขาการปกครอง รหัส 57 ทุกคน ที่คอยเป็นกำลังใจและให้ความช่วยเหลือเสมอ และขอขอบคุณเพื่อน ๆ ทุกคนที่คอยเป็นกำลังใจในการเรียนเสมอมา

สุดท้ายนี้ขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาและครอบครัว ที่ให้การสนับสนุนในการศึกษาเล่าเรียนและคอยเป็นกำลังใจในเวลาเหนื่อยหรือท้อ คอยเป็นเป็นแรงผลักดันที่ทำให้ทุกอย่างสำเร็จ ขอกราบขอบพระคุณผู้เขียนหนังสือ บทความความต่าง ๆ ที่ให้ความรู้แก่ผู้วิจัยจนสามารถนำมาใช้ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ขอกราบขอบพระคุณครูบาอาจารย์ทุกท่าน และมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีที่ประสิทธิ์ประสานวิชาให้แก่ผู้วิจัย ทำให้ผู้วิจัยมีวันนี้

ทรงศิกานต์ โชติกเสถียร

ผู้วิจัย

บทคัดย่อ

เรื่อง : ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี
 ผู้วิจัย : ทรรติกานต์ โชติกเสถียร
 ชื่อปริญญา : รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
 สาขาวิชา : รัฐประศาสนศาสตร์
 อาจารย์ที่ปรึกษา : ดร.ดารุณี พุ่มแก้ว
 คำสำคัญ : ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้าง, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, แนวทางการปรับตัว และการแก้ไขปัญหา

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ คือ (1) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคจากการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี (2) เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี โดยศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ได้แก่ เทศบาลนครอุบลราชธานี เทศบาลเมืองวารินชำราบ เทศบาลเมืองเดชอุดม เทศบาลเมืองพิบูลมังสาหาร องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเดช องค์การบริหารส่วนตำบลบัวงาม องค์การบริหารส่วนตำบลนาสว่าง ซึ่งเก็บข้อมูลจากเอกสาร การสืบค้นข้อมูลผ่านระบบอินเทอร์เน็ต การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 14 คน ผู้รับเหมาที่เคยยื่นการประมูล 5 คน นักกฎหมาย 5 คน โดยดำเนินการศึกษาและเก็บข้อมูลปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 คือ เดือนตุลาคม 2558 – เดือนกันยายน 2559

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี มี 2 ด้าน คือ ปัญหาด้านกฎระเบียบหรือข้อกฎหมายที่ต้องปฏิบัติ ได้แก่ (1) การกำหนดผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการจัดซื้อจัดจ้าง (2) การแต่งตั้งคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้าง (3) กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ (4) การแบ่งซื้อแบ่งจ้าง และ (5) การกำหนดราคากลาง และปัญหาด้านบุคคล ได้แก่ (1) เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างค่อนข้างน้อย (2) การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างล่าช้า เนื่องจากวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์มีหลายขั้นตอน (3) การไม่ปรับปรุงรูปแบบการก่อสร้างเพื่อให้สอดคล้องกับราคาก่อสร้างปัจจุบัน และ (4) การแก้ไขคุณลักษณะครุภัณฑ์หรือเปลี่ยนแปลงรายการเพื่อให้เหมาะสมกับวงเงินที่ได้รับ ทำให้ดำเนินการล่าช้า

แนวทางในการแก้ไขปัญหาด้านกฎระเบียบหรือข้อกฎหมายที่ต้องปฏิบัติ (1) เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้มีการกำหนดคุณสมบัติในการจัดซื้อจัดจ้างที่กีดกันเอกชนบางราย ควรนำระบบคณะกรรมการมาใช้โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินสูง (2) ควรมีมาตรการให้ความรู้และความเข้าใจบทบาทหน้าที่ในการเป็นคณะกรรมการ เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ได้ถูกต้องและผิดพลาดน้อยที่สุด (3) ควรมีคู่มือการปฏิบัติงานอย่างละเอียดและชัดเจน และควรจัดอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ทุกปี (4) แนวทางการแก้ไขปัญหาการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง จำเป็นต้องชี้แจงนำหน้าระหว่างเป้าหมายในการป้องกันการทุจริตและเป้าหมายในด้านความมีประสิทธิภาพของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (5) ให้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ในด้านการคำนวณราคากลางมีคณะทำงานตรวจทานงาน และคณะกรรมการทำหน้าที่ในการกำหนด

ราคามาตรฐานของราคาวัสดุให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านบุคคล (1) คัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาทำงานด้านการจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึงเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการใช้เทคโนโลยีเกี่ยวกับการใช้คอมพิวเตอร์ (2) มีบทลงโทษผู้กระทำผิดที่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้รับเหมา เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่พัสดุ

ABSTRACT

TITLE : PROCUREMENT PROBLEMS IN THE LOCAL ADMINISTRATIVE
 ORGANIZATION, UBON RATCHATHANI
 AUTHOR : TADSIKARN JOTIKASTHIRA
 DEGREE : MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION
 MAJOR : PUBLIC ADMINISTRATION
 ADVISOR : DARUNEE PUMKAEW, Ph.D.
 KEYWORDS : PROBLEMS OF PROCUREMENT, LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION,
 GUIDELINES OF ADAPTATION AND SOLUTIONS

The objectives of this research were to investigate the problems and obstacles on the procurement in the Local Administrative Organization, Ubonratchathani and to study the guidelines and solutions on the problems of procurement in the Local Administrative Organization, Ubonratchathani. The research was conducted in the local administrative organizations in Ubonratchathani including Ubonratchathani City Municipality, Warin Chamrap Town Municipality, Det Udom Town Municipality, Phibun Mangsahan Town Municipality, Muang Det Subdistrict Administration, Bua-Ngam Subdistrict Administration, and Nasuang Subdistrict Administration. The data was collected from documents, internet sources, and the interview from 14 purchasing officers and related procurement officers, 5 contractors who submitted the auction, and 5 lawyers. The data was conducted from the fiscal year of B.E. 2559 (2016) which was from October 2015 to September 2016.

The findings revealed two problems and obstacles on procurement in the Local Administrative Organization, Ubonratchathani. The first one was the problem on the regulations or laws which have had to be practiced including (1) the determination of a person's fundamental qualifications on the procurement, (2) the appointment of the committee on the procurement, (3) the procurement process by the electronic tools, (4) division of the purchasing and employment, and 5) the determination of the reference price. The second one was the personnel problems consisting of that (1) the officer was quite less knowledgeable on the procurement, (2) the procedure of the procurement was delayed due to many steps of electronic ways, (3) the construction's pattern was not improved in accordance with the current price of construction, and (4) the edition of the durable articles' quality or the change of items to be suitable for the received budget caused the delayed procedure.

The guidelines of solving the problem on regulations or laws which have to be practiced, are suggested as the follows ways. (1) The committee system should be adopted especially on the procurement of the high budget in order to prevent the determination of qualification on the procurement which obstructs some private sectors. (2) The policy of educating the committee about their roles and duties should be initiated in order to maintain their correct working performance and to get the least mistakes. (3) The detailed and clear work mutual should be provided and the staff should be trained annually about working by the electronic tools. (4) The guideline of solving the problem on the division of purchasing and employment must balance between the purposes on the prevention of the corruption and on the efficiency of the local administrative organization's working performance, and (5) The work of the officers who are involved in calculating the reference price must be verified by the audit committee and the committee must specify the standard prices of materials which are suitable for the environmental conditions. The guidelines to solve the personnel problems include the following ways. (1) The person who is qualified on the procurement and the technology of computer usage should be selected. (2) The punishment of the wrongdoer who is the political official or the contractor should be specified similarly as the supply officer.

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ง
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญภาพ	ณ
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย	6
1.3 คำถามการวิจัย	6
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากงานวิจัย	6
1.5 ขอบเขตในการวิจัย	7
1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ	9
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม	
2.1 การทบทวนวรรณกรรม	11
2.2 กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยการจัดซื้อจัดจ้าง	45
2.3 ผลงานวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	58
2.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย	63
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	
3.1 แหล่งข้อมูลและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	65
3.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	67
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล และการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ	68
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล	69
3.5 แหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้และการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล	70
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	
4.1 ขั้นตอนในทางปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี	72
4.2 ปัญหาและอุปสรรคจากการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด อุบลราชธานี ในด้านกฎระเบียบหรือข้อกฎหมายที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตาม กระบวนการและปัญหาด้านบุคคล	92
4.3 แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดซื้อจัดจ้างในขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี	102

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ	
5.1 สรุปผลการวิจัย	105
5.2 การอภิปรายผล	111
5.3 ข้อเสนอแนะในทัศนะของผู้วิจัย	117
เอกสารอ้างอิง	118
ภาคผนวก	122
ประวัติผู้วิจัย	127

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
3.1	จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี	67
3.2	การเก็บข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี	70
4.1	อำนาจการสั่งซื้อสั่งจ้าง	80

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
2.1	ขั้นตอนการจัดหาพัสดุ	30
2.2	การจัดหาพัสดุ	57
2.3	กรอบแนวคิดในการวิจัย	63
3.1	ที่ตั้งจังหวัดอุบลราชธานี	66
4.1	ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง	86

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283 ได้กำหนดว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแล และการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนโดยเฉพาะซึ่งจะต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศเป็นส่วนรวมด้วย การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ แบบทั่วไปและแบบพิเศษ แบบทั่วไปมีอยู่ 3 ประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล (ตำบล/เมือง/นคร) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2554: 530) ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 281 และภายใต้บังคับมาตรา 1 กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเอง และส่งเสริมให้เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล มีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาและพัฒนาในเขตพื้นที่ตามความรับผิดชอบ ในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ นั้น ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้อาศัยอำนาจโดยมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและให้ขั้นตอนในการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รองรับ ซึ่งกำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเองและกำหนดแผนการกระจายอำนาจ โดยให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลมหาชนที่ได้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมีความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐ และมีภารกิจหลักในการจัดทำบริการต่อสาธารณะเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของชุมชนในพื้นที่ของตน ในการจัดทำบริการต่อสาธารณะดังกล่าวนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องทำการจัดซื้อจัดจ้างให้ได้มาซึ่งพัสดุ อันที่จะนำมาใช้ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน และเนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐ การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างจึงต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 9) และกฎหมายอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมถึงการตรวจสอบจากภาครัฐและภาคเอกชน ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อดำเนินกิจการเพื่อสาธารณะดังกล่าว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ การกระทำใด ๆ จึงต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ กล่าวคือ ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีกฎหมายที่จะให้อำนาจแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงจะต้องได้รับการตรวจสอบจากผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลจากองค์กรภาครัฐอื่น ๆ

เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และผู้ตรวจราชการแผ่นดิน รวมถึงการตรวจสอบจากภาคประชาชนด้วย สำหรับกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น จึงได้มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลนำไปใช้ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ส่วนในกรณีของกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ การจัดซื้อจัดจ้างต้องเป็นไปตามข้อบัญญัติท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งมีหลักการเดียวกันกับที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ได้กำหนดไว้

เมื่อพิจารณาถึงระเบียบกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการไทย ไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง เช่น กระทรวง ทบวง กรม หรือราชการส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น จะพบว่ามีย่อยด้วยกันหลายฉบับ เช่น

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งในปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วถึงหกครั้ง

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินโครงการลงทุนพิเศษของรัฐเพื่อการพัฒนาประเทศ พ.ศ. 2549

หากเป็นการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของกระทรวง ทบวง กรม สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศจะอยู่ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพัสดุ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ได้กำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างไว้ 5 วิธี ได้แก่ วิธีตกลงราคา วิธีสอบราคา วิธีประกวดราคา วิธีพิเศษ และวิธีกรณีพิเศษ ซึ่งในแต่ละวิธีจะมีขั้นตอนและกระบวนการที่แตกต่างกันออกไป แต่หากเป็นการจัดซื้อจัดจ้างพัสดुरูปแบบอื่น เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร หรือเป็นกรณีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของรัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ก็จะไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 แต่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่แตกต่างกันไป เช่น กรณีเป็นการจัดซื้อจัดจ้าง ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล จะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 หรือในกรณีของการจัดซื้อจัดจ้าง ขององค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 หรือในกรณีการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชนหรือแม้แต่เป็นการจัดซื้อจัดจ้างของกรุงเทพมหานคร ต่างก็อยู่ภายใต้บังคับของระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่หน่วยงานเหล่านั้นเป็นผู้ตราขึ้นมาใช้บังคับเอง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 หรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของ

หน่วยงานอื่น ๆ ย่อมมีพื้นฐานของระเบียบข้อบังคับ และหลักการที่สำคัญเช่นเดียวกันกับพื้นฐานและหลักการที่ปรากฏอยู่ในระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นหลักความเสมอภาค หลักความโปร่งใสและเปิดเผยหรือหลักความคุ้มค่าดังนั้นก็อาจกล่าวได้ว่าหลักการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับขั้นตอน วิธีการดำเนินงานในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่ใช้ในส่วนราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ต่างก็มีหลักการที่ใกล้เคียงกันและเป็นหลักการที่ปรากฏอยู่ในระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 (รัฐพงศ์ โภคสุวรรณ, 2550: 38) ซึ่งหลักการข้อบังคับและวิธีการต่าง ๆ เหล่านี้ ส่วนราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามไม่ว่าด้วยเหตุจงใจประมาทเลินเล่อ หรือมีเจตนาทุจริตย่อมถือว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างกระทำความผิดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งจะต้องได้รับโทษ และบางกรณีอาจเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 อีกประการหนึ่ง อย่างไรก็ตามแม้จะมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่ส่วนราชการต้องถือปฏิบัติตามให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพ โปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ แต่ในทางความเป็นจริงแล้วระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง ต่างก็เกิดปัญหาและอุปสรรค ที่มีต่อการจัดซื้อจัดจ้างคล้าย ๆ กัน

ในการศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานีครั้งนี้เลือกศึกษาระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพัสดุ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 เป็นหลักในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสาเหตุที่สำคัญของการเกิดปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างพิจารณาได้สองประการ ประการแรก เป็นปัญหาด้านกฎระเบียบ เกิดจากตัวบทบัญญัติของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับ ที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารซึ่งสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเว้นไม่นำมาใช้บังคับได้โดยง่ายจึงเป็นช่องว่างให้แสวงหาผลประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ระเบียบกระทรวง มหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ที่ค่อนข้างจะเคร่งครัดไม่ยืดหยุ่นหรือคล่องตัวจนทำให้การจัดซื้อจัดจ้างบางครั้งไม่มีประสิทธิภาพ ประการที่สองเกิดจากบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ ขาดความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้าง และบุคคลที่ขาดหลักคุณธรรม

จากการศึกษางานวิจัยของ อภัยวงศ์ คำเพชร (อภัยวงศ์ คำเพชร, 2549) ที่ได้ศึกษาเรื่อง “การจัดซื้อจัดจ้างในระบบอิเล็กทรอนิกส์ของกรุงเทพมหานคร” ผลการศึกษาพบว่า ถึงแม้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุ ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม จะเป็นระเบียบที่ดีแต่ไม่สามารถป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันของส่วนราชการได้ เนื่องจากการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ มีการปฏิบัติโดยการใช้ดุลพินิจและการตัดสินใจของคนที่เกี่ยวข้องต่อการทุจริต โดยมีผลประโยชน์เป็นสิ่งตอบแทน ซึ่งระบบการจัดซื้อจัดจ้างแบบอิเล็กทรอนิกส์ด้วยการทำ e - auction เป็นระบบที่ดีและสามารถป้องกันการทุจริตได้โดยหลักการ เนื่องจากเป็นหลักการแข่งขัน ด้วยราคาบนพื้นฐานสินค้า

คุณภาพและปริมาณเดียวกัน และผู้เสนอราคาจำเป็นต้องลดต้นทุนสินค้าหรือโครงการให้ต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลประโยชน์ตอบแทนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือที่เรียกว่า “เงินใต้โต๊ะ” และสิ่งที่หน่วยงานของรัฐทำได้อีกคือ การซื้อสินค้าที่ไม่เกินราคากลางแต่ราคานั้นต้องเป็นธรรมและเหมาะสม ซึ่งสอดคล้องกับนภาพร บุญสร้าง (นภาพร บุญสร้าง, 2549) ที่ศึกษาเรื่อง “ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์” ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2549 ที่พบว่าเจ้าหน้าที่พัสดุประสบปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ ได้แก่ หลักเกณฑ์ แนวทาง ขั้นตอน และวิธีการปฏิบัติ ตามระบบจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์พอสมควรตาม ซึ่งหากไม่ได้รับการแก้ไขและปรับปรุงอาจส่งผลทำให้การปฏิบัติงานต้องล่าช้าหรือไม่เป็นไปตามแผนการดำเนินงานได้ ปัจจัยที่สำคัญที่มีความสัมพันธ์กับปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ ได้แก่ ความพร้อมของหน่วยงานในด้านสารสนเทศซึ่งควรนำมาเป็นแนวทาง ในการจัดทำข้อเสนอแนะในการดำเนินการ เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายของรัฐ และ รัฐพงศ์ โก๊ะสุวรรณ (รัฐพงศ์ โก๊ะสุวรรณ, 2550) ได้ศึกษาเรื่อง “ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการในประเทศไทย”พบว่า จากการจัดหาพัสดุของส่วนราชการไทยตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม จะตั้งอยู่บนพื้นฐานและหลักการที่สำคัญ คือ การเปิดโอกาสให้เอกชนหรือบุคคลทั่วไปที่สนใจสามารถเข้ามาเป็นคู่สัญญากับส่วนราชการ โดยการเสนอราคาแข่งขันได้อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม มีขั้นตอนและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการในประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนถึงสภาพปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวไปแล้ว ดังนั้นจึงมีการเสนอแนะเพื่อประกอบการพิจารณาปรับปรุง กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ ทั้งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ที่เป็นระเบียบและข้อบังคับหลัก ในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยราชการ ซึ่งธวัชชัย แก้ว (ธวัช ชัยแก้ว, 2550) ได้ศึกษาเรื่อง “ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดเชียงใหม่” ผลการศึกษาพบว่า การใช้กฎหมาย พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นการปราบปรามและลงโทษผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐโดยทุจริต (การฮั้วประมูล) แต่พบว่ายังไม่มีมาตรการใด ๆ ที่จะสามารถป้องกันการฮั้วประมูลได้ จึงทำให้เกิดปัญหาในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ คือการเจรจาหรือตกลงราคากันก่อนการประมูลเพื่อให้เกิดการสมยอมราคาหรือการฮั้วประมูล และมีอิทธิพลของนักการเมือง อิทธิพลของผู้รับเหมาก่อสร้าง การพึ่งพาเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมีผลประโยชน์ช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการจัดซื้อจัดจ้างจึงได้เสนอแนะ ให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จะเห็นว่าจากงานวิจัยข้างต้น ที่ศึกษาปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมากจะพบกับปัญหาที่เกี่ยวกับข้อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่เคร่งครัดไม่มีข้อยืดหยุ่นและข้อยกเว้น ขั้นตอนกระบวนการทางกฎหมายหลายขั้นตอนหากขั้นตอนไม่ครบก็ไม่ได้ ทำให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานต้องหาวิธีหลบเลี่ยงระเบียบข้อกฎหมายเพื่อให้การปฏิบัติงานนั้นสำเร็จโดยเร็ว ซึ่งอาจจะเป็นการกระทำที่มีขอบ แต่บางกรณีก็ต้องดูที่เจตนาในการกระทำด้วยว่ากระทำการนั้นเพื่อผลประโยชน์

ส่วนตัวหรือส่วนร่วม ซึ่งกฎระเบียบข้อบังคับที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการจัดซื้อจัดจ้าง มีปัญหามาก ได้แก่วะเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549

อย่างไรก็ตามในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนมากมักจะถูกสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ นำเสนอว่า นักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดหลักคุณธรรมมีการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งมีปรากฏตามสื่อต่าง ๆ และการรายงานของทาง ราชการอยู่เสมอ ๆ ได้ส่งผลกระทบ ต่อกระแสการกระจายอำนาจ และความศรัทธาต่อระบบการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง แม้ว่าการทุจริตต่อทางราชการ จะเป็นการกระทำของบุคคลผู้มีอำนาจ และหน้าที่ ไม่ใช่เป็นการกระทำขององค์กร และในบางครั้งก็เกิดจากการสมยอมของประชาชนเองเพื่อซื้อความสะดวกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, 2560: เว็บไซต์) จากการศึกษาพบว่า การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักจะมีข่าวการทุจริตเกิดขึ้นบ่อยครั้ง โดยรูปแบบการทุจริตที่พบเห็นมาก ที่สุดจะเป็นการทุจริตโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย และดุลพินิจตามกฎหมายในการกีดกันผู้เข้าร่วมการสอบราคา การประกวดราคา และการกำหนดคุณสมบัติ หรือเงื่อนไขในการเข้าร่วมการประกวดราคาโดยไม่เป็นธรรมหรือมี การถือคสเปค การสมยอมกัน ในเรื่องราคาระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันการควบคุมงานและการตรวจรับงานจ้างโดยไม่ตรงตามความเป็นจริง การจัดซื้อจัดจ้างในขั้นตอนการเบิกจ่ายเงิน หรือแม้กระทั่งการนำเสนอโครงการ ที่ไม่มีการดำเนินการจริงแต่มีการรับงานและอนุมัติงบประมาณให้กับบริษัทเอกชน และการใช้อำนาจในการกำกับดูแลเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ (ไทยพับลิก้า, 2560: เว็บไซต์) จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า บทบาทและความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือ เม็ดเงินที่เป็นรายได้ของท้องถิ่นที่มีงบประมาณมากมาย ทำให้มีการมององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกลายเป็นแหล่งหาผลประโยชน์ และหากขาดการบริหารจัดการที่ดี ย่อมนำความเสียหายมาสู่ประเทศชาติได้

ผู้วิจัยวิเคราะห์เห็นว่า หากศึกษาถึงสาเหตุของปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นว่า ขั้นตอนใดที่ปัญหาแห่งการร้องเรียนในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย 2 ปัจจัย

ปัจจัยที่หนึ่งคือ ระเบียบข้อบังคับทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่ขาดความชัดเจนและเปิดช่องว่างให้เกิดการทุจริต จากกฎระเบียบที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารซึ่งสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงยกเว้นไม่นำมาใช้เป็นข้อบังคับได้ง่ายจึงเป็นช่องทางที่เจ้าหน้าที่ ใช้แสวงหาผลประโยชน์ได้ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (ยุทธนา ปาลบุตร, 2554: บทคัดย่อ) ที่เป็นกฎหมายลำดับรองโดยข้อ 6 (6) ของประกาศกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เรื่องหลักเกณฑ์การซื้อหรือการจ้างโดยประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่กำหนดว่า ผู้ค้าจะเสนอราคาที่ได้ก็ไ้โดยยกเว้นสำนักงานตลาดกลาง ซึ่งการบัญญัติเช่นนี้ เป็นการขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 43 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดนเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งการบัญญัติเช่นนี้ อาจก่อให้เกิดปัญหาการสมยอมในการเสนอราคาได้ง่าย เพราะผู้ค้าจะไปดำเนินการเสนอราคาที่สถานประกอบการของตน

ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่เปิดเผย อาจก่อให้เกิดการกระทำที่มีเจตนาทุจริตได้ เป็นช่องว่างทางกฎหมายที่เป็นปัญหา

ปัจจัยที่สอง คือ บุคคลหรือเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดจ้างที่ขาดความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้าง และบุคคลที่ขาดหลักคุณธรรม ไม่นำนโยบายขององค์กรไปปฏิบัติเพื่อให้องค์กรมีประสิทธิภาพและศักยภาพที่ดี อาศัยช่องว่างของกฎระเบียบแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเอง หรือพวกพ้องโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น เจ้าหน้าที่พัสดุประกาศกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าเสนอราคา เอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทของตนเองหรือพรรคพวกหรือกระทำการในลักษณะกีดกันไม่ให้เอกชนรายอื่นเข้ามาแข่งขัน ทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากบริษัทของตนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย จากตัวอย่างของปัญหาที่ยกขึ้นมากล่าวในข้างต้นนั้น ล้วนเป็นปัญหาในทางปฏิบัติจนนำไปสู่ข้อหาหรือหรือเกิดเป็นคดีพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาด

1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการคือ

1.2.1 เพื่อศึกษาขั้นตอนในทางปฏิบัติ จากการใช้กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี ว่ามีกฎระเบียบหรือข้อบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามกระบวนการอย่างไร

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรค จากการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี ในด้านกฎระเบียบหรือข้อบังคับทางกฎหมายที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกระบวนการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2545 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 และปัญหาด้านบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดจ้าง

1.2.3 เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น จากการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี เพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงตลอดจนนำข้อเสนอแนะไปดำเนินการแก้ไขปัญหาในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

1.3 คำถามการวิจัย

การจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี มีขั้นตอนในทางปฏิบัติที่เป็นปัญหาและอุปสรรค ด้านกฎระเบียบหรือข้อบังคับทางกฎหมายที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกระบวนการ และปัญหาด้านบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดจ้าง และมีแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมอย่างไรบ้าง

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากงานวิจัย

1.4.1 ทำให้ทราบ ขั้นตอนในทางปฏิบัติจากการจัดซื้อจัดจ้าง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารงานราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย

การพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี

1.4.2 ทำให้ทราบ ปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี ในด้านกฎระเบียบหรือข้อกฎหมาย ที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนกระบวนการ และปัญหาด้านบุคคลที่ขาดหลักคุณธรรมที่ไม่แนำนโยบายขององค์กรไปปฏิบัติเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพขององค์กร

1.4.3 ผลของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้สามารถนำไปเป็นข้อมูลพื้นฐานและนำไปประยุกต์ใช้ เพื่อพัฒนาการทำงานด้านกฎระเบียบหรือข้อกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้ไปศึกษามาทั้งหกแห่งได้ และเพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพตามกฎระเบียบหรือข้อกฎหมาย ตลอดจนการป้องกันการทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นที่ควรจะได้รับจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อไป

1.5 ขอบเขตในการวิจัย

1.5.1 ด้านเนื้อหา

1.5.1.1 ศึกษาขั้นตอนในทางปฏิบัติจากการใช้กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารงานราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5.1.2 ศึกษาปัญหาและอุปสรรคการจัดซื้อจัดจ้างในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี ในด้านกฎระเบียบหรือข้อกฎหมายที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกระบวนการ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารงานราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 และปัญหาด้านมิติดุคคลทั้งด้านคุณธรรมและนิติธรรม เป็นบุคคลที่ไม่แนำนโยบายขององค์กรไปปฏิบัติเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพขององค์กร

1.5.2 ด้านเวลา

ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษา ปัญหาและอุปสรรคจากการจัดซื้อจัดจ้างในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ถึง พ.ศ. 2559 และได้ดำเนินการเก็บข้อมูลจากเดือน ตุลาคม 2558 – เดือน กันยายน 2559 รวมระยะเวลาทั้งหมด 12 เดือน แล้วนำมาวิเคราะห์ข้อมูลและข้อค้นพบ เพื่อให้งานวิจัยสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่วางไว้

1.5.3 ด้านพื้นที่ในการศึกษา

ผู้วิจัย เลือกพื้นที่ในการศึกษาเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบทั่วไป ที่เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล (นคร/เมือง/ตำบล) และองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัด

อุบลราชธานี กรณีที่มีปัญหาในการจัดซื้อจัดจ้างและถูกร้องเรียน และเป็นข่าวบ่อยครั้ง จากการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นจากสื่อหนังสือพิมพ์ และสื่อออนไลน์ พบว่ามีกรณีการร้องเรียนเรื่องปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงได้เลือกพื้นที่ศึกษาจำนวน 7 แห่ง ดังต่อไปนี้

- 1.5.3.1 เทศบาลนครอุบลราชธานี
- 1.5.3.2 เทศบาลเมืองวารินชำราบ
- 1.5.3.3 เทศบาลเมืองเดชอุดม
- 1.5.3.4 เทศบาลเมืองพิบูลมังสาหาร
- 1.5.3.5 องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเดช
- 1.5.3.6 องค์การบริหารส่วนตำบลบัวงาม
- 1.5.3.7 องค์การบริหารส่วนตำบลนาสว่าง

1.5.4 แหล่งข้อมูลสำคัญ

ผู้ที่ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ได้แก่ เจ้าหน้าที่พัสดุและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี จำนวน 12 คน ผู้รับเหมาที่เคยยื่นการประมูลในท้องถิ่น จำนวน 5 คน นักการเมืองท้องถิ่น จำนวน 3 คน นักกฎหมาย 5 คน

1.5.5 วิธีการศึกษา

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

- 1.5.5.1 การศึกษาด้านเอกสารที่เกี่ยวข้อง (document research) แบ่งเป็นสองประเภทคือ

1) ข้อมูลระดับปฐมภูมิ (primary sources) ได้แก่ เอกสาร บันทึกและรายงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี ในช่วงระยะเวลา 12 เดือน จาก เดือนตุลาคม 2558 – เดือนกันยายน 2559

2) ข้อมูลระดับทุติยภูมิ (secondary sources) ได้แก่ ข้อมูลข่าวสาร บทวิเคราะห์ เอกสารรายงานการประชุมสัมมนาทางวิชาการ และเอกสารงานการศึกษาวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.5.5.2 ข้อมูลจากแบบการสัมภาษณ์ (Interviewing Form) ที่ผู้วิจัยได้สร้างขึ้นจากการศึกษาเอกสารทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็นแบบสัมภาษณ์ ประเภทปลายเปิด (open-ended-questions) เพื่อสอบถามถึงประเด็น ของขั้นตอนการปฏิบัติ ปัญหาและอุปสรรคจากการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้ในการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้รับเหมาที่เคยเข้าร่วมการประมูลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักกฎหมาย ดังนี้

ส่วนที่ 1 เป็นแบบสัมภาษณ์ข้อมูลพื้นฐาน ใช้สัมภาษณ์เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ศาสนา สถานภาพ อาชีพตำแหน่ง ระดับการศึกษา รายได้ อายุการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 2 เป็นการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structural Interview or Formal Interview) เป็นการสัมภาษณ์ที่เตรียมคำถามไว้ล่วงหน้าก่อนแล้ว ให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ตอบได้ตามความพึงพอใจโดยไม่จำกัดคำตอบ เป็นการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง ที่ผู้วิจัยจะเป็นผู้สัมภาษณ์เอง

ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์แบบ มีจุดสนใจเฉพาะเรื่อง (Focus Interview) หรือการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก (In depth Interview)

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

1.6.1 กฎหมาย หมายถึง กฎระเบียบข้อบังคับที่ต้องกระทำตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ตาม ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารงานราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 กำหนดไว้

1.6.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล (นคร/เมือง/ตำบล) และองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุบลราชธานี ได้แก่ 1) เทศบาลนครอุบลราชธานี 2) เทศบาลเมืองวารินชำราบ 3) เทศบาลเมืองเดชอุดม 4) เทศบาลเมืองพิบูลมังสาหาร 5) องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเดช 6) องค์การบริหารส่วนตำบลบัวงาม 7) องค์การบริหารส่วนตำบลนาสว่าง

1.6.3 การจ้าง ให้นำหมายรวมถึง การจ้างทำของและการรับขนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการจ้างเหมาบริการ แต่ไม่รวมถึงการจ้างลูกจ้างของส่วนราชการตามระเบียบการคลัง การรับขนในการเดินทางไปราชการตามกฎหมาย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและควบคุมงาน และการจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 7 พ.ศ. 2552 ข้อ 5)

1.6.4 การจัดหา (Procurement) หมายถึง กรรมวิธีในการดำเนินงานเพื่อให้ได้มาซึ่งอุปกรณ์ วัสดุ และบริการต่าง ๆ โดยถูกต้องตามกฎหมายหรือโดยวิธีการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ จึงกล่าวได้ว่าการจัดหามีความหมายรวมถึง

- 1.6.4.1 การซื้อ ได้แก่ การจัดซื้อพัสดุเพื่อใช้ในหน่วยงาน
- 1.6.4.2 การเช่าซื้อ ได้แก่ การเช่าทรัพย์สินต่าง ๆ เช่น ที่ดิน สถานที่เพื่อใช้ในกิจการ
- 1.6.4.3 การโอน ได้แก่ การโอนพัสดุเหลือใช้เพื่อนำไปใช้ในงานอื่น ๆ
- 1.6.4.4 การขอยืม ซึ่งหมายรวมถึง การขอยืมพัสดุใช้คงรูปและประเภทสิ้นเปลือง
- 1.6.4.5 การจ้าง ได้แก่ การจ้างทำของ จ้างแรงงานและจ้างเหมาต่าง ๆ
- 1.6.4.6 การทำการผลิตเองหรือจัดทำขึ้นมาเอง
- 1.6.4.7 การแลกเปลี่ยน
- 1.6.4.8 การบริจาค
- 1.6.4.9 การยึด

1.6.5 การจัดซื้อ (Purchasing) หมายถึง กระบวนการที่องค์การต่าง ๆ ทำสัญญากับบุคคล ฝายที่สามให้ได้มาซึ่งสินค้า และบริการที่ต้องการ เพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ ของภารกิจอย่างมีจังหวะ เวลา และมีต้นทุนที่มีประสิทธิภาพ การจัดซื้อมีความหมายกว้างมากกว่าการซื้อโดยปกติ เนื่องจาก การที่จะจัดซื้อต้องมีกระบวนการ และขั้นตอนที่ซับซ้อนมากกว่าการซื้อสินค้า หรือการบริการในชีวิตประจำวัน โดยผู้ที่ทำการจัดซื้อ จะต้องหารายละเอียดเกี่ยวกับพัสดุที่ต้องการและทำการส่งใบ สอบถามราคาไปยังผู้ขายและรับใบเสนอราคาจากผู้ขาย ต่อรองราคาและเงื่อนไขสัญญาในการจัดหา สินค้า ทำการออกคำสั่งซื้อและติดตามผลของผู้ขาย เพื่อให้แน่ใจว่าจะได้พัสดุตันทเวลาจากกระบวนการ

หรือขั้นตอนดังกล่าว ส่งผลให้การจัดซื้อประกอบไปด้วยกิจกรรมมากมาย ไม่ว่าจะเป็นการพยากรณ์ราคา การรวบรวมแหล่งขาย การจัดระบบการติดตามคำสั่งซื้อ ทำการจัดส่งพัสดุ การตรวจสอบพัสดุ และการเก็บรักษาพัสดุ ตลอดจนการจัดหางานด้านเอกสารเกี่ยวกับการจัดซื้อ

1.6.6 ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้าง หมายถึงปัญหาด้านกฎระเบียบหรือข้อกำหนดที่ต้องปฏิบัติในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี และปัญหาด้านบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

จากคำถามการวิจัย การจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานีมีขั้นตอนในทางปฏิบัติที่เป็นปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้าง ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

2.1 การทบทวนวรรณกรรม ประกอบด้วย

2.1.1 แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.1.2 แนวคิดธรรมาภิบาลกับการจัดซื้อจัดจ้าง

2.1.3 แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุ

2.1.4 แนวทางการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.5 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

2.2 กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยการจัดซื้อจัดจ้าง

2.2.1 ความหมายของกฎหมาย

2.2.2 กฎหมายการปกครองท้องถิ่น

2.2.3 กฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง

2.3 ผลงานวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย

2.1 การทบทวนวรรณกรรม

2.1.1 แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษา ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี ผู้วิจัยได้ ศึกษา “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” เพื่อทราบถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจากภาวะผู้นำที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี เพื่อการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในของกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementaion Process) ในเชิงคุณภาพจึงได้นำกรอบแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ มาใช้ในการศึกษา

แนวคิดและทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (An Integrated Theory of Policy Implementaion) ของ วรเดช จันทรศร (วรเดช จันทรศร, 2549: 16-24) เกิดจากความเห็นเกี่ยวกับ “นโยบายสาธารณะ” ซึ่งเป็นเสมือนกลไกหลักสำคัญในการดำเนินงานของรัฐบาล และหน่วยงานภาครัฐทุกแห่งด้วยเหตุที่นโยบายเป็น “กิจกรรม” ต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้นหรือ “แผนงาน หรือโครงการ หรือแนวทางปฏิบัติที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้กำหนดขึ้น” เพื่อเจตนาในการแก้ไขปัญหาทั้งระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติที่ผ่านมาประสบผลสำเร็จเพียงส่วนน้อย อีกทั้งความล้มเหลวที่เกิดขึ้นมักมีสาเหตุที่ไม่แน่ชัด จนเป็นผลให้นโยบาย แผนงาน โครงการต้องล้มเลิกไป

ก่อให้เกิดผลเสียหลายต่อประเทศหลายด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ คือสิ้นเปลืองงบประมาณ สิ้นเปลืองบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน ดังนั้นการศึกษาทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินนโยบายสาธารณะ

(1) เครื่องมือทางนโยบาย บางครั้งเรียกว่า “เครื่องมือสำหรับการปกครอง” หมายถึงเครื่องมือหรือวิถีทางที่รัฐบาลใช้ในการลงมือปฏิบัตินโยบาย เพราะในกระบวนการนโยบายรัฐบาลไม่เพียงแต่เป็นผู้ที่ทำการตัดสินใจในนโยบายเท่านั้น หากแต่ยังเป็นผู้ที่ลงมือปฏิบัติ การตัดสินใจนโยบายนั้น ๆ ผ่านกระบวนการต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่ 2 แบบ คือ เครื่องมือที่เป็นกฎระเบียบของรัฐบาล และเครื่องมือที่มีได้เป็นกฎระเบียบของรัฐบาล

(2) เครื่องมือที่เป็นกฎระเบียบของรัฐบาล คือ สิ่งที่รัฐบาลกำหนด กลุ่มเป้าหมายของกฎระเบียบต้องให้การยอมรับกฎระเบียบ และเมื่อกลุ่มดังกล่าวไม่สามารถทำตามกฎระเบียบได้ก็จะได้รับการลงโทษ ซึ่งกฎ ระเบียบ อาจเป็นกฎหมายหรือกฎกระทรวงหรือข้อกำหนดของหน่วยงานฝ่ายบริหารก็ได้ ข้อดีของเครื่องมือที่เป็นกฎระเบียบของรัฐบาล คือความประหยัดจากการใช้เครื่องมือเมื่อเปรียบเทียบกับเครื่องมืออื่นที่อาจต้องมีค่าใช้จ่าย แต่การใช้กฎ ระเบียบเป็นเครื่องมือไม่จำเป็นต้องมีข้อมูลมากนักและสามารถปรับใช้ได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว ข้อเสียของเครื่องมือที่เป็นกฎระเบียบของรัฐบาลคือการใช้กฎระเบียบ ก่อให้เกิดความไม่ยืดหยุ่นและทำให้ขาดการพิจารณาสถานการณ์ของแต่ละบุคคล ซึ่งอาจจะแตกต่างกันไป ในการปรับใช้กฎนั้น ๆ และบางครั้ง กฎระเบียบของรัฐบาลก็มีความกำกวมไม่ชัดเจน แม้ว่าการใช้เครื่องมือนี้จะประหยัดหากแต่การบังคับใช้โดยหน่วยงานที่ควบคุมกฎ ระเบียบ อาจมีค่าใช้จ่ายสูงมาก เช่น ค่าใช้จ่ายในการให้ข้อมูลประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

(3) เครื่องมือที่มีได้เป็นกฎระเบียบของรัฐบาล คือ ครอบครัวยุคใหม่ และชุมชน องค์การอาสาสมัคร นโยบายสาธารณะที่ดี คือ นโยบายที่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม โดยเฉพาะจะต้องมีกลไกบริหารของภาครัฐที่ดี (Good Governance) หรือสังคม แบบประชาธิปไตยหรือธรรมาภิบาล โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ดังนั้นกระบวนการดังกล่าวอาจเกิดขึ้นจากการผลักดันของสังคมเมื่อเกิดปัญหาเพื่อให้รัฐเห็นความสำคัญ และแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นต่อประชาชนและนำหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี(Good Governance) คือโปร่งใส มีความชอบธรรม กระจายอำนาจ มีประสิทธิภาพในการบริหารงาน มีความรับผิดชอบสูง และมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันมาใช้ในการดำเนินนโยบาย

(4) หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจมีเพียงหนึ่งหน่วยงานหรือมากกว่านั้น ทั้งนี้ในการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับสถานะของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปฏิบัติ สามารถทำได้ 2 รูปแบบ คือ การพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบภายในหน่วยงาน (Intra – Organizational Relations) และการพิจารณาถึงความสัมพันธ์และการสื่อสารระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Inter - Organizational Relations) ซึ่งทั้งสองรูปแบบต้องอาศัยการสื่อสารของข้อมูลและข่าวสารที่มีประสิทธิภาพและถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อมีนโยบายแล้วก็ต้องมีการแปลงสภาพของนโยบายให้กลายมาเป็นโครงการ แผนงานและแนวทางปฏิบัติ ซึ่งกระบวนการแปลงสภาพนี้ จะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานโดยตรง โดยทั่วไปหน่วยงานประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่สำคัญหลายประการ ทั้งที่เป็นรูปธรรม ได้แก่ บุคลากร ทรัพยากรที่มีอยู่

โครงสร้างขององค์การและเป็นนามธรรม ได้แก่ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ ค่านิยม และวัฒนธรรม องค์การ

การศึกษาถึงพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานยังสามารถบ่งบอกได้ถึงผลลัพธ์ของการดำเนินนโยบายได้ เช่น กรณีที่ แวน มีเตอร์ และแวนฮอร์น ได้ศึกษาพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานที่มีอยู่ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเป็นตัวแปรหนึ่งในกรอบการวิเคราะห์ของทั้งสองด้วย โดยสรุปตัวแบบของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีลักษณะคล้ายคลึงกันโดย แต่ละตัวแบบได้พิจารณาถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดย วรเดช จันทรศร ได้สรุปภาพรวมของตัวแบบที่ได้ทำการบูรณาการจากแนวคิดของนักวิชาการหลายท่าน แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn) พอล แอตทีเวล และดีน เกอร์สทิน (Paul N. Attiwell and Dean R. Gerstein) (วรเดช จันทรศร, 2551) ประกอบไปด้วยปัจจัยดังนี้ คือ

(1) บุคลากร ในที่นี้ประกอบด้วย 2 ประเภท ได้แก่ บุคลากรที่เป็นผู้นำเป็นผู้ที่รับนโยบายจากรัฐบาลมาสร้างให้เกิดแนวทางในการปฏิบัติงาน บุคลากรที่เป็นผู้นำ จำเป็นจะต้องทำหน้าที่สำคัญหลายประการด้วยกัน เช่น การใช้ทักษะภาวะผู้นำของผู้บริหารเพื่อสร้างให้เกิดแรงจูงใจในการดำเนินงานของผู้ใต้บังคับบัญชา และสร้างให้บุคคลเหล่านั้นยอมรับในนโยบาย ส่งเสริมให้เกิดการทำงานเป็นทีมเพื่อสร้างความผูกพันระหว่างเพื่อนร่วมงานและความผูกพันกับงานที่ทำ ต้องสร้างให้เกิดระบบของการให้คุณให้โทษ บุคลากรที่เป็นผู้นำควรจะต้องมีลักษณะสำคัญ คือ มีบุคลิกภาพที่ดี มีความรู้ความสามารถเป็นที่ยอมรับ และมีภาวะผู้นำและมีอำนาจเพียงพอ

บุคลากรอีกประเภทหนึ่ง ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นบุคลากรที่มีความสำคัญมากต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ และหน่วยงานก็ควรมีระบบการคัดสรรบุคลากร ผู้ปฏิบัติงานให้ตรงกับความรู้ ความสามารถและเหมาะสมกับงานที่ต้องทำ ตลอดจนการปลูกฝังวัฒนธรรมการดำเนินงานที่ดี บุคลากรผู้ปฏิบัติงานนี้เป็นกลุ่มบุคคลที่มีความสำคัญมากต่อผลสำเร็จของนโยบาย เนื่องจากบุคลากรมีค่านิยมที่แตกต่างกัน การสร้างให้เกิดการยอมรับในนโยบายจึงเป็นเรื่องยาก แนวทางในการแก้ไขคือต้องทำให้ผู้ปฏิบัติงานทุกคนมองเห็นว่านโยบายนั้นมีประโยชน์และข้อดีอย่างไร ซึ่งหน้าที่นี้ก็เป็นหน้าที่ของผู้บริหารหน่วยงานเช่นกัน

(2) ทรัพยากร หมายความว่ารวมถึง วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และเทคโนโลยี เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบาย

(3) โครงสร้างองค์การมีส่วนสำคัญมากต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะโครงสร้างองค์การสามารถทำให้ทราบตั้งแต่เบื้องต้นว่า หน่วยงานหรือองค์การมีระบบการดำเนินงานที่ซับซ้อนมากน้อยเพียงใด หน่วยงานของรัฐ ส่วนใหญ่มักจะมีลักษณะโครงสร้างการดำเนินงานที่เป็นลำดับชั้น (hierarchy) ซึ่งทำให้กระบวนการสื่อสารมีความซับซ้อนมาก ในขณะที่องค์การเอกชนส่วนใหญ่จะเน้นการทำงานเป็นเครือข่าย จึงมีโครงสร้างการดำเนินงานที่เป็นเครือข่าย (network structure) ซึ่งมีความยืดหยุ่นมากกว่าโครงสร้างองค์การ

(4) เป้าหมายและวัตถุประสงค์ ค่านิยม วัฒนธรรม หน่วยงานหรือองค์การแต่ละแห่งจะต้องมีเป้าหมายการดำเนินงานเป็นของตนเอง ซึ่งหากเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้นสอดคล้องและส่งเสริมนโยบาย ก็จะทำให้นโยบายได้รับการปฏิบัติอย่างดี ในทางตรงกันข้ามหากเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานขัดแย้งกับ นโยบายก็จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดอุปสรรคได้

นอกจากนี้หน่วยงานยังประกอบไปด้วย วัฒนธรรมการดำเนินงานและค่านิยมของผู้ปฏิบัติงานด้วย ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมากเช่นกัน เพราะการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมและค่านิยมของการทำงานนั้นเป็นสิ่งที่ยากหากนโยบายมีความสอดคล้องก็จะทำให้การปฏิบัติงานนั้นราบรื่น

(5) สิ่งแวดล้อมของนโยบาย เป็นตัวแปรที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อนโยบาย ปัจจัยสิ่งแวดล้อมในที่นี้หมายถึงสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา อีกทั้งหน่วยงานของรัฐเองก็ไม่สามารถควบคุมได้ หรือสามารถควบคุมได้ระดับหนึ่ง ได้แก่ สื่อมวลชน ประชาชน องค์กรเอกชน และองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง และมีส่วนร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งของนโยบาย เช่น ประชาชนหรือองค์กรเอกชน อาจมีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะเป็นกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย หรือ สื่อมวลชนเกี่ยวข้องในฐานะที่เป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ถ้าผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ ได้รับความเข้าใจในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐจะช่วยส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถประสบผลสำเร็จได้ง่ายยิ่งขึ้น

กลุ่มปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ นักวิชาการได้จัดกลุ่มปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 6 กลุ่ม โดยได้ทำการศึกษาก่อนนำนโยบายไปปฏิบัติจากแนวคิดทฤษฎีและผลงานของนักวิชาการหลายท่าน ทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งนำประสบการณ์ที่ผ่านมานำมาพัฒนาเป็นแนวคิดและตัวแบบทางทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (วรเดช จัทรศร, 2551: 33-36) ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

(1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบนี้ยึดถือฐานคติ (Assumptions) ที่ว่านโยบายที่ประสบความสำเร็จ ต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน กำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยงานย่อยต่าง ๆ ขององค์กร มีระบบการวัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบมาตรฐานในการให้คุณให้โทษ ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มต้นจากการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าอะไรคือเป้าหมาย หรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการซึ่งจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติสามารถกำหนดภารกิจมอบหมายงาน หรือกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะช่วยให้การประสานการปฏิบัติงานเป็นไปโดยราบรื่น นอกจากนี้ยังเป็นประโยชน์ให้ระบบการประเมินผลมีประสิทธิภาพ และถ้าระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และการมีมาตรฐานในการทำงานที่เด่นชัดย่อมส่งผลให้การให้ระบบการให้คุณให้โทษเป็นไปอย่างเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น และการสร้างความเป็นธรรมในระบบจะช่วยเสริมสร้างให้มาตรฐานในการปฏิบัติงานสูงขึ้นอีกด้วย

(2) ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) ตัวแบบนี้ให้ความสนใจในสมรรถนะขององค์กร เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถ ที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการเพียงใด นโยบายที่จะประสบความสำเร็จได้ จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม บุคลากรในองค์กรจะต้องมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านงบประมาณ สถานที่และวัสดุอุปกรณ์

(3) ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) ตัวแบบนี้เน้นการสร้างความรู้สึกร่วมและการยอมรับ เพื่อมุ่งสนองความต้องการทางจิตวิทยาและทางสังคมของมนุษย์ และการมีส่วนร่วมขององค์กรเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่า “การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จจึงน่าจะเป็นเรื่อง

ของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันของสมาชิกในองค์กร การมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุม หรือใช้อำนาจทางรูปนัยของผู้บังคับบัญชา” ทั้งนี้เพราะการแบ่งแยกว่าการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องที่ควรมาจากระดับสูง และการปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องของผู้ที่อยู่ในระดับล่าง เป็นเรื่องที่ขัดกับสภาพความเป็นจริง การทำให้ผู้ปฏิบัติตามตระหนักในความสำเร็จของนโยบายและเห็นว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเป็นเรื่องของกระบวนการที่ทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดหรือวางกรอบนโยบายโดยถือว่านโยบายเหล่านั้นมาจากตัวผู้ปฏิบัติเองโดยตรง

(4) ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) ตัวแบบนี้มีฐานคิดว่า อำนาจองค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (Formal Positions) แต่ที่จริงอำนาจขององค์การจะกระจายอยู่ทั่วไปในองค์การ ดังนั้นความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงขึ้นอยู่กับระดับความเข้าใจสภาพเป็นจริงในการบริหารของผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารโครงการพัฒนาและระดับการยอมรับและปรับนโยบายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติงาน

(5) ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) ตัวแบบนี้เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ กล่าวคือ หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลหรือไม่ ขึ้นอยู่กับความสามารถในการต่อรองของหน่วยงานนั้น ซึ่งเป็นการต่อรอง ในเรื่องของการแสวงหาความสนับสนุนจากภายนอก แสวงหาความร่วมมือสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งมีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเหมือนกัน

(6) ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model) เป็นตัวแบบที่รวบรวมแนวคิดของทั้ง 5 ตัวแบบมาไว้โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่าง ๆ ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประสบผลสำเร็จ ซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 มิติด้วยกัน ได้แก่ มิติที่หนึ่ง เป็นการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายนั้นสามารถส่งประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่ ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณานั้นมาจาก 4 ปัจจัยด้วยกัน คือ สมรรถนะขององค์การ ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก

ตัวแบบการบูรณาการนี้ เป็นเสมือนการผสมผสานตัวแปรที่เป็นตัวแปรสำคัญที่มาจากตัวแบบอื่น ๆ ทั้ง 5 ตัวแบบ เช่น มีการนำตัวแปรจากตัวแบบด้านการจัดการ ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ และตัวแบบทางการเมืองโดยได้กำหนดตัวแปรอิสระ 4 ตัวแปร ดังนี้

(6.1) ตัวแปรด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม เป็นเงื่อนไขหนึ่งที่สำคัญในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน การติดตามควบคุมประเมินผลนโยบายและความเป็นธรรมของมาตรการในการให้ทุนให้โทษ

(6.2) ตัวแปรด้านสมรรถนะขององค์การ หรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรนี้จะประกอบไปด้วยปัจจัยย่อย ๆ อีก 5 ปัจจัย คือ โครงสร้างองค์การ งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่

(6.3) ตัวแปรด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือกล่าวคือการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จได้ ผู้บริหารในหน่วยงานจะต้องใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม รู้จักใช้วิธีจูงใจในเชิงบวก แก่ผู้ปฏิบัติงาน เช่น มีการให้รางวัล ชมเชยหรือยกย่อง สามารถสร้างให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน เพื่อสร้างให้เกิดความผูกพันและการยอมรับจากสมาชิกคนอื่น ๆ และรู้จักการสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ

(6.4) ตัวแปรด้านการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก ตัวแปรนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะแนวคิดที่ว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น เกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่มหรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยแวดล้อมภายนอกขององค์กร ตัวแปรนี้ประกอบไปด้วยปัจจัยย่อยอีกหลายประการ เช่น ระดับความสนับสนุนหรือต่อต้านจากฝ่ายต่าง ๆ ระดับความพึงพาที่ต้องมีระหว่างหน่วยงาน ความสามารถในการเจรจาต่อรองต่อสภาพแวดล้อมภายนอก และเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

จากการทบทวนแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น จะเห็นได้ว่าเป็นกระบวนการที่เป็นผลต่อเนื่องมาจากขั้นตอนการกำหนดนโยบาย โดยต้องอาศัยองค์กรที่รับผิดชอบทำความเข้าใจหรือศึกษาว่า ทำอย่างไรองค์กรหรือบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติ จะสามารถนำและผลักดันให้ทรัพยากรการบริหารปฏิบัติงานเกิดผลสำเร็จได้ และสามารถทำให้กิจกรรมนั้น บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบายรวมทั้งสามารถหลีกเลี่ยงปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุผลสำเร็จของนโยบายในองค์กรนั้น

2.1.2 แนวคิดธรรมาภิบาลกับการจัดซื้อจัดจ้าง

ธรรมาภิบาล (Good governance) ระบบการบริหารและการจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาล (Good governance) (ถวิลวดี บุรีกุล, 2549: 6) เป็นหลักการบริหารแนวใหม่เป็นหลักการทางานซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้วจะเกิดความเชื่อมั่นว่า จะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุดคือ ความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพประสิทธิผล โดยวิธีการดำเนินการเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาล คือ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีความโปร่งใส มีสำนึกรับผิดชอบต่อหลักการสำคัญของธรรมาภิบาล

2.1.2.1 การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล: สู่การปฏิบัติ

1) หลักนิติธรรม การบริหารงานภาครัฐต้องใช้หลักนิติธรรม หมายความว่า

1.1) กฎหมายที่ใช้จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และต้องมีสถานะบังคับใช้กับทุกคนอย่างเสมอภาค

1.2) อำนาจของเจ้าหน้าที่ต้องเป็นไปโดยสุจริต ไม่เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อห้ามการมีส่วนได้เสีย) เพื่อควบคุมสังคมให้เป็น ธรรมาภิบาล

1.3) กฎหมายมี 3 ระดับ

นิติบัญญัติ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั่วไป

บริหารบัญญัติ พระราชกำหนด กฎกระทรวง

องค์กรบัญญัติ (อปท.) ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ

2) หลักคุณธรรม จะเกี่ยวข้องกับสิ่งที่เราเรียกว่า “ประมวลจริยธรรม” เพราะจริยธรรมในการควบคุมความประพฤติของคนในวิชาชีพใดวิชาหนึ่งโดยเฉพาะ ให้มีความเจริญมั่นคงเป็นที่เชื่อถือ หอม พยาบาล ข้าราชการองค์การปกครองในสาขาต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่เป็นวิชาชีพซึ่งต้องมีจรรยาบรรณของตนเอง จรรยาบรรณเป็นส่วนหนึ่งของประมวลจริยธรรม ในภาคเอกชนการบริหารงานแบบบรรษัทธรรมภิบาล ก็มีประมวลจริยธรรมเช่นเดียวกัน เรามี Code of Ethic ที่ผ่านมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 13 ประมวลจริยธรรมมิได้ถูกกำหนดแต่เฉพาะข้าราชการประจำ แต่รวมถึงข้าราชการการเมืองด้วย การละเมิดประมวลจริยธรรมถือเป็นความผิดทางวินัย

สำหรับร่างรัฐธรรมนูญ ปี 2558 หมวด 2 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 82 บัญญัติไว้ว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นดังต่อไปนี้

2.1) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

2.2) พัฒนาและสร้างโอกาสเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมอย่างยั่งยืน

2.3) กระจายอำนาจและจัดการกิจการอำนาจหน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบที่ชัดเจน ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรบริหารท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

2.4) มีกลไกป้องกันและจัดการทุจริต และประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

2.5) มีกลไกในการกำกับและควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนอย่างแท้จริง

2.6) คุ้มครองให้ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน พร้อมการให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึงสะดวกและรวดเร็ว

2.7) ส่งเสริมและคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีจริยธรรม การจัดทำบริการสาธารณะใดที่องค์กรบริหารท้องถิ่น ชุมชน หรือบุคคล สามารถดำเนินการได้ โดยมีมาตรฐาน คุณภาพ และประสิทธิภาพ ไม่น้อยกว่ารัฐ รัฐพึงกระจายภารกิจดังกล่าวให้องค์กรบริหารท้องถิ่น ชุมชนหรือเอกชนดังกล่าว ดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลที่เหมาะสมจากรัฐ ดังนั้น ประมวลจริยธรรมจึงมีความมุ่งหมายหนึ่งที่จะให้ปลอดจากการกระทำผิด ตามมาตรฐานวิชาชีพ ปลอดจากการกระทำวินัย ปลอดจากการทุจริตประพฤติมิชอบ และให้ดำรงอยู่ในความถูกต้อง ความดีงาม

3) หลักความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูล การปฏิบัติให้ประชาชนสามารถตรวจสอบข้อมูลได้ ขอเรียกว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความใส่ใจ” กับ กฎหมายสมยอมราคา (กฎหมายฮั่ว) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความใส่ใจต่อระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยงบประมาณและการคลัง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่จัดข้อมูลเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู ถือว่ามีความผิดต้องรับโทษทางปกครองในระดับ 2 และถ้าการปกปิดข้อมูลมีผลทำให้การพิจารณาราคากลางเบี่ยงเบน หรือไม่เกิดความยุติธรรม เกิดความไม่สุจริต

จะมีโทษทางอาญาตามกฎหมายสมยอมราคาด้วย และโทษทางอาญาตามกฎหมายสมยอมราคาจะมีโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปี ถึง 20 ปี และมีการปรับไม่เกิน 4 แสนบาท นับว่าเป็นโทษที่สูงมาก

4) หลักการมีส่วนร่วม จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นว่าแผนงานโครงการใดจะกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคน กระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน เวลาเราใช้อำนาจตามกฎหมายที่จะอนุมัติอนุญาต หรือเห็นชอบสิ่งใด ๆ ที่อาจไปกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของงาน ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ต่อคน ต้องเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบ มิฉะนั้นเราอาจจะถูกอุทธรณ์ เมื่อถูกอุทธรณ์เขาไม่พอใจก็จะฟ้องร้องต่อไปยังศาลปกครอง และเมื่อศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองบางทีมันไม่ยุติแค่นั้น ผู้มีส่วนได้เสียอาจฟ้องร้องต่อไปยังศาลยุติธรรม เพื่อดำเนินคดีอาญากับเราตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่เป็นผลดี หากได้มีการสร้างการมีส่วนร่วมรับฟังความเห็นมาไตร่ตรอง ปัญหาเหล่านี้ก็จะไม่เกิดขึ้น

5) หลักความรับผิดชอบ หลักความรับผิดชอบคือการกำหนดบทบาทหน้าที่ ข้อตกลงในผลงานอย่างชัดเจนมีระบบการติดตามประเมินผล ที่เป็นกลางอย่างมีอิสระ มีแผนการควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพ ถ้ารับผลของการกระทำ เคารพความเห็นที่แตกต่างกัน ที่สำคัญคือการให้บริการสังคมหลักความรับผิดชอบในหน่วยงานที่เป็นธรรมาภิบาล ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จะมุ่งเน้นการให้บริการสังคมที่เรียกว่า CSR (Corporate Social Responsibility) เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ทำโครงการปลูกป่า AIS ทำโครงการด้านสังคม จะเห็นจากสื่อโฆษณา หรือการลดโลกร้อนของหน่วยงานต่าง ๆ ธนาคารออมสินไปปลูกหญ้าทะเล จึงมีกิจกรรมทั้งสร้างสิ่งแวดล้อมสวยงาม ธนาคารกรุงเทพเน้นเรื่องศิลปวัฒนธรรมกล่อมเกลาสังคม ซึ่งมีทั้งด้านเยาวชนอนุรักษ์มรดกไทย หรือ กีฬา เป็นต้น

6) หลักความคุ้มค่า หากพิจารณาจากทฤษฎีระบบ ลูกศรจะวิ่งจาก Input (ปัจจัยนำเข้า) ไปสู่ Process (กระบวนการ) และลูกศรจะชี้ไปที่ตัว Output (ผลผลิต) ซึ่งการบริหารองค์กรจะมุ่งแค่ Output ไม่พอ ต้องไปสู่ Outcome (ผลสัมฤทธิ์) ซึ่งก็คือ “ความคุ้มค่า” ในภาคราชการ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ความคุ้มค่าสมควรอย่างยิ่งที่จะสอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ความคุ้มค่าถือว่าเป็นสิ่งสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องวิเคราะห์ความคุ้มค่าในแผนงาน โครงการต่าง ๆ และจะต้องรายงานให้ประชาชนได้รับทราบว่าได้จ่ายงบประมาณไปอย่างไร ยังเกิดความคุ้มค่า ความพึงพอใจหรือไม่ จะเห็นว่าปัจจุบันภาครัฐพยายามปรับระบบภายใต้ การบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ และมีการประเมินการทำงานโดยกำหนดตัวชี้วัด (KPI) ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการ หลักคิดนี้ก็คือ เมื่อโลกเปลี่ยนความคิด ต้องเปลี่ยนวิธีการทำงานก็ต้องปรับเปลี่ยนเพราะมีอายุอยู่โดยลำพังในสังคมโลกยุคนี้

หลักความคุ้มค่าจะเกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนของการเตรียมจัดทำแผนงาน/โครงการ การศึกษาแผนงาน/โครงการที่จัดทำว่าเกิดจากปัญหา ความต้องการของประชาชนหรือชุมชนหรือไม่ เพราะบางครั้งโครงการที่ทำไม่ได้ตอบสนองต่อปัญหาความต้องการของประชาชน หรือบางครั้งความต้องการไม่ใช่ปัญหาแต่เป็นความอยาก (Want) หลังจากนั้นก็จะมีการวิเคราะห์ในเรื่องต่าง ๆ การวิเคราะห์ในเรื่องของราคา และอื่น ๆ นั่นคือความคุ้มค่าที่เป็นกระบวนการ และจะรวมไปถึง

การติดตามตรวจสอบว่าโครงการเป็นไปตามรายละเอียดของงานหรือไม่ และเมื่อโครงการเสร็จก็ต้องตามไปดูว่าเกิดผลสัมฤทธิ์หรือไม่ เป็นประโยชน์ต่อประชาชน ชุมชนหรือไม่

2.1.2.2 ธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งและต้องมียศประกอบ 2 ส่วนคือส่วนของผู้บริหารและส่วนของสภา ซึ่งเป็น ฝ่ายตรวจสอบหรือฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลายรูปแบบและมีจำนวนมาก ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ทำให้ท้องถิ่นมีความแตกต่างกันมาก ทั้งขนาด ความยากง่าย ความซับซ้อนหลายมิติ และวิธีการเข้าไปบริหารจัดการ ที่สำคัญท้องถิ่นมาจากประชาชนจึงมีหลายเสียง หลายปาก หลายความคิด หลายความรู้สึกงานในท้องถิ่นจึงหามาตรฐานที่เป็นบรรทัดฐานได้ยาก เพราะท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ แต่ยังมีการกำกับควบคุมของทางกึ่งที่มี กฎ กฎหมาย กติกา เป็นแนวในการบริหารจึงมีระเบียบมากมาย และมีประเด็นให้ตีความกันอยู่เนื่อง ๆ

ธรรมชาติกับงานท้องถิ่นถือเป็นหลักในการปฏิบัติงานที่ดี ซึ่งจะเห็นได้จากที่มีการเลือกตั้งระดับของการมีส่วนร่วมทางการเมือง และความเป็นประชาธิปไตยในเชิงรูปแบบก็จะเกิดขึ้น แต่อีกนัยหนึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มาจากการลงคะแนนด้วยความไม่บริสุทธิ์เที่ยงธรรม ก็จะนำไปสู่ “ตัวแทน” ที่ไม่ดี ไม่มีความชอบธรรม และเมื่อเป็นตัวแทนที่ไม่ดีแล้วระดับความมี “วินัย” จึงจะไม่สูงนักเป็นเหตุนำไปสู่ผลที่ตามมาต่าง ๆ มากมายจนถึงระดับชาติ กล่าวคือ หากที่มา (ปัจจัยนำเข้า) และกระบวนการผิดพลาดผลที่ออกมาย่อมคลาดเคลื่อนกว้างไกลไป ด้วยหลักการนี้จึงเทียบเคียงได้กับการเลือกตั้งทุกระดับ หากขาดซึ่งความโปร่งใสเที่ยงธรรม ใช้เงินเป็นศูนย์กลาง ไม่ใช่ กฎและเกียรติเป็นศูนย์กลาง ความล้มเหลวย่อมเกิดขึ้น นักรัฐศาสตร์จึงสร้างหลักความคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองในวิถีประชาธิปไตยไว้ให้ศึกษา ฉะนั้นที่ใดมีการจัดการเลือกตั้ง ต้องถามว่าได้สร้างกลไกธรรมาภิบาลขึ้นในทุกระดับ ทุกขั้นตอนของกระบวนการแล้วหรือยัง ปัจจัยในของด้านผู้สมัครเข้าแข่งขันมีความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบและมีสำนึกในภาระหน้าที่ที่จะเข้าไปรับภาระแล้วหรือยัง หากจะสร้างบรรยากาศที่เต็มไปด้วยประชาธิปไตยในระดับรากแก้วแล้ว ในการบริหารงานการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีธรรมาภิบาลเป็นหลักยึด ซึ่งพิจารณาจาก 6 หลักตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2542 ต่อมาเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2542 ซึ่งรัฐบาลขณะนั้นเห็นความสำคัญว่าควรออกประกาศเป็น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 โดยให้เริ่มมีผลบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 6 ประการได้แก่

- (1) หลักนิติธรรม (Rule of Law)
- (2) หลักคุณธรรม (Virtue)
- (3) หลักการมีส่วนร่วม (Participation)
- (4) หลักความโปร่งใส (Transparency)
- (5) หลักความคุ้มค่า (Value of money)
- (6) หลักความพร้อมให้ตรวจสอบ (Accountability)

หลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 โดยมีหลักคิดมาจาก 2 สาขาวิชา คือ

(1) วิชารัฐศาสตร์ ได้แก่ นิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบ

(2) วิชาเศรษฐศาสตร์ ได้แก่ ความคุ้มค่า

2.1.2.3 หัวใจของการบริหารงานท้องถิ่น

ก่อนที่กฎหมายท้องถิ่นและพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ จะเกิดขึ้นในปี 2543 ได้มีการถกเถียงกันในตอนเริ่มแรกว่า ปัญหาของท้องถิ่นที่เกิดขึ้นใหม่พร้อม ๆ นี้ ทั่วประเทศที่ต้องคิดคำนึงมีอยู่ 3 เรื่องหลัก ๆ (ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, 2542: 10-11)

(1) องค์ความรู้ (Body of knowledge) เพราะมีระเบียบ กฎหมาย กระบวนการ ดำเนินงานในการสร้างความรู้ความเข้าใจอย่างมาก และมีการเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเป็น เรื่องการคลัง งบประมาณ บริหารงานบุคคล สิ่งแวดล้อม การพัฒนาคุณภาพชีวิต

(2) การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) เพราะเป็นขั้นตอน สำคัญที่จะให้มีการปกครองตนเองของประชาชน (Self-Government) หากขาดการมีส่วนร่วมแล้ว กระบวนการประชาธิปไตยคงงอกงามมิได้

(3) ธรรมาภิบาลกับหลักการบริหารที่ดี (Good Governance) จะทำอย่างไรให้ การบริหารมีคุณธรรม โปร่งใส ยึดกฎกติกา มีความคุ้มค่าก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนในท้องถิ่นที่ เกิดขึ้นพร้อม ๆ กันทั่วประเทศ

หลังปี พ.ศ. 2545 มีการพัฒนาการตามแนวปฏิรูปราชการและการดำเนินการ ตามขั้นตอนการกระจายอำนาจ มีการแยกเป็นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อดูแลงานท้องถิ่น โดยเฉพาะมีพัฒนาการหลายด้าน โดยให้คำปรึกษาแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการจัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และการบริหารจัดการ เพื่อให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการบริการสาธารณะ มีกฎหมายและระเบียบเพิ่มขึ้นจนถึง การมีรางวัลจูงใจ มีโบนัสสำหรับท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีในมิติต่าง ๆ จึงมีคำว่า “รางวัล ธรรมาภิบาล” สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี โดยมีตัวชี้วัดการประเมิน ทั้งจากสำนักงานการพัฒนาระบบราชการเองและจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็น กรมที่มีการพัฒนาการที่เร็วมากใน 5 ปี นับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งหลังจากแยกมาจากกรมการปกครอง เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 งานของท้องถิ่นจึงเต็มไปด้วยการ “ประเมิน” และ “ประกวด” ขณะเดียวกันต้อง คำนึงถึง “ประโยชน์” คือประโยชน์สุขของประชาชน แต่ที่ปรากฏให้เห็นอย่างดาษดื่นก็คือผลประโยชน์ ที่เกิดจากระบบในท้องถิ่นเอง หรือ “คน” ที่เกี่ยวข้องแสวงหาผลประโยชน์นั้น ๆ เพราะประชาคมท้องถิ่น มีทั้งมาจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้ง มีความเป็นอิสระ มีความซับซ้อนในเชิงการบริหาร จึงต้องมีการฝึกอบรมด้านความโปร่งใสใน นิติธรรมาภิบาล กันอยู่บ่อย ๆ บทความนี้จึงต้องการเน้นในประการที่ 3 ข้างต้นว่า รัฐไทยจะต้องสร้างภูมิคุ้มกันในเรื่อง ธรรมาภิบาลกับการบริหารท้องถิ่นอย่างเข้มข้น พัฒนาการต่อมาคือกรอบการบริหารจัดการคุณภาพ (Total Quality Control) มีการจัดทำคำรับรอง การปฏิบัติราชการหลายตัวชี้วัดทั้ง ด้านการประสิทธิผล ด้านคุณภาพการให้บริการ ด้านประสิทธิภาพ ของการปฏิบัติราชการและด้านการเติบโตและการพัฒนาองค์กร

ตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีคำสั่ง ที่ 69/2557 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2557 เรื่อง การสร้างธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (หนังสือเวียน ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2558 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย) เป็นมาตรการป้องกัน และแก้ไขการทุจริตประพฤติมิชอบโดยให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ กำหนดมาตรการหรือ แนวทางในการป้องกัน และการแก้ไขทุจริตประพฤติมิชอบในส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ โดย มุ่งเน้นการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงาน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการตรวจสอบ เฝ้าระวังเพื่อสกัดกั้นมิให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบได้ การป้องกันและการปราบปรามการทุจริต คอร์รัปชันเป็นนโยบายเน้นหนักของกระทรวงมหาดไทย ภายใต้แผนงาน “มหาดไทยใสสะอาด” โดย ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเน้นมาตรการด้านความโปร่งใส โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและ นายอำเภอกำกับดูแล การดำเนินงานให้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายที่กำหนด อย่างไรก็ตามแม้ กระทรวงมหาดไทยจะได้กำหนดมาตรการและแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตเกี่ยวกับการ ใช้จ่ายงบประมาณ ในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นแนวทางปฏิบัติมา อย่างต่อเนื่อง แต่ในปัจจุบันยังปรากฏข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินงานในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง อยู่บ่อยครั้ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังไม่ให้ความสำคัญต่อการป้องกันและแก้ไข ปัญหาการทุจริตตามแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดอย่างจริงจัง ประกอบกับขณะนี้ได้มีการ จัดสรรงบประมาณตามโครงการต่าง ๆ ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณ ในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างถูกต้อง เปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรมอันเป็นการสร้างธรรมาภิบาลใน การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนโยบายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และ รัฐบาลและนโยบายเน้นหนักของกระทรวงมหาดไทยจึงอาศัยอำนาจตามข้อ 4 ของกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนด หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการป้องกันและแก้ไขปัญหายุทธวิธีทุจริตประพฤติมิชอบ เกี่ยวกับการใช้จ่าย งบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งชักซ้อมแนวทางการดำเนินการ ในเรื่องดังกล่าวเพื่อเน้นย้ำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจังหวัดและอำเภอในฐานะผู้กำกับ ดูแลถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด ดังนี้

(1) หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติก่อนการจัดซื้อจัดจ้าง

(1.1) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการการจัดซื้อจัดจ้าง สำหรับครุภัณฑ์ที่มีราคาเกิน 100,000 บาท และที่ดินสิ่งก่อสร้างที่มีราคาเกิน 100,000 บาท ให้แล้ว เสร็จภายในวันที่ 15 ตุลาคม ของทุกปี และส่งสำเนาให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคทราบ ภายใน วันที่ 31 ตุลาคม ของทุกปี โดยถือปฏิบัติตามประกาศของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินรวมทั้งส่งให้ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดทราบ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการติดตามตรวจสอบ

(1.2) ให้สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดกำหนดให้มีและหรือ ปรับปรุงสถานที่กลางระดับอำเภอและจังหวัดที่มีอยู่แล้วให้เหมาะสมสำหรับใช้เป็นศูนย์รวมข้อมูลข่าวสาร การจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นสถานที่ปิดประกาศรับซอง และเปิดซองใน การซื้อหรือจ้างด้วยวิธีสอบราคาหรือประกวดราคาตามประกาศกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น รวมทั้ง

อาจใช้สถานที่กลางที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าว เป็นสถานที่สำหรับรับเรื่องราวร้องทุกข์ ร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีกทางหนึ่งด้วย

(1.3) เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นได้เห็นชอบหรืออนุมัติราคากลางค่าก่อสร้างตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไปให้รับส่งรายละเอียดการคำนวณราคากลางไปที่ผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีเป็นเทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือนายอำเภอกรณีที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสามวันทำการ นับแต่วันที่ผู้บริหารท้องถิ่นได้เห็นชอบหรืออนุมัติราคากลาง โดยถือปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ

(1.4) การจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้วิธีพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ระบุไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2553 ข้อ 17 หรือข้อ 18 แล้วแต่กรณีและต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายอำเภอกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ยกเว้นการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ 2 กรณีดังต่อไปนี้

(1.4.1) กรณีการป้องกันหรือบรรเทาสาธารณภัย เพื่อบำบัดความเดือดร้อนของประชาชนซึ่งเป็นพัสดุหรืองานจ้างที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วน หรือ

(1.4.2) การจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ(จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดสตูล จังหวัดสงขลา เฉพาะอำเภอจะนะ อำเภอนาทวี อำเภอสะบ้าย้อย อำเภอเทพา) ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ พ.ศ. 2554

โดยให้ถือปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่อ้างถึง 2 อย่างเคร่งครัด

(2) หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในขั้นตอนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง

(2.1) ในการซื้อหรือการจ้าง ให้กำหนดรายละเอียดของงานหรือคุณลักษณะเฉพาะ (Specifications) ของพัสดุในสาระสำคัญให้ครบถ้วนตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้กระทำในลักษณะที่เปิดโอกาสและเวลาให้แก่ผู้รับจ้างหรือผู้ขาย สามารถเข้ามาเสนอราคาแข่งขันกันได้มากราย และห้ามมิให้กำหนดคุณลักษณะเฉพาะของสิ่งของที่จะซื้อให้ใกล้เคียงกับของยี่ห้อใดยี่ห้อหนึ่ง หรือของผู้ขายรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะจนเป็นเหตุให้ผู้ขายรายอื่นเสียเปรียบโดยไม่ชอบธรรม หรือทำให้ราชการต้องจ้างหรือซื้อพัสดุในราคาที่สูงกว่าปกติ

(2.2) ในการจ้างก่อสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำราคากลางตามหลักเกณฑ์ของทางราชการและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และให้ประกาศเปิดเผยข้อมูลราคากลางทางเว็บไซต์ของหน่วยงานและเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลาง โดยแนบรายละเอียดการคำนวณราคากลางตาม BOQ (Bill of Quantities) ซึ่งผู้ที่มีหน้าที่คำนวณราคากลางได้จัดทำขึ้นตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางของทางราชการและผู้บริหารท้องถิ่น ได้ให้ความเห็นชอบแล้วเป็นเอกสารหรือเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ (CD-ROM) เพื่อให้ผู้สนใจสามารถตรวจดูหรือดาวน์โหลดไปตรวจดูได้พร้อมกับประกาศสอบราคา ประมวลราคาหรือประกาศประมูลซื้อหรือจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction)

สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างประเภทอื่นที่มีใช้การก่อสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามแนวทางที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กำหนดตามคู่มือแนวทางการเปิดเผยรายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ราคาและ การคำนวณราคากลางซึ่งเผยแพร่ทางเว็บไซต์ ของสำนักงานคณะกรรมการการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ

(2.3) การกำหนดราคาขายเอกสารสอบราคา ประมวลราคา การประมูล ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดราคาขายพอสมควรกับค่าใช้จ่ายที่ต้อง เสียไปกับการจัดทำสำเนาเอกสารสอบราคา ประมวลราคา การประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ในครั้งนั้นโดยไม่หวังส่วนเกินเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ผู้สนใจมาซื้อเอกสาร ให้มากที่สุด

(2.4) กรณีมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นพิจารณาแต่งตั้งผู้แทนชุมชน ประชาคมที่มีความรู้ความสามารถมีประสบการณ์เกี่ยวข้อง กับงานที่จะซื้อจะจ้างเป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างได้ไม่เกินคณะละ 2 คน โดยถือปฏิบัติถือปฏิบัติ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 28

(2.5) ในการสอบราคาซื้อหรือจ้าง ให้หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุควบคุม การเผยแพร่การสอบราคาให้เป็นไปอย่างเปิดเผย โปร่งใส และจัดทำหลักฐานการปิดหรือปลดประกาศ สอบราคาโครงการต่าง ๆ ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยถือปฏิบัติตามหนังสือ กระทรวงมหาดไทย

(2.6) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างทุกวิธีในระบบ e-GP (e- Government Procurement System) ของกรมบัญชีกลาง ยกเว้นวิธีตกลงราคาวงเงิน ไม่เกิน 5 พันบาท สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินเกิน 2 ล้านบาท ขึ้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ตามประกาศกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

(2.7) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้สถานที่กลางระดับอำเภอและจังหวัด ซึ่งเป็นศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ใช้เป็นสถานที่กลาง สำหรับปิดประกาศสอบราคา ประมวลราคา และดำเนินการรับและเปิดซองสอบราคา ประมวลราคา

(2.8) กรณีมีเหตุอันเชื่อได้ว่า ผู้เสนอราคาในงานซื้อหรืองานจ้างขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการไม่สุจริต เช่น มีพฤติการณ์สมยอมราคา (ฮั้ว) หรือมีการขัดขวางการ แข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรม ให้ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณายกเลิกการซื้อหรือการจ้างในครั้งนั้น และ พิจารณาดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

(2.9) ในงานจ้างก่อสร้างที่มีวงเงิน 1 แสนบาท ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ติดตั้งป้ายประชาสัมพันธ์งานก่อสร้างไว้ ณ บริเวณสถานที่ก่อสร้างให้ประชาชนสามารถเข้ามาตรวจสอบ ได้ชัดเจน ทั้งในระหว่างก่อสร้างและเมื่อก่อสร้างเสร็จแล้ว โดยถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย

(3) หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติหลังการจัดซื้อจัดจ้าง

(3.1) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งสำเนาสัญญาหรือบันทึกข้อตกลง เป็นหนังสือซึ่งมีมูลค่าตั้งแต่ 1 ล้านบาทขึ้นไป ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคและสรรพากรจังหวัด ภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ทำสัญญาหรือข้อตกลง โดยถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่า ด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(3.2) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำสรุปผลการพิจารณาจัดซื้อจัดจ้างเป็นรายเดือนทุกเดือน โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับงานที่จัดซื้อจัดจ้าง วงเงินงบประมาณ วิธีซื้อหรือจ้าง รายชื่อผู้เข้าเสนอราคา และราคาที่เสนอ ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกและราคาและเหตุผลที่คัดเลือกผู้เสนอราคารายนั้นโดยสรุป เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการตรวจสอบของประชาชน โดยถือปฏิบัติตามประกาศของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

(3.3) ก่อนสิ้นสุดระยะเวลาของการประกัน ความชำรุดบกพร่องภายใน 15 วัน สำหรับหลักประกันสัญญาที่มีระยะเวลาของการประกันไม่เกิน 6 เดือนหรือภายใน 30 วัน สำหรับหลักประกันสัญญาที่มีระยะเวลาของการประกันตั้งแต่ 6 เดือนขึ้นไป ให้หัวหน้าหน่วยงานผู้ครอบครองพัสดุหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลบำรุงรักษาและตรวจสอบความชำรุดบกพร่องของพัสดุ และให้รายงานให้ผู้บริหารท้องถิ่นทราบ หากปรากฏว่ามีความชำรุดบกพร่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างมาดำเนินการแก้ไขหรือซ่อมแซม ก่อนที่จะสิ้นสุดระยะเวลาของระยะเวลาของการประกัน และหากมีการเกิดความชำรุดบกพร่องเกิดขึ้นก่อนครบระยะเวลาประกัน ยกเว้นกรณีสุดท้ายให้พิจารณาหาตัวผู้รับผิดชอบตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องด้วย

(4) การติดตามกำกับดูแลและการลงโทษ

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติอย่างเคร่งครัด หากพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีพฤติการณ์ในการใช้จ่ายงบประมาณไปในทางมิชอบจนเป็นเหตุให้ทางราชการเกิดเสียหาย ให้ดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้กระทำความผิดรวมทั้งผู้บังคับบัญชาที่ปล่อยปละละเลยอย่างเฉียบขาดและรวดเร็ว ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

จากการทบทวนแนวคิดธรรมาภิบาลจะเห็นได้ว่าการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และส่งเสริม สนับสนุน การเสริมสร้างธรรมาภิบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ และในส่วนของกระทรวงมหาดไทยก็เป็นหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีหน้าที่ให้ความรู้ เพื่อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาใช้ในการบริหารงานในองค์กร เพื่อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักการบริหารที่ดี มีคุณธรรมมีความโปร่งใส ยึดกฎกติกา มีความคุ้มค่า ก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนในท้องถิ่นที่ตนรับผิดชอบ โดยเฉพาะเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะต้องใช้การจัดการและการบริหารงานที่ดี ยึดหลักธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งประกอบไปด้วย หลักนิติธรรม ที่ต้องเป็นไปตามกฎระเบียบข้อบังคับด้วยกฎหมาย หลักคุณธรรมที่ ปลอดจากการทุจริตทำผิดวินัย รวมถึงการมีพฤติกรรมที่พึงประสงค์ปลอดจากการคอร์รัปชัน การฉ้อราษฎร์บังหลวง หลักการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมได้ส่วนเสีย ได้มีโอกาสแสดงทรรศนะและได้เข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ หลักการสำนึกรับผิดชอบ เป็นเรื่องของความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้ มีเป้าหมายที่ชัดเจน การสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกันการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ การติดตามและประเมินผลการทำงาน หลักความโปร่งใส เป็นการตรวจสอบและเปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมาและสามารถรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนละสังคัมได้ทราบ หลักความคุ้มค่า เป็นการคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่

อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด สิ่งเหล่านี้เป็นผลจากการปฏิบัติอันเกิดจากการใช้หลักธรรมาภิบาลนั่นเอง

2.1.3 แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุ

ในการดำเนินการจัดหาพัสดุย่อมทำให้องค์กรที่ทำการจัดซื้อจัดจ้าง จำเป็นต้องมีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ ที่อยู่ภายนอกเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุที่ตนต้องการโดยที่พัสดุนั้นต้องมีคุณภาพที่ดีและต้องมีความคุ้มค่ากับเงินที่ต้องจ่ายไปให้มากที่สุด และต้องดำเนินการถูกต้องตามขั้นตอน ซึ่งพัสดุนั้นถือเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่ง ในหลายปัจจัยที่สนับสนุนการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว และต่อเนื่อง การจัดหาพัสดุจึงจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ต่าง ๆ ที่จะต้องดำเนินการจัดหาให้ได้พัสดุที่มีคุณภาพตรงกับความต้องการและราคาไม่แพงจนเกินสมควร และเมื่อพิจารณาจากจำนวนเงินงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้รับการจัดสรรในแต่ละปี จะพบว่างบประมาณเกือบครึ่งหนึ่งที่ได้รับจะถูกนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดหาพัสดุต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง หรือการเช่า

2.1.3.1 ความหมายที่เกี่ยวกับการพัสดุ

“การพัสดุ” หมายความว่า การจัดทำเอง การซื้อ การจ้าง การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและควบคุมงาน การแลกเปลี่ยน การเช่า การควบคุม การจำหน่าย และดำเนินการอื่น ๆ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538)

“พัสดุ” หมายความว่า วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่กำหนดไว้ในหนังสือการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณของสำนักงบประมาณ หรือการจำแนกประเภทรายจ่ายตามสัญญาเงินกู้จากต่างประเทศ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 9 พ.ศ. 2553)

“การซื้อ” หมายความว่า การซื้อพัสดุทุกชนิด ทั้งที่มีการติดตั้ง ทดลอง และบริการที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ แต่ไม่รวมถึงการจัดหาพัสดุในลักษณะการจ้าง

2.1.3.2 การจัดหาพัสดุ

การจัดหาพัสดุ คือการดำเนินการโดยวิธีต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งวัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง ซึ่งวิธีการต่าง ๆ ที่จะทำให้ได้มาซึ่งพัสดุนั้นมีหลายวิธี เช่น การซื้อ การเช่า การจ้าง การผลิตหรือจัดทำขึ้นเอง การแลกเปลี่ยน การรับบริจาคซึ่งในแต่ละวิธีนั้นมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่แตกต่างกัน

1) การจัดหา” หมายถึง กรรมวิธีในการดำเนินงาน เพื่อให้ได้มาซึ่ง วัสดุ อุปกรณ์ และการบริการต่าง ๆ โดยถูกต้องตามกฎหมายหรือโดยวิธีการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ จึงกล่าวได้ว่าการจัดหา (อรรถย กักพล, 2547: 8-15) มีความหมายรวมถึง

1.1) การซื้อ ได้แก่ การจัดซื้อพัสดุเพื่อใช้ในหน่วยงาน

1.2) การเช่าซื้อ ได้แก่ การเช่าทรัพย์สินต่าง ๆ เช่น ที่ดิน สถานที่เพื่อใช้ในการกิจการ

1.3) การโอน ได้แก่ การโอนพัสดุเหลือใช้เพื่อนำไปใช้ในงานอื่น ๆ

1.4) การขอยืม ซึ่งหมายรวมถึง การขอยืมพัสดุใช้คงรูปและประเภท
สิ้นเปลือง

1.5) การจ้าง ได้แก่ การจ้างทำของ จ้างแรงงานและจ้างเหมาต่าง ๆ

1.6) การทำการผลิตเองหรือจัดทำขึ้นมาเอง

1.7) การแลกเปลี่ยน

1.8) การบริจาค

1.9) การยึด

2) การจัดหาพัสดุ” (Procurement dministration Theory) การจัดหาพัสดุมีความสำคัญต่อทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนการวิเคราะห์รับรู้ถึงปัญหาที่แท้จริงนับว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง โดยทางทฤษฎีมีแล้วมีข้อควรพิจารณา ดังนี้ (วันจันทร์ จันทรະโคตร, 2554: 7- 9)

2.1) การรับรู้ปัญหา (Recognition of need) ในการซื้อสินค้าหลายชนิดนั้น จะต้องผ่านฝ่ายจัดซื้อที่ทำงานอย่างมีระบบ มักจะทำการคาดคะเนความต้องการของแผนก ที่เป็นผู้ใช้สินค้าเหล่านั้นได้ เพราะการคาดคะเนจะทำให้รู้ได้ว่าขนาดความต้องการสั่งซื้อสินค้าแต่ละครั้งเพียงพอและสม่ำเสมอ นอกจากนั้น อาจจะต้องแสวงหาแหล่งสินค้าสำรองตลอดจนวัสดุที่ใช้แทนกันได้ด้วยเพื่อใช้ในยามจำเป็น

2.2) การตีความความต้องการ (Description of the need) เพื่อรับรู้ปัญหาแล้วขั้นต่อไปก็เพื่อให้ทุกฝ่ายรู้อย่างถูกต้องตรงกันว่า สิ่งที่ต้องการคืออะไรกันแน่การตีความจะออกมาเป็นอย่างไรนักจัดการจะต้องไม่ทำการเปลี่ยนแปลง การปฏิบัติเช่นนี้จะก่อให้เกิดการประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ ช่วยลดความขัดแย้งในองค์กรได้เป็นอย่างดี

2.3) การสร้างสเป็ค คือคุณลักษณะเฉพาะ (Establishing Specification) เรื่องแรกในการจัดซื้อจะต้องเกี่ยวข้องกับก็คือ ต้องกำหนดว่า “จะซื้ออะไร.What to buy” เรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องง่ายนักเพราะต้องคำนึงถึงปริมาณที่ต้องการ ราคาที่ต้องการและหน้าที่จะต้องทำ ความเกี่ยวข้องกันของสเปคหน้าที่กับคุณภาพ มีความเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิด

2.4) การเลือกแหล่งขาย (Selection of Sources) งานขั้นต่อไปคือเลือกแหล่งที่ขายของที่มีคำขอมมา สำหรับสินค้าที่ระบุ ทรัพย์สินหรือสินค้าที่มีลิขสิทธิ์ (Patented Items) ที่อยู่แหล่งขายอาจมีเพียงแหล่งเดียว สินค้าอย่างอื่นอาจมีหลายแหล่ง ซึ่งในที่สุดเราก็ต้องเลือกเพียงแหล่งเดียวอย่างไรก็ตาม การเลือกซื้อในปัจจุบันก็ขึ้นอยู่กับราคาเพื่อรักษาความนิยมจากแหล่งอื่นไว้เพื่อประกันความปลอดภัยหรือเพื่อยุติข้อพิพาทซึ่งกันและกัน

2.5) การสืบราคาสินค้า (Ascertaining the Price) ในระหว่างกระบวนการเลือกแหล่งขายฝ่ายจัดซื้อจะต้องทำการสืบข่าวเกี่ยวกับราคาที่จะซื้อด้วย ราคาเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเลือกซื้อ โดยมีสมมุติฐานที่ว่า ราคาเป็นข้อตกลงที่น่าจำเป็นและสำคัญในสัญญาที่ทั้งสองฝ่ายจะต้องผูกมัดกันทางกฎหมาย การจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการเนื่องจากจำเป็นต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ ค ไปรษณีย์ วิธีนี้จะดีมาก แต่จะมีจุดอ่อนตรงที่ต้องใช้เวลามากเกินไปตั้งแต่การหาราคามาเปรียบเทียบกับราคาในรายการแจ้งราคา หรือจากการต่อรองราคา

2.6) การออกคำสั่งซื้อ (Placing the Order) การออกคำสั่งเป็นงานหลักของฝ่ายจัดซื้อซึ่งทุกครั้งต้องเป็นแบบมีลายลักษณ์อักษร เพื่อเป็นพยานหลักฐานซึ่งกันและกันทั้งสองฝ่าย

2.7) การติดตามการสั่งซื้อและเร่งรัด (Follow – up the Order and Expediting) เมื่อออกคำสั่งซื้อไปเรียบร้อยแล้วก็ได้หมายความว่า การจัดซื้อจะไม่มี ความรับผิดชอบอีกต่อไป ฝ่ายจัดซื้อทุกแห่งจะต้องทำการติดตามการสั่งซื้อ เช่น จะต้องติดตามการสั่งซื้อที่ออกไปให้กับผู้ขายทุกครั้ง แม้ว่าผู้ขายจะผ่านการคัดเลือกจนเป็นที่น่าเชื่อถือได้สำหรับเราแล้วก็ตาม

2.8) การตรวจสอบอินวอยส์ (Checking Invoice) คือการตรวจสอบรายการสินค้าซึ่งผู้ขายส่งให้แก่ผู้ซื้อ ฝ่ายจัดซื้อควรมีการตรวจสอบอินวอยส์ด้วย เนื่องจากการรับอินวอยส์เป็นการแจ้งว่าได้มีการส่งของที่ต้องการให้แล้ว

2.9) การรักษาความสัมพันธ์กับผู้ขาย (Maintenance of vendor Relations) การรักษาความสัมพันธ์กับผู้ขายเป็นสำคัญอย่างหนึ่งของฝ่ายจัดซื้อ ความสัมพันธ์เกิดขึ้นจากการไว้วางใจกัน มีผู้กล่าวว่าคุณค่าของฝ่ายจัดซื้อวัดได้จากความนิยมในหมู่ผู้ขาย ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินงานของฝ่ายจัดซื้อสามารถบรรลุจุดมุ่งหมายได้โดยง่าย

2.1.3.3 การจัดหาพัสดุโดยทั่วไปมีขั้นตอนหรือกระบวนการต่าง ๆ ตามลำดับดังนี้

1) การประมาณการหรือการรู้ถึงความต้องการใช้พัสดุ

ในการดำเนินการจัดหาพัสดุในองค์กรต่าง ๆ จะต้องมีการกำหนดหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบจัดเตรียมงบประมาณ และวางแผนการจัดหาไว้ล่วงหน้าเพื่อให้ทราบถึงปริมาณงานที่จะต้องปฏิบัติและความสามารถในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพื่อให้การจัดหาพัสดुकุ่มค่าและมีประสิทธิภาพ ซึ่งในการวางแผนการจัดหาพัสดุจะทำให้เราทราบหรือประมาณการล่วงหน้าได้ถึงความต้องการที่จะใช้พัสดุในระยะเวลาต่าง ๆ ว่ามีปริมาณมากน้อยเพียงใด

2) การกำหนดลักษณะพัสดุที่ต้องการ

เมื่อองค์กรต่าง ๆ ทราบแผนงานหรือปริมาณงานที่วางแผนไว้แล้ว ประการต่อมาเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการจัดหาพัสดุจะต้องกำหนดลักษณะของพัสดุที่จะจัดหา เพื่อให้ตรงกับความต้องการหรือความเหมาะสมแก่การใช้งาน โดยการกำหนดลักษณะของพัสดุอาจทำได้โดยระบุรายละเอียดของพัสดุที่ต้องการให้ชัดเจนอย่างน้อยควมมีรายละเอียดไม่ว่าจะเป็นชื่อของพัสดุ คุณภาพของพัสดุที่ต้องการและไม่ต้องการ วิธีตรวจสอบเพื่อให้ทราบว่าได้ส่งมอบพัสดุที่มีคุณภาพ ราคาพัสดุด່อน่วย จำนวนพัสดุที่ต้องการ

3) การรับใบเบิกหรือขอรับพัสดุ

องค์กรต่าง ๆ ควรมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการออกใบเบิกหรือใบขอพัสดุซึ่งในใบเบิกหรือใบขอพัสดุ ควรที่จะต้องระบุรายละเอียดไม่ว่าจะเป็นลักษณะของพัสดุที่ต้องการ จำนวนหรือปริมาณที่ต้องการ วันที่ต้องการ เหตุผลของการขอเบิก ลายมือชื่อผู้ขอเบิกและเจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องบันทึกเลขที่ใบสั่งซื้อและรายละเอียดอื่น ๆ ที่จำเป็นนอกจากนี้ ในการทำใบเบิกพัสดุดูขอเบิกควรทำสำเนาใบเบิกพัสดุด้วยทั้งนี้ เพื่อส่งต่อการตรวจสอบภายหลัง

4) การเสาะแสวงหาแหล่งพัสดุที่ต้องการ

เจ้าหน้าที่ต้องรู้แหล่งของพัสดุที่ต้องการโดยจะต้องมีการเตรียมการล่วงหน้าเพื่อให้ทราบว่าแหล่งใดมีสินอะไรที่จะขาย โดยอาจทำบัญชีผู้ค้าต่าง ๆ และขึ้นทะเบียนร้านค้าเพื่อ

ความสะดวกในการติดต่อซื้อพัสดุซึ่งในการขึ้นทะเบียนร้านค้า อาจทำได้โดยกำหนดแบบฟอร์มให้กรอกพร้อมทั้งกำหนดให้ร้านค้าเหล่านั้นยื่นหลักฐานที่จำเป็นเพื่อประกอบการตรวจสอบ เช่น หลักฐานการจดทะเบียนการค้าของทางราชการหรือผลงานของร้านค้าที่ได้ทำสำเร็จแล้ว

5) การวิเคราะห์ของประกวราคาหรือราคาที่เป็น

ในการจัดหาพัสดุนานมาก วิธีที่ดีที่สุดในการจัดหาคือ การประกวราคา ซึ่งในการประกวราคาพัสดุ ก่อนที่จะตัดสินใจให้ผู้ขายหรือร้านค้ารายใดเป็นผู้ชนะในการประกวราคา หรือเป็นคู่สัญญา เจ้าหน้าที่พัสดุควรที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบตลอดจนจะต้องทำการศึกษาวิเคราะห์ราคาให้ละเอียดครบถ้วนเพื่อจะได้ทราบว่าผู้ขายหรือร้านค้ารายใดเสนอราคาที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กรมากที่สุด โดยในการพิจารณาตัดสินใจให้ผู้ขาย หรือผู้ค้ารายใดเป็นผู้ชนะในการประกวราคา หรือเป็นคู่สัญญานั้น ควรพิจารณาโดยคำนึงถึงราคาที่เหมาะสม ซึ่งราคาที่แท้จริงควรเป็นราคาพัสดุที่ปรากฏในใบส่งของรวมค่าขนส่ง ค่าบรรจุหีบห่อและค่าเก็บรักษาพัสดุด้วย นอกจากนี้ในการตัดสินใจให้ผู้ขายหรือร้านค้ารายใดเป็นผู้ชนะ เจ้าหน้าที่พัสดุควรต้องพิจารณาถึงลักษณะภายในร้านค้าด้วย เช่น ฐานะทางการเงิน การบริการจัดการ หรือการเสียภาษีของร้านค้าด้วยตลอดจนการดูแลหรือการบริการหลังการขาย หากเป็นกรณีที่พัสดุเหล่านั้นต้องมีการรับบริการหลังการขายด้วย

6) การสั่งพัสดุหรือทำสัญญาจัดส่งพัสดุและการส่งมอบพัสดุ

โดยทั่วไปการซื้อพัสดุนานมาก มักจะซื้อโดยทำเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งใบสั่งพัสดุถือเป็นข้อผูกพันทางกฎหมายที่คู่สัญญาจะต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ในการระบุกำหนดเวลาส่งมอบพัสดุในใบสั่งสินค้าต้องมีการตรวจสอบให้แน่ใจก่อนการทำสัญญากับผู้ขาย ว่าพัสดุที่ต้องการนั้นมีการกำหนดการใช้งานเมื่อใด ทั้งนี้ต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงระยะเวลาที่ต้องใช้ไปในการขนส่งพัสดุประกอบกันด้วย

7) การติดตามผลตามใบสั่งพัสดุหรือสัญญา

ในบางกรณีที่ผู้ขายไม่สามารถจัดส่งพัสดุได้ตามกำหนดระยะเวลาหรือไม่สามารถจัดส่งให้ได้ก็จะทำให้องค์กรนั้นขาดพัสดุในการปฏิบัติงาน ดังนั้นจึงต้องมีระบบติดตามผลตามใบสั่งพัสดุหรือสัญญานอกจากนี้หากภายหลังปรากฏว่าผู้ขายไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ องค์การต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมที่จะมีสิทธิฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากการที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญาได้

8) การตรวจรับพัสดุ

โดยปกติการตรวจรับพัสดุจะทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญและมีความรู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวกับพัสดุนั้น ซึ่งเมื่อได้รับพัสดุที่ส่งและได้ตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์แล้ว ขั้นตอนประการต่อมา คือ ต้องมีการลงนามตรวจรับพัสดุ โดยการลงนามตรวจรับพัสดุถือเป็นเงื่อนไขที่จะทำให้ผู้จัดส่งพัสดุมีสถานีที่จะได้รับเงินค่าพัสดุ ดังนั้น จึงอาจเห็นได้ว่าหน่วยงานที่จะเข้ามาทำหน้าที่ตรวจรับพัสดุมิมีความสำคัญ โดยจะต้องทำหน้าที่ทั้งตรวจรับพัสดุและจ่ายพัสดุไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์กรที่ได้ขอเบิกพัสดุดังกล่าวไว้

9) การเก็บรักษาพัสดุ

พัสดุเมื่อได้มีการส่งมอบกันถูกต้องครบถ้วนตามสัญญาและทำการตรวจรับพัสดุเป็นที่เรียบร้อยแล้ว พักก็จะถูกนำไปเก็บรักษาในคลังพัสดุเพื่อรอการเบิกจ่ายไปยังหน่วยงานต่าง ๆ

ภายในองค์กรต่อไป ซึ่งในการเก็บรักษาพัสดุควรมีระบบการตรวจสอบการเบิกจ่ายจากคลังพัสดุที่ดีเป็นระบบและมีวิธีการเก็บรักษาที่เหมาะสมกับพัสดุ

10) การตรวจใบกำกับสินค้า

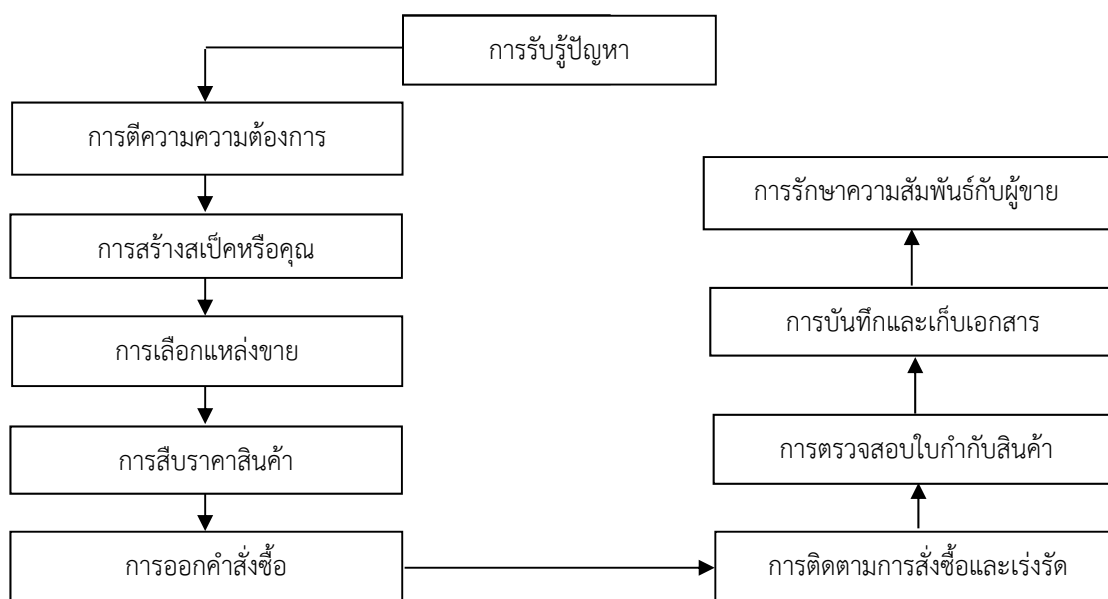
ใบกำกับสินค้าหรือบิลส่งสินค้าจะแสดงรายละเอียดของพัสดุที่จัดส่งและเป็นใบที่แสดงสิทธิของผู้ขายที่ได้รับเงินค่าพัสดุจากผู้ซื้อ แต่ทั้งนี้ การชำระเงินค่าพัสดุ ผู้ขายจะได้ค่าชำระก็ต่อเมื่อฝ่ายจัดหาพัสดุได้อนุมัติเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ดังนั้น ในการตรวจสอบใบกำกับสินค้าเพื่อความถูกต้องก่อนที่จะจ่ายเงินค่าพัสดุให้แก่ผู้ขายจึงมีความสำคัญและควรที่จะต้องมอบหมายให้มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจใบกำกับสินค้านี้ดังกล่าว ซึ่งอาจมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดหาพัสดุหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบัญชีและการเงินได้

11) การจ่ายเงินค่าพัสดุ

เมื่อใบกำกับสินค้าได้รับการตรวจสอบความถูกต้องจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดหาพัสดุหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบัญชีและการเงินเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนประการต่อไปในกระบวนการจัดหาพัสดุ คือการจ่ายเงินค่าพัสดุ ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบัญชีและการเงินจะมีหน้าที่จ่ายเงินค่าพัสดุให้แก่ผู้ขายตามสัญญาจัดหาพัสดุต่อไป

12) การจัดเก็บรักษาหลักฐานต่าง ๆ

ในขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่เริ่มกระบวนการจัดหาพัสดุจนถึงการได้ซึ่งตัวพัสดุนั้นมาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จะมีการออกเอกสารต่าง ๆ หลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นเอกสารที่ออกให้โดยฝ่ายผู้ขาย เช่น ใบเสนอราคา หรือเอกสารของฝ่ายผู้ซื้อ เช่น ใบแจ้งการประกวดราคา ดังนั้น การจัดเก็บเอกสารดังกล่าวจึงมีความสำคัญเพราะอาจใช้เป็นหลักฐานเพื่อการตรวจสอบต่อไป โดยจะต้องรวบรวมเข้าไว้ด้วยกันให้เป็นระบบและสามารถตรวจสอบได้โดยง่าย



ภาพที่ 2.1 ขั้นตอนการจัดหาพัสดุ

ที่มา: อรรถัย กักพล (2547: 24)

2.1.3.4 หลักการที่สำคัญของการจัดซื้อพัสดุ

การจัดซื้อ หมายถึง กระบวนการที่องค์กรต่าง ๆ ได้ทำสัญญา กับบุคคลฝ่ายที่สาม ให้ได้มาซึ่งสินค้า และบริการที่ต้องการ เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ ของภารกิจอย่างมีจังหวะ เวลา และมีต้นทุนที่มีประสิทธิภาพ การจัดซื้อมีความหมายกว้างมากกว่าการซื้อโดยปกติ เนื่องจากการที่จะจัดซื้อต้องมีกระบวนการ และขั้นตอนที่ซับซ้อนมากกว่าการซื้อสินค้า หรือการบริการในชีวิตประจำวัน โดยผู้ที่ทำการจัดซื้อ จะต้องหารายละเอียดเกี่ยวกับพัสดุที่ต้องการและทำการส่งใบสอบถามราคาไปยังผู้ขายและรับใบเสนอราคาจากผู้ขาย ต่อรอราคาและเงื่อนไขสัญญาในการจัดหาสินค้า ทำการออกคำสั่งซื้อและติดตามผลของผู้ขาย เพื่อให้แน่ใจว่าจะได้พัสดุทันเวลาจากกระบวนการหรือขั้นตอนดังกล่าว ส่งผลให้การจัดซื้อประกอบไปด้วยกิจกรรมมากมาย ไม่ว่าจะเป็นการพยากรณ์ราคา การรวบรวมแหล่งขาย การจัดระบบการติดตามคำสั่งซื้อ ทำการจัดส่งพัสดุ การตรวจสอบพัสดุ และการเก็บรักษาพัสดุ ตลอดจนการจัดหางานด้านเอกสารเกี่ยวกับการจัดซื้อ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคล ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสัมพันธ์ และเกี่ยวพันกันกับการจัดทำ การซื้อ การจ้าง การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและควบคุมงาน การแลกเปลี่ยน การเช่า การควบคุม การจำหน่าย และการดำเนินการอื่น ๆ อันเกี่ยวข้องกับวัสดุ ครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ที่กำหนดไว้ในหนังสือการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ ของสำนักงบประมาณหรือการจำแนกประเภทรายจ่ายตามสัญญาเงินกู้จากต่างประเทศ ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่อันเกี่ยวกับการพัสดุ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องมีการทำสัญญาซึ่งจะมีทั้งสัญญา ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และสัญญาทางการปกครอง โดยมีระเบียบปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วย

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ฝ่ายที่มีความเกี่ยวข้องจึงต้องมีความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่

การจัดซื้อพัสดุนั้นเริ่มต้นจากการที่องค์กรนั้น ๆ รับรู้ว่ามีความต้องการในการใช้พัสดุในการดำเนินการขององค์กร เมื่อทราบความต้องการแล้วก็จะกำหนดคุณลักษณะเฉพาะ หรือสเป็คของสิ่งที่ต้องการ โดยต้องมีกำหนดว่า ต้องการที่จะซื้ออะไร ปริมาณเท่าไร พัดุนั้นควรมีราคาเท่าใด และพัสดุนั้นจะนำไปใช้กับกิจกรรมใดขององค์กร โดยสเป็คที่กำหนดขึ้นมานี้จะต้องตอบสนองต่อความต้องการขององค์กรอย่างแท้จริง จากนั้นจึงมีการเลือกแหล่งขายสิ่งของนั้น โดยในระหว่างที่มีการเลือกแหล่งขายนี้ฝ่ายจัดซื้อจะต้องทำการสืบข่าวเกี่ยวกับราคาที่ซื้อด้วย โดยอาจจะพิจารณาจากข้อมูลเดิมที่มีอยู่แล้วหรือทำการต่อรองกับผู้ขายรายใหม่หรือจัดให้มีการประกวดราคา เมื่อได้พัสดุดตามสเป็คที่ต้องการแล้วก็จะมีการออกคำสั่งซื้อ ซึ่งคำสั่งทุกครั้งควรเป็นลายลักษณ์อักษร และมีการลงลายมือชื่อโดยผู้มีอำนาจขององค์กรที่มีการจัดซื้อ

หลังจากที่ได้มีการตกลง หรือทำสัญญาเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุแล้ว ขั้นตอนต่อมาคือการติดตามการสั่งซื้อและเร่งรัดเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุที่ตรงตามความต้องการ ภายในเวลาและวงเงินที่กำหนดไว้ เมื่อได้รับพัสดุแล้วก็ต้องมีการตรวจสอบใบกำกับสินค้า หรือใบส่งของเพื่อให้แน่ใจได้ว่าการส่งของตามที่ต้องการหากเกิดการผิดพลาดขึ้นก็จะสามารถแก้ไขปัญหาได้ทันท่วงทีสำหรับเอกสารที่เกี่ยวข้อง กับการจัดซื้อต่าง ๆ นั้น จะต้องมีการทำบันทึกและเก็บไว้ เพื่อให้ง่ายต่อการตรวจสอบ และสามารถนำข้อมูลที่เก็บไว้ไปใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างในคราวต่อไป นอกจากนี้แม้ว่าการจัดซื้อจะเสร็จไปแล้วแต่องค์กรผู้ทำการจัดซื้อก็ต้องรักษาความสัมพันธ์กับผู้ขาย เพื่อให้การจัดซื้อในครั้งต่อไปสามารถบรรลุผลได้โดยง่าย

การจัดซื้อจัดจ้าง ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ย่อมทำให้องค์กรที่ทำการจัดซื้อจัดจ้างมีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ ที่อยู่ภายนอกเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุที่องค์กรต้องการ โดยพัสดุนั้นต้องมีคุณภาพที่ดีและคุ้มค่ากับเงินที่ต้องจ่ายไปให้มากที่สุด และต้องดำเนินการอย่างถูกต้องตามขั้นตอนโดยปราศจากการทุจริต ดังนั้น การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง จึงต้องประกอบไปด้วยหลักการ 3 ประการที่สำคัญ ได้แก่ หลักความเสมอภาค หลักความโปร่งใส และเปิดเผย หลักความคุ้มค่า (รัฐพงศ์ โกะสุวรรณ, 2550: 14-19) ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

1) หลักความเสมอภาค มีพื้นฐานมาจากศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์โดยมองว่ามนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมิต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ เช่น เชื้อชาติ ศาสนา ภาษาหรือถิ่นกำเนิด เป็นต้น เมื่อนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการจัดซื้อจัดจ้าง จึงเป็นหลักในการดำเนินการที่เปิดโอกาสให้บุคคลต่าง ๆ ที่มีความสนใจมีโอกาสเข้ามาเป็นคู่สัญญากับผู้เสนอซื้อให้มากที่สุด เมื่อมีผู้สนใจมากก็จะทำให้เกิดการแข่งขันเพื่อให้ได้ผู้ที่เหมาะสมที่สุดเข้ามาทำสัญญากับผู้เสนอซื้อ ในส่วนของการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการหลักความเสมอภาคจะเปิดโอกาสให้เอกชน หรือบุคคลทั่วไปที่สนใจเข้ามาเป็นคู่สัญญากับส่วนราชการผ่านการเสนอราคา หรือแข่งขันกันอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ซึ่งหลักความเสมอภาคดังกล่าวนี้ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยหลายฉบับ ซึ่งรวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันด้วย อยู่ในมาตรา 30

2) หลักความโปร่งใสและเปิดเผย ซึ่งหมายถึง สุจริตไม่คดโกง หรือมีความหมายตรงข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน ส่วนการมีส่วนร่วมคือการให้บุคคลต่าง ๆ มีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมใน

การดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรนั้น ๆ ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร การให้ข้อมูลแก่ประชาชน การแสดงความคิดเห็น การให้คำปรึกษา การร่วมวางแผนร่วมปฏิบัติร่วมควมงานสาธารณะ ซึ่งหลักความโปร่งใสและเปิดเผยเป็นหลักที่เรียกร้องให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องกระทำอย่างโปร่งใสและเปิดเผย โดยเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบความถูกต้องในการจัดซื้อจัดจ้างและยังเป็นหลักการสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตหรือคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างได้ หลักการดังกล่าวเมื่อมาใช้ในส่วนของการบริหารที่ดำเนินการจัดหาพัสดุ ก็จะทำให้ส่วนราชการที่ทำการจัดซื้อจัดจ้าง ต้องทำทุกขั้นตอนอย่างถูกต้องโปร่งใสและเปิดเผย เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลเพื่อเข้าร่วมในการจัดหา รวมถึงเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบความถูกต้องจากประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หลักความโปร่งใสและเปิดเผยยังถือเป็นข้อเตือนใจของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดจ้างที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวัง เป็นไปอย่างถูกต้องตลอดจนต้องปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต ไม่ใช้อำนาจหน้าที่ของตนแสวงหาผลประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3) หลักความคุ้มค่าหมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้บุคลากรมีความประหยัดใช้วัสดุอุปกรณ์อย่างคุ้มค่าและรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน หลักความคุ้มค่าดังกล่าวเมื่อนำมาใช้กับการจัดซื้อจัดจ้าง จึงเป็นหลักที่เรียกร้องให้การดำเนินการจัดหาพัสดุจะต้องคำนึงถึงประโยชน์และผลเสียทางสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้ ตลอดจนราคาและประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการที่จะได้รับการพิจารณาในการจัดหาพัสดุนั้นด้วย

2.1.4 แนวทางในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความต้องการที่จะดำเนินการตามภารกิจ หรือโครงการต่าง ๆ ที่ได้วางแผนเอาไว้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุที่จะนำมาใช้หรือดำเนินการตามความต้องการขององค์กร ซึ่งในการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกระบวนการ ขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายได้กำหนดไว้และในท้ายที่สุดก็จะต้องได้รับการตรวจสอบ โดยองค์กรหรือภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง การดำเนินการในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จะเป็นไปตาม ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) รวมถึงหนังสือเวียนหรือหนังสือสั่งการต่าง ๆ ที่หน่วยงานกลางกำหนดขึ้น ซึ่งระเบียบและหนังสือเวียนฉบับดังกล่าวได้กำหนดถึงวิธีการ ขั้นตอนหลักเกณฑ์ ในการดำเนินการด้านพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถือปฏิบัติตามและในขณะเดียวกันระเบียบหรือหนังสือเวียนก็จะถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย (เดิม ก่อนวันที่ 27 ตุลาคม 2553 การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ตกอยู่ภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุอยู่ 2 ฉบับด้วยกัน ได้แก่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ซึ่งนำมาใช้กับการดำเนินงานด้านการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล และ

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 นำมาใช้ในการดำเนินงานด้านการพัสดุ ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด)

ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กร หรือหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งกฎระเบียบที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเลือกใช้ให้เหมาะสมกับงบประมาณที่ได้รับตามพื้นที่ที่รับผิดชอบ เช่น พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล พื้นที่ของเทศบาลเมือง พื้นที่ของเทศบาลนคร ซึ่งงบประมาณที่ได้รับจะแตกต่างกันไปตามขนาดพื้นที่และจำนวนประชากรในพื้นที่นั้น และได้กำหนดขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างเอาไว้ ซึ่งในที่นี้ขอแบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอน ดังนี้

- (1) ขั้นตอนก่อนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง
- (2) ขั้นตอนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง
- (3) ขั้นตอนการอนุมัติให้มีการสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง
- (4) ขั้นตอนการทำสัญญาซื้อหรือจ้าง
- (5) ขั้นตอนการตรวจรับและตรวจสอบพัสดุ
- (6) ขั้นตอนการเบิกจ่ายพัสดุ

อย่างไรก็ตามนอกจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุทั้ง 2 ฉบับ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการดำเนินการ การจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ยังต้องพิจารณาประกอบกับกฎหมายอื่น ๆ ที่ได้บัญญัติเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานด้วย เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งในกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ เพิ่มเติมจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และจะต้องถูกนำมาใช้ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่กันไป ได้แก่ การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้าง จะต้องจัดทำข้อมูลรายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างไว้ในระบบข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ และการกำหนดให้เอกชนที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่แสดงบัญชีรายรับรายจ่ายของโครงการที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐต่อกรมสรรพากร นอกเหนือจากบัญชีงบดุลปกติที่ยื่นประจำปี จากการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนที่เป็นคู่สัญญา มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวควบคู่กัน กับการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ด้วยเช่นกัน

2.1.4.1 วิธีในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 ได้กำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างไว้ทั้งหมด 5 วิธี ด้วยกันคือ

- วิธีตกลงราคา
- วิธีสอบราคา
- วิธีประกวดราคา

วิธีพิเศษ

วิธีการพิเศษ

ทั้งนี้ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุฯ ได้มีการเปิดช่องทางให้สามารถนำวิธีการจัดซื้อจัดจ้างโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการทั้ง 5 วิธี โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ออกประกาศ เรื่องหลักเกณฑ์การจกซื้อจัดจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถือไปปฏิบัติ ซึ่งประกาศฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างแต่ละครั้งมีวงเงินรวมเกินสองล้านบาท อันได้แก่การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการประกวดราคา จะต้องใช้การประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เว้นแต่กรณีการซื้อหรือการจ้างโดยวิธีพิเศษ วิธีการพิเศษ การจ้างที่ปรึกษาและการออกแบบและควบคุมงาน

อย่างไรก็ตามหากการจัดซื้อจัดจ้างในครั้งนั้นไม่มีการนำเอาการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างจะมีลักษณะการดำเนินการที่แตกต่างกันไป อันมีรายละเอียดดังนี้

การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างจะมีลักษณะการดำเนินการที่แตกต่างกันไป ดังนี้

1) วิธีตกลงราคา การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีตกลงราคา ได้แก่การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาไม่เกิน 100,000 บาท ซึ่งวิธีการนี้เป็นโอกาสให้เจ้าหน้าที่พัสดุติดต่อกลางราคากับผู้ขายหรือผู้รับจ้างโดยตรง แล้วให้หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุทำการจัดซื้อจัดจ้างได้ภายในวงเงินที่ได้รับความเห็นชอบ แต่หากผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างเห็นควรว่าจะทำการซื้อหรือการจ้างโดยวิธีอื่นก็สามารถทำการซื้อหรือการจ้างโดยวิธีที่ใช้กับการซื้อหรือการจ้างในวงเงินที่สูงกว่าได้ แต่จะทำการแบ่งซื้อหรือแบ่งจ้างโดยลดวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างในครั้งเดียวกันเพื่อให้วงเงินต่ำกว่าที่กำหนด หรือเพื่อให้อำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเปลี่ยนไปไม่ได้ เว้นแต่เป็นการแบ่งซื้อแบ่งจ้างวัสดุที่ง่ายต่อการเนาเสีย หรือโดยสภาพไม่อาจดำเนินการซื้อหรือจ้างในครั้งเดียวกันทั้งจำนวนเงิน นอกจากนี้ในกรณีการซื้อหรือการจ้างจากเงินกู้หรือเงินช่วยเหลือ ผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างอาจสั่งให้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามวงเงินที่สัญญาเงินกู้หรือสัญญาเงินช่วยเหลือกำหนดไว้ก็ได้

2) วิธีสอบราคา การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีสอบราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท วิธีการนี้เป็นวิธีการที่ใกล้เคียงกับการประกวดราคา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการประกาศแจ้งความการสอบราคา ณ ที่ทำการของตนและจะส่งใบแจ้งความดังกล่าวไปให้ผู้ขายที่เห็นว่าเหมาะสมโดยตรง เพื่อให้ผู้ที่สนใจยื่นซองสอบราคาต่อไป แต่ทั้งนี้การจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้วงเงินเกินกว่า 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท

อย่างไรก็ตามหากผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างเห็นควรว่าการซื้อหรือการจ้างโดยวิธีอื่นก็สามารถทำการซื้อหรือการจ้างโดยวิธีที่ใช้กับการซื้อหรือการจ้างในวงเงินที่สูงกว่าก็ได้ เช่นเดียวกับการจัดซื้อหรือการจัดจ้างโดยวิธีตกลงราคา

3) วิธีประกวดราคา การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีประกวดราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่ง ซึ่งมีราคาเกิน 2,000,000 บาท ขึ้นไป โดยจะต้องมีการประกาศข่าวการประกวดราคาโดยเปิดเผยทางสื่อมวลชน ซึ่งประกาศดังกล่าวจะต้องมีการระบุถึงสาระสำคัญของการประกวดราคา เช่น รายการพัสดุที่ต้องการซื้อ คุณสมบัติของผู้มีสิทธิประกวดราคา กำหนดวันและเวลาวันรับซองและ

เปิดซองประกวดราคา ตลอดจนสถานที่ขอรับซื้อเอกสารประกวดราคาและราคาของเอกสาร โดยการ จัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการประกวดราคาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยกเว้นงานจ้างที่ปรึกษา งานจ้างออกแบบและควบคุมงาน จะต้องกระทำโดยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ตามประกาศกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อหรือการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและก่อให้เกิดการแข่งขันกันเสนอราคาและคุณภาพซึ่งเป็นประโยชน์แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด

4) วิธีพิเศษ การซื้อหรือการจ้างวิธีพิเศษ ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่ง มีราคาเกิน 100,000 บาท และต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ได้กำหนดเงื่อนไขในการจัดซื้อหรือจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ ไว้ดังนี้

4.1) การจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ได้แก่ การซื้อครั้งหนึ่งซึ่งมีราคา เกิน 100,000 บาท ซึ่งสามารถกระทำได้เฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

4.1.1) เป็นพัสดุที่จะขายทอดตลาดโดยส่วนราชการหน่วยงานตาม กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือ หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะ เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การระหว่างประเทศ หรือหน่วยงานของต่างประเทศ

4.1.2) เป็นพัสดุที่ต้องซื้อเร่งด่วนหากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่หน่วย การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

4.1.3) เป็นพัสดุที่จำเป็นจะต้องซื้อโดยตรงจากต่างประเทศ หรือ ดำเนินการผ่านองค์การระหว่างประเทศ

4.1.4) เป็นพัสดุที่โดยลักษณะของการใช้งาน หรือมีข้อจำกัดทาง เทคนิคที่จำเป็นต้องระบุข้อกำหนดเป็นการเฉพาะ

4.1.5) เป็นพัสดุที่เป็นที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างซึ่งจำเป็นเฉพาะแห่ง

4.1.6) เป็นพัสดุที่ได้ดำเนินการซื้อโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผล

4.1.7) เป็นพัสดุที่มีความต้องการใช้เพิ่มขึ้นในสถานการณ์ที่จำเป็น หรือเร่งด่วนหรือเพื่อประโยชน์ของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและจำเป็นต้องซื้อเพิ่ม

4.2) ส่วนการจ้างโดยวิธีพิเศษ ได้แก่การจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท ซึ่งจะกระทำได้เฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

4.2.1) เป็นงานที่ต้องจ้างช่างผู้ที่มีฝีมือโดยเฉพาะหรือผู้ที่มีความชำนาญ เป็นพิเศษ

4.2.2) เป็นงานจ้างซ่อมพัสดุที่จำเป็นต้องถอดตรวจ ให้ทราบความ ขาดเสียหายเสียก่อน จึงจะประมาณการค่าซ่อมได้

4.2.3) เป็นงานที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วน หากล่าช้าอาจเสียหายแก่ หน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

4.2.4) เป็นงานที่ได้ดำเนินการจ้างโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผล

4.2.5) เป็นงานที่จำเป็นต้องจ้างเพิ่ม ในสถานการณ์ที่จำเป็นหรือ เร่งด่วน หรือเพื่อประโยชน์ของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและจำเป็นต้องซื้อเพิ่ม

5) วิธีกรณิพิเศษ การจัดซื้อจัดจ้างโดยกรณิพิเศษ หมายถึง การซื้อหรือการจ้างจากส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีกรณิพิเศษจะกระทำได้นเฉพาะกรณิดังต่อไปนี้

5.1) เป็นผู้ผลิตวัสดุ หรือทำงานจ้างนั่นเอง และนายกรัฐมนตรีอนุมัติให้ซื้อหรือจ้าง

5.2) มีกฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ซื้อหรือจ้างและกรณินี้ให้รวมถึงหน่วยงานอื่นที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนดด้วย

จะเห็นได้ว่าวิธีการในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีอยู่ 5 วิธีด้วยกัน การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีใดนั้นขึ้นอยู่กับวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละครั้ง แต่ในกรณิการจัดซื้อจัดจ้างวิธีพิเศษ นอกจากจะถูกจำกัดด้วยวงเงินในการซื้อหรือการจ้างแล้ว ยังถูกจำกัดด้วยเหตุการณ์หรือคุณลักษณะพิเศษของสิ่งที่ต้องการซื้อหรือจ้าง ในการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละครั้งด้วย ส่วนกรณิพิเศษนั้นจะเป็นการซื้อหรือการจ้าง จากส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรับด้วยกัน ทั้งนี้ วิธีการจัดซื้อจัดจ้างทั้ง 5 วิธี นั้น มีทั้งลักษณะของการจัดซื้อจัดจ้างที่มีการแข่งขันและไม่มีการแข่งขันกันระหว่างผู้เข้าร่วมการเสนอราคาหรือเสนองาน โดยในกรณิที่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันเสนอราคาหรือเสนองานกันนั้นมี 2 วิธีการ ได้แก่ การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคา และการประกวดราคา ซึ่งจะต่างกันตรงวงเงินที่ใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างและกระบวนการในการดำเนินงาน ทั้งนี้ ในกรณิประกวดราคาจะต้องทำการแข่งขันกันด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือ e – auction ซึ่งต่างจากการประกวดราคาโดยวิธีปกติ คือ ผู้เสนอราคาจะต้องทำการแข่งขันกันเองด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้โดยไม่เปิดเผยตัวเลขที่มีการเสนอราคา (Sealed Bid Auction) ส่วนวิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่มีการแข่งขัน ได้แก่ การจัดซื้อจัดจ้างวิธีพิเศษ วิธีกรณิพิเศษ และวิธีตกลงราคา โดยการจัดซื้อจัดจ้างวิธีพิเศษ วิธีกรณิพิเศษต้องเป็นกรณิที่เข้าเงื่อนไขตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กำหนดไว้ ส่วนวิธีตกลงราคาจะต้องทำการจัดซื้อจัดจ้างในครั้งหนึ่งที่มีวงเงินที่ เกิน 100,00 บาท ขึ้นไป ไม่เกิน 2,000,000 บาท

2.1.4.2 แนวทางการจัดซื้อจัดจ้างสมัยใหม่

1) ที่มาของแนวทางการจัดซื้อจัดจ้างสมัยใหม่ (แนวทางการจัดซื้อจัดจ้างสมัยใหม่: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ)

1.1) ความเป็นมา หากกล่าวถึงคำว่า “การบริหารพัสดุและจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ” บุคคลทั่วไปและข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบเกี่ยวกับงานพัสดุของหน่วยงานคงไม่ปลื้มกับคำนี้มากนัก เพราะมุมมองเกี่ยวกับเรื่องนี้ โดยทั่วไปจะเป็นเรื่องที่ซับซ้อนลงรายละเอียดต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้โดย ครึ่งครัด อย่างรัดกุม ต้องถูก ตรวจสอบ บางครั้งโยงไปถึงการถูกกลั่นแกล้ง หรือแม้กระทั่งเป็นเรื่องของผลประโยชน์ที่ก่อให้เกิดการทุจริตประพฤติดมิชอบจนในที่สุดหากเลือกได้ไม่มีข้าราชการท่านใดต้องการเข้าไปเกี่ยวข้องกับงานพัสดุนักหากไม่จำเป็น

โดยข้อเท็จจริงแล้วเรื่องพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจะรวมถึงแต่การกำหนดกลยุทธ์การวางแผนเตรียมความพร้อมในการจัดหา การดำเนินการจัดหา การบริหาร

สัญญา การตรวจรับมอบหมายงาน การควบคุม การบำรุงรักษา ตลอดจนการจำหน่ายพัสดุดอกจากบัญชีในที่สุด หากส่วนราชการใด สามารถบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีประสิทธิภาพจะช่วยให้ส่วนราชการนั้นประหยัดเวลาในการดำเนินงาน ประหยัดและใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน ที่มาจากภาษีอากรของประชาชนอย่างคุ้มค่าในการกลับกันปัจจุบันยังมีส่วนราชการเป็นจำนวนมากที่เบิกจ่ายเงินงบประมาณล่าช้ากว่ากำหนด ไม่เป็นไปตามแผนโดยเฉพาะในส่วนของงบลงทุน (งบประมาณรายจ่ายหมวดวัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง) ที่มีสัดส่วนต่องบประมาณรวมประมาณร้อยละ 30 ส่งผลให้รัฐบาลไม่สามารถใช้เงินงบประมาณ เพื่อนำไปกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ ให้มีการกระจายรายได้หมุนเวียนอย่างทั่วถึง

จากความสำคัญข้างต้นจะเห็นได้ว่าการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้าง ถือเป็นหัวใจที่สำคัญในการผลักดันให้มีการใช้ทรัพยากรของแผ่นดิน ทั้งในรูปตัวเงินและวัสดุอุปกรณ์ให้คุ้มค่า แต่เท่าที่ผ่านมา ยังไม่มีผู้ใดหรือหน่วยงานใดให้ความสำคัญกับการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอย่างเต็มที่นัก คงให้ความสำคัญในเรื่องนี้เพียงเน้นกฎระเบียบการควบคุมทุกขั้นตอนเพื่อให้ได้พัสดุมาโดยไม่ต้องถูกสอบสวน แทนการกำกับงานให้ได้ผลงานและผลลัพธ์ตรงตามเป้าหมายที่กำหนด ส่งผลให้การจัดซื้อจัดจ้างและจัดหาพัสดุถูกคุมเข้มไม่คล่องตัว จนกระทั่งรัฐบาลชุดของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ให้ความสำคัญในการปฏิรูประบบราชการทั้งระบบ รวมถึงงานด้านการพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้าง โดยในปีงบประมาณ 2546 รัฐบาลได้ออกงานของหน่วยงานกลางที่กำกับดูแลการบริหารพัสดุการจัดซื้อจัดจ้าง คือ สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่กระทรวงการคลัง เพื่อให้เป็นศูนย์กลางในการกำกับดูแลเรื่องนี้ให้ครบวงจร ต่อมารัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้นโดยมีมาตราหนึ่งคือ มาตรา 23 กำหนดให้ส่วนราชการจัดหาพัสดุให้คุ้มค่า โดยไม่คำนึงถึงพัสดุที่มีราคาถูกลง แต่คำนึงถึงคุณภาพและประโยชน์ในระยะยาว รวมทั้งต้องนำหลักการการบริหารพัสดุมาประกอบการจัดหาด้วย ดังนั้น ภายหลังจากการปฏิรูประบบราชการและกำหนดแนวทางบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ กระทรวงการคลังจึงจำเป็นต้องปฏิรูประบบบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้าง ให้ภาครัฐใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งการบริหารพัสดุดังกล่าวถือเป็นองค์ประกอบสำคัญส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ให้ครบวงจร

1.2) วัตถุประสงค์ในการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐสมัยใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการ แนวคิดในการบริหารระบบพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐกำลังจะเปลี่ยนแปลงไป จากที่เคยเน้นกฎระเบียบและกระบวนการเป็นเกณฑ์ทิศทางการพัฒนาระบบบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ สร้างความโปร่งใสในการทำงาน ลดการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งการสร้างความสามารถในการใช้ทรัพยากรของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด สอดคล้องกับการพัฒนาระบบราชการอันจะช่วยสนับสนุนพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและอนาคตได้อย่างมีบูรณาการ

การบริหารพัสดุ และการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐสมัยใหม่ตามหลักการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ที่จะกล่าวถึงในบทต่อ ๆ ไปจะวิเคราะห์ถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ผลักดันให้มีปฏิรูประบบบริหารพัสดุ การนำทฤษฎีการบริหารการเปลี่ยนแปลงทฤษฎี การบริหารพัสดุที่เป็นมาตรฐานสากลในประเทศต่าง ๆ การประยุกต์

และปรับกระบวนทัศน์ (Paradigm) และการกำหนดแนวทางใหม่ในการบริหารพัสดุในภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งหากมีการนำการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการจัดหาและบริหารทรัพย์สินทุกชนิด (วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง) ที่ใช้ในการดำเนินการผลิตสินค้าและบริการประชาชนได้ครบกระบวนการแล้วจะก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศทั้งระบบเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนในระยะยาวต่อไป

2) ปัจจัยสำคัญที่ผลักดันทำให้มีการปฏิรูประบบบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ในการปฏิรูประบบราชการเมื่อปีงบประมาณ 2546 นอกเหนือจากการปรับโครงสร้างองค์กร และหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการต่าง ๆ ให้เกิดความชัดเจนแล้ว รัฐบาลยังมีนโยบายที่จะปรับปรุงการคลังของประเทศใหม่ โดยเฉพาะระบบงบประมาณจากเดิมที่มุ่งเน้นรายละเอียดมาเป็นระบบที่มุ่งเน้นผลการดำเนินงาน มีการสร้างระบบบริหารและกำกับงบประมาณที่แต่ละส่วนราชการได้รับการจัดสรรให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงาน พร้อมทั้งนำระบบเทคโนโลยีสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้กับระบบปัจจุบันเพื่อสร้างประสิทธิภาพในภาคการคลังให้มีศักยภาพสูงสุดด้วย

อย่างไรก็ตาม การบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ ถือว่าเป็นหัวใจหลักที่สำคัญที่จะเชื่อมโยงการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดให้ครบถ้วน ดังนั้น ในการที่จะปรับเปลี่ยน และปฏิรูประบบการบริหารพัสดุแนวใหม่ จำเป็นที่ต้องคำนึงและวิเคราะห์ถึงปัจจัยสำคัญด้านต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความจำเป็น ในการปรับเปลี่ยนการบริหารพัสดุเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์พร้อมทั้งเตรียมปรับหลักการให้เข้าสู่มาตรฐานสากลต่อไป ซึ่งปัจจัยสำคัญดังกล่าวสามารถจำแนกรายละเอียดได้ ดังต่อไปนี้

- 2.1) การปฏิรูปการเมือง
- 2.2) การปฏิรูประบบราชการ
- 2.3) การปฏิรูประบบการคลังและงบประมาณพร้อมกับการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้
- 2.4) การจัดทำพันธกรณีและการเจรจาการค้าระหว่างประเทศเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
- 2.5) การมีส่วนร่วมของกิจการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

3) ทฤษฎีและมาตรฐานในการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

3.1) ทฤษฎีที่นำมาใช้ในการปฏิรูประบบบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ในการที่จะปรับปรุงระบบการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้าง ให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล จำเป็นที่จะต้องนำทฤษฎีในการบริหารจัดการมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมด้วย โดยทฤษฎีการบริหารจัดการที่ได้รับการกล่าวขวัญว่า เป็นทฤษฎีต้นแบบที่เป็นแนวคิดพื้นฐานในด้านการบริหารจัดการแห่งศตวรรษที่ 21 คือการออกแบบธุรกิจใหม่ (Business Process Redesign) ที่คิดค้นทฤษฎีโดย Michael Hammer และ James Champy ปรมาจารย์ด้านการคิดค้นแบบกระบวนการดำเนินธุรกิจที่เขียนหนังสือ Reengineering the Corporation จนเป็นที่ยอมรับทั่วโลก ตั้งแต่ เมื่อปี พ.ศ. 2537 จนถึงปัจจุบัน รวมถึงต้นแบบทฤษฎีอื่น ๆ ที่นำไปขยายความคิดอีกมากมาย

การออกแบบกระบวนการธุรกิจใหม่เป็นการปรับกระบวนการธุรกิจให้ดีขึ้นกว่าเดิมทั้งในด้านต้นทุน คุณภาพ การบริการและความรวดเร็วในการให้บริการโดยมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามามีส่วนสำคัญในการออกแบบกระบวนการใหม่

กระบวนการธุรกิจใหม่ มีการทำงานดังนี้

3.1.1) มีการวางแผนกลยุทธ์ในการจัดการธุรกิจเรื่องนั้น ๆ ก่อน

3.1.2) เริ่มกระบวนการบริหารจัดการใหม่ประกอบด้วยการกำหนดโครงสร้างองค์กรและกระบวนการทำงานใหม่ การสร้างระบบการกำกับดูแลและประเมินผลที่ดี พร้อมมีการสร้างฐานข้อมูลมาใช้ประกอบการปรับกระบวนการทำงานใหม่

3.1.3) มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ อย่างไรก็ตามความสำเร็จตามทฤษฎีการบริหารนี้จะเกิดขึ้นไม่ได้ หากขาด “ตัวจักร” สำคัญที่จะช่วยผลักดัน นั่นคือ ผู้บริหารและพนักงานทุกคนในองค์กรต้องยินยอมพร้อมใจที่จะให้ความร่วมมือผลักดันให้เกิดความสำเร็จ

3.2) ทิศทางการบริหารพัสดุที่เป็นมาตรฐานสากล

3.3) การนำทฤษฎีการบริหารและทิศทางการบริหารพัสดุสากลมาใช้ในการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทย

3.4) ตัวอย่างการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่เป็นมาตรฐานสากลในประเทศต่าง ๆ

3.5) การปรับกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) การบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ จะเป็นการนำเสนอการกำหนดเป้าประสงค์และการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐสมัยใหม่ที่เป็นผลมาจากการวิเคราะห์สถานการณ์และทิศทางที่เกิดขึ้นดังนี้

3.51) เป้าประสงค์ (Objectives) ในการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐใหม่

3.5.2) การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) ใหม่ในการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

4) แนวทางการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐสมัยใหม่

หลังจากที่กระทรวงการคลัง ได้กำหนดเป้าประสงค์และปรับกระบวนทัศน์ในการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปใหม่แล้ว ปัจจุบันกระทรวงการคลังได้เริ่มดำเนินการสร้างระบบการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐใหม่โดยมุ่งสู่เป้าหมายความสำเร็จที่จะให้ส่วนราชการทุกแห่งใช้งบประมาณของประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด ต่อประชาชนและสังคมในมาตรฐานการทำงานที่เป็นสากล ซึ่งสามารถสรุปแนวทางได้ 4 แนวทางดังนี้

4.1) การปรับปรุงกฎระเบียบการพัสดุภาครัฐ

4.2) การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในระบบพัสดุภาครัฐ

4.3) การพัฒนาผู้ปฏิบัติงานด้านการพัสดุให้เป็นมืออาชีพ

4.4) การพัฒนาผู้ประกอบการในประเทศ

จะเห็นได้ว่าการพัฒนาระบบการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจากระบบปัจจุบันให้เป็นระบบมาตรฐานสากลถือเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการ การพัฒนาปรับเปลี่ยนระบบนี้จะเปลี่ยนโฉมการพัสดุภาครัฐของประเทศไทยใหม่ ให้เป็นระบบการบริหารงานที่ทันสมัย ยืดหยุ่น ลดความซับซ้อนมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยมาประยุกต์ใช้ควบคู่กับการยกระดับมาตรฐานการทำงานของผู้ปฏิบัติงานด้านการพัสดุ โดยคาดว่าจะผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูประบบการบริหารพัสดุแบบบูรณาการในครั้งนี้จะส่งผลให้การใช้เงินงบประมาณภาครัฐ มีการใช้จ่ายอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด ในขณะที่ประชาชนสามารถรับบริการที่มีคุณภาพจากภาครัฐได้อย่างเต็มที่

5) การตรวจสอบพัสดุประจำปี

ข้อ 155 ก่อนสิ้นเดือนกันยายนของทุกปี ให้หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงาน ซึ่งมีพัสดุไว้อยู่ตามข้อ 153 แล้วแต่กรณี แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้น ซึ่งมีใช้เจ้าหน้าที่พัสดุ คนหนึ่งหรือหลายคนตามความจำเป็น เพื่อตรวจสอบการรับจ่ายพัสดุงวดตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมปีก่อน จนถึงวันที่ 30 กันยายนปีปัจจุบัน และตรวจนับพัสดุประเภทที่คงเหลืออยู่เพียงวันสิ้นงวดนั้น

ในการตรวจสอบในวรรคหนึ่ง ให้เริ่มดำเนินการตรวจสอบพัสดุในวันเปิดทำการวันแรกของเดือนตุลาคมเป็นต้นไป ว่าการรับจ่ายถูกต้องหรือไม่ พักค้างเหลือมีอยู่ตรงตามบัญชีหรือทะเบียนหรือไม่ มีพัสดุใดชำรุด เสื่อมคุณภาพ หรือสูญไป เพราะเหตุใด หรือพัสดุใดไม่จำเป็นต้องใช้ในราชการต่อไป แล้วให้เสนอรายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อผู้แต่งตั้ง ภายใน 30 วันทำการ นับตั้งแต่วันเริ่มดำเนินการตรวจสอบพัสดุนั้น

เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับรายงานจากเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบแล้ว ให้ส่งรายงานเสนอตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าส่วนราชการ 1 ชุด และส่งสำเนารายงานไปยังสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค แล้วแต่กรณี 1 ชุด สำหรับหน่วยงานในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้ส่งสำเนารายงานไปยังส่วนราชการต้นสังกัดอีก 1 ชุดด้วย

ข้อ 156 เมื่อหัวหน้าส่วนราชการได้รับรายงานดังกล่าว ตามข้อ 155 และปรากฏว่ามีพัสดุชำรุดเสื่อมสภาพหรือสูญหายไป หรือไม่จำเป็นต้องใช้ในราชการต่อไปก็ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงขึ้นคณะหนึ่ง โดยให้นำความในข้อ 35 และข้อ 36 มาบังคับใช้โดยอนุโลม เว้นแต่กรณีที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นการเสื่อมสภาพ เนื่องมาจากการใช้งานตามปกติ หรือสูญไปตามธรรมชาติ ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาสั่งการให้ดำเนินการจำหน่ายต่อไป

ถ้าผลการพิจารณาปรากฏว่า จะต้องหาตัวผู้รับผิดชอบด้วย ให้หัวหน้าส่วนราชการดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้องต่อไป (ความในข้อนี้แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ 25 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541)

ข้อ 157 หลังจากการตรวจสอบแล้ว พักค้างใดหมดความจำเป็นหรือหากใช้ในราชการต่อไปจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมาก ให้เจ้าหน้าที่พัสดุเสนอรายงานต่อหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อพิจารณาสั่งให้ดำเนินการตามวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) ขาย ให้ดำเนินการขายโดยวิธีทอดตลาดก่อน แต่ถ้าขายโดยวิธีทอดตลาดแล้วไม่ได้ผลดี ให้นำวิธีที่กำหนดเกี่ยวกับการซื้อมาใช้โดยอนุโลม เว้นแต่การขายพัสดุนั้นซึ่งมีราคา

ซื้อหรือได้มารวมกันไม่เกิน 100,000 บาท จะขายโดยวิธีตกลงราคาโดยไม่ต้องทอดตลาดก่อนก็ได้ การขายให้ส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นที่มีซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การสาธารณกุศล 47 (7) แห่งประมวลรัษฎากร ให้ขายโดยวิธี ตกลงราคา

(2) แลกเปลี่ยน ให้ดำเนินการตามวิธีการแลกเปลี่ยนที่กำหนดในระเบียบนี้

(3) โอนให้โอนแก่ส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ หรือองค์การสาธารณกุศล ตามมาตรา 47 (7) แห่งประมวลรัษฎากร ทั้งนี้ให้มีหลักฐานการส่งมอบไว้ต่อกันด้วย

(4) แปรสภาพหรือทำลาย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ส่วนราชการกำหนด การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง โดยปกติให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่หัวหน้าส่วนราชการสั่งการ และสำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะต้องได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณก่อนด้วย

ข้อ 158 เงินที่ได้จากการจำหน่ายพัสดุ ให้ถือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือข้อตกลงในส่วนที่ใช้เงินกู้หรือเงินช่วยเหลือ แล้วแต่กรณี

ข้อ 159 ในกรณีที่พัสดุสูญไปโดยไม่ปรากฏตัวผู้รับผิดชอบ หรือมีตัวผู้รับผิดชอบแต่ไม่สามารถชี้แจงได้ หรือมีตัวพัสดุอยู่แต่ไม่สมควรดำเนินการตาม ข้อ 157 ให้จำหน่ายพัสดุนั้นเป็นสูญตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) ถ้าพัสดุนั้นมีราคาซื้อหรือได้มารวมกันไม่เกิน 500,000 บาทให้หัวหน้าหน่วยราชการเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ

(2) ถ้าพัสดุนั้นมีราคาซื้อหรือได้มารวมกันเกิน 500,000 บาท ให้อยู่ในอำนาจของกระทรวงการคลัง หรือส่วนราชการที่กระทรวงการคลังมอบหมายให้เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ (ความในข้อนี้ แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ 26 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541)

ข้อ 160 เมื่อได้ดำเนินการตาม ข้อ 157 แล้ว ให้เจ้าหน้าที่พัสดุจ่ายพัสดุนั้นออกจากบัญชีหรือทะเบียนทันที แล้วแจ้งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาค แล้วแต่กรณี ทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันจ่ายพัสดุนั้น

เมื่อได้ดำเนินการตาม ข้อ 159 แล้ว ให้เจ้าหน้าที่พัสดูลงจ่ายพัสดุนั้นออกจากบัญชีทันที แล้วแจ้งให้กระทรวงการคลังหรือส่วนราชการที่กระทรวงการคลังมอบหมาย และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน แล้วแต่กรณี ทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันจ่ายพัสดุนั้น สำหรับพัสดุซึ่งต้องจดทะเบียนตามกฎหมายให้แจ้งแก่นายทะเบียนภายในระยะที่กฎหมายกำหนดด้วย (ความในข้อนี้ แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ 26 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541)

ข้อ 161 ในกรณีที่พัสดุของทางราชการเกิดการชำรุด เสื่อมคุณภาพ หรือสูญไป หรือไม่จำเป็นต้องใช้ในราชการต่อไป ก่อนมีการตรวจสอบตาม ข้อ 155 และได้ดำเนินการตามกฎหมาย หรือระเบียบทางราชการที่เกี่ยวข้อง หรือระเบียบนี้โดยอนุโลม แล้วแต่กรณีเสร็จสิ้นแล้ว ถ้าไม่มี

ระเบียบอื่นใดกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ให้ดำเนินการตามข้อ 157 ข้อ 158 ข้อ 159 และข้อ 160 โดยอนุโลม (ความในข้อนี้ แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ 27 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541)

จากการทบทวนแนวคิดการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 จะเห็นได้ว่า ก่อนสิ้นเดือนกันยายนของทุกปี หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีพัสดุไว้จ่ายตามข้อ 153 แล้วแต่กรณี จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้น ซึ่งมีใช้เจ้าหน้าที่พัสดุ คนหนึ่งหรือหลายคนตามความจำเป็นเพื่อตรวจสอบการรับจ่ายพัสดุดังตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมปีก่อน จนถึงวันที่ 30 กันยายนปัจจุบัน และตรวจนับพัสดุประเภทที่คงเหลืออยู่เพียงวันสิ้นงวดเท่านั้น

2.1.5 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

2.1.5.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่น มีนักวิชาการให้นิยามความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างหลากหลายทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามจะมีสาระที่สำคัญสอดคล้องกัน จะแตกต่างกันบ้างในรายละเอียดย่อยและสำนวนในการเขียนและการพรรณนาอธิบายเท่านั้น ผู้วิจัย ขอเสนอเฉพาะนิยามความหมายสำคัญของนักวิชาการที่ได้รับการยอมรับและมักจะถูกนำไปอ้างอิงถึงในการเขียนตำรา และงานวิชาการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นดังต่อไปนี้

วิลเลียม แฮมพ์ตัน (Hampton, 1990; อ้างอิงจาก อุดม ทุมโฆสิต, 2551: 213-214) ได้อธิบายความหมายและลักษณะของการปกครองท้องถิ่นว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง “การจัด การปกครองตนเองของประชาชนผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่น” โดยการปกครองท้องถิ่นตามขอบเขตลักษณะของการปกครองท้องถิ่นในประเทศอังกฤษประกอบขึ้นด้วยลักษณะที่สำคัญ 4 ประการ คือ ประการแรกการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่มีขอบเขตทางกายภาพชัดเจน เช่น มีพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่ชัดเจนไม่ทับกันกับท้องถิ่นอื่น จนทำให้แยกความรับผิดชอบออกจากกันไม่ได้ ประการที่สอง เป็นการปกครองที่มุ่งตอบสนองต่อความต้องการของพลเมืองในท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยพยายามจัดหาบริการต่าง ๆ ที่จำเป็นให้แก่พลเมือง เช่น บริการด้านโยธา บริการด้านสาธารณสุข เป็นต้น ประการที่สาม มีสภาท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยมีวิธีการเลือกตั้งในลักษณะที่คล้ายคลึงกับการเลือกตั้งของสภาระดับชาติ ประการสุดท้าย มีรัฐบาลท้องถิ่นที่มีอำนาจอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตัวเอง เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นเอง เช่น มีอำนาจในการเก็บภาษีอากร การอนุญาตให้ทำหรือห้ามไม่ให้ทำ เป็นต้น จากลักษณะทั้งสี่ประการนี้ แฮมพ์ตันกล่าวว่า “ทำให้สามารถแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่นที่รัฐบาลส่งเข้ามาปฏิบัติงานในท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน เช่น หน่วยงานในส่วนภูมิภาคของรัฐบาล เป็นต้น” นอกจากนี้ การให้บริการของรัฐบาลท้องถิ่นก็ยังพิจารณาจัดทำขึ้นตามความเหมาะสมตามสถานะของท้องถิ่นด้วย

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2553: 27) ได้สรุปความหมายของการปกครองท้องถิ่นโดยปรับปรุงจากแนวคิดของ Dilys M. Hill โดสรุปว่าการปกครองท้องถิ่นคือ ระบบบริหารและจัดการกิจการสาธารณะและทรัพยากรต่าง ๆ ของท้องถิ่นหนึ่งภายในรัฐหนึ่ง เป็นท้องถิ่นที่มีขอบเขตที่ชัดเจน

(defined boundaries) ภายในรัฐนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล (Legal entity) มีโครงสร้างด้านอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดโดยกฎหมายทั่วไปและ/หรือกฎหมายพิเศษ (an institutional structure with powers and duties laid down in general and/or special statutes)

ดังนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงหมายถึง การปกครองที่ประชาชนในท้องถิ่นได้รับอำนาจในการปกครองจากรัฐบาลกลางให้มีบางส่วน หรือทั้งหมด ในการบริหารท้องถิ่นโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง ให้องค์กรมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

2.1.5.2 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ได้มีนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศได้ให้ความหมายและลักษณะที่สำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างหลากหลายซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามต่าง ๆ มีสาระสำคัญที่สอดคล้องกันจะแตกต่างกันบ้างในรายละเอียดย่อยและสำนวนในการเขียนและการพรรณนาอธิบายเท่านั้น ผู้วิจัยขอนำเสนอคำนิยามที่สำคัญของนักวิชาการที่ได้รับการยอมรับ และนำไปอ้างอิงในงานเขียนตำราและงานวิชาการสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

โฮลโลเวย์ (Hampton, 1990; อ้างอิงจาก อุดม ทุมโฆสิต, 2551: 216-217) ได้อธิบายถึงลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ 7 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพื้นที่ชัดเจน (definite territory) หมายถึงท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพรมแดนของตนเองที่ชัดเจน เพื่อใช้พรมแดนนี้ เป็นกรอบเขตความรับผิดชอบของท้องถิ่นนั้น

(2) การปกครองท้องถิ่นต้องมีกรอบประชาชนของตนเองที่ชัดเจน (definite population) เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าท้องถิ่นใดมีขอบเขตประชากรของตนอย่างไร ทั้งนี้ประชากรจะมีสิทธิและหน้าที่ในฐานะผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่น (local inhabitants) เช่น มีสิทธิเลือกตั้ง มีสิทธิในการรับบริการและมีหน้าที่ต้องเสียภาษี เป็นต้น

(3) การปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์กรปกครองท้องถิ่นมารับผิดชอบ ในการปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ให้แก่ท้องถิ่น (continuing government organization) โดยองค์กรดังกล่าวนี้ มีลักษณะเป็นสถาบันมีความถาวร ไม่ใช่ตั้งขึ้นมาเฉพาะคราว

(4) การปกครองท้องถิ่น ต้องสามารถกำหนดข้อกฎหมายของตนเอง ขึ้นบังคับใช้ได้ (separate legal identity) โดยข้อกฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดแย้งกับกฎหมายของประเทศโดยส่วนรวม ทั้งนี้ เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารงานให้เป็นไปตามลักษณะเฉพาะของตนเองได้อย่างเต็มที่

(5) การปกครองท้องถิ่นต้องมีอิสระในการตัดสินใจดำเนินงานต่าง ๆ (autonomy or degree of independence) ทั้งนี้เพราะถือว่า ท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และปัญหาที่ต้องแก้ไขเป็นการเฉพาะของตนเอง อำนาจในการแก้ไขปัญหาและการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เป็นสิทธิอิสระของท้องถิ่นเอง รัฐบาลกลางหรือท้องถิ่นอื่นจะมากำวังกายไม่ได้

(6) การปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการปกครอง (governmental power) อันได้แก่อำนาจในการจัดการปกครองภายในตนเองที่ไม่ขัดกับอำนาจการปกครองของประเทศ เช่น

มีอำนาจทางสภา มีอำนาจทางบริหาร และบางท้องถิ่นมีอำนาจตุลาการเป็นของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจในการออกนโยบายดำเนินงานต่าง ๆ ของตัวเอง

(7) มีอิสระในการจัดหารายได้และค่าใช้จ่าย เพื่อดำเนินงานของตนเอง (fiscal independence or some power to raise and spend money to carry on functions) ทั้งนี้เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้มาดำเนินงานต่าง ๆ ของท้องถิ่น เพราะหากท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอก็จะสามารถพึ่งพาตนเองสูงขึ้นลดการพึ่งพาจากรัฐบาลกลาง ทำให้รัฐบาลกลางไม่มีข้ออ้างเข้ามาแทรกแซงกิจการของท้องถิ่น ท้องถิ่นที่พัฒนาแล้วจึงมีการจัดหารายได้เป็นเงื่อนไขประการต้น ๆ ในการพัฒนาท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (โกวิท พวงงาม, 2552: 29-30, 25-49, 3-5) ได้ประมวลหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นดังนี้

(1) การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญจำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) การปกครองรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

(2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง

(3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ประเภทที่หนึ่ง หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อบังคับใช้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ เป็นต้น ประเภทที่สอง สิทธิที่จะเป็นหลักในการดำเนินการจัดการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อการบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

(4) เมืองครุฑที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง เมืองครุฑที่จำเป็นของการปกครองท้องถิ่นเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล จะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

(5) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชน และอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

ดังนั้น ลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่ประชาชนในท้องถิ่นคัดเลือกผู้แทนที่มีความรู้ความสามารถมาบริหารงานของท้องถิ่นซึ่งประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิในการตรวจสอบการดำเนินงานต่าง ๆ ได้ เมื่อสงสัย ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดหารายได้ มีอาณาเขตในการดำเนินกิจกรรมที่ชัดเจน มีอำนาจหน้าที่ในการทำงานที่แน่นอน เช่น มีการกำหนดหน้าที่ของ

ท้องถิ่นเอาไว้ในกฎหมายว่า มีสิ่งใดบ้างที่ท้องถิ่นทำได้ สิ่งใดที่ทำได้ เป็นกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้เกิดความชัดเจนแก่ท้องถิ่นทั้งหลาย

2.2 กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยการจัดซื้อจัดจ้าง

2.2.1 ความหมายของกฎหมาย

กฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐ ในการใช้ควบคุมความประพฤติหรือการปฏิบัติของคนในสังคม ที่จะก่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและยุติธรรม และกฎหมายคือตัวกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิหน้าที่และเสรีภาพในสังคม ตลอดจนการป้องกันสิทธิผลประโยชน์ของประชาชน มีนักปราชญ์หลายท่านได้ให้ความหมายไว้หลายนัย คือ พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ซึ่งได้รับสมญานามว่า พระบิดาแห่งกฎหมายไทย ทรงอธิบายว่า “ กฎหมายคือคำสั่งทั้งหลายของผู้ปกครองแผ่นดินต่อราษฎรทั้งหลาย เมื่อไม่ทำตามแล้วธรรมดาต้องได้รับโทษ”

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 อธิบายว่า กฎหมาย คือ กฎที่สถาบันหรือผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐตราขึ้น หรือที่เกิดขึ้นจากจารีตประเพณี อันเป็นที่ยอมรับนับถือ เพื่อใช้ในการบริหารประเทศ เพื่อใช้บังคับบุคคลให้ปฏิบัติตาม หรือเพื่อกำหนดระเบียบแห่งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล หรือระหว่างบุคคลกับรัฐ

พระยานิติศาสตร์ไพศาล กล่าวว่า “กฎหมาย คือคำสั่งหรือคำสั่งบังคับบัญชาของผู้มีอำนาจสูงสุดได้วางเหนือไว้ผู้อยู่ใต้อำนาจ ที่จะให้กระทำการหรืองดเว้นไม่กระทำการสิ่งใด โดยถ้าผู้ใดไม่ทำตามจะบันดาลให้เกิดผลร้ายหรือโทษได้”

จากความหมายต่าง ๆ ตามที่ท่านนักปราชญ์ทั้งหลายได้กล่าวข้างต้นนั้น สรุปได้ว่า กฎหมาย คือ กฎเกณฑ์หรือกติกาที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อใช้ควบคุมพฤติกรรมของบุคคล องค์กร หน่วยงานและสถาบันต่าง ๆ ที่อยู่ภายในรัฐ หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจะได้รับโทษตามที่บัญญัติไว้ในตัวบทกฎหมายนั้น ๆ

2.2.2 กฎหมายการปกครองท้องถิ่น

กฎหมายการปกครองท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่รวบรวมหลักเกณฑ์ของความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐ (Les pouvoirs publics) หรือระหว่างนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน (Les personal publics) กับเอกชน เพื่อบังคับการปกครอง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ที่มาสูงสุดของกฎหมายการปกครองท้องถิ่น มีเนื้อหาสำคัญ คือ การวางระเบียบการปกครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนจึงไม่ได้บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ ถึงแม้ว่าจะไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ แต่ก็ยังเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งไม่ใช่การแต่งตั้ง ซึ่งแตกต่างจากการปกครองส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค การปกครองท้องถิ่นเหมือนกับการปกครองระดับประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มักจะกำหนดหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นเอาไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศลักเซมเบิร์ก ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเบลเยียม ประเทศเดนมาร์ก ประเทศนอร์เวย์

การปกครองส่วนท้องถิ่นมี 2 แบบ คือ แบบทั่วไป เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะหรือองค์ประกอบเหมือนกันทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบทั่วไปอาจมีหลายประเภทก็ได้ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบทั่วไปของประเทศไทย มีอยู่ 3 ประเภท ได้แก่ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล (นคร /เมือง /ตำบล) และองค์กรการบริหารส่วนตำบล ซึ่งในแต่ละประเภทจะมีการกำหนดลักษณะ หรือองค์ประกอบให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ คือจะมีกฎหมายกำหนดวิธีการจัดตั้ง รูปแบบการบริหารจัดการ อำนาจหน้าที่วิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะการบริหารงานบุคคลการคลังและงบประมาณเป็นแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศ แบบพิเศษ เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีลักษณะหรือองค์ประกอบบางอย่างประการแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่ว ๆ ไป ความแตกต่างนี้สืบเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ เอง เช่น ท้องถิ่นที่เป็นสถานที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก เป็นท้องถิ่นที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นหรือ เป็นท้องถิ่นที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงมีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก เป็นต้น ตัวอย่างเช่น กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2.2.3 กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง

กฎระเบียบหลักที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ในการจัดซื้อจัดจ้าง ได้แก่

2.2.3.1 การจัดซื้อจัดจ้าง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2545

ข้อ 18 การซื้อหรือการจ้าง กระทำได้ 6 วิธี คือ

(1) วิธีตกลงราคา

(2) วิธีสอบราคา

(3) วิธีประกวดราคา

(4) วิธีพิเศษ

(5) วิธีกรณีพิเศษ

(6) วิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด (ความในข้อนี้ แก้ไขเพิ่มเติมในข้อ 5 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2545)

ข้อที่ 19 การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีตกลงราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้าง ครั้งหนึ่ง ซึ่งมีราคาไม่เกิน 100,000 บาท (ความในข้อนี้ แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ 3 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538)

ข้อที่ 20 การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีสอบราคา ได้แก่การซื้อหรือการจ้าง ครั้งหนึ่ง ซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท (ความในข้อนี้ แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ 3 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538)

ข้อที่ 21 การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีประกวดราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้าง ครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 2,000,000 บาท (ความในข้อนี้แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ 3 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538)

ข้อที่ 22 การซื้อหรือการจ้างตามข้อ 19 และข้อ 20 ถ้าผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้าง เห็นสมควรจะสั่งให้กระทำโดยวิธีที่กำหนดไว้สำหรับวงเงินที่สูงกว่าก็ได้

การแบ่งซื้อหรือแบ่งจ้างโดยลงเงินที่จะซื้อหรือจ้างในครั้งเดียวกันเพื่อให้วงเงินต่ำกว่าที่กำหนดโดยวิธีหนึ่งวิธีใด หรือเพื่อให้อำนาจสั่งซื้อสั่งจ้างเปลี่ยนไป จะกระทำมิได้

การซื้อหรือการจ้างซึ่งดำเนินการด้วยเงินกู้หรือเงินช่วยเหลือ ผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างจะสั่งให้กระทำตามวงเงินที่สัญญาเงินกู้ หรือสัญญาเงินช่วยเหลือกำหนดก็ได้

ข้อที่ 23 การซื้อโดยวิธีพิเศษ ได้แก่ การซื้อครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท ให้กระทำเฉพาะกรณีหนึ่งกรณีใด ดังต่อไปนี้

(1) เป็นพัสดุที่จะขายทอดตลาดโดยส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรัฐวิสาหกิจองค์การระหว่างประเทศหรือหน่วยงานของต่างประเทศ

(2) เป็นพัสดุที่ต้องซื้อเร่งด่วน หากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่ราชการ

(3) เป็นพัสดุเพื่อใช้ในราชการลับ

(4) เป็นพัสดุที่มีความต้องการใช้เพิ่มขึ้นในสถานการณ์ที่จำเป็น หรือเร่งด่วน หรือเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการและจำเป็นต้องซื้อเพิ่ม (Repeat Order)

(5) เป็นพัสดุที่จำเป็นต้องซื้อโดยตรงจากต่างประเทศหรือดำเนินการโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ

(6) เป็นพัสดุที่โดยลักษณะของการใช้งาน หรือมีข้อจำกัดทางเทคนิคที่จำเป็นต้องระบุข้อกำหนดเป็นการเฉพาะ ซึ่งหมายความรวมถึง อะไหล่ รถประจำตำแหน่ง หรือยารักษาโรคที่ไม่ต้องจัดซื้อตามซื้อสามัญในบัญชียาหลักแห่งชาติ ตามข้อ 60

(7) เป็นพัสดุที่เป็นที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างซึ่งจำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง

(8) เป็นพัสดุที่ได้ดำเนินการซื้อโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี (ความในข้อนี้แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ 11 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539)

ข้อ 24 การจ้างโดยวิธีพิเศษ ได้แก่ การจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท ให้ทำได้เฉพาะกรณีหนึ่งกรณีใด ดังต่อไปนี้

(1) เป็นงานที่ต้องจ้างช่างผู้มีฝีมือโดยเฉพาะ หรือผู้มีความชำนาญเป็นพิเศษ

(2) เป็นงานจ้างซ่อมพัสดุที่จำเป็นต้องถอดตรวจ ให้ทราบความชำรุดเสียหายก่อนจึงจะประมาณค่าซ่อมได้ เช่น งานจ้างซ่อมเครื่องจักร เครื่องมือกล เครื่องยนต์ เครื่องไฟฟ้า หรือเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

(3) เป็นงานที่ต้องกระทำเร่งด่วน หากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่ราชการ

(4) เป็นงานที่ต้องปกปิดเป็นความลับของทางราชการ

(5) เป็นงานที่จำเป็นต้องจ้างเพิ่ม ในสถานการณ์ที่จำเป็นหรือเร่งด่วน หรือเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการ และจำเป็นต้องจ้างเพิ่ม (Repeat Order)

(6) เป็นงานที่ได้ดำเนินการจ้าง โดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี (ความในข้อนี้แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ 11 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539)

ข้อที่ 25 สำหรับส่วนราชการในต่างประเทศ หรือมีกิจการที่ต้องปฏิบัติในต่างประเทศ จะซื้อหรือจะจ้างโดยวิธีพิเศษก็ได้ โดยให้ติดต่อซื้อหรือจ้างกับผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นโดยตรง

ข้อที่ 26 การซื้อหรือการจ้างโดยกรณีพิเศษ ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างจากราชการ หน่วยงานตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เป็นผู้ผลิตพัสดุหรือทำงานจ้างนั่นเอง และนายกรัฐมนตรีอนุมัติให้ซื้อหรือจ้าง
- (2) มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ ซื้อหรือจ้าง และกรณีนี้ให้รวมถึงหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดด้วย

2.2.3.2 การจัดซื้อจัดจ้าง ตามระเบียบระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุ ของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553

ข้อ 12 การซื้อหรือการจ้าง กระทำได้ 5 วิธี คือ

- (1) วิธีตกลงราคา
- (2) วิธีสอบราคา
- (3) วิธีประกวดราคา
- (4) วิธีพิเศษ
- (5) วิธีกรณีพิเศษ

การซื้อหรือการจ้างตาม (1) (2) (3) (4) (5) ให้กระทำได้ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ตามหลักเกณฑ์ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด ในกรณีที่ไม่มีหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าว กำหนดไว้ให้นำหลักเกณฑ์ตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 มาใช้จนโลมบังคับ

ให้มีสถานที่กลางสำหรับเป็นศูนย์รวมข่าวการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด

ข้อ 13 การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีตกลงราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่ง ซึ่งมีราคาไม่เกิน 100,000 บาท

ข้อ 14 การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีสอบราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่ง ซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท

ข้อ 15 การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีประกวดราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคา 2,000,000 บาท

ข้อ 16 การซื้อหรือการจ้างตามข้อ 13 และข้อ 14 ถ้าผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้าง เห็นสมควรจะสั่งให้กระทำได้โดยวิธีกำหนดไว้สำหรับวงเงินที่สูงกว่าก็ได้

การแบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยลดวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างในครั้งเดียวกัน เพื่อให้วงเงินต่ำกว่าที่กำหนดโดยวิธีใดวิธีหนึ่ง หรือเพื่อให้อำนาจสั่งซื้อจ้างเปลี่ยนไปจะกระทำมิได้ เว้นแต่การแบ่งซื้อแบ่งจ้างวัสดุที่ง่ายต่อการเน่าเสีย หรือโดยสภาพไม่อาจดำเนินการซื้อหรือจ้างในครั้งเดียวกันทั้งจำนวนเงิน

การซื้อหรือการจ้างซึ่งดำเนินการด้วยเงินกู้หรือเงินช่วยเหลือ ผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างจะสั่งให้กระทำตามวงเงินที่สัญญากู้หรือเงินสัญญาช่วยเหลือกำหนดก็ได้

ข้อ 17 การซื้อโดยวิธีพิเศษ ได้แก่ การซื้อครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท ให้กระทำได้เฉพาะกรณีหนึ่ง กรณีใด ดังต่อไปนี้

(1) เป็นพัสดุที่จะขายทอดตลาดโดยส่วนราชการ หน่วยงานตามว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การระหว่างประเทศ หรือหน่วยงานของต่างประเทศ

(2) เป็นพัสดุที่ต้องซื้อเร่งด่วน หากล่าช้า อาจจะเสียหายแก่หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

(3) เป็นพัสดุที่จำเป็นต้องซื้อโดยตรงจากต่างประเทศ หรือดำเนินการผ่านองค์การต่างประเทศ

(4) เป็นพัสดุที่โดยลักษณะการใช้งาน หรือมีข้อจำกัดทางเทคนิคที่จำเป็นต้องระบุยี่ห้อเป็นการเฉพาะ ซึ่งหมายความรวมถึง อะไหล่ รถประจำตำแหน่ง หรือยารักษาโรคที่ไม่ต้องซื้อตามชื่อสามัญในบัญชียาหลักแห่งชาติ ตามข้อ 63

(5) เป็นพัสดุที่เป็นดินและหรือสิ่งก่อสร้าง ที่จำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง

(6) เป็นพัสดุที่ได้ดำเนินการซื้อโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี

(7) เป็นพัสดุที่มีความจำเป็นต้องการใช้เพิ่มขึ้นจากสถานการณ์ที่จำเป็น หรือเร่งด่วน หรือเพื่อ ประโยชน์ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และจำเป็นต้องซื้อเพิ่ม (Repeat order) ตามหลักเกณฑ์ที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

ข้อ 18 การจ้างโดยวิธีพิเศษ ได้แก่ การจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท ให้กระทำได้เฉพาะกรณีหนึ่งกรณีใด ดังต่อไปนี้

(1) เป็นงานที่ต้องจ้างช่างฝีมือโดยเฉพาะ หรือผู้มีความชำนาญเป็นพิเศษ

(2) เป็นงานจ้างซ่อมแซมพัสดุ ที่จำเป็นต้องถอดตรวจให้ทราบความชำรุดเสียหายเสียก่อน จึงมีการประเมินค่าซ่อมได้ เช่น งานซ่อมเครื่องจักร เครื่องมือกล เครื่องไฟฟ้า หรือเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

(3) เป็นงานที่ต้องกระทำเร่งด่วน หากล่าช้าจะเสียหายแก่หน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

(4) เป็นงานที่ได้ดำเนินการจ้างโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี

(5) เป็นงานที่จำเป็นต้องจ้างเพิ่มในสถานการณ์ที่จำเป็น หรือเร่งด่วน เพื่อประโยชน์ของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น และจำเป็นต้องจ้างเพิ่ม (Repeat Order) ตามหลักเกณฑ์ที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

ข้อ 19 การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษ ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างจากส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เป็นผู้ผลิตพัสดุหรือทำงานจ้างนั่นเอง และนายกรัฐมนตรีอนุมัติให้ซื้อหรือจ้าง

(2) มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ซื้อหรือจ้าง และกรณีนี้ให้รวมถึงหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดด้วย

2.2.3.3 การจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538

ข้อ 12 การซื้อหรือการจ้าง กระทำได้ 5 วิธี คือ

- (1) วิธีตกลงราคา
- (2) วิธีสอบราคา
- (3) วิธีประกวดราคา
- (4) วิธีพิเศษ
- (5) วิธีกรณีพิเศษ

ข้อ 13 การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีตกลงราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างซึ่งครั้งหนึ่ง ซึ่งมีราคาไม่เกิน 50,000 บาท

ข้อ 14 การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีสอบราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างซึ่งครั้งหนึ่ง มีราคาเกิน 50,000 บาท

ข้อ 15 การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีประกวดราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างซึ่งครั้งหนึ่ง ซึ่งมีราคาเกิน 1,000,000 บาท

ข้อ 16 การซื้อหรือการจ้างตามข้อ 13 และข้อ 14 ถ้าผู้สั่งซื้อหรือผู้จ้างเห็นสมควร จะสั่งให้กระทำโดยวิธีที่กำหนดสำหรับวงเงินที่สูงกว่าก็ได้

การแบ่งซื้อหรือแบ่งจ้างโดยลงเงินที่ซื้อหรือจ้างในครั้งเดียวกันเพื่อให้วงเงินต่ำกว่าที่กำหนดโดยวิธีใดวิธีหนึ่ง หรือเพื่อให้อำนาจสั่งซื้อจ้างเปลี่ยนไป จะมีอาจกระทำได้

การซื้อหรือการจ้างซึ่งดำเนินการด้วยเงินกู้หรือเงินช่วยเหลือ ผู้สั่งซื้อหรือผู้จ้าง จะสั่งให้กระทำตามวงเงินที่สัญญา เงินกู้หรือสัญญาเงินช่วยเหลือกำหนดก็ได้

ข้อ 17 การซื้อโดยวิธีพิเศษ ได้แก่ การซื้อครั้งหนึ่งมีราคาเกิน 50,000 บาท ให้กระทำได้เฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) เป็นพัสดุที่จะขายทอดตลาด โดยส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่า ด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการ บริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การระหว่างประเทศหรือหน่วยงานของต่างประเทศ

(2) เป็นพัสดุที่ต้องการใช้เร่งด่วน หากล่าช้าอาจเกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบล

(3) เป็นพัสดุที่จำเป็นต้องซื้อโดยตรงจากต่างประเทศ หรือดำเนินการโดยผ่าน องค์การระหว่างประเทศ

(4) เป็นพัสดุที่โดยลักษณะของการทำงานหรือมีข้อจำกัดทางเทคนิคที่จำเป็นต้อง ระบุชื่อเป็นการเฉพาะ ซึ่งหมายความว่ารวมถึง อะไหล่ รถประจำตำแหน่ง

(5) เป็นพัสดุที่เป็นที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างที่จำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง

(6) เป็นพัสดุที่ได้ดำเนินการซื้อโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี

ข้อ 18 การจ้างโดยวิธีพิเศษ ได้แก่ การจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 50,000 บาท ให้กระทำได้เฉพาะกรณีหนึ่งกรณีใด ดังต่อไปนี้

(1) เป็นงานที่ต้องจ้างช่างผู้มีฝีมือโดยเฉพาะ หรือผู้มีความชำนาญเป็นพิเศษ

(2) เป็นงานจ้างซ่อมพัสดุที่จำเป็นต้องถอดตรวจให้ทราบความชำรุดเสียหาย ก่อนจึงจะประมาณการค่าซ่อมได้ เช่น งานซ่อมเครื่องจักร เครื่องมือกล เครื่องใช้ไฟหรือเครื่อง อิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

(3) เป็นงานที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วน หากล่าช้า อาจเกิดความเสียหายแก่ องค์การบริหารส่วนตำบล

(4) เป็นงานที่ดำเนินการจ้างโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ดี

ข้อ 19 การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีพิเศษ ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างจาก หน่วยราชการตามหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการอื่น ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ ในกรณีดังนี้

(1) เป็นผู้ผลิตพัสดุหรือผู้ทำงานจ้างนั่นเอง และนายกรัฐมนตร้อนุมัติให้ซื้อหรือจ้าง

(2) มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ซื้อหรือจ้าง และกรณีนี้ให้รวมถึง หน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดด้วย

จากการศึกษาพบว่า การจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ส่วนใหญ่ จะเลือกใช้กฎระเบียบข้อบังคับตามงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ ซึ่งมีความแตกต่างกันไปในเรื่องของงบประมาณตามจำนวนประชาชน ผู้รับบริการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ส่วนขั้นตอนและกระบวนการในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแห่ง ก็จะมีเหมือน ๆ กัน มีประธานกรรมการบริหารเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ในการสั่งซื้อจ้างเหมือนกัน

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วย การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 เป็นหลักในการศึกษาการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ได้กำหนดประเภทของการจัดหาเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งวิธีการจัดหาคือ 6 ประเภท (ธีรยุทธ์ สำราญทรัพย์, 2551) คือ

- (1) การจัดทำเอง
- (2) การซื้อการจ้าง
- (3) การจ้างที่ปรึกษา
- (4) การจ้างออกแบบและควบคุมงาน
- (5) การแลกเปลี่ยน
- (6) การยืม

สำหรับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ได้กำหนดวิธีการจัดหาไว้ 4 ประเภท คือ การจัดทำเอง การซื้อการจ้าง การแลกเปลี่ยน การยืม การจัดหาแต่ละประเภทจะมีหลักการที่สำคัญแตกต่างกัน กล่าวคือ

- (1) การจัดทำเอง

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุกำหนดให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นสามารถจัดทำพัสดุขึ้นเองแทนการจ้าง โดยให้ผู้บริหารท้องถิ่น (ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่า ด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 เรียกว่า “หัวหน้าฝ่ายบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น” ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 เรียกว่า “ประธานกรรมการบริหาร” ซึ่งปัจจุบันคือตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล) แต่งตั้งผู้

ควบคุมรับผิดชอบ และแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงาน โดยมีคุณสมบัติและหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจการจ้างการที่ระเบียบกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำพัสดุขึ้นเองนั้น เนื่องจากในปัจจุบันการดำเนินการเกี่ยวกับการจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ประสบปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณที่ได้รับอนุมัติมีจำกัด เมื่อได้ปฏิบัติตามระเบียบเพื่อหาผู้รับจ้างแล้วปรากฏว่ามีผู้เสนอราคาสูงกว่างบประมาณที่ตั้งไว้ เนื่องจากราคาวัสดุและค่าแรงงานมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดจ้างได้ และทำให้โครงการดำเนินการไปโดยล่าช้าไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อขจัดปัญหาอุปสรรคดังกล่าว ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุจึงได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำโครงการก่อสร้างเพื่อจัดทำสิ่งของเพื่อใช้งานตัวเอง

(2) การซื้อหรือการจ้าง

วิธีการซื้อหรือการจ้าง เป็นวิธีการจัดหาพัสดุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้บ่อยที่สุด ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุได้กำหนดการซื้อหรือการจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 5 วิธี ตามลำดับวงเงินและความสำคัญ ดังนี้

(2.1) วิธีตกลงราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่ง ซึ่งมีราคาไม่เกิน 100,000 บาท

(2.2) วิธีสอบราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่ง ซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท

(2.3) วิธีประกวดราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่ง ซึ่งมีราคาเกิน 2,000,000 บาทขึ้นไป

(2.3) วิธีพิเศษ แยกเป็น

(2.3.1) การจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ได้แก่ การซื้อครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท ให้กระทำได้เฉพาะกรณีหนึ่งกรณีใดดังต่อไปนี้

(2.3.1.1) เป็นพัสดุที่จะขายทอดตลาดโดยส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การระหว่างประเทศ หรือหน่วยงานของต่างประเทศ

(2.3.1.2) เป็นพัสดุที่ต้องซื้อเร่งด่วน หากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2.3.1.3) เป็นพัสดุที่จำเป็นต้องซื้อโดยตรงจากต่างประเทศ หรือดำเนินการโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ

(2.3.1.4) เป็นพัสดุที่โดยลักษณะของการใช้งาน หรือมีข้อจำกัดทางเทคนิคที่จำเป็นต้องระบุยี่ห้อเป็นการเฉพาะ ซึ่งหมายความรวมถึง อะไหล่ รถประจำตำแหน่ง หรือยารักษาโรคที่ไม่ต้องจัดซื้อตามชื่อสามัญในบัญชียาหลักแห่งชาติ

(2.3.1.5) เป็นพัสดุที่เป็นที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างซึ่งจำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง

(2.3.1.6) เป็นพัสดุที่ได้ดำเนินการซื้อโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี

(2.3.2) การจ้างโดยวิธีพิเศษ ได้แก่ การจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท ให้กระทำได้เฉพาะกรณีหนึ่งกรณีใด ดังต่อไปนี้

(2.3.2.1) เป็นงานที่ต้องจ้างช่างผู้มีฝีมือโดยเฉพาะ หรือผู้มีความชำนาญเป็นพิเศษ

(2.3.2.2) เป็นงานจ้างซ่อมพัสดุที่จำเป็นต้องถอดตรวจให้ทราบความชำรุดเสียหายเสียก่อนจึงประมาณค่าซ่อมได้ เช่น งานจ้างซ่อมเครื่องจักร เครื่องมือกล เครื่องยนต์ เครื่องไฟฟ้า หรือเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

(2.3.2.3) เป็นงานที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วน หากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2.3.2.4) เป็นงานที่ได้ดำเนินการจ้างโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี

(2.3.3) วิธีกรณีพิเศษ ได้แก่ การซื้อหรือการจ้าง จากส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ ดังต่อไปนี้

(2.3.1.1) เป็นผู้ผลิตพัสดุหรือทำงานจ้างนั้นเอง และนายกรัฐมนตรีอนุมัติให้ซื้อหรือจ้าง

(2.3.1.2) มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี กำหนดให้ซื้อหรือจ้าง และกรณีนี้ให้รวมถึงหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดด้วย

สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีตกลงราคา วิธีสอบราคา ระเบียบเปิดโอกาสให้ดำเนินการตามวิธีที่กำหนดไว้ สำหรับวงเงินที่สูงกว่าก็ได้ วงเงินไม่เกิน 100,000 บาท ซึ่งจะต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีตกลงราคา แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะไปดำเนินการซื้อหรือจ้างโดยวิธีสอบราคาหรือประกวดราคาก็ได้ แต่ห้ามมิให้มีการแบ่งซื้อหรือการแบ่งจ้าง โดยการลดวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างในครั้งเดียวกัน เพื่อให้วงเงินต่ำกว่าที่กำหนดโดยวิธีหนึ่งวิธีใด หรือเพื่อให้อำนาจการสั่งซื้อสั่งจ้างเปลี่ยนไป

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้วิธีการซื้อหรือจ้างโดยวิธีใดนั้น ขึ้นอยู่กับวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้สำหรับการซื้อหรือจ้างในครั้งนั้น ซึ่งเจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องระบุวิธีการซื้อ การจ้างดังกล่าว พร้อมเหตุผลที่ต้องซื้อหรือจ้างโดยวิธีนั้นไว้ในรายงานขอซื้อขอจ้างที่เสนอขออนุมัติต่อผู้มีอำนาจตามระเบียบทุกครั้ง สำหรับขั้นตอนและหลักเกณฑ์การซื้อหรือการจ้างของแต่ละวิธีโดยละเอียดจะปรากฏในเนื้อหาต่อไป

นอกจากวิธีการซื้อหรือการจ้างทั้ง 5 วิธีข้างต้นแล้ว ปัจจุบันระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุ ยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดซื้อหรือจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e – auction) สำหรับการซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งที่มีวงเงินรวมเกิน 2 ล้านบาท โดยให้ถือปฏิบัติตามประกาศกระทรวงการคลังเรื่องหลักเกณฑ์การซื้อและการจ้าง โดยการประมูลด้วย

ระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ 13 มกราคม 2548 ให้ถือปฏิบัติตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ 13 มกราคม 2548

(3) การจ้างที่ปรึกษา

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจและอำนาจหน้าที่กว้างขวาง หลายประการ ลักษณะงานบางอย่าง เป็นงานที่ต้องอาศัยทักษะฝีมือและงานทางวิชาการ เช่น งานศึกษาวิจัย งานติดตามประเมินผลงานพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ งานด้านวิศวกรรม สถาปัตยกรรม งานสำรวจออกแบบ เป็นต้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจ้างบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจหรือสามารถให้บริการดังกล่าว โดยดำเนินการในรูปแบบการจ้างที่ปรึกษาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ในส่วนที่ 3 ว่าด้วยการจ้างที่ปรึกษา

การจ้างที่ปรึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถกระทำได้ 2 วิธี คือ

(3.1) การจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีตกลง ได้แก่ การจ้างที่ปรึกษาที่ผู้บริหารท้องถิ่นตกลงจ้างรายใดรายหนึ่ง ซึ่งเคยทราบหรือเคยเห็นความสามารถและผลงานแล้ว และเป็นผู้ให้บริการที่เชื่อถือได้ ซึ่งการจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีตกลงราคา จะกระทำได้เฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(3.1.1) เป็นการจ้างทำงานต่อเนื่องจากงานที่ทำอยู่แล้ว

(3.1.2) เป็นการจ้างในกรณีที่ทราบแน่ชัดว่า ผู้เชี่ยวชาญในงานที่จะให้บริการตามที่ต้องการมีจำนวนจำกัด ไม่เหมาะสมที่จะดำเนินการด้วยวิธีคัดเลือก

(3.1.3) เป็นการจ้างที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วน หากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3.2) วิธีคัดเลือก ได้แก่ การจ้างที่ปรึกษาโดยการคัดเลือกที่ปรึกษาที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะทำงานนั้นให้เหลือน้อยราย และเชิญชวนที่ปรึกษาที่ได้รับการคัดเลือกให้เหลือน้อยรายดังกล่าวยื่นข้อเสนอเข้ารับงานนั้น ๆ เพื่อพิจารณาคัดเลือกรายที่ดีที่สุดอย่างใดก็ได้ การจ้างที่ปรึกษาจากบุคคลภายนอกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Outsource) ควรเป็นงานที่มีใช้ภารกิจประจำ ควรดำเนินการจ้างเฉพาะงานวิชาการที่มีการใช้เทคโนโลยีสูง และใช้ความชำนาญเฉพาะอย่าง ซึ่งเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถทำได้ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะ การจ้างที่ปรึกษาควรมีกระบวนการดำเนินการจัดจ้างอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยเฉพาะที่ปรึกษาในโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ ควรมีความเป็นกลางโดยต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้รับจ้างทั้งทางตรงและทางอ้อม และต้องมีบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดสามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้ทุกขั้นตอน สำหรับอัตราค่าจ้างที่ปรึกษาตามระเบียบกำหนดให้เป็นไปตามความเหมาะสมและประหยัด โดยให้คำนึงถึงองค์ประกอบต่าง ๆ เช่น ลักษณะของงานที่จะจ้าง อัตราค่าจ้างของงานในลักษณะเดียวกันที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจเคยจ้างจำนวนคน - เดือน (man-months) เท่าที่จำเป็น ดัชนีค่าครองชีพ เป็นต้น

(4) การจ้างออกแบบและควบคุมงาน

การจ้างออกแบบและควบคุมงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายความว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ้างบริการจาก นิติบุคคล หรือบุคคลธรรมดา ที่ประกอบ

ธุรกิจบริการด้านการออกแบบและควบคุมงานก่อสร้างอาคารด้วยเงินงบประมาณ ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กำหนดวิธีการจ้างออกแบบและควบคุมงานไว้ 4 วิธี คือ

(4.1) การจ้างโดยวิธีตกลง ได้แก่ การจ้างออกแบบและควบคุมงานที่ผู้บริหารท้องถิ่นเลือกจ้างผู้ให้บริการรายหนึ่งรายใด ซึ่งเคยทราบ หรือเคยเห็นความสามารถแล้ว และเป็นผู้ให้บริการที่มีหลักฐานดีตามที่คณะกรรมการดำเนินการจ้างโดยวิธีตกลงได้พิจารณาเสนอแนะ ทั้งนี้ ให้ใช้กับการก่อสร้างที่มีวงเงินงบประมาณค่าก่อสร้างตามโครงการหนึ่ง ๆ ไม่เกิน 2,000,000 บาท

(4.2) การจ้างโดยวิธีคัดเลือก ได้แก่ การจ้างออกแบบและควบคุมงานโดยผู้บริหารท้องถิ่นประกาศเชิญชวนการว่าจ้าง และคณะกรรมการดำเนินการจ้างจะพิจารณาคัดเลือกผู้ให้บริการที่มีข้อกำหนดเหมาะสมที่สุด เพื่อดำเนินการว่าจ้างต่อไป ทั้งนี้ ให้ใช้กับการก่อสร้างอาคารที่มีวงเงินงบประมาณค่าก่อสร้างตามโครงการหนึ่ง ๆ เกิน 2,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 5,000,000 บาท

(4.3) การจ้างโดยวิธีคัดเลือกแบบจำกัดข้อกำหนด ได้แก่ การว่าจ้างออกแบบและควบคุมงานที่ผู้บริหารท้องถิ่นประกาศเชิญชวนการว่าจ้างและคณะกรรมการดำเนินการจ้างโดยวิธีคัดเลือกแบบจำกัดข้อกำหนดพิจารณาคัดเลือกผู้ให้บริการที่เป็นนิติบุคคล โดยคำนึงถึงฐานะทางนิติบุคคล คุณวุฒิ และประวัติการทำงาน จำนวนสถาปนิกและหรือวิศวกรที่ประจำและไม่ประจำ หลักฐานแสดงผลงานที่ได้เคยปฏิบัติมาแล้วตลอดจนแนวความคิดในการออกแบบ เพื่อดำเนินการจ้างต่อไป ทั้งนี้ ให้ใช้กับการก่อสร้างอาคารที่มีวงเงินงบประมาณค่าก่อสร้างตามโครงการหนึ่ง ๆ เกิน 5,000,000 บาท

(4.4) การจ้างโดยวิธีพิเศษ มี 2 ลักษณะดังนี้

(4.4.1) วิธีเลือกจ้าง ได้แก่ การจ้างออกแบบและควบคุมงานในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหากจะดำเนินการว่าจ้างตามวิธีอื่นดังกล่าวมาแล้ว จะทำให้เกิดการล่าช้า เกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ผู้ว่าจ้างมีอำนาจตกลงจ้างผู้ให้บริการรายหนึ่งรายใดตามที่พิจารณาเห็นสมควร

(4.4.2) การว่าจ้างโดยการประกวดแบบ ได้แก่ การว่าจ้างออกแบบอาคารที่มีลักษณะพิเศษเป็นที่เชิดชูคุณค่าทางศิลปกรรมหรือสถาปัตยกรรมของชาติ เช่น อนุสาวรีย์ หรืองานออกแบบอาคารที่มีโครงสร้างขนาดใหญ่ เช่น สนามกีฬา ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอรายละเอียดเรื่องการจ้างออกแบบโดยวิธีประกวดแบบต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

(4.5) สำหรับค่าจ้างออกแบบและควบคุมงานตามระเบียบกำหนดไว้สัมพันธ์กับงบประมาณค่าก่อสร้าง แยกได้ ดังนี้

(4.5.1) อาคารที่งบประมาณค่าก่อสร้าง ไม่เกิน 10 ล้านบาท ให้จ่ายค่าออกแบบหรือค่าคุมงานอย่างใดอย่างหนึ่งในอัตราร้อยละ 2 ของวงเงินค่าก่อสร้าง

(4.5.2) อาคารที่งบประมาณค่าก่อสร้าง เกิน 10 ล้านบาท สำหรับส่วนที่เกิน 10 ล้านบาท ให้จ่ายค่าออกแบบหรือค่าคุมงานอย่างใดอย่างหนึ่งในอัตราร้อยละ 1.75 ของวงเงินค่าก่อสร้าง

(5) การแลกเปลี่ยน

การแลกเปลี่ยนพัสดุ เป็นวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประการหนึ่ง ซึ่งระเบียบกำหนดให้กระทำได้เฉพาะในกรณีที่จำเป็น และเพื่อประโยชน์ของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลฯ ไม่ได้กำหนดเรื่องการแลกเปลี่ยนไว้) ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(5.1) การแลกเปลี่ยน วัสดุกับวัสดุ การแลกเปลี่ยนครุภัณฑ์ประเภท หรือ ชนิดเดียวกัน ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ

(5.2) การแลกเปลี่ยนครุภัณฑ์กับครุภัณฑ์ต่างประเภทหรือต่างชนิดกัน การแลกเปลี่ยนครุภัณฑ์ที่จะต้องจ่ายเงินเพิ่มขึ้น และการแลกเปลี่ยนที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสภาเทศบาลแล้วแต่กรณี และให้ขออนุมัติต่อกระทรวงมหาดไทย

สำหรับการแลกเปลี่ยนพัสดุกับเอกชน ผู้บริหารท้องถิ่นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะตามความจำเป็น โดยให้คณะกรรมการมีหน้าที่

(5.2.1) ตรวจสอบและประเมินราคาพัสดุ ที่ต้องการแลกเปลี่ยน ตามสภาพปัจจุบันของพัสดุนั้นสำหรับพัสดุประเภทที่ดิน ให้ยึดถือตามราคาประเมินของกรมที่ดินเป็นเกณฑ์ด้วย

(5.2.2) ตรวจสอบรายละเอียดพัสดุ ที่จะได้รับจากการแลกเปลี่ยน ว่าเป็นของใหม่ที่ยังไม่เคยใช้งานมาก่อน เว้นแต่พัสดุเก่าที่จะได้รับจากการแลกเปลี่ยนนั้น จะเป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือไม่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเสียประโยชน์

(5.2.3) เปรียบเทียบราคาพัสดุที่จะแลกเปลี่ยนกัน โดยพิจารณาจากราคาที่ประเมินตาม และราคาพัสดุที่จะได้รับจากการแลกเปลี่ยนซึ่งถือตามราคาในท้องตลาดโดยทั่วไป

(5.2.4) ต่อรองกับผู้เสนอราคาขายที่คณะกรรมการเห็นสมควรแลกเปลี่ยน

(5.2.5) เสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจอนุมัติ เพื่อพิจารณาสั่งการให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการต่อไป

(5.2.6) ตรวจรับพัสดุ ทั้งนี้ ก่อนที่จะมีการแลกเปลี่ยนพัสดุ เจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องทำรายงานต่อผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อเสนอสั่งการ โดยให้รายงานตามรายการดังต่อไปนี้

(5.2.6.1) เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องแลกเปลี่ยน

(5.2.6.2) รายละเอียดของพัสดุที่จะนำไปแลกเปลี่ยน

(5.2.6.3) ราคาที่ซื้อหรือได้มาของพัสดุที่จะนำไปแลกเปลี่ยน

และราคาที่จะแลกเปลี่ยนได้โดยประมาณ

(5.2.6.4) พักที่จะรับแลกเปลี่ยน และให้ระบุว่า จะแลกเปลี่ยนกับส่วนราชการ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน

(5.2.6.5) ข้อเสนออื่น ๆ (ถ้ามี)

(6) การเช่า

การเช่าเป็นวิธีการจัดหาอีกประเภทหนึ่งที่ระเบียบกำหนดให้กระทำได้ โดยให้อยู่ในอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น ที่จะพิจารณาดำเนินการได้ตามความเหมาะสมและจำเป็นสำหรับ

วิธีการเช่าสังหาริมทรัพย์ตามระเบียบกำหนดให้นำข้อกำหนดเกี่ยวกับการซื้อมาใช้โดยอนุโลม เช่น ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์จะเช่าทรัพย์สินและค่าเช่าทรัพย์สินไม่เกิน 100,000 บาท ก็สามารถดำเนินการเช่าได้โดยวิธีตกลงราคา เป็นต้น สำหรับการเช่าสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้แก่ ที่ดิน หรือ สิ่งก่อสร้างนั้นตามระเบียบ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการโดยวิธีตกลงราคา โดยไม่ต้องคำนึงถึงวงเงินค่าเช่าแต่อย่างใด และกระทำได้เฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

(6.1) เช่าที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6.2) เช่าสถานที่เพื่อใช้เป็นที่ทำการในกรณีที่ไม่มีสถานที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีแต่ไม่เพียงพอ และถ้าสถานที่เช่นนั้นกว้างขวางพอจะใช้เป็นที่พักของผู้ซึ่งมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้

(6.3) เช่าสถานที่เพื่อใช้เป็นที่พักสำหรับผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าที่พักตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่ต้องการประหยัดเงินงบประมาณ

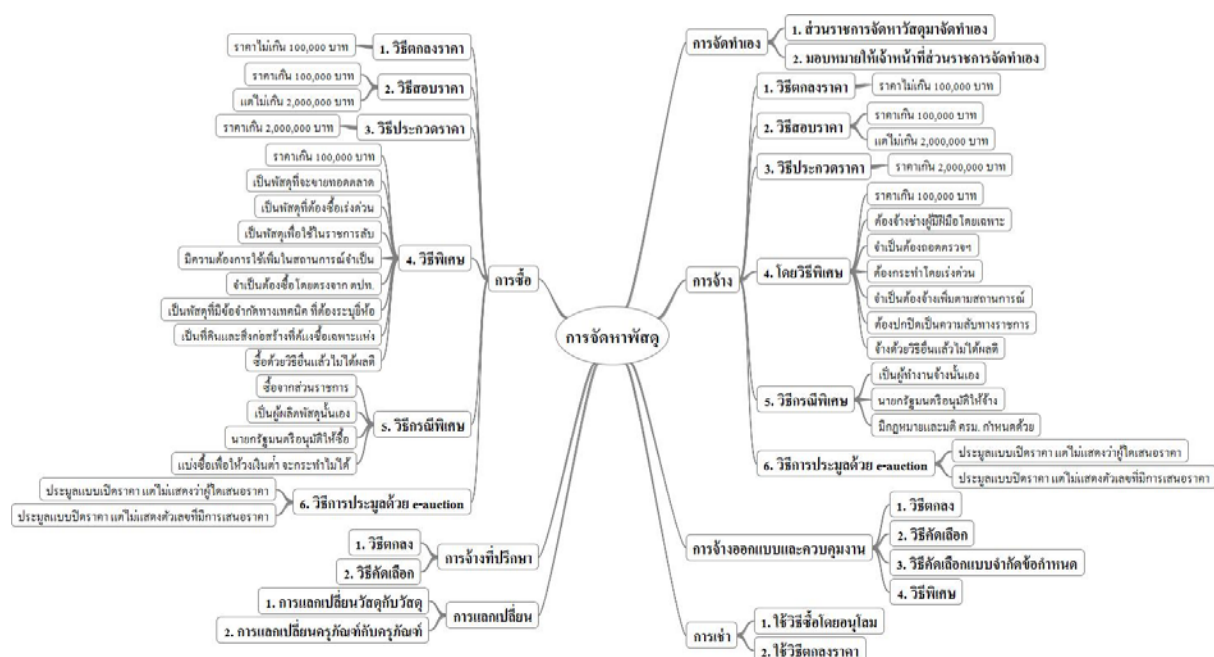
(6.4) เช่าสถานที่เพื่อใช้เป็นที่เก็บพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่ไม่มีสถานที่เก็บเพียงพอ ทั้งนี้ ก่อนดำเนินการเช่า เจ้าหน้าที่พัสดุต้องทำรายงานเสนอผู้บริหารท้องถิ่น ตามรายการดังต่อไปนี้

(6.4.1) เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องเช่า

(6.4.2) ราคาเช่าที่ผู้ให้เช่าเสนอ

(6.4.3) รายละเอียดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะเช่า เช่น สภาพของสถานที่ บริเวณที่ต้องการใช้พร้อมทั้งภาพถ่าย (ถ้ามี) และราคาเช่าครั้งหลังสุด เป็นต้น

(6.4.4) อัตราค่าเช่าของอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีขนาดและสภาพใกล้เคียงกับที่จะเช่า (ถ้ามี)



ภาพที่ 2.2 การจัดหาพัสดุ

2.3 ผลงานวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้เลือกเอาผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง กับปัญหาและอุปสรรคของการจัดซื้อจัดจ้าง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านแนวนโยบายของรัฐ นำมาเสนอในด้านที่เป็นปัญหาล้ำก้นดังต่อไปนี้

ปัญหาและอุปสรรคจากการจัดซื้อจัดจ้าง ที่เกิดจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์สอดคล้องกับ นภา บุญสร้าง (2549) ที่ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ พบว่า เจ้าหน้าที่พัสดุประสบปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ ได้แก่ หลักเกณฑ์ แนวทาง ขั้นตอน และวิธีการปฏิบัติ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ข้อ 12 เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์พอสมควร หากไม่ได้รับการปรับปรุงหรือแก้ไขอาจส่งผลให้การปฏิบัติงานต้องล่าช้าหรือไม่เป็นไปตามแผนการดำเนินงานได้ ปัจจัยที่สำคัญที่มีความสัมพันธ์กับปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ ได้แก่ ความพร้อมของหน่วยงานในด้านสารสนเทศ ซึ่งควรนำมาเป็นแนวทางในการจัดทำข้อเสนอแนะในการดำเนินการ เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายของรัฐและ สมบูรณ์ เล็กเจริญ (2557: 28) ที่ศึกษาเรื่องปัญหาในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ กรณีกลุ่มงานการพัสดุและจัดซื้อ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2553 และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องที่เป็นปัญหา และจากการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา ดังนี้ 1) กรมบัญชีกลางควรออกระเบียบวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ให้ง่ายต่อ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่พัสดุ 2) ควรมีคู่มือการปฏิบัติงานแต่ละขั้นตอนอย่างชัดเจน 3) ควรลดระยะเวลาและขั้นตอนในการจัดหาพัสดุ เพื่อการได้มาซึ่งพัสดุที่เร็วขึ้น 4) กรมบัญชีกลางควรจัดอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความเข้าใจ ในด้านการจัดหาพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์มากยิ่งขึ้น 5) ให้วิเคราะห์พัสดุแต่ละประเภทที่ดำเนินการแล้ว ให้ได้พัสดุที่มีคุณภาพดีจริง ๆ 6) ควรให้ความสนับสนุนและส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่พัสดุและเจ้าหน้าที่ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับขั้นตอนและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง และมีความชำนาญในเรื่องกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับพัสดุ ซึ่งสอดคล้องกับ อภัยวงศ์ คำเพชร (2549) ที่ได้ศึกษาเรื่อง การจัดซื้อจัดจ้างในระบบอิเล็กทรอนิกส์ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งจากการวิจัยสรุปได้ว่า ถึงแม้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะเป็นระเบียบที่ดี แต่ไม่สามารถป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันของส่วนราชการได้ เนื่องจากการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ปฏิบัติโดยใช้ดุลพินิจ และการตัดสินใจของคนซึ่งง่ายต่อการทุจริต โดยมีผลประโยชน์เป็นสิ่งตอบแทน หากคนเหล่านั้นไม่มีจิตสำนึกของความเป็นข้าราชการที่ดี มีความซื่อสัตย์สุจริตและเป็นคนดีในสังคมของชาติ ประกอบกับระบบตรวจสอบที่ไร้ประสิทธิภาพและบทลงโทษที่ไม่น่าเกรงกลัว ซึ่งระบบการจัดซื้อจัดจ้างแบบอิเล็กทรอนิกส์ด้วยการทำ e - auction เป็นระบบที่ดีและสามารถป้องกันการทุจริตได้โดยหลักการ เนื่องจากเป็นหลักการของการแข่งขันกัน ด้วยราคาบนพื้นฐานสินค้าคุณภาพและปริมาณเดียวกัน ผู้เสนอราคาจำเป็นต้องลด

ต้นทุนสินค้าหรือโครงการให้ต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าผลประโยชน์ตอบแทนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือที่เรียกว่า “เงินใต้โต๊ะ” และสิ่งที่หน่วยงานของรัฐทำได้คือ การซื้อสินค้าที่ไม่เกินราคากลาง แต่ราคากลางนั้นต้องเป็นธรรมและเหมาะสม

ปัญหาด้านกฎระเบียบที่เคร่งครัดไม่มีความยืดหยุ่น จนทำให้เกิดปัญหาซึ่งสอดคล้องกับรัฐพงศ์ โภคะสุวรรณ (2550) ที่ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการในประเทศไทย พบว่าจากการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทยจะตั้งอยู่บนพื้นฐานและหลักการที่สำคัญของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม คือการเปิดโอกาสให้เอกชนหรือบุคคลทั่วไปที่สนใจ สามารถเข้ามาเป็นคู่สัญญากับส่วนราชการ โดยการเสนอราคาแข่งขันได้อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมมีขั้นตอนและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการในประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดซื้อจัดจ้างดังที่กล่าวไปแล้วตั้งนั้น จึงมีการเสนอแนะเพื่อประกอบการพิจารณาปรับปรุง กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการที่มีความเคร่งครัดไม่มีความยืดหยุ่นทำให้เกิดความล่าช้าและยุ่งยากในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง และธวัช ชัยแก้ว (2550) ที่ได้ศึกษาเรื่องปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้กลุ่มตัวอย่างคือ นักกฎหมาย นักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการประจำ และผู้รับเหมาก่อสร้าง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ช่วงปี พ.ศ. 2549 จำนวน 30 คน ผลการศึกษาพบว่า การบังคับใช้กฎหมาย พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ที่ได้บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นการปราบปรามและลงโทษผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐโดยทุจริต (การฮั้วประมูล) แต่พบว่ายังไม่มีมาตรการใด ๆ ที่จะสามารถป้องกันการฮั้วประมูลได้ จึงทำให้เกิดปัญหาในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ คือการเจรจาหรือตกลงกันก่อนประมูลเพื่อให้เกิดการสมยอมราคาหรือการฮั้วประมูล และอิทธิพลของนักการเมืองอิทธิพลของผู้รับเหมาก่อสร้างและการพึ่งพาเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมีผลประโยชน์ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในการจัดซื้อจัดจ้างทำให้เห็นว่า กฎหมายที่เคร่งครัดและขาดความยืดหยุ่นนั้นยังมีช่องว่างที่ก่อให้เกิดการทุจริต และอังสุธร นามตรง (2550) ที่ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำนาจเจริญเพื่อ 1) ศึกษาถึงสภาพปัญหาในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล 2) เพื่อศึกษากระบวนการ ขั้นตอน และกลไกต่าง ๆ อันเป็นช่องทางในการทุจริตคอร์รัปชันขององค์การบริหารส่วนตำบล 3) เพื่อศึกษาแนวทางดำเนินการเพื่อการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลได้นำเอาหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือมีหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) พร้อมทั้งนำยุทธศาสตร์การเข้ามามีส่วนร่วมเข้ามาในการแก้ไขปรับปรุงองค์การบริหารส่วนตำบล และกรณีศึกษาการควบคุมด้วยวิธีสั่งการผ่านหนังสือราชการสู่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ อนุรักษ์ กาวิโจ (2555: 134-137) ที่ได้ศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาการควบคุมด้วยวิธีสั่งการผ่านหนังสือราชการสู่องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอแม่่อน จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางหลักที่มีข้อสั่งการต่าง ๆ ผ่านหนังสือราชการลงมาสู่องค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ คอยนำหนังสือราชการส่งต่อมายังองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อีกทอดหนึ่งและเรื่องสำคัญที่ถูกกำหนดโดย หนังสือราชการ

ดังกล่าวในรอบปีงบประมาณ 2553 ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล และส่งผลกระทบต่อหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มีรายละเอียดจำแนกได้ดังนี้

กรณีเรื่องการก่อสร้างหรือปรับปรุงสิ่งก่อสร้าง ตามโครงการเงินอุดหนุนทั่วไปภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 โดยเรื่องนี้ได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งกระทบต่อภาระหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นและเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในภาระงานที่เพิ่มขึ้นจากงานที่ทำประจำและกระทบต่องบประมาณที่อุดหนุนตามวัตถุประสงค์ของโครงการ ที่ควรจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเอง และกระทบต่อบุคลากรที่ต้องรับผิดชอบในการดำเนินโครงการให้สำเร็จลุล่วง ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องปฏิบัติตามเนื่องจากเป็นกรอบนโยบายของรัฐบาล และเพื่อประโยชน์ในด้านสาธารณูปโภคของประชาชนในท้องถิ่น

กรณีเรื่องการทำงานด้านสวัสดิการผู้สูงอายุและคนพิการ โดยเรื่องนี้ได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล และกระทบต่อภาระหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องมีปริมาณงานเพิ่มขึ้น เป็นการเพิ่มภาระงานให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ต้องคอยตรวจสอบคุณสมบัติผู้รับเบี้ยยังชีพและเบี้ยคนพิการ การดำเนินการจ่ายเบี้ยยังชีพและเบี้ยคนพิการและการจัดทำรายงานข้อมูลผู้รับเบี้ยยังชีพและเบี้ยคนพิการ กระทบต่องบประมาณที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องออกเงินสำรองจ่ายเบี้ยยังชีพและเบี้ยคนพิการไปก่อน ในกรณีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นโอนเงินอุดหนุนในเรื่องดังกล่าวล่าช้า และกระทบต่อบุคลากรที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องปฏิบัติตามเนื่องจากมีระเบียบกฎหมายกำหนด และเพื่อประโยชน์ในการยังชีพของประชาชนในท้องถิ่น

ดังนั้น ในประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีการสั่งการโดยหนังสือราชการในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวสู่องค์การบริหารส่วนตำบล จึงสรุปได้ว่า การสั่งการผ่านหนังสือราชการของหน่วยงานราชการส่วนกลาง ได้เป็นอุปสรรคและส่งผลกระทบต่อการบริหารงานราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ขัดแย้งกับหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากรัฐยังไม่ให้อำนาจอิสระในการบริหารราชการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการกระจายอำนาจที่การบริหารราชการยังคงแฝงการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ในลักษณะความสัมพันธ์ที่มีสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นจากบนลงล่าง ที่ยังอาศัยการควบคุมกำกับดูแลโดยใช้วิธีสั่งการผ่านหนังสือราชการลงมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่ได้เป็นไปตามกรอบของรัฐธรรมนูญที่ได้ให้การรับรองหลักการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้พึ่งพาตนเองได้และตัดสินใจในการทำกิจการของท้องถิ่นได้ และรัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งการมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารการจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง โดยรัฐต้องกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น และมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องเหมาะสมตามกรอบของกฎหมาย

สรุปได้ว่า โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างระบบบริหารทั้ง 3 ระบบ พบว่า รัฐบาลกลางในฐานะผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางการบริหารประเทศเป็นส่วนราชการ ที่มีหน้าที่ในการดูแลการบริหารงานราชการแผ่นดินทั้งหมด ส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ปกครองดูแลและให้บริการประชาชนตามขอบเขตแห่งกฎหมาย ในฐานะที่เป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจอธิปไตยจากรัฐ ให้ดูแลและบริการประชาชนในเขตพื้นที่ ส่วนระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีหน้าที่ ดังนี้

- (1) กำกับดูแลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย
- (2) สนับสนุนการทำงานของท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถบริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนั้นจากการศึกษาของ อัจจิมา ฉัตรแก้ว เรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ได้กล่าวถึงปัญหาการตรวจสอบความเป็นผู้มีส่วนได้เสียระหว่างเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้เสนองานหรือเสนอราคาในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ว่าไม่ใช่ปัญหาที่เกิดจากตัวกฎหมาย แต่เป็นปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงได้เสนอมาตรการในการแก้ไขปรับปรุงระเบียบที่ใช้ในการจัดซื้อจัดจ้าง คือเสนอให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทำการตรวจสอบความเป็นผู้มีส่วนได้เสียของตัวเจ้าหน้าที่ สมาชิกสภา หรือผู้บริหารของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้เสนอราคา หรือเสนอราคาอย่างเคร่งครัดโดยการปฏิบัติตามกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ต่อมาในการแก้ไขปัญหาคาการถ่วงดุลระหว่างผู้มีอำนาจสั่งจ่ายและผู้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอให้นาระบบการเบิกจ่ายและตรวจสอบการจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้กับกรณีของประเทศไทย โดยให้หัวหน้าส่วนการคลังในฐานะที่เป็นผู้จ่ายเงินเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทรวงการคลัง และเป็นผู้ถือบัญชีการเบิกจ่ายเงินซึ่งต้องถูกตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินจากบัญชีนั้นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือองค์กรอื่นที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบ ส่วนปัญหาในการกำหนดราคากลาง เสนอมาตรการการแก้ไข คือ 1) เสนอให้มีองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการในระดับอำเภอหรือระดับจังหวัด โดยในองค์ประกอบของคณะกรรมการควรมีตัวแทนจากหอการค้าจังหวัด ผู้ประกอบการค้าวัสดุก่อสร้างในพื้นที่ หรือวิศวกรร่วมอยู่ด้วยเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดราคามาตรฐานของราคาวัสดุไว้ให้มีความเหมาะสมกับสภาพของแต่ละพื้นที่และให้ครอบคลุมรายการที่กรมการค้าภายในหรือสำนักงานพาณิชย์จังหวัดไม่ได้กำหนดไว้ เพื่อให้การกำหนดราคากลางตรงตามความเป็นจริงมากที่สุด 2) ให้หน่วยงานของรัฐทำการประกาศราคากลางและแสดงรายละเอียดการคำนวณราคากลางในระบบข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้ประชาชนและเอกชนที่สนใจได้รับทราบและมีโอกาสในการตรวจสอบการกำหนดราคากลางของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ผลจากการศึกษาของผู้วิจัย สอดคล้องกับงานวิจัยหลายชิ้น จากการศึกษาของ รัฐพงศ์ โภคะสุวรรณ (2550) เรื่อง “ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการในประเทศไทย” ได้กล่าวถึงสภาพการจัดหาพัสดุที่ส่วนราชการได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อนำมาใช้ในประโยชน์ทางราชการ พบว่าพัสดุนั้นส่วนใหญ่จะไม่มีคุณภาพและไม่ได้มาตรฐาน บางกรณีได้พัสดุนั้นไม่ตรงกับความต้องการหรือได้มาด้วยราคาที่สูงกว่าราคาท้องตลาด จากปัญหาเหล่านี้พบว่ามีความสำคัญด้วยกัน สองประการ กล่าวคือ 1) ปัญหาด้านกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง จากการที่ส่วนราชการต่าง ๆ ทำการจัดซื้อจัดจ้างภายใต้ระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 แล้วแต่กรณี เมื่อระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ทั้งสองฉบับได้ใช้บังคับไปได้ระยะเวลาหนึ่งเกิดปัญหาและอุปสรรคตามเกิดมีผลให้เจ้าหน้าที่พัสดุ ไม่สามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ และอาศัย

ช่องว่างทางกฎหมายที่เกิดขึ้นหาผลประโยชน์ให้ตนเองหรือบุคคลอื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2) ปัญหาด้านบุคลากรเจ้าหน้าที่ของ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เมื่อพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการจัดซื้อจัดจ้างตามส่วนราชการต่าง ๆ จะพบว่าเจ้าหน้าที่จำนวนไม่น้อยที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการพัสดุอย่างแท้จริง จึงทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบางครั้งในการปฏิบัติหน้าที่ก็ขาดความเป็นอิสระ เพราะระบบราชการไทยเป็นระบบสายการบังคับบัญชาที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสูงสุดที่จะให้คุณให้โทษแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ ดังนั้นในการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละครั้งเจ้าหน้าที่อาจถูกแทรกแซงโดยผู้บังคับบัญชาให้ตัดสินใจเลือก เพื่อเอื้อประโยชน์ให้เอกชนรายใดรายหนึ่งหรือบริษัทเอกชนที่ตนมีผลประโยชน์ร่วมกัน จากปัญหาเหล่านี้ ควรหามาตรการการแก้ไขหรือหาวิธีการที่จะเป็นหลักประกัน และให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่พัสดุและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างให้สามารถที่จะมีอิสระในการตัดสินใจได้อย่างเต็มที่ ที่จะรักษาผลประโยชน์ของประเทศได้ นอกจากนี้ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มความสามารถ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมได้อย่างเต็มที่ เห็นควรให้มีการกำหนดตำแหน่งสายงานเจ้าหน้าที่พัสดุไว้คล้ายกับตำแหน่งผู้ที่มีอำนาจทำสัญญา (Contracting Officer) ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยผู้ที่ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องสอบคัดเลือกและมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งจะมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งด้วยเหตุพิเศษตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (ระเบียบที่ กพ. และกระทรวงการคลังกำหนด) และมีความก้าวหน้าทางวิชาชีพของตน และกรณีศึกษาปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของ ธวัช ชัยแก้ว เรื่อง “ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่” ก็พบว่าปัญหาในการจัดซื้อจัดจ้างนั้นมีทั้งในด้านของกระบวนการ ข้อมกฎหมายและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และมีมาตรการการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้แก่ มาตรการคัดสรรคนดีเข้าสู่ตำแหน่ง มาตรการจัดทำประมวลจริยธรรมและกฎหมายห้ามผลประโยชน์ขัดกัน มาตรการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน มาตรการกำหนดให้การกระทำทุกอย่างต้องโปร่งใส ตรวจสอบได้ และการใช้ระบบการบริหารและการจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือ ธรรมาภิบาล (Good governance) (ถวิลวดี บุรีกุล, 2549: 6) เป็นหลักการบริหารแนวใหม่ เป็นหลักการทำงาน 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักการสำนึกผิด หลักความคุ้มค่า หลักความโปร่งใส มาใช้บริหารองค์กร

ปัญหาที่ผู้วิจัยพบคล้ายกันกับรัฐพงศ์ โกเศสุวรรณ์ (2550); ธวัช ชัยแก้ว (2550) คือ

(1) ปัญหาด้านกระบวนการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง

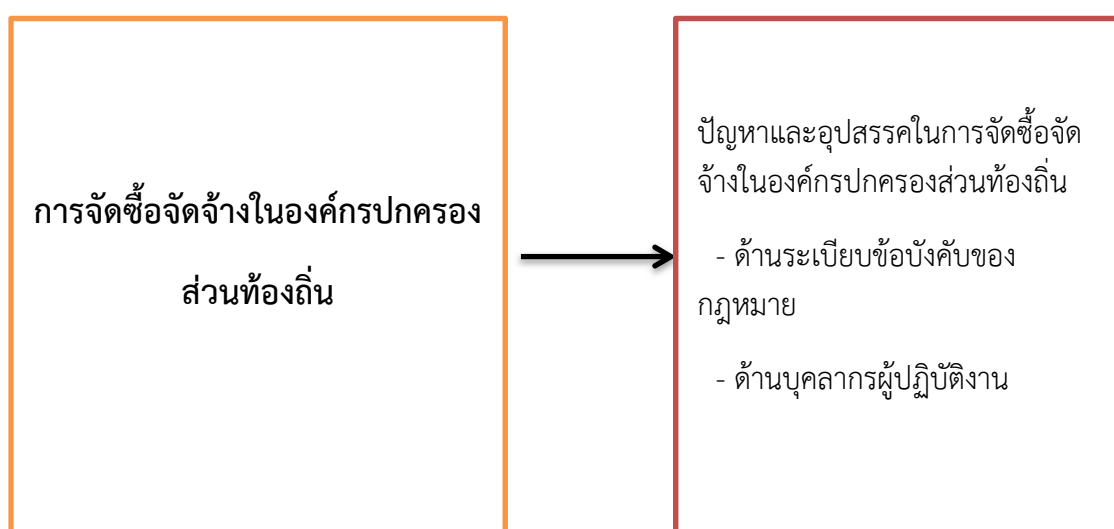
(2) ปัญหาด้านบุคลากรและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

มาตรการแก้ไขโดยหาวิธีการที่จะเป็นหลักประกัน และให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่พัสดุและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างให้สามารถที่จะมีอิสระในการตัดสินใจได้อย่างเต็มที่ และเพื่อเป็นแรงจูงใจให้ปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มความสามารถ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมได้อย่างเต็มที่ เห็นควรให้มีการกำหนดตำแหน่งสายงานเจ้าหน้าที่พัสดุไว้คล้ายกับตำแหน่งผู้ที่มีอำนาจทำสัญญา (Contracting Officer) ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยผู้ที่ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องสอบคัดเลือกและมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งจะมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่ง

(รัฐพงศ์ โกะสุวรรณ, 2550: 113) และมาตรการคัดสรรคนดีเข้าสู่ตำแหน่ง (มาตรการจัดทำประมวลจริยธรรมและกฎหมายห้ามผลประโยชน์ขัดกัน มาตรการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน มาตรการกำหนดให้การกระทำทุกอย่างต้องโปร่งใสตรวจสอบได้ และการใช้ระบบการบริหารและการจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (ธวัช ชัยแก้ว, 2550: 50)

ซึ่งจากผลการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องได้ประมวลสรุปแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น คือ การแก้ไขปัญหามองใช้วิธีการที่หลากหลายไปพร้อมกัน ไม่สามารถใช้วิธีการออกกฎหมายและบังคับกฎหมายเพียงอย่างเดียวได้ จำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กับบรรทัดฐานอื่น ๆ หรือได้รับการสนับสนุนจากสถาบันสังคมอื่น ๆ เช่น การลดค่าใช้จ่ายในการประกวดราคาให้กับผู้ประกอบการ การตรวจสอบราคากลางและ Specification การปรับปรุงการตัดสินผู้ชนะการประกวดราคา โดยไม่ใช้ราคาเป็นตัวตัดสินเพียงอย่างเดียว การจัดตั้งองค์กรอิสระทำหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างทั่วประเทศ การปรับปรุงการบริหารงานบุคคลของรัฐให้มีอิสระจากการเมือง การใช้กฎหมายและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตอย่างเข้มงวดต่อเนื่องและจริงจัง เน้นการประชาสัมพันธ์ในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอย่างต่อเนื่องและอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ มีการกำกับดูแลโดยประชาชนและสังคม มีการสร้างจิตสำนึกต่อต้านการทุจริตเสริมสร้างทัศนคติ ค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต ใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ ให้สถาบันครอบครัว สถาบันการเมือง สถาบันการปกครอง สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา สถาบันทางเศรษฐกิจ องค์กรเอกชน ฯลฯ มุ่งเน้นการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล อันจะส่งผลให้การกระทำผิดเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างลดลงและหมดไปจากสังคมไทยและควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่ยังไม่สามารถที่จะครอบคลุมขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้เป็นช่องทางในการทุจริตและคอร์รัปชันได้

2.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 2.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากกรอบแนวคิด วิธีการวิจัยในส่วนนี้ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี เป็นการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นสภาพทั่วไปในลักษณะของภารกิจหน้าที่ที่ได้ปฏิบัติงานจริง และการจัดลำดับขั้นตอนความสำคัญของการปฏิบัติงาน ความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ข้อคิดเห็นต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างไปปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี” ใช้ระเบียบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เป็นระเบียบวิธีหลัก โดยการศึกษาจากจากเอกสารการรายงาน บันทึกการประชุม ประกาศของทางราชการ วารสารสิ่งพิมพ์ บทความทางวิชาการ การค้นคว้าข้อมูลผ่านอินเทอร์เน็ต ทั้งเอกสารชั้นปฐมภูมิและทุติยภูมิ รวมทั้งการสืบค้นจากข้อมูลผ่านระบบอินเทอร์เน็ตโดยเข้าถึงเว็บไซต์ของหน่วยงานระบบราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาศึกษาและนำมาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์แบบยั้งลึก (In depth Interview)

การวิจัยในครั้งนี้ มีขั้นตอนและวิธีดำเนินการดังต่อไปนี้

- 3.1 แหล่งข้อมูลและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ
- 3.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล
- 3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล และการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ
- 3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล
- 3.5 แหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้และการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล

3.1 แหล่งข้อมูลและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

3.1.1 แหล่งข้อมูล

แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือ บุคคลที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดอุบลราชธานี

3.1.2 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

3.1.2.1 เจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้องในฝ่ายพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างจำนวน 14 คน จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดอุบลราชธานีองค์กรปกครองละ 2 คน ดังนี้

- 1) เทศบาลนครอุบลราชธานี
- 2) เทศบาลเมืองวารินชำราบ
- 3) เทศบาลเมืองเดชอุดม
- 4) เทศบาลเมืองพิบูลมังสาหาร
- 5) องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเดช
- 6) องค์การบริหารส่วนตำบลบัวงาม
- 7) องค์การบริหารส่วนตำบลนาสว่าง

3.1.2.2 ผู้รับเหมาที่เคยยื่นการประมูลในท้องถิ่นจำนวน 5 คน

3.1.2.3 นักกฎหมาย 5 คน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 4 แห่ง เทศบาลตำบล 54 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 179 แห่ง (ดังรายละเอียดตามตารางที่ 3.1)

ตารางที่ 3.1 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี		จำนวน (แห่ง)
องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)		1
เทศบาล	เทศบาลนคร	1
	เทศบาลเมือง	4
	เทศบาลตำบล	54
องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)		179
รวมทั้งสิ้น		239 แห่ง

ที่มา: สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2558ก: เว็บไซต์)

สาเหตุที่เลือกศึกษาในจังหวัดอุบลราชธานีเนื่องจากจังหวัดอุบลราชธานีเป็นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ที่มีจำนวนที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด และมีข่าวเกี่ยวกับการร้องเรียนในกระบวนการการจัดซื้อจัดจ้าง จากหลายอำเภอในจังหวัดอุบลราชธานี เช่น กรณีข่าวจากสำนักข่าวอิศราเมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2559 สดง.ฟัน อบจ.อุบลฯ จัดซื้อกล้อง CCTV – รถดับเพลิง ใช้ผลงานปลอม – ล็อคสเปค หรือข่าวจากสำนักข่าวอิศราเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2559 ขมวดปม 9 เรื่องฉาวใน อบจ.อุบลฯ เอกชน โยงคนในหน่วยงาน ผลประโยชน์ทับซ้อน รักษาการเป็นลูกน้องผู้บริหารคนเดิม ถึงคราต้องเปลี่ยนตัวผู้รับผิดชอบอีกรอบ และ สำนักข่าวอิศรา WWW.isranew.org รายงานอย่างต่อเนื่องว่า การจัดซื้อจัดจ้างในองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี ถูกร้องเรียนว่าไม่โปร่งใสหลายโครงการ และบางโครงการถูกสำนักตรวจสอบพิเศษภาค 5 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินให้บทวนการจัดซื้อจัดจ้างที่มีปัญหา และเอาผิดกับผู้เกี่ยวข้อง

กลุ่มเป้าหมายที่เลือก - เทศบาลนครอุบลราชธานี - เทศบาลเมืองวารินชำราบ - เทศบาลเมืองเดชอุดม - เทศบาลเมืองพิบูลมังสาหาร - องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเดช - องค์การบริหารส่วนตำบลบัวงาม - องค์การบริหารส่วนตำบลนาสง

3.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี จากแหล่งข้อมูลที่สำคัญ คือข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก (In depth Interview) มีช่วงระยะเวลาในการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลที่สำคัญดังนี้

3.2.1 ดำเนินการศึกษาสารวจวรรณกรรม การศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และเขียนโครงร่างงานวิจัย บทที่ 1-3 ร่างแบบสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก เพื่อดำเนินการลงพื้นที่เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล

3.2.2 สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี เพื่อการสอบถามปัญหาและอุปสรรคในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี ในด้านกฎระเบียบข้อบังคับ เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและในด้านบุคคล ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล และในด้านบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้แบบสัมภาษณ์ 3 แบบ ใช้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดจ้าง หรือเจ้าหน้าที่พัสดุ ใช้แบบสัมภาษณ์กับนักกฎหมาย ใช้แบบสัมภาษณ์กับผู้รับเหมาหรือผู้ที่เคยเข้าร่วมประมูลงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์จะถูกนำมาศึกษาวิเคราะห์ เพื่อให้เห็นภาพและเข้าใจปรากฏการณ์ ในการสัมภาษณ์นี้ผู้วิจัยจะเป็นผู้สัมภาษณ์เอง จึงจะทราบว่าเป็นข้อมูลแบบใด เพื่อวัตถุประสงค์ใด ดังนั้นจึงจะตั้งคำถามในขณะที่สัมภาษณ์ได้ โดยจะเตรียมแนวคำถามไว้กว้าง ๆ ปล่อยให้เป็นการสัมภาษณ์ที่กำหนดตัวผู้ตอบเป็นการเฉพาะเจาะจง เพราะผู้ตอบนั้นมีข้อมูลที่ผู้วิจัยสนใจศึกษา

3.2.3 นำข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (document research) ทั้งเอกสารชั้นปฐมภูมิและทุติยภูมิ รวมทั้งการสืบค้นจากข้อมูลผ่านระบบอินเทอร์เน็ตโดยเข้าถึงเว็บไซต์ของหน่วยงานระบบราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาศึกษาและวิเคราะห์ ร่วมกับข้อมูลที่ได้รับมาจากการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก (In depth Interview)

3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล และการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยเลือกใช้เครื่องมือในการรวบรวมข้อมูลแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

3.3.1 ข้อมูลด้านเอกสารที่เกี่ยวข้อง (document research) แบ่งเป็นสองประเภท คือ

3.3.1.1 ข้อมูลระดับปฐมภูมิ (primary sources) ได้แก่ เอกสาร บันทึกและรายงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2559

3.3.1.2 ข้อมูลระดับทุติยภูมิ (secondary sources) ได้แก่ ข้อมูลข่าวสาร บทวิเคราะห์ เอกสารรายงานการประชุมสัมมนาทางวิชาการ และเอกสารงานการศึกษาวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เอกสารที่ได้ศึกษา ได้แก่ หลักกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Principles of local Administrative law) ของ (สุภาวดี อมรจิตสุวรรณ, 2555) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 การป้องกันปราบปรามการทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเกี่ยวกับการพัสดุและสัญญา การพัสดุและสัญญาทางการปกครองตามระเบียบกฎหมายไทย ของ (บุปผา อัครพิมาน, 2549) และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538

3.3.2 ข้อมูลจากแบบการสัมภาษณ์ (Interviewing Form) ที่ผู้วิจัยได้สร้างขึ้นจากการศึกษาเอกสารทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็นแบบสัมภาษณ์ ประเภทปลายเปิด (open-ended-questions) เพื่อสอบถามถึงประเด็น ของขั้นตอน ปัญหาและอุปสรรคจากการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้ในการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้รับเหมาที่เคยเข้าร่วมการประมูลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักกฎหมาย ดังนี้

ส่วนที่ 1 เป็นแบบสัมภาษณ์ข้อมูลพื้นฐาน ใช้สัมภาษณ์เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ศาสนา สถานภาพ อาชีพตำแหน่ง ระดับการศึกษา รายได้ อายุการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 2 เป็นการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structural Interview or Formal Interview) เป็นการสัมภาษณ์ที่เตรียมคำถามไว้ล่วงหน้าก่อนแล้ว ให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ตอบได้ตามความพึงพอใจโดยไม่จำกัดคำตอบ เป็นการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง ที่ผู้วิจัยจะเป็นผู้สัมภาษณ์เอง ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์แบบ มีจุดสนใจเฉพาะเรื่อง (Focus Interview) หรือการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก (In depth Interview)

การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือที่เป็นแบบสัมภาษณ์ แบบสัมภาษณ์ถ้าหากมีโครงสร้างที่ชัดเจนจะใกล้เคียงกับแบบสอบถามบางประเภท โดยเฉพาะที่เป็นปลายเปิด โดยทั่วไปแล้ว ก่อนที่จะนำแบบสัมภาษณ์ไปใช้จะมีการตรวจสอบความเที่ยงของแบบสัมภาษณ์ โดยอาศัยผู้เชี่ยวชาญพิจารณาข้อคำถามในการสัมภาษณ์ว่ามีเนื้อหาครอบคลุมครบถ้วน สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ข้อคำถามถูกต้องเหมาะสมตรงตามโครงสร้างและภาษาที่ใช้เหมาะสมกับผู้ให้ข้อมูล ซึ่งผู้วิจัยได้ตรวจสอบแบบสัมภาษณ์ โดยได้ขอความกรุณาจาก ท่าน ดร.สมศักดิ์ ครองยุทธ อดีตรองอธิการบดี โรงเรียนมูลนิธิวัดศรีอุบลรัตนาราม สพป.อบ.1 ที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะ ดร.สุฤษดิ์ เจริญรัตน์ ครูชำนาญการพิเศษ โรงเรียนดำรงสินอุทิศ สพป.อบ.5 ที่มีความรู้ความสามารถด้านพัสดุคุณครูเกศรินทร์ ชูรา ครูเชี่ยวชาญ โรงเรียนบ้านเกษม สพป.อบ.2 ที่มีความรู้ความสามารถด้านภาษา ได้กรุณาช่วยพิจารณาตรวจสอบข้อคำถามในการสัมภาษณ์ ด้านเนื้อหาและความเหมาะสมให้ครอบคลุมครบถ้วนและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์

แนวคำถามในการสัมภาษณ์ที่เตรียมไว้ล่วงหน้า จะเป็นการสัมภาษณ์เกี่ยวกับระเบียบและการใช้กฎหมายในการจัดซื้อจัดจ้าง ใช้ระเบียบข้อบังคับใดในการจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานของท่านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ความเข้าใจมากน้อยเพียงใดในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง ขั้นตอนในการทำงานขั้นตอนใดยุ่งยากมากน้อยแค่ไหน เรื่องใดบ้าง มีปัญหาอุปสรรคใดบ้างและคิดว่าน่าจะแก้ไขปัญหายังไงบ้างเพื่อให้งานออกมาดีมีประสิทธิภาพ

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพประกอบด้วย ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก (In depth Interview) กับข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รายละเอียดดังนี้

3.4.1 ข้อมูลจาก การสัมภาษณ์แบบยั้งลึก (In depth Interview) ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลโดยการจัดกลุ่ม แยกประเภทและดูความสอดคล้องของเหตุผล โดยจำแนกตามกรอบแนวคิดและประเด็นที่สัมภาษณ์แล้วจึงนำข้อมูลการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ช่วยเสริม สนับสนุน

3.4.2 ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (Document Research) เป็นการศึกษาสำรวจจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งเอกสารชั้นปฐมภูมิและทุติยภูมิ รวมทั้งการสืบค้นข้อมูลผ่านระบบอินเทอร์เน็ต โดยการเข้าถึงเว็บไซต์ของหน่วยงานระบบราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาศึกษาอภิปรายและวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ เกี่ยวกับ

3.4.2.1 ขั้นตอนในทางปฏิบัติของการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี

3.4.2.2 ปัญหาและอุปสรรคข้อจำกัดในทางปฏิบัติจากการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี

3.4.2.3 แนวทางในการปรับตัวและการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ในเรื่องที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

3.5 แหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้และการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล

3.5.1 เจ้าของข้อมูล คือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและผู้ที่เกี่ยวข้องกับ การจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี เพื่อการสอบถามขั้นตอนในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ,และเพื่อสอบถามปัญหาและอุปสรรคในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี

3.5.2 หน่วยงานหรือผู้ที่มีความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะ ได้แก่ กองคลัง และพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี

3.5.3 หน่วยงานของรัฐ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี

ตารางที่ 3.2 การเก็บข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องการการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี

แหล่งข้อมูล	วิธีการเก็บข้อมูล	เครื่องมือ	วัน เดือน ปี
1. นิติกร เทศบาลเมืองเดชอุดม	การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง	แบบสัมภาษณ์	1 สิงหาคม 2560
2. นิติกร องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเดช	การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง	แบบสัมภาษณ์	1 สิงหาคม 2560
3. นิติกร เทศบาลเมืองวารินชำราบ	การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง	แบบสัมภาษณ์	2 สิงหาคม 2560
4. นิติกรเทศบาลเมืองพิบูลมังสาหาร	การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง	แบบสัมภาษณ์	2 สิงหาคม 2560
5. นิติกรเทศบาลนครอุบลราชธานี	การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง	แบบสัมภาษณ์	3 สิงหาคม 2560
6. ผู้อำนวยการกองคลัง และหัวหน้าพัสดุ ในองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเดช	การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง	แบบสัมภาษณ์	3 สิงหาคม 2560
7. ผู้อำนวยการกองคลัง และหัวหน้าพัสดุ ในเทศบาลเมืองเดชอุดม	การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง	แบบสัมภาษณ์	4 สิงหาคม 2560

ตารางที่ 3.2 การเก็บข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี (ต่อ)

แหล่งข้อมูล	วิธีการเก็บข้อมูล	เครื่องมือ	วัน เดือน ปี
8. ผู้อำนวยการกองคลัง และหัวหน้าพัสดุในเทศบาลเมืองวารินชำราบ	การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง	แบบสัมภาษณ์	4 สิงหาคม 2560
9. ผู้อำนวยการกองคลัง และหัวหน้าพัสดุในเทศบาลเมืองพิบูลมังสาหาร	การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง	แบบสัมภาษณ์	7 สิงหาคม 2560
10. ผู้อำนวยการกองคลัง และหัวหน้าพัสดุในองค์การบริหารส่วนตำบลนาสว่าง	การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง	แบบสัมภาษณ์	4 สิงหาคม 2560
11. ผู้อำนวยการกองคลังและหัวหน้าพัสดุในองค์การบริหารส่วนตำบลบัวงาม	การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง	แบบสัมภาษณ์	4 สิงหาคม 2560
12. หัวหน้างานพัสดุและเจ้าหน้าที่พัสดุในเทศบาลนครอุบลราชธานี	การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง	แบบสัมภาษณ์	7 สิงหาคม 2560
13. ผู้รับเหมาที่เคยยื่นการประมูล ในอำเภอเดชอุดม 2 คน	การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง	การสัมภาษณ์	7 สิงหาคม 2560
14. ผู้รับเหมาที่เคยยื่นการประมูล ในอำเภอเมือง 2 คน	การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง	การสัมภาษณ์	8 สิงหาคม 2560
15. ผู้รับเหมาที่เคยยื่นการประมูลในเขตอำเภอพิบูลมังสาหาร 1 คน	การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง	การสัมภาษณ์	8 สิงหาคม 2560

การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล

การสัมภาษณ์และเก็บข้อมูลจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี ด้วยตัวเองจากแหล่งข้อมูลสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) ผู้อำนวยการกองคลัง และหัวหน้าพัสดุในองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเดช
- (2) ผู้อำนวยการกองคลัง และหัวหน้าพัสดุในเทศบาลเมืองเดชอุดม
- (3) ผู้อำนวยการกองคลัง และหัวหน้าพัสดุในเทศบาลเมืองวารินชำราบ
- (4) ผู้อำนวยการกองคลัง และหัวหน้าพัสดุในเทศบาลเมืองพิบูลมังสาหาร
- (5) ผู้อำนวยการกองคลัง และหัวหน้าพัสดุในองค์การบริหารส่วนตำบลนาสว่าง
- (6) ผู้อำนวยการกองคลังและหัวหน้าพัสดุในองค์การบริหารส่วนตำบลบัวงาม
- (7) หัวหน้างานพัสดุและเจ้าหน้าที่พัสดุในเทศบาลนครอุบลราชธานี
- (8) นิติกรเทศบาลเมืองเดช
- (9) นิติกรองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเดช
- (10) นิติกรเทศบาลเมืองวารินชำราบ
- (11) นิติกรเทศบาลเมืองพิบูลมังสาหาร
- (12) นิติกรเทศบาลนครอุบลราชธานี
- (13) ผู้รับเหมาที่เคยยื่นการประมูลในอำเภอเดชอุดม 2 คน
- (14) ผู้รับเหมาที่เคยยื่นการประมูลในอำเภอเมือง 2 คน
- (15) ผู้รับเหมาที่เคยยื่นการประมูลในอำเภอพิบูลมังสาหาร 1 คน

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ในบทนี้จะนำเสนอผลการวิจัยและบทวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับ ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี การวิจัยในครั้งนี้ ได้แบ่งผลการศึกษออกเป็น 3 หัวข้อตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังต่อไปนี้

- (1) ศึกษาขั้นตอนในทางปฏิบัติ จากการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี
- (2) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคจากการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี ในด้านกฎระเบียบหรือข้อกฎหมายที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกระบวนการและปัญหาในด้านบุคคล
- (3) ศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดซื้อจัดจ้างในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี เพื่อให้ความสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง ตลอดจนนำเสนอแนะไปดำเนินการแก้ไขปัญหาในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ตามลำดับดังนี้

4.1 ขั้นตอนในทางปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี

การจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขั้นตอนการปฏิบัตินั้น จะดำเนินการได้หลังจากได้ทราบยอดเงินงบประมาณในการจัดหา แล้วก็ดำเนินการให้เป็นไปตามแผน ตั้งแต่การประกาศสอบราคา ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 (กรณีที่เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล) ข้อ 34 กำหนดให้ปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคาไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 (กรณีที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล) ข้อ 27 กำหนดให้ปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคาไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนตำบลและศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลระดับอำเภอแล้ว แจ้งให้นายอำเภอทราบ เห็นได้ว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2535 กำหนดเพียงให้ปิดประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการเท่านั้น ส่วนระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 นอกจากกำหนดให้ปิดประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการแล้วยังต้องส่งไปปิดประกาศ ณ ศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลระดับอำเภอ และต้องมีการแจ้งให้นายอำเภอทราบด้วย ซึ่งเป็นความแตกต่างในรายละเอียดของสถานที่ปิดประกาศ ซึ่งปัจจุบันเทศบาลจะต้องจัดส่งประกาศสอบราคาไปเผยแพร่ ยังศูนย์รวมของข้อมูลข่าวสารการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลระดับอำเภอ ตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ซึ่งระเบียบดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปหรือผู้มีอาชีพรับจ้างหรือขายทราบ ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังจะดำเนินโครงการอะไร เป็นไปตามเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติหรือไม่ การปิดประกาศไว้ ณ สถานที่ที่กำหนดเป็นการเชิญชวนให้ผู้มีอาชีพรับจ้างหรือขายได้เข้าร่วมในการแข่งขันราคา หากให้ประชาชนหรือผู้มีอาชีพทราบการประกาศสอบราคาจะทำให้มีการแข่งขันเสนอราคาอย่างกว้างขวาง และเป็นธรรม ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโอกาสเลือกผู้ที่มีอาชีพให้เข้ามาเป็นคู่สัญญาตรงกับวัตถุประสงค์ของโครงการ ซึ่งสามารถประหยัดเงินงบประมาณของรัฐลงได้มาก ทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าตรวจสอบถึงความมีอยู่จริงของโครงการและมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และเพื่อการป้องกันการ

สมยอมราคาระหว่างผู้มีอาชีพรับจ้างหรือขาย หรือผู้มีอาชีพรับจ้างกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอันจะนำไปสู่ความเสียหายด้านงบประมาณ

ในการส่งประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 กำหนดให้เจ้าหน้าที่พัสดุส่งประกาศเผยแพร่การสอบราคาและเอกสารการสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นโดยตรง หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับด่วนพิเศษให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ทั้งนี้ไม่น้อยกว่า 5 ราย และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 ข้อ 34 กำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคาแล้วให้เจ้าหน้าที่พัสดุส่งประกาศเผยแพร่และเอกสารสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นโดยตรง หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ขั้นตอนในการประมูล และเปิดซองสอบราคาและแจ้งชื่อผู้ชนะการประมูลได้ การปฏิบัติก็ดำเนินการไปตามขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง หลังจากที่หน่วยงานราชการกำหนดวันรับและยื่นซองสอบราคา พร้อมทำหนังสือแจ้งต่อคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีสอบราคาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อดำเนินการตามระเบียบพร้อมนำลงเว็บไซต์ก่อนวันเปิดซองสอบราคาไม่น้อยกว่า 10 วัน สำหรับการสอบราคาในประเทศไทย หรือไม่น้อยกว่า 45 วัน สำหรับการสอบราคานานาชาติ ซึ่งพบว่าผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานส่วนใหญ่ทราบข้อมูลข่าวสารการประกวดราคา ตามเว็บไซต์ หน่วยงานราชการ และจากผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานด้วยกัน และปัจจัยที่ส่งผลในการตัดสินใจของผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงาน คือ ปริมาณของโครงการต่าง ๆ ที่ประกาศ งบประมาณหรือราคากลางในแต่ละโครงการซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นราคากลางที่อ้างอิงจากกระทรวงพาณิชย์ ความง่ายของงาน และความสามารถของผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงาน ความเป็นมิตรของหน่วยงาน และกำไรจากการทำงานในโครงการนั้น ๆ

หลักการจัดหาพัสดุและขั้นตอนการจัดหา

ได้ปฏิบัติตาม มาตรา 23 ที่กำหนดว่า “ในการจัดซื้อจัดจ้างให้ส่วนราชการดำเนินการโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม” โดยพิจารณาถึงประโยชน์และผลเสียทางสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ ราคา วัตถุประสงค์ที่จะใช้และประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการ ที่จะได้รับประกอบกันในกรณีที่ว่าวัตถุประสงค์ในการใช้เป็นเหตุให้คำนึงถึงคุณภาพและการดูแลรักษาเป็นสำคัญ ให้สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องถือราคาต่ำสุดในการเสนอซื้อหรือจ้างเสมอไป การจัดหาพัสดุเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้เงิน ความโปร่งใส ความมีประสิทธิภาพประสิทธิผลและความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงาน ผู้ที่รับผิดชอบแต่ละขั้นตอนของการจัดหาต้องดำเนินการโดยเปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงคุณสมบัติ และความสามารถของผู้เสนอราคาหรือ ผู้เสนองาน เว้นแต่กรณีที่เป็นลักษณะเป็นการเฉพาะอันเป็นข้อยกเว้นที่กำหนดไว้ในระเบียบ (สำนักปลัดกระทรวงการคลัง, 2560: 30)

การดำเนินการจัดหาพัสดุ เมื่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรับทราบวงเงินที่จะดำเนินการได้ก็จะดำเนินการไปตามแผนของการจัดซื้อจัดจ้างและขั้นตอนตามระเบียบที่กำหนด พร้อมทั้งจะทำสัญญาได้ทันทีเมื่อได้รับอนุมัติเงิน ในการดำเนินการจัดหาพัสดุที่เป็นครุภัณฑ์ที่มีราคาเกิน 100,000 บาท และที่ดิน สิ่งก่อสร้างที่มีราคา 2,000,000 บาท ประกาศคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่อง การจัดทำแผนปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2546 กำหนดให้ต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้างให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 31 ตุลาคม ของ

ทุกปีและส่งสำเนาให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภายในวันที่ 31 ตุลาคม ของทุกปี หากแผนปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้างได้มีการแก้ไข เปลี่ยนแปลง เพิ่มเติมหรือตัดทอนรายละเอียดในแผนปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้าง ให้ส่งสำเนาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับอนุมัติแก้ไข เปลี่ยนแปลง เพิ่มเติมหรือตัดทอน และต้องตรวจสอบติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนการจัดซื้อจัดจ้างและให้รายงานสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภายใน 30 วันทำการสุดท้ายของไตรมาส (สำนักปลัดกระทรวงการคลัง, 2560: 31)

4.1.1 การจัดซื้อจัดจ้าง

การจัดหาพัสดุมีขั้นตอนกระบวนการ ดังนี้

4.1.1.1 ขั้นตอนการเตรียมการจัดหาพัสดุ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีได้มีการเตรียมการจัดหาพัสดุเป็นขั้นตอนแรกของการดำเนินการจัดหาพัสดุ ซึ่งมีขั้นตอน และวิธีการดำเนินการ ดังนี้

1) ศึกษากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการเงิน

2) ตรวจสอบรายการรายจ่ายตามรายการที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติ คณะรัฐมนตรี หรือกระทรวงการคลังอนุญาตให้จ่ายได้ หรือ เป็นรายการที่ได้ รับอนุญาตจาก กระทรวงการคลังอนุญาตให้จ่ายได้ และผู้มีอำนาจได้อนุมัติให้เบิกจ่ายในรายการนั้น ๆ แล้ว

ในกรณีที่จะต้องมีการก่องหนผู้กักขังงบประมาณรายจ่ายข้ามปีงบประมาณจะต้องได้รับอนุมัติ จากคณะรัฐมนตรีเสียก่อนตามนัยมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และ ที่แก้ไขเพิ่มเติม

3) ประสานงานและตรวจสอบวงเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติการจัดสรรตาม รายละเอียด ประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีเพิ่มเติม

4) ตรวจสอบวงเงินเพื่อที่จะดำเนินการกำหนดวิธีการจัดหาพัสดุซึ่งได้รวมภาษีไว้ ทุกประเภทแล้ว

5) ศึกษาราคากลาง ราคามาตรฐานของพัสดุ (ถ้ามี)

6) ศึกษากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการพัสดุ

7) การจัดหาพัสดุ แยกประเภทในการจัดหา ดังนี้

7.1) การจัดหาพัสดุใหม่ เป็นการจัดหาพัสดุ ที่ จำเป็นต้องจัดหาให้สำหรับหน่วยงาน ที่จัดตั้งใหม่ หรือหน่วยงานที่ยังไม่เคยได้รับหรือมีพัสดุดังกล่าวไว้ใช้ในการปฏิบัติงาน

7.2) การจัดหาพัสดุดทดแทน เป็นการจัดหาพัสดุเพื่อการทดแทนพัสดุเดิมที่ สิ้นเปลืองหมดไป ชำรุด หรือเสื่อมสภาพจากการใช้งานตามปกติ พักสุดเดิมสูญหาย ถูกทำลาย

7.3) การจัดหาพัสดุสำรอง เป็นการจัดหาพัสดุเพื่อสำรองไว้เพื่อการทดแทน พักสุดที่ ใช้อยู่ปัจจุบันไม่ให้ขาดความต่อเนื่องของการใช้งาน

8) ศึกษาและตรวจสอบรายชื่อผู้ทำงานจากบัญชีรายชื่อผู้ทำงานที่ได้ มี การแจ้ง เวียนให้ ส่วนราชการทราบ

9) ศึกษา ตรวจสอบ วางแผนการจัดหาและแผนปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้าง

10) ดำเนินการจัดหาพัสดุให้เป็นไปตามแผนการจัดหา แผนปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้าง โดยให้มีผลผูกพันกับส่วนราชการเมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณจากสำนักงบประมาณ เว้นแต่ การจัดซื้อจัดจ้างจากเงินทอรองราชการ

11) สำนวความต้งการใชพัสดุ ตลอดจนรายละเอียดคุณลักษณะของพัสดุของหน่วยงานที่ต้งการใชพัสดุนั้นจากการจัดทำแผนปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้าง ที่กำหนดตามแผนงาน งาน โครงการของหน่วยงานในช่วงระยะเวลาหนึ่งปีงบประมาณ คัดตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่งถึงวันที่ 30 กันยายนปีถัดไป

12) แจ้งให้หน่วยงานผู้ต้งการใชพัสดุเพื่อกำหนดความต้งการของรูปแบบรายการรายละเอียดคุณลักษณะของพัสดุที่ต้งการจัดหา หรือ การจัดทำขอบเขตรายละเอียดการ ดำเนินการของโครงการต่าง ๆ (TOR)

13) เมื่อได้รับแจ้งจากหน่วยงานผู้ต้งการใชพัสดุดำเนินการจัดทำเอกสารเกี่ยวกับรูปแบบรายการ รายละเอียดคุณลักษณะของพัสดุที่ต้งการจัดหา หรือ การจัดทำขอบเขตการดำเนินงาน ของโครงการต่าง ๆ (TOR) หรือเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงาน

14) จัดทำร่างคำสั่ง แต่งตั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดหาพัสดุในแต่ละวิธี

15) จัดทำร่างรายงานขอรับความเห็นชอบในการดำเนินการจัดหาพัสดุ

4.1.1.2 ขั้นตอนการขอรับความเห็นชอบในการจัดหาพัสดุ

ในการขอรับความเห็นชอบในการจัดหาพัสดุเป็นขั้นตอนที่สองของการดำเนินการจัดหาพัสดุ ซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง มีขั้นตอนและวิธีการดำเนินการ ดังนี้

1) การจัดทำรายงานเพื่อขอความเห็นชอบ

1.1) กรณีจัดซื้อจัดจ้างโดยทั่วไป ก่อนดำเนินการซื้อหรือจ้างทุกวิธี นอกจากการซื้อที่ดิน และหรือสิ่งก่อสร้าง เจ้าหน้าที่พัสดุจัดทำรายงานเพื่อขอความเห็นชอบ เสนอรายงานต่อหัวหน้าส่วนราชการ โดยผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ ตามรายการ ดังต่อไปนี้

เหตุผลและความจำเป็นที่ซื้อหรือจ้าง

เหตุผล ให้ระบุสาเหตุที่จะจัดซื้อหรือจัดจ้าง เช่น พสดุไม่มีใช้ หรือ ไม่พอใช้หรือ ต้งบำรุงรักษา

ความจำเป็น ให้ระบุถึงความจำเป็นที่จะจัดซื้อหรือจัดจ้าง เช่น

1.1.1) เพื่อให้หน่วยงานมีพัสดุสำหรับไว้ใช้ในราชการ

1.1.2) เพื่อกำหนดแทนพัสดุเดิมที่สิ้นเปลืองหมดไป ชำรุด หรือเสื่อมสภาพจากการใช้งานตามปกติ พสดุเดิมสูญหาย ถูกทำลาย

1.1.3) เพื่อสำรองไว้เพื่อกำหนดแทนพัสดุที่ใช้อยู่ปัจจุบันไม่ให้ขาดความต่อเนื่องจากการใช้งาน

1.2) รายละเอียดของพัสดุที่จะซื้อหรืองานที่จะจ้าง

1.2.1) การจัดซื้อให้ระบุรายการหรือ จำนวนวัสดุ ครุภัณฑ์ และคุณลักษณะของวัสดุ ครุภัณฑ์ที่ต้องการจะซื้อ

1.2.2) การจัดจ้าง ให้ระบุรายการและจำนวนที่ต้องการจะจัดจ้าง หรือรายการที่ต้องการจ้างเหมา เช่น ซ่อมครุภัณฑ์ที่ต้องการจะซื้อ

1.3) ราคามาตรฐาน หรือราคากลางของทางราชการหรือราคาที่เคยซื้อหรือจ้างครั้งล่าสุดภายในระยะเวลา 2 ปีงบประมาณ

1.3.1) การจัดซื้อวัสดุ ให้ระบุ ราคากลางของทางราชการ หรือราคาที่เคยซื้อวัสดุครั้งล่าสุด ภายในระยะเวลา 2 ปี

1.3.2) การจัดซื้อครุภัณฑ์ ให้ระบุ ราคามาตรฐานของทางราชการ หรือ ราคาที่เคยซื้อครุภัณฑ์ครั้งล่าสุด ภายในระยะเวลา 2 ปี

1.3.3) การจ้างก่อสร้างอาคาร ให้ระบุราคากลางที่คณะกรรมการราคากลางได้คิดคำนวณไว้

1.4) วงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง โดยให้ระบุวงเงินงบประมาณ วงเงินตาม โครงการเงินกู้ หรือเงินช่วยเหลือที่จะซื้อหรือจ้างในครั้งนั้นทั้งหมด ถ้าไม่มีวงเงินดังกล่าวให้ระบุ วงเงินที่ประมาณว่าจะซื้อหรือจ้างในครั้งนั้น

1.5) กำหนดเวลาที่ต้องการใช้พัสดุนั้น หรือให้งานนั้นแล้วเสร็จ

1.5.1) การจัดซื้อวัสดุ ครุภัณฑ์ ให้กำหนดวันส่งมอบวัสดุ ภายใน....วัน เช่น ภายใน 7 วันทำการนับแต่วันถัดจากวันลงนามในสัญญา เป็นต้น

1.5.2) การจัดจ้าง ให้กำหนดวันส่งมอบงาน ภายใน....วัน เช่น ภายใน 7 วันทำการนับแต่วันถัดจากวันลงนามในสัญญา เป็นต้น

1.6) วิธีที่จะซื้อหรือจ้าง และเหตุผลที่ต้องซื้อหรือจ้างโดยวิธีนั้น

1.6.1) วิธีที่จะซื้อหรือวิธีจ้าง ให้ระบุวิธีซื้อ หรือวิธีจ้างโดยพิจารณาจากวงเงิน

1.6.2) เหตุผลที่ต้องซื้อหรือจ้าง ให้ระบุเหตุผลในการซื้อหรือการจ้างตามวงเงิน ในแต่ละวิธี เช่น

วิธีตกลงราคา เป็นการซื้อหรือจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาไม่เกิน 100,000 บาท

วิธีสอบราคา เป็นการซื้อหรือจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท

วิธีประกวดราคาเป็นการซื้อหรือจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 2,000,000 บาท

วิธีพิเศษ เป็นการซื้อหรือจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท โดยมีความจำเป็นที่มีเงื่อนไขกำหนด

วิธีกรณพิเศษ เป็นการซื้อหรือจ้างครั้งหนึ่งซึ่งไม่ได้กำหนดวงเงินในการซื้อหรือจ้าง แต่มีเงื่อนไขกำหนด

วิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เป็นการซื้อหรือจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 2,000,000 บาท

1.7) ข้อเสนออื่น ๆ เช่น

การขออนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่จำเป็นในการซื้อหรือจ้าง

การออกประกาศสอบราคาหรือประกาศประกวดราคา

2) กรณีจัดซื้อที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้าง ก่อนดำเนินการซื้อที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้าง ให้เจ้าหน้าที่พัสดุทำรายงานเสนอต่อหัวหน้าส่วนราชการตามรายการดังต่อไปนี้

2.1) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องซื้อ

2.2) รายละเอียดของที่ดิน และหรือสิ่งก่อสร้างที่ต้องการซื้อรวมทั้งเนื้อที่และท้องที่ที่ต้องการ

2.3) ราคาประเมินของทางราชการในท้องที่นั้น

2.4) ราคาซื้อขายของที่ดิน และหรือสิ่งก่อสร้างใกล้เคียงบริเวณที่จะซื้อครั้งหลังสุด

ประมาณ 3 ราย

2.5) วงเงินที่จะซื้อ โดยให้ระบุวงเงินงบประมาณ วงเงินตามโครงการเงินกู้ หรือเงินช่วยเหลือ ที่จะซื้อในครั้งนั้นทั้งหมด ถ้าไม่มีวงเงิน ดังกล่าว ให้ระบุวงเงินที่ประมาณว่าจะซื้อในครั้งนั้น

2.6) วิธีที่จะซื้อและเหตุผลที่ต้องซื้อโดยวิธีนั้น

2.7) ข้อเสนออื่น ๆ เช่น

การขออนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่จำเป็นในการซื้อ

การออกประกาศสอบราคาหรือประกาศ ประกวดราคา

การซื้อที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างให้ติดต่อกับเจ้าของโดยตรง เว้นแต่การซื้อที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างในต่างประเทศที่จำเป็นต้องติดต่อผ่านนายหน้าหรือดำเนินการในทำนองเดียวกันตามกฎหมาย หรือประเพณีนิยมของท้องถิ่น

3) เจ้าหน้าที่พัสดุเสนอรายงานต่อหัวหน้าส่วนราชการ โดยผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ

4) หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดูปิจารณาเสนอความเห็น

4.1.1.3 ขั้นตอนการให้ความเห็นชอบในการจัดหาพัสดุและแต่งตั้งคณะกรรมการ

ในการให้ความเห็นชอบในการจัดหาพัสดุเป็นขั้นตอนที่สามของการดำเนินการจัดหาพัสดุ ซึ่งเป็นหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ได้รับมอบอำนาจ มีขั้นตอนและวิธีการดำเนินการ ดังนี้

1) พิจารณารายงานที่หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุนำเสนอ

2) หากไม่เห็นชอบตามรายงาน แจ้งหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุให้ดำเนินการมาใหม่และ ส่งเรื่องคืน

3) หากเห็นชอบตามรายงาน

3.1) ลงนามให้ความเห็นชอบในการดำเนินงานต่อไปได้

3.2) ลงนามแต่งตั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการ ในการดำเนินการซื้อหรือจ้างแต่ละครั้งพร้อมกับ กำหนดระยะเวลาสำหรับการพิจารณาของคณะกรรมการด้วย โดยแยกเป็นดังนี้

- (1) คณะกรรมการเปิดซองสอบราคา
- (2) คณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคา
- (3) คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา
- (4) คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีการพิเศษ
- (5) คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีการพิเศษ
- (6) คณะกรรมการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e – auction)
- (7) คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ
- (8) คณะกรรมการตรวจการจ้าง

การแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ จำแนกตามวิธีการจัดซื้อหรือจัดจ้าง ดังนี้

- (1) วิธีตกลงราคา แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุหรือคณะกรรมการตรวจการ จ้าง แล้วแต่กรณี แต่ถ้การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งมีวงเงินไม่เกิน 10,000 บาท จะแต่งตั้งผู้ตรวจรับแทนก็ได้
- (2) วิธีสอบราคา แต่งตั้งคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาและกรรมการตรวจรับพัสดุ หรือ คณะกรรมการตรวจการจ้าง แล้วแต่กรณี
- (3) วิธีประกวดราคาแต่งตั้งกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคาและคณะกรรมการ ตรวจ รับพัสดุหรือคณะกรรมการตรวจการจ้าง แล้วแต่กรณี
- (4) วิธีพิเศษแต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษหรือคณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธี พิเศษและคณะกรรมการตรวจรับพัสดุหรือคณะกรรมการตรวจการจ้าง แล้วแต่กรณี
- (5) วิธีกรณีพิเศษแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุหรือคณะกรรมการตรวจการจ้าง แล้วแต่กรณี
- (6) วิธี e – auction แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการโดยวิธีการประมูลด้วยระบบ อิเล็กทรอนิกส์ หรือคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ

องค์ประกอบของคณะกรรมการ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดให้ องค์คณะ ประกอบด้วย ประธาน 1 คน กรรมการ อย่างน้อย 2 คน โดยปกติต้องเป็นข้าราชการระดับ 3 หรือ เทียบเท่าขึ้นไป กรณีจำเป็นจะแต่งตั้งบุคคลที่มิใช่ข้าราชการร่วมเป็นกรรมการร่วมด้วยก็ได้ เว้นแต่ คณะกรรมการดำเนินการโดยวิธี ประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ประกอบด้วย ประธาน 1 คน ต้องเป็น ข้าราชการระดับ 6 ขึ้นไป กรรมการอื่น อย่างน้อย 2 คน โดยปกติต้องเป็นข้าราชการระดับ 3 หรือ เทียบเท่าขึ้นไป

การซื้อหรือการจ้างในวงเงินไม่เกิน 10,000 บาท จะแต่งตั้งข้าราชการซึ่งไม่จำเป็นต้อง เป็นข้าราชการระดับ 3 ขึ้นไป หรือลูกจ้างประจำเพียงคนเดียว แต่ต้องมีผู้จัดซื้อหรือจัดจ้าง ท าหน้าที่ตรวจรับพัสดุหรืองานจ้างนั้นได้โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการ

ข้อควรพิจารณา การแต่งตั้งเป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการ และแต่งตั้งเป็น ครั้งๆ และไม่มีรูปแบบ

ข้อห้าม

(1) ห้ามแต่งตั้งกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคา เป็นกรรมการพิจารณา ผลการประกวดราคา

(2) ห้ามแต่งตั้งกรรมการเปิดซองสอบราคา หรือกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา เป็น กรรมการตรวจรับพัสดุ

เจ้าหน้าที่พัสดุที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุ จึงดำเนินการตามวิธีการซื้อหรือการจ้างนั้นต่อไปได้

4.1.1.4 ขั้นตอนการดำเนินการจัดหาพัสดุ

ในการดำเนินการจัดหาพัสดุ เป็นขั้นตอนที่สี่ของการดำเนินการจัดหาพัสดุ ซึ่งมีขั้นตอน และ วิธีการดำเนินการ ดังนี้

1) หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายลงนามในหนังสือถึงผู้ขายหรือรับจ้าง (ถ้า มี) แล้วแต่กรณี

2) ผู้ขายหรือผู้รับจ้าง เสนอราคาพร้อมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี)

3) เจ้าหน้าที่พัสดุที่ได้รับมอบหมาย พิจารณาดำเนินงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตาม ระเบียบว่าด้วยการพัสดุ และทำการคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติถูกต้องตรงตามเงื่อนไข ประกาศของส่วน ราชการ ซึ่งเสนอราคาที่เหมาะสมยอมรับได้ ให้จัดทำรายงานเสนอความเห็นต่อหัวหน้าส่วนราชการโดย ผ่านหัวหน้า เจ้าหน้าที่พัสดุ

4.1.1.5 ขั้นตอนการขออนุมัติการสั่งซื้อสั่งจ้าง

ในการขออนุมัติการสั่งซื้อสั่งจ้าง เป็นขั้นตอนที่ห้าของการดำเนินการจัดหาพัสดุ ซึ่งเป็น ขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่ พักสุได้ดำเนินการตามกระบวนการจัดหาพัสดุดำเนินการที่หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ที่ ได้รับมอบหมายอำนาจให้ ความเห็นชอบเสร็จเรียบร้อยแล้ว มีขั้นตอนและวิธีการดำเนินการดังนี้

1) เจ้าหน้าที่พัสดุที่ได้รับมอบหมายตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ จัดทำรายการเสนอ ความเห็นต่อหัวหน้าส่วนราชการโดยผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ

2) หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุปิจารณาเสนอความเห็น

3) นำรายงานผลการดำเนินการจัดหาพัสดุเสนอต่อผู้ที่มีอำนาจอนุมัติสั่งซื้อ สั่งจ้าง

4.1.1.6 ขั้นตอนการอนุมัติสั่งซื้อสั่งจ้าง

ในการอนุมัติสั่งซื้อสั่งจ้าง เป็นขั้นตอนที่หกของการดำเนินการจัดหาพัสดุ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ เจ้าหน้าที่พัสดุได้ดำเนินการตามกระบวนการจัดหาพัสดุดำเนินการที่หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ที่ได้รับ มอบ

อำนาจให้ความเห็นชอบ และได้ผลการดำเนินการจัดหาพัสดุจนเป็นที่ยอมรับราคาที่เหมาะสม เสร็จเรียบร้อย แล้ว มีขั้นตอนและวิธีการดำเนินการ ดังนี้

1) ผู้มีอำนาจพิจารณารายงานผลการดำเนินการจัดหาพัสดุ ที่หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุให้ความเห็นตามกระบวนการจัดหา หากเห็นชอบตามรายงาน

1.1) วงเงินอยู่ใน อำนาจหัวหน้าส่วนราชการ เป็นดุลพินิจของหัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายพิจารณาอนุมัติ

1.2) หากวงเงินเกิน อำนาจหัวหน้าส่วนราชการให้นำเสนอปลัดกระทรวงเพื่อพิจารณาอนุมัติ

1.3) หากวงเงินเกินอำนาจปลัดกระทรวงให้นำเสนอรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

2) เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจให้ดำเนินการจัดซื้อหรือจัดจ้างได้แล้วจึงดำเนินการ จัดทำสัญญาต่อไป

อำนาจการสั่งซื้อสั่งจ้าง การสั่งซื้อหรือสั่งจ้างครั้งหนึ่ง เป็นอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่ง และภายในวงเงิน ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4.1 อำนาจการสั่งซื้อสั่งจ้าง

การดำเนินการโดยวิธี	หัวหน้าส่วนราชการ	ปลัดกระทรวง	รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
ตกลงราคา/สอบราคา/ ประกวดราคา	ไม่เกิน 50,000,000 บาท	เกิน 50,000,000 บาท แต่ไม่เกินไม่เกิน 100,000,000 บาท	เกิน 100,000,000 บาท
พิเศษ	ไม่เกิน 25,000,000 บาท	เกิน 24,000,000 บาท แต่ไม่เกินไม่เกิน 50,000,000 บาท	เกิน 50,000,000 บาท
กรณีพิเศษ	ไม่จำกัดวงเงิน		
E-auction	ไม่เกิน 50,000,000 บาท	เกิน 30,000,000 บาท แต่ไม่เกินไม่เกิน 100,000,000 บาท	เกิน 100,000,000 บาท
จ้างออกแบบและควบคุม งาน	ไม่เกิน 10,000,000 บาท	เกิน 10,000,000 บาท	

ที่มา: สำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ กรมบัญชีกลาง (2560)

4.1.1.7 ขั้นตอนการทำสัญญา (หัวหน้าส่วนราชการ)

ในการจัดทำสัญญา เป็นขั้นตอนที่เจ็ดของการดำเนินการจัดหาพัสดุ ซึ่งเป็นตอนต่อจากการที่เจ้าหน้าที่ พสดุของส่วนราชการได้ดำเนินการจัดทำรายงานเพื่อเสนอขอจัดซื้อหรือจัดจ้างโดยผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ โดย ได้ ได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าส่วนราชการและได้ดำเนินการตามขั้นตอนการจัดหา พสดุจนได้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเพื่อให้ทำสัญญากับส่วนราชการแล้ว ซึ่งมีขั้นตอน และวิธีการดำเนินการ ดังนี้

1) การตรวจสอบสัญญา

เมื่อส่วนราชการได้ดำเนินการจัดพัสดุตามขั้นตอนเรียบร้อยแล้วก่อนที่จะลงนามในสัญญาเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้องตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่ใช้ประกอบกันสัญญา ตลอดจนรูปแบบของสัญญาให้ถูกต้อง ดังนี้

1.1) รูปแบบของสัญญา ส่วนราชการต้องทำสัญญา ดังนี้

1.1.1) ตามตัวอย่างที่ กวพ. กำหนด หรือ

1.1.2) ตามที่ได้ผ่านการพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุด หรือ

1.1.3) ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

1.2) การทำข้อตกลง ในการจัดหาของส่วนราชการ หัวหน้าส่วนราชการอาจใช้

ดุลพินิจ ทำข้อผูกพันกับผู้ซื้อหรือผู้จ้าง โดยทำข้อตกลงเป็นหนังสือก็ได้ คือ

1.2.1) การซื้อ การจ้าง หรือการแลกเปลี่ยน โดยวิธีการตกลงราคา

1.2.2) การจัดหาที่คู่สัญญาสามารถส่งมอบพัสดุได้ครบถ้วนภายใน 5 วันทำการ

ของทางราชการ นับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันทำข้อตกลงเป็นหนังสือ

1.2.3) การซื้อหรือการจ้างโดยกรณีพิเศษและการจัดหาจากส่วนราชการ

1.2.4) การซื้อโดยวิธีพิเศษ สำหรับ

1.2.4.1) การซื้อพัสดุที่ขายทอดตลาดจากส่วนราชการหน่วยงานตาม

กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็น ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การระหว่างประเทศ หรือหน่วยงานของต่างประเทศ

1.2.4 2) การซื้อพัสดุที่ต้องซื้อเร่งด่วนหากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่

ราชการ

1.2.4.3) การซื้อพัสดุเพื่อใช้ในราชการลับ

1.2.4 4) การซื้อพัสดุที่มีความต้องการใช้เพิ่มขึ้นในสถานการณ์ที่จำเป็น หรือเร่งด่วน หรือเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการ และจำเป็นต้องซื้อเพิ่ม (Repeat Order)

1.2.5) การจ้างโดยวิธีพิเศษ สำหรับ

1.2.5.1) งานที่ต้องจ้างช่างผู้มีฝีมือโดยเฉพาะ หรือผู้มีความชำนาญเป็นพิเศษ

1.2.5.2) งานจ้างซ่อมพัสดุที่จำเป็นต้องถอดตรวจให้ ทราบความชำรุดเสียหายก่อนจึงจะประเมินค่าซ่อมได้ เช่น งานจ้างซ่อมเครื่องจักร เครื่องมือกล เครื่องยนต์ เครื่อง ไฟฟ้า หรือ เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

1.2.5.3) งานที่ต้องการทำโดยเร่งด่วน หากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่
ราชการ

1.2.5.4) งานที่ต้องปกปิดเป็นความลับของทางราชการ

1.2.6) การเช่าที่ต้องจ่ายเฉพาะค่าเช่าและผู้เช่าไม่ต้องเสียเงินอื่นใด นอกจาก
ค่าเช่า

1.3) การจัดหาซึ่งมีราคาไม่เกิน 5,000 บาท หรือในกรณีการซื้อหรือจ้างโดย วิธีตกลงราคาในกรณีจำเป็นและเร่งด่วนที่เกิดขึ้นโดยมิได้คาดหมายไว้ก่อน และไม่อาจดำเนินการ ตามปกติได้ทัน จะไม่ทำข้อตกลงเป็นหนังสือก็ได้

2) การลงนามในสัญญา เป็นอำนาจของบุคคล ดังต่อไปนี้

2.1) หัวหน้าส่วนราชการ

2.2) ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากหัวหน้าส่วนราชการ

สัญญาหรือข้อตกลงเมื่อส่วนราชการได้มีการได้ลงนามในสัญญาแล้ว จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการมิได้

4.1.1.8 ขั้นตอนการดำเนินการตามสัญญา

ในการดำเนินการตามสัญญา เป็นขั้นตอนที่แปดของการดำเนินการจัดหาพัสดุ ซึ่งเป็นการ บริหารสัญญา และติดตามผลการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญาที่ได้ลงนามไว้ มีขั้นตอนและวิธีการดำเนินการ ดังนี้

1) สัญญาหรือข้อตกลงเมื่อส่วนราชการได้มีการได้ลงนามในสัญญาแล้ว จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการมิได้

2) การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาหรือข้อตกลง การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาหรือข้อตกลงที่ได้มีการลงนามแล้ว จะกระทำได้แต่เฉพาะ กรณี ดังต่อไปนี้

2.1) มีความจำเป็น โดยไม่ทำให้ทางราชการเสียประโยชน์

2.2) เพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ

2.3) หัวหน้าส่วนราชการ เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ

2.4) กรณีต้องเพิกถอนเงิน และทำให้วงเงินสูงเกินอำนาจสั่งการของหัวหน้าส่วนราชการจะต้องได้รับอนุมัติจากปลัดกระทรวง และ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือขอทำความตกลงในส่วนที่ใช้เงินกู้ หรือเงินช่วยเหลือ แล้วแต่กรณี

2.5) การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาหรือข้อตกลงที่ต้องเพิ่มหรือลดวงเงิน หรือ เพิ่มหรือลดระยะเวลาการส่งมอบของ หรือระยะเวลาในการทำงาน ให้ตกลงพร้อมกันไป

2.6) การแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้อง กับความมั่นคงแข็งแรง หรืองานเทคนิค เฉพาะอย่างจะต้องได้รับการรับรองจากวิศวกร สถาปนิก และ วิศวกรผู้ชำนาญการ หรือ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรับผิดชอบหรือสามารถรับรองคุณลักษณะเฉพาะแบบ และรายการของงานก่อสร้าง หรืองานเทคนิคเฉพาะอย่าง

3) การงด หรือลดค่าปรับ หรือขยายเวลา

สัญญาหรือข้อตกลงเมื่อส่วนราชการได้มีการได้ลงนามในสัญญาแล้ว จะงด หรือลด ค่าปรับ หรือขยายเวลา ให้พิจารณาตามจำนวนวันที่มีเหตุเกิดขึ้นจริง เฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

- 3.1) เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ
- 3.2) เหตุสุดวิสัย
- 3.3) เหตุเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย
- 3.4) อำนาจการพิจารณา เป็นของหัวหน้าส่วนราชการ แต่ถ้าเกินวงเงินในการสั่งการ

ต้อง เสนอปลัดกระทรวงพิจารณา

3.5) ต้องระบุเงื่อนไข ให้คู่สัญญาต้องแจ้งเหตุตาม (1) (2) (3) ไว้ในสัญญาด้วยว่า ต้องแจ้ง ให้ ส่วนราชการทราบภายใน 15 วัน นับแต่เหตุขึ้นสิ้นสุดลง หากมิได้แจ้งภายในกำหนดเวลาดังกล่าวจะยกมากล่าวอ้างเพื่อขอลดหรืองดค่าปรับ ในภายหลังมิได้ เว้นแต่เหตุเกิดจากความผิดหรือ ความบกพร่องของส่วนราชการเอง

4) การบอกเลิกสัญญา

สัญญาหรือข้อตกลงเมื่อส่วนราชการได้มีการได้ลงนามในสัญญาแล้ว การบอกเลิกสัญญา หรือข้อตกลงใดที่ส่วนราชการลงนามแล้ว จะบอกเลิกสัญญา หรือข้อตกลงนั้นไม่ได้ เว้นแต่กรณีดังนี้

4.1) มีเหตุอันเชื่อได้ว่าผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานได้แล้วเสร็จ ภายในระยะเวลาที่กำหนด

4.2) เพื่อแก้ไขข้อเสียเปรียบของทางราชการ ในการที่จะปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้นต่อไป

4.3) ที่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการโดยตรง

4.4) คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้และมีการปรับ หากจำนวนค่าปรับเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุ หรือค่าจ้าง เว้นแต่คู่สัญญายินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไข หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาผ่อนปรนได้เท่าที่จำเป็น

4.5) อำนาจการพิจารณาเป็นของหัวหน้าส่วนราชการ

5) ติดตามผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนการดำเนินงาน

6) ติดตามผลการดำเนินงานให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อตกลง

7) ติดตามการควบคุมงานจ้างให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ

8) กรณีที่ผู้ขายหรือผู้รับจ้าง ไม่สามารถส่งมอบพัสดุได้ภายในกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือข้อตกลง ให้แจ้งการเรียกค่าปรับ เมื่อผู้ขายหรือผู้ส่งมอบพัสดุ ให้มีการแจ้งสงวนสิทธิ การเรียกค่าปรับด้วย (ข้อ 134)

9) การคิดคำนวณค่าปรับให้ถือปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือข้อตกลงที่กำหนดตาม ระเบียบว่าด้วยการพัสดุ (ข้อ 134)

10) การพิจารณางดหรือลดค่าปรับ หรือขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลง ให้พิจารณา (ข้อ 139)

11) กรณีที่มีเหตุอันเชื่อได้ว่าผู้ขายหรือผู้รับจ้างไม่สามารถส่งมอบสิ่งของหรือ ทำงานให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ เพื่อประโยชน์แก่ทางราชการให้เสนอหัวหน้าส่วนราชการเพื่อบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงได้ (ข้อ 137 และข้อ 138)

12) เมื่อผู้ขายหรือผู้รับจ้างได้ส่งมอบพัสดุเรียบร้อยแล้ว ให้ติดตามการปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัญญา หรือข้อตกลง เช่น การประกันความชำรุดช้อบกพร่อง การบริการหลังการขาย เป็นต้น

13) ผู้ขายหรือผู้รับจ้างส่งมอบพัสดุหรืองานจ้างต่อเจ้าหน้าที่พัสดุและเจ้าหน้าที่พัสดุแจ้งให้ ผู้ตรวจรับหรือคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไป (ข้อ 71 และข้อ 72)

4.1.1.9 ขั้นตอนการตรวจรับพัสดุ

ในการตรวจรับพัสดุ เป็นขั้นตอนที่เ้าของการดำเนินการจัดหาพัสดุ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ต่อจากการ ดำเนินการตามสัญญาครบถูกต้องครบถ้วนตามแบบรูปรายการตามเงื่อนไขที่ส่วนราชการกำหนด มีขั้นตอนและวิธีการ ดังนี้

1) เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตรวจรับพัสดุตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ มีหน้าที่ตรวจรับพัสดุให้ถูกต้องครบถ้วนตามหลักฐานที่ตกลงกันไว้ตามสัญญาหรือข้อตกลง

สำหรับกรณีที่มีการทดลอง หรือตรวจสอบในทางเทคนิคหรือทางวิทยาศาสตร์ จะเชิญผู้ชำนาญการ หรือผู้ทรง คุณวุฒิเกี่ยวกับพัสดุนั้นมาให้คำปรึกษาหรือส่งพัสดุนั้นไปทดลองหรือตรวจสอบ ณ สถานที่ของผู้ชำนาญการหรือผู้ทรงคุณวุฒิอื่นๆ ก็ได้

ในกรณีจำเป็นที่ไม่สามารถตรวจนับเป็นจำนวนหน่วยทั้งหมดได้ ให้ตรวจรับตามหลักวิชาการสถิติ

2) ต้องตรวจรับในวันที่ผู้ขายหรือผู้รับจ้างนำพัสดุมาส่งและตรวจรับพัสดุให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

3) สถานที่ตรวจรับคณะกรรมการจะต้องตรวจรับ ณ สถานที่ ดังนี้

3.1) ที่ทำการของผู้ใช้พัสดุ

3.2) สถานที่ซึ่งกำหนดไว้ในสัญญา

3.3) สถานที่อื่นที่ได้รับอนุมัติจากหัวหน้าส่วนราชการ

4) ในกรณีที่ผู้ขายหรือผู้รับจ้างส่งมอบพัสดุ เมื่อตรวจพัสดุแล้ว ปรากฏว่า

4.1) ถูกต้องครบถ้วน ให้รับพัสดุไว้ แล้วมอบพัสดุที่ตรวจรับให้แก่เจ้าหน้าที่พัสดุ

4.2) ถูกต้องแต่ไม่ครบจำนวนหรือส่งมอบครบจำนวน แต่ไม่ถูกต้องทั้งหมด ถ้าสัญญาหรือข้อตกลงมิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้ตรวจรับไว้เฉพาะจำนวนที่ถูกต้อง และให้รับพัสดุไว้ และถือว่าผู้ขายหรือผู้รับจ้างได้ส่งมอบพัสดุถูกต้องครบถ้วน ตั้งแต่วันที่ผู้ขายหรือผู้รับจ้างนำพัสดุนั้นมาส่ง แล้วส่งมอบพัสดุที่ตรวจรับให้แก่เจ้าหน้าที่พัสดุ

4.3) พสดุที่ประกอบกันเป็นชุดหรือเป็นหน่วย ถ้าปรากฏว่าผู้ขายส่งมอบสิ่งของ ไม่ครบ โดยขาดส่วนใดส่วนหนึ่งไป ทำให้ผู้ซื้อไม่สามารถใช้สิ่งของนั้นได้โดยสมบูรณ์ ถือว่าผู้ขายยังไม่ได้ส่งมอบ

สิ่งของ และกรรมการต้องรายงานความบกพร่องต่อผู้ซื้อเพื่อแจ้งให้ผู้ขายทราบภายใน 3 วันทำการ นับแต่วันตรวจพบ

4.4) พัสดุที่ส่งมอบถูกต้องไม่ครบจำนวนหรือหรือส่งมอบครบจำนวนแต่ ไม่ถูกต้องทั้งหมด หรือพัสดุที่ประกอบกันเป็นชุดหรือเป็นหน่วย ซึ่งผู้ขายส่งมอบสิ่งของไม่ครบ โดยขาดส่วนใด ส่วนหนึ่งไปทำให้ผู้ซื้อไม่สามารถใช้สิ่งของนั้นได้โดยสมบูรณ์ โดยปกติให้รับรายงานหัวหน้าส่วนราชการเพื่อ แจ้งให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างทราบภายใน 3 วันทำการ นับแต่วันตรวจพบ แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิ์ของส่วนราชการที่จะปรับ ผู้ขายหรือผู้รับจ้างในจำนวนที่ส่งมอบไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้องนั้น

5) ถ้ากรรมการตรวจรับพัสดุบางคนไม่ยอมรับพัสดุ ให้ทำความเข้าใจและให้รายงานให้ หัวหน้าส่วนราชการเพื่อพิจารณาสั่งการ ถ้าหัวหน้าส่วนราชการสั่งการให้รับพัสดุนั้นไว้ จึงทำใบตรวจรับและส่งมอบพัสดุให้เจ้าหน้าที่พัสดุ

6) จัดทำใบตรวจรับโดยลงชื่อไว้เป็นหลักฐานอย่างน้อยสองฉบับ มอบแก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้าง 1 ฉบับ และเจ้าหน้าที่พัสดุ 1 ฉบับ เพื่อดำเนินการเบิกจ่ายเงินตามระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง

7) ส่งมอบพัสดุแก่เจ้าหน้าที่พัสดุ

8) รายงานให้หัวหน้าส่วนราชการทราบ

การตรวจการจ้าง และควบคุมการก่อสร้าง

(1) เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจการจ้าง (ข้อ 72)

(2) ถ้ากรรมการบานไม่ยอมรับงาน ให้ทำความเข้าใจ

(3) ผู้ควบคุมงานต้องทำบันทึกการปฏิบัติของผู้รับจ้างเพื่อรายงานให้คณะกรรมการ

ตรวจการจ้าง

(4) การตรวจรับงานแต่ละงวด ตามนัยสัญญาเป็นเพียงเพื่อที่จะออกใบตรวจรับงานจ้างให้แก่ผู้รับจ้าง เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการนำมาขอเบิกเงินจากทางราชการเท่านั้น มิใช่เป็นการตรวจรับ งานจ้างในงวดนั้นไว้ในราชการ (หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ สร.1001/ว 28 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2525)

(5) ต้องรายงานให้หัวหน้าส่วนราชการทราบ หรือสั่งการ

ข้อสังเกต

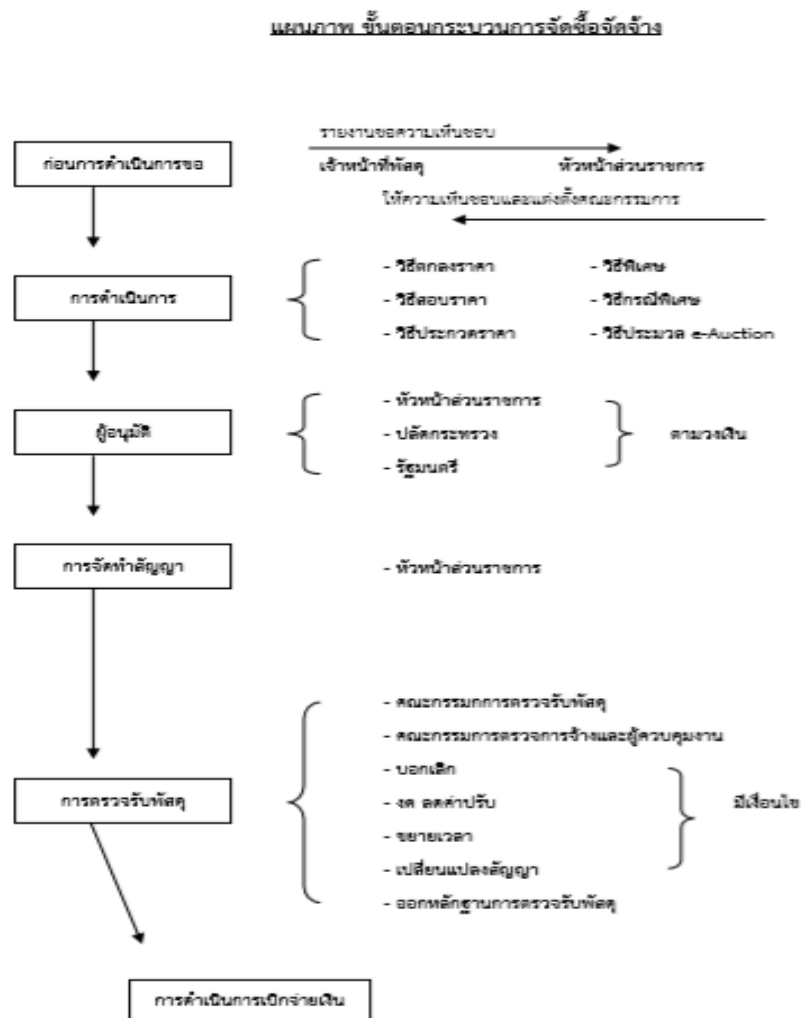
(1) ในการรับมอบพัสดุหรืองานจ้างตามสัญญา ถ้าปรากฏว่าผู้รับจ้าง หรือผู้ขาย ผิดนัด และ จะต้องถูกปรับตามสัญญา ส่วนราชการคู่สัญญาจะต้องบอกสงวนสิทธิเรียกค่าปรับไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ในขณะที่รับมอบพัสดุ

(2) ในกรณีที่ผู้ขายหรือผู้รับจ้างผิดสัญญา และจะต้องถูกปรับ แต่ยังมีข้อโต้แย้ง หรือมีเหตุที่ จะขอต่ออายุสัญญา หรือขอลดเงินค่าปรับ และเรื่องกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ ให้ส่วนราชการผู้ซื้อหรือผู้ว่าจ้างดำเนินการขอเบิกจ่ายเงินในส่วนที่ไม่ปัญหาให้แก่ผู้ขาย หรือผู้รับจ้าง ไปก่อนได้ เมื่อได้วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการปรับหรือดปรับแล้ว ก็ให้เบิกจ่ายเงินเพิ่มเติมต่อไป

4.1.1.10 ขั้นตอนการดำเนินการเบิกจ่ายเงิน

ในการดำเนินการเบิกจ่ายเงินเป็นขั้นตอนที่สืบของการดำเนินการจัดหาพัสดุ ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายในการดำเนินการจัดหาพัสดุ ต่อจากการดำเนินการตรวจรับพัสดุตามสัญญาครบถูกต้อง ครบถ้วนตามรูปแบบรายการตามเงื่อนไขที่ส่วนราชการกำหนด มีขั้นตอนและวิธีการดำเนินการ ดังนี้

- 1) เจ้าหน้าที่พัสดุต้องดำเนินการรวบรวมหลักฐานอันเป็นเอกสารแห่งหนี้ที่เกี่ยวกับการ ดำเนินการจัดหาพัสดุ
- 2) ส่งให้แก่สำนักอำนวยการกลางเพื่อดำเนินการเบิกจ่ายเงินให้แก่เจ้าหนี้ หรือผู้มีสิทธิรับเงินต่อไป



ภาพที่ 4.1 ขั้นตอนกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

ที่มา: คู่มือปฏิบัติงานพัสดุ

4.1.2 วิธีการปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานีที่ได้ปฏิบัติ

ในที่นี้จะขอแบ่งตามเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเขตพื้นที่ เทศบาลนคร, เทศบาลเมือง เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แยกตามระเบียบข้อบังคับที่แต่ละแห่งเลือกปฏิบัติ ดังต่อไปนี้ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2553)

4.1.2.1 วิธีการปฏิบัติในการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเทศบาลนคร (อบจ.) การซื้อหรือการจ้าง กระทำได้ 6 วิธีดังนี้

- 1) วิธีตกลงราคาการซื้อหรือการจ้าง ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่ง ซึ่งมีราคาไม่เกิน 100,000 บาท
- 2) วิธีสอบราคาการซื้อหรือการจ้าง ได้แก่ การซื้อหรือการจ้าง ครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท
- 3) วิธีประกวดราคาการซื้อหรือการจ้าง ได้แก่ การซื้อหรือการจ้าง ครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 2,000,000 บาท

การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีตกลงราคาและการซื้อหรือการจ้างโดยวิธีสอบราคาถ้าผู้ส่งซื้อหรือผู้ส่งจ้างเห็นสมควรจะสั่งให้กระทำโดยวิธีที่กำหนดไว้สำหรับวงเงินที่สูงกว่าก็ได้

การแบ่งซื้อหรือแบ่งจ้างโดยลดวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างในครั้งเดียวกันเพื่อให้วงเงินต่ำกว่าที่กำหนดโดยวิธีหนึ่งวิธีใด หรือเพื่อให้อำนาจสั่งซื้อจ้างเปลี่ยนไป จะกระทำมิได้

การซื้อหรือการจ้างซึ่งดำเนินการด้วยเงินกู้หรือเงินช่วยเหลือผู้ส่งซื้อหรือ ผู้ส่งจ้างจะสั่งให้กระทำตามวงเงินที่สัญญาเงินกู้ หรือสัญญาเงินช่วยเหลือกำหนดก็ได้

- 4) วิธีพิเศษ การซื้อโดยวิธีพิเศษ ได้แก่ การซื้อครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท ให้กระทำได้เฉพาะกรณีหนึ่งกรณีใด ดังต่อไปนี้

4.1) เป็นพัสดุที่จะขายทอดตลาดโดยส่วนราชการหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจองค์การระหว่างประเทศหรือหน่วยงานของต่างประเทศ

4.2) เป็นพัสดุที่ต้องซื้อเร่งด่วน หากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่ราชการ

4.3) เป็นพัสดุเพื่อใช้ในราชการลับ

4.4) เป็นพัสดุที่มีความต้องการใช้เพิ่มขึ้นในสถานการณ์ที่จำเป็น หรือเร่งด่วน หรือเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการและจำเป็นต้องซื้อเพิ่ม (Repeat Order)

4.5) เป็นพัสดุที่จำเป็นต้องซื้อโดยตรงจากต่างประเทศ หรือดำเนิน การโดยผ่าน องค์การระหว่างประเทศ

4.6) เป็นพัสดุที่โดยลักษณะของการใช้งานหรือมีข้อจำกัดทางเทคนิค ที่จำเป็นต้องระบุยี่ห้อเป็นการเฉพาะซึ่งหมายความว่ารวมถึง อะไหล่ รถประจำตำแหน่ง หรือยารักษาโรคที่ไม่ต้องจัดซื้อตามชื่อสามัญในบัญชียาหลักแห่งชาติ ตามข้อ 60

4.7) เป็นพัสดุที่เป็นที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างซึ่งจำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง

4.8) เป็นพัสดุที่ได้ดำเนินการซื้อโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี

5) วิธีกรณพิเศษ ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างจากส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ ในกรณีดังต่อไปนี้

5.1) เป็นผู้ผลิตพัสดุหรือทำงานจ้างนั่นเอง และนายกรัฐมนตรีอนุมัติให้ซื้อหรือจ้าง

5.2) มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ ซื้อหรือจ้าง และกรณีนี้ให้รวมถึงหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดด้วย

6) วิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลัง

4.1.2.2 วิธีการปฏิบัติในการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2553 ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็น เทศบาลเมือง, เทศบาล

1) การจัดซื้อจัดจ้าง ตามระเบียบระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุ ของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553 การซื้อหรือการจ้าง กระทำได้ 5 วิธี คือ

1.1) วิธีตกลงราคา การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีตกลงราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาไม่เกิน 100,000 บาท

1.2) วิธีสอบราคา การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีสอบราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท

1.3) วิธีประกวดราคา การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีประกวดราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคา 2,000,000 บาท

การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีตกลงราคาและการซื้อหรือการจ้างโดยวิธีสอบราคา ถ้าผู้สั่งซื้อหรือผู้ส่งจ้างเห็นสมควรจะสั่งให้กระทำได้โดยวิธีกำหนดไว้สำหรับวงเงินที่สูงกว่าก็ได้

การแบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยลงเงินที่จะซื้อหรือจ้างในครั้งเดียวกัน เพื่อให้วงเงินต่ำกว่าที่กำหนดโดยวิธีใดวิธีหนึ่ง หรือเพื่อให้อำนาจสั่งซื้อส่งจ้างเปลี่ยนไปจะกระทำได้ เว้นแต่การแบ่งซื้อแบ่งจ้างวัสดุที่ง่ายต่อการเนาเสีย หรือโดยสภาพไม่อาจดำเนินการซื้อหรือจ้างในครั้งเดียวกันทั้งจำนวนเงิน

การซื้อหรือการจ้างซึ่งดำเนินการด้วยเงินกู้หรือเงินช่วยเหลือผู้สั่งซื้อหรือผู้ส่งจ้าง จะสั่งให้กระทำตามวงเงินที่สัญญากู้หรือเงินสัญญาช่วยเหลือกำหนดก็ได้

1.4) วิธีพิเศษ

1.4.1) การซื้อ โดยวิธีพิเศษ ได้แก่ การซื้อครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท ให้กระทำได้เฉพาะกรณีหนึ่ง กรณีใด ดังต่อไปนี้

1.4.1.1) เป็นพัสดุที่จะขายทอดตลาดโดยส่วนราชการ หน่วยงานตามว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การระหว่างประเทศ หรือหน่วยงานของต่างประเทศ

1.4.1.2) เป็นพัสดุที่ต้องซื้อเร่งด่วน หากล่าช้า อาจจะเสียหายแก่หน่วยบริหารราชการส่วน

1.4.1.3) เป็นพัสดุที่จำเป็นต้องซื้อโดยตรงจากต่างประเทศ หรือดำเนินการผ่านองค์การต่างประเทศ

1.4.1.4) เป็นพัสดุที่โดยลักษณะการใช้งานหรือมีข้อจำกัดทางเทคนิคที่จำเป็นต้องระบุให้เป็นการเฉพาะ ซึ่งหมายความรวมถึง อะไหล่ รถประจำตำแหน่ง หรือยารักษาโรคที่ไม่ต้องซื้อตามชื่อสามัญในบัญชียาหลักแห่งชาติ ตามข้อ 63

1.4.1.5) เป็นพัสดุที่เป็นดินและหรือสิ่งก่อสร้างที่จำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง

1.4.1.6) เป็นพัสดุที่ได้ดำเนินการซื้อโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี

1.4.1.7) เป็นพัสดุที่มีความจำเป็นต้องการใช้เพิ่มขึ้นจากสถานการณ์ที่จำเป็น หรือเร่งด่วนหรือเพื่อ ประโยชน์ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และจำเป็นต้องซื้อเพิ่ม (Repeat order) ตามหลักเกณฑ์ที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

1.4.2) การจ้าง โดยวิธีพิเศษ ได้แก่ การจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท ให้กระทำได้เฉพาะกรณีหนึ่งกรณีใด ดังต่อไปนี้

1.4.2.1) เป็นงานที่ต้องจ้างช่างฝีมือโดยเฉพาะ หรือผู้มีความชำนาญเป็นพิเศษ

1.4.2.2) เป็นงานจ้างซ่อมแซมพัสดุ ที่จำเป็นต้องถอดตรวจให้ทราบความชำรุดเสียหายเสียก่อน จึงมีการประเมินค่าซ่อมได้ เช่น งานซ่อมเครื่องจักร เครื่องมือกล เครื่องไฟฟ้า หรือเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

1.4.2.3) เป็นงานที่ต้องกระทำเร่งด่วน หากล่าช้าจะเสียหาย แก่หน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

1.4.2.4) เป็นงานที่ได้ดำเนินการจ้างโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี

1.4.2.5) เป็นงานที่จำเป็นต้องจ้างเพิ่มในสถานการณ์ที่จำเป็น หรือเร่งด่วน เพื่อประโยชน์ของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น และจำเป็นต้องจ้างเพิ่ม (Repeat Order) ตามหลักเกณฑ์ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด

1.5) วิธีกรณพิเศษ การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีกรณพิเศษ ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างจากส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ ในกรณีดังต่อไปนี้

1.5.1) เป็นผู้ผลิตพัสดุหรือทำงานจ้างนั้นเองและนายก รัฐมนตรีอนุมัติให้ซื้อหรือจ้าง

1.5.2) มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ซื้อหรือจ้าง และกรณีนี้ให้รวมถึงหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดด้วย

การซื้อหรือการจ้างตามวิธีการทั้ง 5 ให้กระทำได้ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด ในกรณีที่ไม่มีหลักเกณฑ์ในเรื่งดังกล่าวกำหนดไว้ ให้นำหลักเกณฑ์ตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 มาใช้อนุโลมบังคับ ให้มีสถานที่กลางสำหรับเป็นศูนย์รวมข่าวการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด

4.1.3 วิธีปฏิบัติในการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง

4.1.3.1 การจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุ ขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 การซื้อหรือการจ้างกระทำได้ 5 วิธี คือ

1) วิธีตกลงราคา การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีตกลงราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาไม่เกิน 50,000 บาท

2) วิธีสอบราคา การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีสอบราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างซึ่งครั้งหนึ่งมีราคาเกิน 50,000 บาท

3) วิธีประกวดราคา การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีประกวดราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่ง ซึ่งมีราคาเกิน 1,000,000 บาท

การซื้อหรือการจ้างตามวิธีตกลงราคาและวิธีสอบราคา ถ้าผู้สั่งซื้อหรือผู้จ้างเห็นสมควรจะสั่งให้กระทำโดยวิธีที่กำหนดสำหรับวงเงินที่สูงกว่าก็ได้

การแบ่งซื้อหรือแบ่งจ้างโดยลดวงเงินที่ซื้อหรือจ้างในครั้งเดียวกันเพื่อให้วงเงินต่ำกว่าที่กำหนดโดยวิธีใดวิธีหนึ่ง หรือเพื่อให้อำนาจสั่งซื้อสั่งจ้างเปลี่ยนไป จะมีอาจกระทำได้

การซื้อหรือการจ้างซึ่งดำเนินการด้วยเงินกู้หรือเงินช่วยเหลือ ผู้สั่งซื้อหรือ ผู้สั่งจ้างจะสั่งให้กระทำตามวงเงินที่สัญญา เงินกู้หรือสัญญาเงินช่วยเหลือกำหนดก็ได้

4) วิธีพิเศษ การซื้อโดยวิธีพิเศษ ได้แก่ การซื้อครั้งหนึ่งมีราคาเกิน 50,000 บาท ให้กระทำได้เฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

4.1) เป็นพัสดุที่จะขายทอดตลาด โดยส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การระหว่างประเทศหรือหน่วยงานของต่างประเทศ

4.2) เป็นพัสดุที่ต้องการใช้เร่งด่วน หากล่าช้าอาจเกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบล

4.3) เป็นพัสดุที่จำเป็นต้องซื้อโดยตรงจากต่างประเทศหรือดำเนินการโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ

4.4) เป็นพัสดุที่โดยลักษณะของการใช้งานหรือมีข้อจำกัดทางเทคนิคที่จำเป็นจะต้องระบุข้อกำหนดเป็นการเฉพาะ ซึ่งหมายความรวมถึง อะไหล่ รถประจำตำแหน่ง

4.5) เป็นพัสดุที่เป็นที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างที่จำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง

4.6) เป็นพัสดุที่ได้ดำเนินการซื้อโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี

5) วิธีกรณพิเศษ

การซื้อ โดยวิธีพิเศษ ได้แก่ การซื้อครั้งหนึ่งมีราคาเกิน 50,000 บาท ให้กระทำได้เฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

5.1) เป็นพัสดุที่จะขายทอดตลาด โดยส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การระหว่างประเทศหรือหน่วยงานของต่างประเทศ

5.2) เป็นพัสดุที่ต้องการใช้เร่งด่วนหากล่าช้าอาจเกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบล

5.3) เป็นพัสดุที่จำเป็นต้องซื้อโดยตรงจากต่างประเทศหรือดำเนินการโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ

5.4) เป็นพัสดุที่โดยลักษณะของการใช้งาน หรือมีข้อจำกัดทางเทคนิคที่จำเป็นต้องระบุข้อกำหนดเป็นการเฉพาะ ซึ่งหมายความรวมถึง อะไหล่ รถประจำตำแหน่ง

5.5) เป็นพัสดุที่เป็นที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างที่จำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง

5.6) เป็นพัสดุที่ได้ดำเนินการซื้อโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี

5.6.1) การจ้าง โดยวิธีพิเศษ ได้แก่ การจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 50,000 บาท ให้กระทำได้เฉพาะกรณีหนึ่งกรณีใด ดังต่อไปนี้

5.6.1.1) เป็นงานที่ต้องจ้างช่างผู้มีฝีมือโดยเฉพาะหรือผู้มีความชำนาญเป็นพิเศษ

5.6.1.2) เป็นงานจ้างซ่อมพัสดุที่จำเป็นต้องถอดตรวจให้ทราบความชำรุดเสียหายก่อนจึงจะประมาณการค่าซ่อมได้ เช่น งานซ่อมเครื่องจักร เครื่องมือกล เครื่องใช้ไฟฟ้าหรือเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

5.6.1.3) เป็นงานที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วน หากล่าช้า อาจเกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบล

5.6.1.4) เป็นงานที่ดำเนินการจ้างโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ดี

5.6.2) การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีพิเศษ ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างจากหน่วยราชการตามหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ ในกรณีดังนี้

5.6.2.1) เป็นผู้ผลิตพัสดุหรือผู้ทำงานจ้างนั้นเอง และนายกรัฐมนตรีอนุมัติให้ซื้อหรือจ้าง

5.6.2.2) มีกฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ซื้อหรือจ้าง และกรณีนี้ให้รวมถึงหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดด้วย

ในด้านกฎระเบียบข้อบังคับที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเลือกใช้วิธีในการจัดซื้อจัดจ้างตามงบประมาณที่ได้รับส่วนขั้นตอนกระบวนการในการจัดซื้อจัดจ้างก็จะปฏิบัติเหมือนกัน ซึ่งจะมีประสิทธิภาพการบริหารที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งซื้อจ้างเหมือนกัน ซึ่งขั้นตอนในทางปฏิบัติจากการใช้กฎหมายในการการจัดซื้อจัดจ้าง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี ก็จะเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในกรณีที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเทศบาลนคร (อบจ.) และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2553 ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเทศบาลเมือง,เทศบาล และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2538 ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีกฎระเบียบข้อบังคับเหมือนกันจะต่างกันตรงงบประมาณที่ได้รับในการจัดซื้อจัดจ้าง ขั้นตอนต่าง ๆ ในการจัดซื้อจัดจ้างจะใช้โดยการวิธีตกลงราคา วิธีสอบราคา วิธีประกวดราคา การซื้อโดยวิธีพิเศษ การจ้างโดยวิธีพิเศษ ก็จะปฏิบัติเหมือนกัน

4.2 ปัญหาและอุปสรรคจากการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี ในด้านกฎระเบียบหรือข้อกฎหมายที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกระบวนการและปัญหาด้านบุคคล

ผู้วิจัยเลือกเอาปัญหาและอุปสรรค ที่เจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 7 แห่ง ได้แสดงความคิดเห็นตรงกันและเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน ปัญหาและอุปสรรคจากการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี ที่พบ ในที่นี้จะแบ่งเป็น 2 ด้าน คือด้านกฎระเบียบหรือข้อบังคับของกฎหมายที่ต้องปฏิบัติ ให้เป็นไปตามกระบวนการและปัญหาด้านบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้

4.2.1 ด้านกฎระเบียบหรือข้อกฎหมายที่ต้องปฏิบัติ

4.2.1.1 ปัญหาการกำหนดคุณสมบัติเพื่อการคัดเลือกให้เป็นผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการจัดซื้อจัดจ้าง

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างในรายการเสนอผู้สั่งซื้อหรือผู้จ้างสามารถคัดเลือกเอกชน

หรือบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ หรือความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับพัสดุหรืองานที่จ้างได้ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535) เช่น การกำหนดให้ซื้อพัสดุที่เป็นพัสดุที่ผลิตในประเทศไทยก่อนหรือหากเป็นกรณีของพัสดุที่ได้มีการประกาศกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมไว้แล้ว เจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องกำหนดรายละเอียดของพัสดุให้เป็นไปตามมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเป็นต้น

ในกรณีของการกำหนดคุณสมบัติผู้รับเหมา เพื่อเป็นการคัดเลือกเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเบื้องต้นนั้นเจ้าหน้าที่จะต้องทำรายงานเสนอ ขออนุมัติจากผู้บริหารท้องถิ่นโดยมีรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องทำการคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเบื้องต้น ประเภทของวงเงินและรายละเอียดของพัสดุหรืองานที่จะต้องจัดซื้อจัดจ้าง คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือก ซึ่งเป็นเกณฑ์ความต้องการขั้นต่ำ เช่น ประสบการณ์และผลงานที่ผ่านมา เครื่องมือ ฐานะทางการเงิน เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือก เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นให้ความเห็นชอบแล้วเจ้าหน้าที่พัสดุก็นำประกาศเชิญชวนให้เอกชนหรือบุคคลที่มีคุณสมบัติเบื้องต้นตามที่กำหนดไว้ได้ยื่นข้อเสนอ โดยมีคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเบื้องต้น ที่ผู้บริหารท้องถิ่นได้แต่งตั้งขึ้นเป็นผู้พิจารณาแล้วนำเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อพิจารณาประกาศรายชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการจัดซื้อจัดจ้างต่อไป ซึ่งจะมีเพียงผู้ที่ได้รับการประกาศรายชื่อดังกล่าวนั้นที่จะมีสิทธิร่วมแข่งขันในการเสนอราคาเจ้าหน้าที่พัสดุจากเทศบาลเมืองเดชได้แสดงความคิดเห็นว่าจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553 ที่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างในรายการเสนอผู้สั่งซื้อหรือผู้ส่งจ้างสามารถคัดเลือกเอกชนหรือบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ หรือความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับพัสดุหรืองานที่จ้างได้ นั้นเป็นปัญหามากเพราะคู่สัญญาที่ได้ส่วนมากมีคุณสมบัติแต่ฐานะทางการเงินสูง ความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับพัสดุหรืองานน้อยบางครั้งได้รับพัสดุไม่ตรงกับความต้องการ ระเบียบหรือข้อกฎหมายได้กำหนดผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้น ในการจัดซื้อจัดจ้างไว้อย่างชัดเจนว่าการเปิดโอกาสให้มีการกำหนดรายละเอียดพัสดุที่จะจัดซื้อจัดจ้าง จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโอกาสได้พัสดุที่มีมาตรฐาน ได้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในงานพัสดุหรืองานที่จะมาทำเป็นคู่สัญญานั้น เจ้าหน้าที่พัสดุจาก (อบต.บัวงาม) ได้ให้ความเห็นว่า ปัญหาในทางกลับกันก็จะเป็นช่องทางหนึ่งที่จะเปิดโอกาสให้มีการทุจริต โดยการกำหนดรายละเอียดของพัสดุ หรือการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคา ในลักษณะที่เป็น การเอื้อผลประโยชน์ให้เอกชนหรือบุคคลบางกลุ่มโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งขัดต่อหลักความเสมอภาคในการจัดหาพัสดุ ผู้เข้าร่วมประมูลหรือผู้รับเหมาหลายคนก็ประสบปัญหาการคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้นด้วย โดยได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเบื้องต้นว่า ถึงคุณสมบัติเบื้องต้นเท่าเทียมกันแต่ด้วยดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ก็เอนเอียงไปทางผู้ที่ใกล้ชิด และพรรคพวกเสมอ (ผู้รับเหมา อำเภอเดชอุดม, 2560: สัมภาษณ์) ซึ่งเจ้าหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้าง (อบต.นาสว่าง) ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติ เพื่อการคัดเลือกให้เป็นผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้น ในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า ส่วนมากแล้วผู้ที่ได้รับการคัดเลือกก็จะเป็นผู้ที่เคยเป็นคู่สัญญาเดิม ๆ ที่คุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่ซึ่งผู้รับเหมารายใหม่ ไม่ค่อยได้รับความไว้วางใจในการพิจารณาคัดเลือก เจ้าหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้าง (อบต.เมืองเดช) ก็ได้ให้

ความคิดเห็นตรงกันว่าคู่สัญญาเดิมนั้นส่วนมากจะเป็นพรรคพวกหรือญาติพี่น้อง ของนักการเมืองท้องถิ่น เป็นส่วนมาก และเจ้าหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาลเมืองเดชก็พบปัญหาเกี่ยวกับการคัดเลือก คุณสมบัติเบื้องต้นในการจัดซื้อจัดจ้างเช่นเดียวกันเพราะหลาย ๆ ครั้งจะเห็นว่า คู่สัญญาเดิม ๆ นั้นส่งงานไม่ได้ มาตรฐาน แต่ก็ยังได้รับการพิจารณาคัดเลือกเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเบื้องต้น ซึ่ง นิติกรเทศบาลนครอุบล (2560: สัมภาษณ์) ได้ให้ความเห็นว่า การบังคับใช้กฎหมายในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นดีมี มาตรฐานอยู่แล้ว จะมีปัญหาก็คงตรงที่บุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบนั้น จงใจหลีกเลี่ยงกฎหมายเพราะมีส่วนได้ส่วนเสียในผลประโยชน์นั้น และเป็นเรื่องยากที่จะไม่ให้มีการทุจริตเกิดขึ้น นอกจากบุคคลนั้นจะมี จิตสำนึกที่ดีและเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากฎหมายเป็นกฎข้อบังคับที่ทำให้การปฏิบัติงานนั้น ต้องถูกต้องยุติธรรม

4.2.1.2 ปัญหาในการแต่งตั้งคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้าง

หลักการที่สำคัญของการจัดซื้อจัดจ้างประการหนึ่งคือ หลักความโปร่งใสและเปิดเผย เป็นการเรียกร้องให้การดำเนินการ ในการจัดซื้อจัดจ้างในทุกขั้นตอนจะต้องเป็นไปอย่างโปร่งใสและเปิดเผย เพื่อให้ประชาชนได้ทราบข้อมูล และมีโอกาสเข้าร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างอย่างเท่าเทียมกันและเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบความถูกต้องจากภาคประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานนั้น ซึ่ง หลักการดังกล่าวทำให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องมีการเผยแพร่ข่าวสารให้ประชาชนได้รับรู้รวมถึง การเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้อย่างเต็มที่ ซึ่งตัวอย่างของหลักความโปร่งใส และเปิดเผย ที่ปรากฏอยู่ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วน ท้องถิ่น พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม 2553 เช่น การกำหนดให้ต้องมีการประกาศข่าวการสอบราคาหรือประกวด ราคา รวมถึงการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างผ่านระบบคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการ จัดซื้อจัดจ้างในแต่ละครั้งเป็นต้น

หากพิจารณาถึงหลักความโปร่งใส ในการจัดซื้อจัดจ้างและหลักการมีส่วนร่วมในการ ปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น การที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการ บริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม 2553 ได้ปล่อยให้เป็นดุลพินิจของผู้บริหาร ในการที่จะ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการหรือไม่ก็ได้ จึงขัดต่อหลักการข้างต้น นอกจากนี้ยังทำให้กลไก ในการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกบั่นทอนลงดังนั้น จึงควรมีการ กำหนดให้ต้องมีการแต่งตั้งภาคประชาชน ให้ได้เข้าไปเป็นองค์ประกอบในคณะกรรมการ ในการจัดซื้อจัดจ้าง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเดิม แต่ปัญหาในการแต่งตั้งคณะกรรมการ การรับและเปิดซองประกวด ราคาควรแต่งตั้งผู้ชำนาญการหรือผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับพัสดุหรืองานจ้างนั้น ๆ เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย สำหรับการซื้อหรือการจ้างวงเงินไม่เกิน 10,000 บาท จะแต่งตั้งข้าราชการหรือลูกจ้างประจำคนหนึ่งซึ่งมิใช่ผู้ จัดซื้อหรือจัดจ้างเป็นผู้ตรวจรับพัสดุหรืองานจ้างนั้น โดยให้ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกันกับคณะกรรมการตรวจรับ พักพัสดุหรือคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2552) แต่หากเป็นการจัดซื้อจัดจ้างด้วยทางวิธีอิเล็กทรอนิกส์ ที่มีวงเงินเกินสิบล้านบาทจะต้องมีบุคคลภายนอกมาเป็น คณะกรรมการร่วมด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติจริง หน่วยงานบางแห่งก็ขาดผู้ชำนาญการหรือผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับ

พัสดุหรืองานจ้างนั้น ๆ ต้องเอาบุคลากรในหน่วยงานหรือคนใกล้ชิดมาเป็นคณะกรรมการ ทั้งที่ไม่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องนั้น ๆ ซึ่ง ก็เป็นเรื่องลำบากใจหลายคน เพราะการเป็นคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้างก็ไม่ได้เป็นเรื่องที่สุจริตโปร่งใสไปทุกครั้ง หากการจัดซื้อจัดจ้างเกิดการทุจริตหรือมีความผิด คณะกรรมการก็ต้องรับผิดชอบ ทำให้ทุกคนกลัวมีปัญหาตามมา ซึ่งเจ้าหน้าที่พัสดุจาก (อบต.เมืองเดช) ได้ให้ความเห็นว่า จากการที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม 2553 ได้ปล่อยให้เป็นผู้บริหาร ในการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการหรือไม่ก็ได้ จึงขัดต่อหลักการข้างต้น นอกจากนี้ยังทำให้กลไกในการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกบั่นทอนลง ดังนั้น ควรให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการด้วย ซึ่งเจ้าหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างใน (อบต.บัวงาม) ได้ให้ความคิดเห็นเหมือนว่าควรมีบุคคลภายนอกเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างใน (เทศบาลวารินชำราบ) ได้ให้ความเห็นว่า การเป็นคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นความลำบากใจอย่างหนึ่งที่พยายามหลีกเลี่ยง และเจ้าหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างใน (อบต.นาสงวน) ก็ได้ให้ความคิดเห็นคล้ายกันว่ามีความลำบากใจเหมือนกัน เพราะทุกคนกลัวการมีปัญหา เพราะบางครั้งก็ไม่ได้มีความรู้ในเรื่องจัดซื้อจัดจ้าง ในเรื่องนั้น ๆ เช่น งานการก่อสร้าง ซึ่งเป็นปัญหาในการแต่งตั้งคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้างเช่นเดียวกันและ ผู้อำนวยการกองคลัง (อบต.เมืองเดช) ก็ได้แสดงความคิดเห็นว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้าง ก็ควรเลือกจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางด้วย เพราะมีปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ที่บกพร่องเพราะความไม่รู้ ภาระเบียบของการจัดซื้อจัดจ้างโดยเฉพาะงานก่อสร้าง ผู้รับเหมา (อ.เดชอุดม) ที่เคยเป็นคู่สัญญาหลายคนได้แสดงความคิดเห็นว่าคณะกรรมการควรตรวจสอบประวัติของผู้รับเหมา ที่ทำงานไม่เสร็จแล้วทิ้งงานนั้น ไม่ควรได้รับการเข้าประมูลงานทำให้หน่วยงานเกิดความเสียหาย

4.2.1.3 ปัญหาจากการกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์

การจัดหาพัสดุของส่วนราชการ โดยวิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ได้กำหนดวิธีการการจัดซื้อจัดจ้างไว้ในกรณี วงเงินงบประมาณเกิน 2,000,000 บาท ซึ่งในการดำเนินการนั้นจะมีขั้นตอนที่เป็นปัญหามี ดังนี้ ประการแรก เรื่องของเอกสารที่มากกว่าวิธีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีอื่น ผู้มีสิทธิเสนอราคาจะต้องมีคุณสมบัติถึง 16 ข้อ แต่ละข้อต้องกรอกเอกสารให้ครบ ประการที่สองการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการประมูลได้สองวิธี ดังนี้ 1) การประมูลแบบเปิดราคาเป็นการประมูลแข่งขันแบบเอาราคาต่ำสุด โดยมีการแสดงตัวเลขแต่ไม่แสดงว่าผู้ใดเป็นผู้ประมูล และการแข่งขันแบบเปิดราคาเป็นการประมูลที่ผู้ค้าทราบราคาการประมูล แต่ไม่ทราบว่าผู้ใดเป็นผู้ได้ 2) การประมูลแบบปิดราคา ที่ผู้ค้าไม่สามารถทราบราคาประมูลแต่ทราบว่าราคาประมูลนั้นเป็นของใคร ทำให้เกิดความสับสน ประการที่สาม การเข้าสู่ระบบของกรมบัญชีกลางมีหลายขั้นตอนการลงสู่ระบบทำให้ต้องใช้เวลาประการที่สี่ การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ที่มีวงเงินสูงจะต้องหาบุคคลภายนอกมาเป็นคณะกรรมการร่วมด้วย ซึ่งเป็นเรื่องยาก ซึ่งเจ้าหน้าที่พัสดุ (เทศบาลเมืองเดช) ได้บอกถึงปัญหาในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางเป็น อิเล็กทรอนิกส์ ว่าขั้นตอนที่

ยุ่งยากมากจะเป็นช่วงในการลงระบบ เป็นช่วงที่ต้องใช้เวลาบางบางครั้งลงระบบไม่ได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างในเทศบาลเมืองเดช และเจ้าหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างใน (อบต.นาสว่าง) ก็พบปัญหาในช่วงขั้นตอนของการประมูล ที่เกิดความสับสนในวิธีการ การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์มีนั้น ขั้นตอนในการจัดหาหลายขั้นตอนมีทั้งขั้นตอนประมูลแบบเปิดราคาที่จะแข่งขันเอาราคาที่ต่ำสุดที่แสดงตัวเลขแต่ไม่แสดงผู้เสนอราคาและแบบเปิดราคาที่จะแสดงผู้เสนอราคาแต่ไม่แสดงราคาตัวเลขที่ต่ำสุด ซึ่งมีความซับซ้อน เอกสารมาก แนวทางปฏิบัติไม่ชัดเจน ทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายเปิดโอกาสให้บุคคลหาผลประโยชน์จากความไม่รู้ไม่ชำนาญทางอิเล็กทรอนิกส์ของเจ้าหน้าที่ และปัญหาการลงระบบทางคอมพิวเตอร์ได้ช้า ซึ่งเจ้าหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างใน (อบต.เมืองเดช) ก็ได้ให้ความเห็นว่า การจัดซื้อจัดจ้างที่มีปัญหามากสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน อีกอย่างหนึ่งคือ การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ ที่มีหลายขั้นตอนและเจ้าหน้าที่ก็ไม่ค่อยชำนาญทำให้การทำงานเกี่ยวกับเรื่องนี้ล่าช้า ซึ่ง ผู้อำนวยการกองคลัง (อบต.นาสว่าง) ก็พบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์นั้น เกิดจากวิธีการดำเนินการก็มีหลายขั้นตอนและการเข้าสู่ระบบงานของกรมบัญชีกลาง ก็ต้องใช้เวลาทำให้งานล่าช้า

4.2.1.4 ปัญหาจากการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง

จากปัญหาการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง เป็นการลดวงเงินที่ซื้อหรือจ้างในคราวเดียวกันออกเป็นหลายครั้งโดยไม่มีเหตุผลและความจำเป็นมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงเพื่อแบ่งวงเงินให้ลดลงทั้งนี้เพื่อเปลี่ยนวิธีการจัดหาพัสดุ ให้กับผู้มีอำนาจในการสั่งซื้อหรือการสั่งจ้าง และสำหรับกรณีของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุฯ ได้มีการป้องกันไม่ให้มีการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง ไว้ในข้อ 16 โดยบัญญัติว่า “การแบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยลดวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างในคราวเดียวกันเพื่อที่จะให้วงเงินต่ำกว่าที่กำหนดโดยวิธีการหนึ่งวิธีการใด หรือเพื่อให้อำนาจสั่งซื้อสั่งจ้างเปลี่ยนไปจะกระทำมิได้ เว้นแต่การแบ่งซื้อแบ่งจ้างวัตถุที่ง่ายต่อการเน่าเสีย หรือโดยสภาพไม่อาจดำเนินการซื้อหรือจ้าง ในจำนวนเดียวกันทั้งจำนวนเงิน...” แต่ในทางกลับกัน ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุฯ ได้เปิดช่องให้สามารถนำวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง ที่กำหนดไว้สำหรับวงเงินสูงกว่ามาใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างในครั้งนั้นได้ เช่น หากในการจัดซื้อจัดจ้างครั้งนั้นมีวงเงินไม่เกิน 100,000 บาท ซึ่งปกติต้องใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีตกลงราคา ก็สามารถที่จะนำการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคา หรือประกวดราคามาใช้ก็ได้ หรือหากในการจัดซื้อจัดจ้างครั้งหนึ่งมีวงเงิน 1,000,000 บาท ซึ่งปกติต้องใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคา ก็สามารถที่จะนำการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการประกวดราคามาใช้ก็ได้

แม้ว่าจะได้มีการห้ามมิให้ทำการแบ่งซื้อแบ่งจ้างเอาไว้ในระเบียบกระทรวง มหาดไทยว่าด้วยการพัสดุฯ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่ปัจจุบันยังพบว่ายังมีการแบ่งซื้อแบ่งจ้างอยู่เช่นเดิม ทั้งนี้ วิธีการในการจัดซื้อจัดจ้างที่พบปัญหาการแบ่งซื้อแบ่งจ้างอยู่บ่อยครั้ง เช่น วิธีตกลงราคา วิธีสอบราคา วิธีประกวดราคา ซึ่งในการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละครั้งจะใช้เกณฑ์ทางด้านวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นตัวกำหนดวิธีการ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีตกลงราคาจะนำมาใช้กับการจัดซื้อจัดจ้างครั้งหนึ่งที่มีราคาไม่เกิน 100,000 บาท การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคาจะนำมาใช้กับการจัดซื้อจัดจ้างครั้งหนึ่งไม่เกิน 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 200,000 บาท ส่วนการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาจะนำมาใช้กับการจัดซื้อจัดจ้างครั้งหนึ่งมีราคาเกิน 2,000,000 บาท ซึ่ง ผู้อำนวยการกองคลัง(อบต.เมืองเดช) ได้แสดงความคิดเห็นว่าในการแบ่งซื้อแบ่งจ้างก็เป็น

ปัญหาอีกประการหนึ่ง ที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสนใจในการทำงานกลัวการผิดพลาดด้านกฎระเบียบเหมือนกัน แต่ก็ควรดูที่เจตนาในการปรับเปลี่ยนวิธีในการกระทำด้วย และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการจัดซื้อจัดจ้างใน (อบต.เมืองเดช) ก็ได้แสดงความคิดเห็นว่าที่มีการแบ่งซื้อแบ่งจ้างนั้นก็เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานเพราะวัสดุอุปกรณ์บางอย่างไม่จำเป็นต้องสั่งซื้อมาพร้อมกันหมด เพราะมีโอกาสเน่าเสียหรือเสื่อมคุณภาพได้ เจ้าหน้าที่ ในการจัดซื้อจัดจ้าง (อบต. นาสว่าง) ก็ได้แสดงความคิดเห็นว่า การแบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยการปรับเปลี่ยนวิธีในการซื้อหรือการจ้างนั้นก็เพื่อประโยชน์ของหน่วยงาน แต่อาจเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบ เจ้าหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างใน (อบต. บัวงาม) ก็พบปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งซื้อจ้างที่เป็นการลดวงเงินเพื่อเปลี่ยนวิธีการจัดซื้อจัดจ้างเช่นเดียวกันเพราะต้องเปลี่ยนแปลงเอกสารใหม่

เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายในการจัดซื้อจัดจ้าง จะพบว่าการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละวิธีจะมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่แตกต่างกันออกไปตามวงเงินงบประมาณที่ได้รับในการจัดซื้อจัดจ้าง รวมไปถึงการสร้างความปลอดภัยในการดำเนินการและการป้องกันการทุจริตในอีกทางหนึ่ง สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างแบบแบ่งซื้อแบ่งจ้างนี้ พบว่าการแบ่งซื้อแบ่งจ้างที่เกิดขึ้นเป็นได้ 2 กรณี คือ การแบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยเจตนาเพื่อการทุจริต และการแบ่งซื้อแบ่งจ้างเพื่อให้เกิดความสะดวกในการดำเนินการในการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งหากมีการพิจารณาตามกฎหมายแล้ว ก็จะพบว่าทั้งสองกรณีก็ล้วนแล้วแต่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น เพียงแต่มีความแตกต่างกันตรงเจตนาในการทำงานหากกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการในการจัดซื้อจัดจ้างที่ซับซ้อนมากจนเกินไปก็อาจทำให้การดำเนินการกลายเป็นไปอย่างล่าช้า และนิติกรเทศบาลเมืองเดช (2560: สัมภาษณ์) ได้ให้ความเห็นว่า การใช้กฎหมายในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง จะต้องดำเนินการโดยมีระเบียบปฏิบัติตามสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ดังนั้นเจ้าหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องในการดำเนินการในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง จึงจะต้องมีความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ ที่สำคัญคือ โทษของกฎหมายนี้เป็นโทษที่มีลักษณะทางอาญาการที่จะลงโทษบุคคลใดตามกฎหมายนี้ จึงต้องแสดงให้เห็นถึงพยานหลักฐานที่ชัดแจ้ง ตามหลักกฎหมายอาญาและหรือบางมาตรา จำเป็นต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงเจตนาพิเศษที่ซ่อนเร้นอยู่ภายในของบุคคลนั้น ๆ จึงจะเข้าเงื่อนไขที่จะสามารถลงโทษได้ ซึ่งในส่วนนี้เองที่เป็นความลำบากในการหาพยานหลักฐานมาลงโทษผู้กระทำความผิด การจะเข้าถึงพยานหลักฐานการกระทำผิดจึงทำได้ยาก

4.2.1.5 ปัญหาจากการกำหนดราคากลาง

ก่อนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละครั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐบาลจะทำการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อหาผู้มารับจ้างมาทำงานตามโครงการที่ได้วางแผนไว้จะต้องมีการกำหนดราคากลาง เช่น โครงการงานก่อสร้าง ซึ่งการกำหนดราคากลางดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2555 (กรมบัญชีกลาง) ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นหลักในการคำนวณราคาพัสดุในการก่อสร้าง ประกอบด้วย ประธาน ซึ่งเป็นข้าราชการหรือเทียบเท่าโดยการแต่งตั้งจะต้องคำนึงถึงลักษณะงาน หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นสำคัญ 1 คน และกรรมการอีกอย่างน้อย 2 คน ควรเป็นผู้ที่มีความรู้

ความสามารถเกี่ยวกับการประมาณราคาร่วมเป็นกรรมการด้วย สำหรับการคำนวณราคากลางนั้น จะต้องกำหนดราคากลางตามรายการวัสดุสิ่งก่อสร้างที่กรมการค้าภายในหรือสำนักงานพาณิชย์จังหวัดเป็นผู้กำหนดไว้ รวมถึงดำเนินการตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการและระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งปัญหาในการกำหนดราคากลาง เจ้าหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างในเทศบาลเมืองเดช ได้ให้ความคิดเห็นว่าราคาสินค้าบางอย่างที่สั่งซื้อมีราคากลางที่ไม่ตรงกับราคาของกรมการค้าภายในหรือสำนักงานพาณิชย์จังหวัดเป็นผู้กำหนดไว้ จึงทำให้เกิดปัญหา เจ้าหน้าที่ ในการจัดซื้อจัดจ้าง ใน (อบต. นาสว่าง) ก็ได้บอกถึงปัญหาของการกำหนดราคากลางว่าไม่ตรงกับราคาราคาปัจจุบันทำให้เอกสารผิดพลาด เจ้าหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างใน (อบต.เมืองเดช) ก็พบปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดราคากลางเช่นกันเนื่องจากพบว่าในการจัดซื้อจัดจ้างนั้น บางครั้งราคาสินค้าในราคากลางกับราคาสินค้าในปัจจุบันไม่เท่ากันและไม่มีในรายการราคากลาง

จากความไม่ชัดเจนของระเบียบดังกล่าวจะเห็นว่าประเด็นในการกำหนดราคากลางที่มีปัญหาอยู่ 2 ประการ ประการแรก คือปัญหาในทางปฏิบัติ คือ การกำหนดรายการวัสดุและการแจ้งรายการวัสดุที่ไม่ครอบคลุมทุกรายการและบางรายการไม่มีราคาเป็นปัจจุบัน ประการที่สอง เป็นปัญหาด้านความโปร่งใสในการประกาศราคากลาง ราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการนอกจากจะใช้อ้างอิงและพิจารณาค่าก่อสร้างแล้วยังใช้เป็นราคาเริ่มต้นในการประมูลงานก่อสร้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ จะมีผลทำให้ผู้เสนอราคา เสนอราคาไม่สูงกว่าราคากลางปัญหาการเสนอราคาที่สูงกว่าความเป็นจริงและเป็นราคาที่ทางราชการเห็นสมควรจ้าง หากมีการเปิดเผยราคากลางรวมถึงรายละเอียดของการคำนวณราคากลางก็จะเป็นการช่วยให้การจัดจ้างงานก่อสร้างเป็นไปอย่างโปร่งใสตรวจสอบได้และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

4.2.1.6 พบว่าการกำหนดลักษณะความผิดและบทลงโทษในกฎหมายพ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 มีบทลงโทษที่รุนแรงเฉพาะสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นระดับผู้ปฏิบัติงาน แต่ไม่มีบทลงโทษที่รุนแรงสำหรับข้าราชการการเมืองและผู้รับเหมา จึงทำให้เกิดความเกรงกลัวหาช่องทางละเว้น และสามารถหลบเลี่ยงความผิดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างได้ ซึ่งนิติกรเทศบาลเมืองเดช (2560: สัมภาษณ์) ได้ให้ความเห็นว่า การใช้กฎหมายในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง จะต้องดำเนินการโดยมีระเบียบปฏิบัติตามสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องในการดำเนินการในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง จึงจะต้องมีความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ ที่สำคัญคือ โทษของกฎหมายนี้เป็นโทษที่มีลักษณะทางอาญาการที่จะลงโทษบุคคลใดตามกฎหมายนี้ จึงต้องแสดงให้เห็นถึงพยานหลักฐานที่ชัดเจนตามหลักกฎหมายอาญาและหรือบางมาตราจำเป็นต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงเจตนาพิเศษที่ซ่อนเร้นอยู่ภายในของบุคคลนั้น ๆ จึงจะเข้าเงื่อนไขที่จะสามารถลงโทษได้ ซึ่งนิติกรเทศบาลพิบูลมังสาหาร (2560: สัมภาษณ์) ได้ให้ความเห็นว่า การใช้กฎหมายในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม เพราะมีกฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นบทลงโทษของผู้กระทำความผิด แต่ก็ยังมีการหลบเลี่ยงกฎหมาย และ

กระทำความผิดได้อยู่บ่อยครั้งควรให้มีการตรวจสอบว่าการบังคับใช้กฎระเบียบหรือข้อบังคับ ของกฎหมาย ฉบับนี้มีประสิทธิภาพแค่ไหน

4.2.2 ปัญหาในทางปฏิบัติจากบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง

4.2.2.1 พบว่าปัญหาเกิดจากข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างมีความรู้ด้านกฎระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างไม่ชัดเจนเท่าที่ควร เพราะส่วนมากจะเรียนมาไม่ตรงกับสายงานที่จะต้องปฏิบัติ ในระดับเจ้าหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติงาน และไม่ได้มีการศึกษาในรายละเอียดของกฎระเบียบหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง จึงทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งเจ้าหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้าง(อบต.เมืองเดช) ได้ให้ความคิดเห็นว่า เจ้าหน้าที่พัสดุมีการเปลี่ยนแปลงบุคคลบ่อย ทำให้ไม่มีความชัดเจนในเรื่องของระเบียบข้อบังคับและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้าง(เทศบาลวารินชำราบ)ก็ได้ให้ความเห็นคล้ายว่า เจ้าหน้าที่พัสดุที่ทำการปฏิบัติงานเรียนมาไม่ตรงสายกับสายงานที่ปฏิบัติ ความชำนาญและทักษะในการปฏิบัติงานยังน้อย

4.2.2.2 พบว่าปัญหาเกิดจากการดำเนินการ การจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ นั้นมีขั้นตอนหลายขั้นตอนมีเอกสารมากทั้งของคณะกรรมการและผู้เข้าร่วมประมูล และใช้ระยะเวลานานในการปฏิบัติงาน และการส่งงานลงสู่ระบบก็ใช้ระยะเวลานานส่งงานแล้วระบบ ไม่รับก็ต้องคอยส่งใหม่ ทำให้ดำเนินการล่าช้า ซึ่งเจ้าหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้าง (อบต.นาสง) ก็พบปัญหาเช่นเดียวกันที่การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์มีขั้นตอนในการจัดหาหลายขั้นตอนและมีความซับซ้อน เอกสารมาก แนวทางปฏิบัติไม่ชัดเจน ทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายเปิดโอกาสให้บุคคลหาผลประโยชน์จากความไม่รู้ไม่ชำนาญทางอิเล็กทรอนิกส์ของเจ้าหน้าที่ และปัญหาการลงระบบทางคอมพิวเตอร์ได้ช้า ซึ่งเจ้าหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างใน (อบต.เมืองเดช) ก็ได้ให้ความเห็นว่า การจัดซื้อจัดจ้างที่มีปัญหามากสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน อีกอย่างหนึ่งคือ การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ ที่มีหลายขั้นตอนเจ้าหน้าที่เกิดความสับสนและใช้เวลานานเจ้าหน้าที่ก็ไม่ค่อยชำนาญทำให้การทำงานเกี่ยวกับเรื่องนี้ล่าช้า ซึ่ง ผู้อำนวยการกองคลัง (อบต.นาสง) ก็พบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์นั้นเกิดจากการที่ผู้ปฏิบัติงานที่ยังไม่มีความชำนาญ และวิธีการดำเนินการก็มีหลายขั้นตอน การลงสู่ระบบงานก็ต้องใช้เวลานานทำให้งานล่าช้า ด้วยเช่นกัน ซึ่งปัญหาเหล่านี้ อาจเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ ขาดความรู้ความเข้าใจวิธีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.2.2.3 พบว่าปัญหาเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง ไม่ได้ดำเนินการกำหนดรูปแบบของการก่อสร้างไว้ก่อนและรูปแบบในการก่อสร้างยังไม่ได้รับการปรับปรุง เพื่อให้สอดคล้องกับราคาในการก่อสร้างในเวลาปัจจุบัน ทำให้ต้องเสียเวลาใช้เวลาในการแก้ไข เช่น การคำนวณราคากลาง จะต้องกำหนดราคากลางตามรายการวัสดุสิ่งก่อสร้างที่กรมการค้าภายในหรือสำนักงานพาณิชย์จังหวัดเป็นผู้กำหนดไว้ รวมถึงดำเนินการตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการและระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งปัญหาในการกำหนดราคากลาง และเจ้าหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างใน(เทศบาลเมืองเดช) ได้ให้ความคิดเห็นว่าราคาสินค้าบางอย่างมีราคากลางที่ไม่ตรงกับราคาของกรมการค้าภายในหรือ

สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเป็นผู้กำหนดไว้ จึงทำให้เกิดปัญหา เจ้าหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้าง (เทศบาลเมืองพิบูลมังสาหาร) ก็ได้บอกถึงปัญหาของการกำหนดราคากลางว่าเจ้าหน้าที่ไม่ค่อยมีความชำนาญในการคิดราคากลางเพราะราคาพัสดุบางอย่างราคาไม่ตรงกับราคาในปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้าง (เทศบาลเมืองเดชอุดม) ก็พบปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดราคากลางเช่นกัน เนื่องจากพบว่าในการจัดซื้อจัดจ้างนั้น บางครั้งราคาสินค้าในราคากลางกับราคาสินค้าในปัจจุบันมีราคาไม่เท่ากัน และพัสดุบางประเภทที่ต้องการไม่มีราคากลางทำให้ต้องแก้ไขเอกสาร

4.2.2.4 พบว่าปัญหาเกิดจากการที่ เจ้าหน้าที่แก้ไขคุณลักษณะครุภัณฑ์แบบแปลน หรือการเปลี่ยนแปลงรายการเพื่อให้เหมาะสมกับการใช้งานในปัจจุบันและวงเงินงบประมาณที่ได้รับที่ได้รับ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ทันทีที่ต้องแก้ไขรายการทำให้งานล่าช้า ซึ่งการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง รายการเพื่อความเหมาะสมก็จะมีลักษณะเดียวกันกับที่ ผู้อำนวยการกองคลัง (อบต.เมืองเดช) ได้แสดงความคิดเห็นว่าในการแบ่งซื้อแบ่งจ้างก็เป็นปัญหาอีกประการหนึ่ง ที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบหลักในการทำงานกลัวการผิดพลาดด้านกฎระเบียบเหมือนกัน แต่ก็ควรดูที่เจตนาในการปรับเปลี่ยนวิธีในการกระทำด้วย เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการจัดซื้อจัดจ้างใน (อบต.เมืองเดช) ก็ได้แสดงความคิดเห็นว่าที่มีการแบ่งซื้อแบ่งจ้างนั้นก็เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานเพราะวัสดุอุปกรณ์บางอย่างไม่จำเป็นต้องสั่งซื้อมาพร้อมกันหมด เพราะมีโอกาสเน่าเสียหรือเสื่อมคุณภาพได้ ซึ่ง เจ้าหน้าที่ ในการจัดซื้อจัดจ้าง (อบต. นาสว่าง) ก็ได้แสดงความคิดเห็นว่า การแบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยการปรับเปลี่ยนวิธีในการซื้อหรือการจ้างนั้นก็เพื่อประโยชน์ของหน่วยงาน แต่อาจเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบ ซึ่ง เจ้าหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้าง (อบต. บัวงาม) ก็พบปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งซื้อแบ่งจ้างเช่นเดียวกันเพราะพัสดุบางอย่างหากซื้อมาคราวเดียวกันก็มีโอกาสเสื่อมคุณภาพได้

4.2.2.5 ปัญหาจากเจ้าหน้าที่ ผู้ที่ปฏิบัติงานและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดจ้าง ในระดับผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดคุณธรรม เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและพรรคพวก ไม่คำนึงประโยชน์ส่วนรวมทำให้เกิดความเสียหายกับองค์กร ดังจะเห็นได้จากการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคา ในลักษณะที่เป็นการเอื้อผลประโยชน์ให้เอกชนหรือบุคคลบางกลุ่มโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งขัดต่อหลักความเสมอภาคในการจัดหาพัสดุ ซึ่งเจ้าหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้าง (อบต.นาสว่าง)คุณสุนทร จิตรักษ์ ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติ เพื่อการคัดเลือกให้เป็นผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้น ในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า ส่วนมากแล้วผู้ที่ได้รับการคัดเลือกก็จะเป็นผู้ที่เคยเป็นคู่สัญญาเดิม ๆ ที่คุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่ ซึ่งผู้รับเหมารายใหม่ ๆ ไม่ค่อยได้รับความไว้วางใจในการพิจารณาคัดเลือกเลย เจ้าหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้าง (อบต.เมืองเดช) ก็ได้ให้ความคิดเห็นตรงกันว่าคู่สัญญาเดิมนั้นส่วนมากจะเป็นพรรคพวกหรือญาติพี่น้องของนักการเมืองท้องถิ่นเป็นส่วนมาก และเจ้าหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาลเมืองเดช คุณ ก็พบปัญหาเกี่ยวกับการคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้นในการจัดซื้อจัดจ้างเช่นเดียวกันเพราะหลาย ๆ ครั้งจะเห็นว่าคู่สัญญาเดิม ๆ นั้นส่งงานไม่ได้มาตรฐาน หากแต่ก็ยังได้รับการพิจารณาคัดเลือกเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการเข้าประมูล ซึ่งสอดคล้องกับ นิติกรองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเดช (2560: สัมภาษณ์) ได้ให้ความเห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น เป็นกฎหมายที่บัญญัติเอาไว้ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องนั้น จะต้องปฏิบัติตามเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในระบบของราชการ และหากยังมีเจ้าหน้าที่

ผู้รับผิดชอบและผู้รับเหมาที่ยังคลุมเครืออยู่ หน่วยงานของรัฐก็ต้องเอาจริงเอจัง และต้องมีการดำเนินการเอาผิดกับเจ้าหน้าที่และผู้รับเหมา นั้น ๆ และในการดำเนินการขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ก็จะต้องมีความเป็นสาธารณะมากขึ้น ให้ประชาชนและสื่อต่าง ๆ เข้ามาตรวจสอบได้ ซึ่ง นิติกรเทศบาลวารินชำราบ (2560: สัมภาษณ์) ที่ได้ให้ความเห็นว่า การใช้กฎหมายในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น จำเป็นต้องมีการบังคับใช้กฎหมายในการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้งานในโครงการนั้น ๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ แต่ก็ไม่มีมาตรการใด ๆ ที่จะมาป้องกันการสมยอมราคากัน หรือการฮั้วประมูลกันของผู้รับเหมาได้ เพราะหน่วยงานที่จะมาบังคับก็อาจมีส่วนได้เสียโดยตรงด้วย หรือ มีอิทธิพลจากทางการเมืองที่มีธุรกิจในการประมูล

ปัญหาด้านบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องสรุปได้ว่า ส่วนมากจะมาจากความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติงานในด้านกฎระเบียบหรือข้อบังคับในการจัดซื้อจัดจ้าง ทำให้เกิดช่องว่างที่ก่อให้เกิดการหลบเลี่ยงข้อบังคับของกฎระเบียบ เป็นการหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพรรคพวก มีเจตนาทุจริตโดยอาศัยช่องว่างทางกฎหมาย ดังนั้น ในการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบหรือไม่อย่างไรจะต้องพิจารณาตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบเข้าด้วย เช่น ในการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องรับโทษทางวินัยหรือไม่อย่างไร จะต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 หรือจะต้องรับผิดชอบทางอาญาหรือไม่นั้น ซึ่งจะต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 จากกรณีข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำผิดจะต้องรับผิดชอบการกระทำนั้น ๆ หรือไม่อย่างไร ผู้ที่มีอำนาจจะต้องพิจารณาจากกฎหมายที่กระจัดกระจายอยู่หลายฉบับ อันเป็นการไม่สะดวกในการใช้กฎหมาย ผู้กระทำผิดจึงไม่เกรงกลัว หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกพื้นที่มีบุคลากรที่ปฏิบัติงานที่ปฏิบัติตนตามนโยบายขององค์กรมีหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ก็จะประสิทธิภาพในการทำงาน ประโยชน์ส่วนรวมก็จะถึงประชาชน เพราะเมื่อพิจารณาถึงงบประมาณที่ใช้ในการจัดหาพัสดุของส่วนราชการต่าง ๆ หรือหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ต่างก็เป็นงบประมาณที่ได้มาจากแหล่งเดียวกัน กล่าวคือ เป็นเงินภาษีอากรของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้การจัดหาพัสดุของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเกิดความคุ้มค่า จึงควรให้มีการจัดหาหรือจัดซื้อจัดจ้างอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน

จะเห็นได้ว่าปัญหาในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ได้กล่าวมานั้น มีปัญหาทั้งด้านกฎระเบียบข้อบังคับทางกฎหมาย และปัญหาด้านบุคคลผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ได้แสดงความคิดเห็นว่า ยังไม่มีมาตรการใด ๆ ที่จะมายับยั้งการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวได้ ข้าราชการประจำก็ยังเกรงกลัวอยู่ หากมีการปฏิรูป ระบบการประมูล ระบบการตรวจผลงานจากการใช้งบประมาณที่เปิดกว้างให้สื่อมวลชน ประชาชน ส่วนราชการอื่นที่เป็นอิสระ และอื่น ๆ สามารถเข้าตรวจสอบได้และมีผลการประมวลข้อมูลที่ได้รับแต่ละฝ่าย เพื่อปรับสภาพการตรวจสอบให้สอดคล้องเท่าทันกับวิธีการทุจริตที่มีกาเปลี่ยนแปลงรูปแบบอยู่ตลอดเวลา การใช้กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีขึ้นมาเพื่อเป็นการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ในการทำงานที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพให้กับหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งหลายนั้นถือว่าเหมาะสมแล้ว การลงโทษผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐโดยทุจริต ไม่ว่าจะเป็นผู้เสนอการประมูล เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งฝ่ายข้าราชการและนักการเมือง หรือผู้ที่เกี่ยวข้องไม่สามารถควบคุมได้ เช่น สาเหตุที่ผู้รับเหมาชนะการการสอบราคาด้วยราคาเต็มหรือต่ำกว่าราคากลาง เนื่องจากผู้รับเหมาแต่ละคนมีต้นทุนวัสดุที่แตกต่างกัน มีค่าแรงในราคาที่ถูกลงกว่าสามารถให้ราคาเท่ากับราคากลางหรือต่ำกว่าได้หรือ โครงการนี้ไม่มีใครทำและผู้รับเหมารายอื่น ไม่มีเวลาถอดแบบ อยู่ใกล้พื้นที่ ใกล้แหล่งคนงาน หรืออาจมีการสมยอมราคากันระหว่างผู้รับเหมาด้วยกันเอง นอกจากนี้ยังพบอีกว่าผู้รับเหมาส่วนใหญ่ได้รับการติดต่อจากบุคคลอื่นเพื่อให้ยินยอมไม่รับโครงการนั้น เนื่องจากอิทธิพลของนักการเมือง ผู้รับเหมา และเจ้าหน้าที่ที่มีผลประโยชน์ช่วยเหลือซึ่งกันและกันมีเครือข่ายและความสัมพันธ์กัน ในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างพบว่าขั้นตอนก่อนการยื่นซองสอบราคาเป็นช่วงเวลาที่ผู้รับเหมามีโอกาสพบปะพูดคุยกัน ซึ่งอาจมีการพูดคุยหรือตกลงกันระหว่างผู้รับเหมาด้วยกันเองหรือสมยอมราคากันเกิดขึ้น ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่ข้าราชการประจำหรือเจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่สามารถควบคุมหรือตรวจสอบได้

4.3 แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดซื้อจัดจ้างในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จังหวัดอุบลราชธานี

ผู้วิจัยขอเสนอเป็น 2 ทาง ดังนี้

4.3.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านกฎระเบียบหรือข้อกฎหมายที่ต้องปฏิบัติ

4.3.1.1 ปัญหาการกำหนดคุณสมบัติเพื่อการคัดเลือกให้เป็นผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการจัดซื้อจัดจ้าง แนวทางแก้ไขและการปรับตัว ดังต่อไปนี้ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ที่ทำการกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นกีดกันเอกชนบางราย จึงควรนำระบบคณะกรรมการมาใช้ในการกำหนดรายละเอียดพัสดุ และกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นในการจัดซื้อจัดจ้าง แต่เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความล่าช้าต่อการบริหารราชการจึงควรนำระบบคณะกรรมการมาใช้เฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินสูง เช่น กรณีมีวงเงินสองล้านบาทขึ้นไป ผู้อำนวยการกองคลัง (อบต.นาสว่าง) ได้ให้ความเห็นว่า โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการนั้น ควรประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้ความสามารถและความชำนาญในด้านวิศวกรรมหรือด้านช่างรวมอยู่ด้วย เพื่อป้องกันการทุจริตจากการใช้ดุลพินิจในการกำหนดคุณสมบัติโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่

4.3.1.2 ปัญหาในการแต่งตั้งคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้างกรณีที่มีการจัดซื้อจัดจ้างนั้นมีวงเงินสูงตั้งแต่สิบล้านขึ้นไป แนวทางแก้ไขและการปรับตัวดังต่อไปนี้ ในการแต่งตั้งคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอย่างน้อยสองคน โดยทั่วไปผู้บริหารท้องถิ่นจะแต่งตั้งจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นในสังกัดของตนเอง และในกรณีจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารจะแต่งตั้งบุคคลอื่นอีกไม่เกินสองคนเป็นกรรมการร่วมด้วยก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติจริงผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะแต่งตั้งจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นในสังกัดของตนเองมาเป็นกรรมการในชุดต่าง ๆ โดยไม่มีบุคคลที่มีใช้ข้าราชการเข้าร่วมแต่อย่างใด ทำให้คณะกรรมการมีความเกรงใจกันทำให้เกิดช่องว่างในการหาผลประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายง่ายขึ้น ซึ่งหลาย ๆ คนไม่ยอมรับร่วมเป็นคณะกรรมการ ด้วยไม่รู้กฎหมายหากมีอะไรผิดพลาดแล้วต้องมาร่วมรับผิดชอบด้วย ดังนั้นผู้วิจัย

จึงเห็นว่าควรมีมาตรการในการให้ความรู้และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ในการเป็นกรรมการ เพื่อที่คณะกรรมการจะได้ปฏิบัติหน้าที่ได้ถูกต้องและผิดพลาดน้อยที่สุด สำหรับประชาชนเพื่อให้ความรู้ถึงระเบียบของทางราชการควรจัดทำคู่มือให้เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ประชาชน ซึ่งจะเป็นการตรวจสอบโดยประชาชนเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ในการนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

4.3.1.3 ปัญหาจากการกระบวนกร การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ แนวทาง แก้ไขและการปรับตัว ดังนี้ ควรมีคู่มือในการศึกษาการปฏิบัติงานแต่ละขั้นตอนอย่าละเอียดและชัดเจน ลดระยะเวลาและขั้นตอนในการจัดหาพัสดุ เพื่อการได้มาซึ่งพัสดุที่รวดเร็ว กรมบัญชีกลางควรจัดอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความเข้าใจในด้านการจัดหาพัสดุ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ทุกปี เพราะมีการเข้าออกของเจ้าหน้าที่บ่อย คนมาใหม่จะได้มีความรู้ความเข้าใจในการทำงาน ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและเอกสารการประมูล ออกกฎระเบียบที่สามารถลดปัญหาการฮั้วการประมูลให้ชัดเจนและปฏิบัติได้จริง ควรใช้คอมพิวเตอร์ที่มีความเร็วสูงและควรมีระบบการจัดเก็บข้อมูล เพื่อป้องกันการเครื่อง Error

4.3.1.4 ปัญหาจากการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง แนวทางแก้ไขและการปรับตัว ดังนี้ต่อไป ในการแบ่งซื้อแบ่งจ้างที่เป็นปัญหา คือ การลดวงเงินลงแบ่งออกเป็นหลายครั้งโดยไม่มีเหตุผลและความจำเป็นและมีเจตนาหลีกเลี่ยง เพื่อเปลี่ยนวิธีจัดหาพัสดุให้กับผู้มีอำนาจสั่งซื้อ เพราะวิธีตกลงราคา วิธีสอบราคา วิธีประกวดราคา ที่ใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละครั้งจะใช้เกณฑ์ทางด้านวงเงินเป็นตัวกำหนด สำหรับสาเหตุในการแบ่งซื้อแบ่งจ้างที่ผู้วิจัยพบ อาจแบ่งได้สองกรณี คือ การแบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยเจตนาเพื่อทำการทุจริตและการแบ่งซื้อแบ่งจ้างเพื่อให้เกิดความสะดวกในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งหากพิจารณาตามกฎหมายแล้ว ทั้งสองกรณีก็เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งสองกรณี เพียงแต่มีความแตกต่างกันตรงเจตนาในการทุจริตเท่านั้น ดังนั้นในการพิจารณาถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง จึงจำเป็นต้องชั่งน้ำหนักระหว่างเป้าหมายในการป้องกันการทุจริตและเป้าหมายในด้านความมีประสิทธิภาพของการดำเนินการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหากมีการกำหนดให้มีขั้นตอนหรือวิธีการ ในการจัดซื้อจัดจ้างที่หละหลวมเกินไปอาจทำให้เกิดการทุจริตได้ง่าย แต่หากมีขั้นตอนมากและซับซ้อนจนเกินไปก็จะทำให้การกิจล่าช้าได้

4.3.1.5 ปัญหาจากการกำหนดราคากลาง แนวทางแก้ไขและการปรับตัว ปัญหาจากการกำหนดราคากลางที่ผู้วิจัยได้พบมีอยู่สองปัญหา ปัญหาแรกเป็นปัญหาในทางปฏิบัติคือ การกำหนดรายการวัสดุและการแจ้งรายการวัสดุไม่ครอบคลุมทุกรายการ และบางรายการมีราคาไม่เป็นปัจจุบันส่วนปัญหาประการที่สองคือ ความไม่โปร่งใสในการประกาศราคากลาง การแก้ไขประการแรกต้องให้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในด้านการคำนวณราคากลาง และมีความละเอียดรอบครอบ และ มีคณะทำงานตรวจทานงาน ประการที่สองแนวทางแก้ไข คือ เสนอให้มีองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการ ที่มีตัวแทนผู้ประกอบการค้าวัสดุและวิศวกร ทำหน้าที่ในการกำหนดราคามาตรฐานของราคาวัสดุในพื้นที่ให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น ให้ครอบคลุมรายการที่กรมการค้าภายในหรือสำนักงานพาณิชย์จังหวัดไม่ได้กำหนดไว้ เพื่อให้การกำหนดราคากลางตรงตามความเป็นจริงมากที่สุด เป็นการป้องกันการกำหนดราคาเกินจริง อันจะนำมาซึ่งปัญหาการทุจริตได้ และให้หน่วยงานของรัฐ ทำการประกาศราคากลางและรายละเอียดการคำนวณราคากลาง ในระบบข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้

ประชาชนและผู้ที่มีสนใจได้ทราบ และมีโอกาสในการตรวจสอบการกำหนดราคากลางของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 1037 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

4.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านบุคคล ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.3.2.1 คัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาทำงานด้านพัสดุ เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการใช้เทคโนโลยีเกี่ยวกับการใช้คอมพิวเตอร์ ซึ่งเจ้าหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้าง อบต.เมืองเดช และเจ้าหน้าที่การจัดซื้อจัดจ้าง อบต.เมืองเดช ได้ให้ความคิดเห็นว่ายากให้เจ้าหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดจ้างได้รับการอบรมเกี่ยวกับด้านกฎระเบียบหรือข้อบังคับในการจัดซื้อจัดจ้าง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ได้มีความรู้ในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอย่างต่อเนื่อง

4.3.2.2 ให้การอบรมเกี่ยวกับคุณธรรมกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดจ้างในระดับผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อไม่ให้เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและพรรคพวก ให้คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งจะเห็นได้จากการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง รายการจัดซื้อจัดจ้างบางอย่าง เพื่อความเหมาะสมก็จะมีลักษณะเดียวกันกับ ที่ผู้อำนวยการกองคลัง (อบต.เมืองเดช) ได้แสดงความคิดเห็นว่าในการแบ่งซื้อแบ่งจ้างก็เป็นปัญหาอีกประการหนึ่ง ที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบหลักในการทำงานกลัวการผิดพลาดด้านกฎระเบียบ แต่ก็ควรดูที่เจตนาในการปรับเปลี่ยนวิธีในการกระทำด้วยหากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีคุณธรรม

4.3.2.3 มีบทลงโทษผู้กระทำผิด ที่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้รับเหมา เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งนิติกรองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเดช (2560: สัมภาษณ์) ได้ให้ความเห็นว่า การบังคับใช้กฎหมายในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น เป็นกฎหมายที่บัญญัติเอาไว้ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องนั้นจะต้องปฏิบัติตามเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในระบบของราชการ และหากยังมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบและผู้รับเหมาที่ยังคลุมเครืออยู่ หน่วยงานของรัฐก็ต้องเอาจริงเอาจัง และต้องมีการดำเนินการเอาผิดกับเจ้าหน้าที่และผู้รับเหมานั้น ๆ และในการดำเนินการขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนั้นก็ต้องมีความเป็นสาธารณะมากขึ้น ให้ประชาชนและสื่อต่าง ๆ เข้ามาตรวจสอบได้และควรเพิ่มบทลงโทษให้กับผู้รับเหมา ที่ไม่สามารถส่งมอบงานให้เสร็จทันตามกำหนดเวลา หรือทำงานได้ต่ำกว่ามาตรฐาน (ผู้รับเหมา อำเภอฟิบล่มงสาหาร, 2560: สัมภาษณ์)

4.3.2.4 ให้มีการเปิดการประมูลเสนอราคาที่มีความเป็นสาธารณะมากขึ้น เช่น มีตัวแทน สื่อมวลชน ตัวแทนประชาชน สถาบันราชการอื่น ๆ ที่เป็นอิสระ สามารถตรวจสอบได้ ให้ผู้ร่วมการประมูลได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึงซึ่งผู้เข้าร่วมการประมูลหลาย ๆ คนก็ต้องการทราบ เกี่ยวกับข้อบกพร่องของตนด้วย (ผู้รับเหมา อำเภอดชอุดม, 2560: สัมภาษณ์)

จากปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติจากการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานีข้างต้นนั้น ทำให้เห็นว่าปัญหาที่เกิดจากการใช้กฎระเบียบของกฎหมายนั้นเข้มงวดมาก ขาดความยืดหยุ่น การปฏิบัติจริงตามขั้นตอนยากและใช้ระยะเวลานานเนื่องจากมีเอกสารที่มากและมีขั้นตอนในการ

จัดซื้อจัดจ้างหลายขั้นตอน ซึ่งทำให้มีการหลบเลี่ยงกฎหมาย ซึ่งเกิดจากตัวบุคคลที่ไม่ำนโยบายขององค์กรมาปฏิบัติเพื่อประโยชน์ส่วนรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรเสียผลประโยชน์ที่ควรได้ให้กับประชาชน ซึ่งถือว่าบุคคลนั้นขาดหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงาน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งมีการำนโยบายด้านการพัฒนาองค์กรของ ไปเป็นตัวอย่างที่เน้นการมีส่วนร่วมในองค์กรโดยมีฐานคติที่ว่า การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการำนโยบายไปปฏิบัติทำให้เกิดความสำเร็จมีตัวแปร ที่ประกอบด้วย การจูงใจ ภาวะผู้นำ ความผูกพันและการยอมรับของสมาชิกในองค์กร ทำให้เกิดการปฏิบัติงานเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมเกิดขึ้น และบุคลากรในองค์กรทุกคนก็ควรจะมีหลักในการทำงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ก็จะมีศักยภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติที่ดียิ่งต่อประเทศ

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง “ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี” เพื่อศึกษาขั้นตอนในทางปฏิบัติจากการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี เพื่อศึกษา ปัญหาและอุปสรรคจากการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี ในด้านกฎระเบียบหรือข้อกฎหมายที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกระบวนการ และปัญหาในด้านบุคคล เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น จากการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี เพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงตลอดจนนำข้อเสนอแนะไปดำเนินการแก้ไขปัญหาในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป โดยมีสรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.1 สรุปผลการวิจัย

การจัดหาพัสดุของส่วนราชการจะตั้งอยู่บนพื้นฐานและหลักการที่สำคัญคือ การเปิดโอกาสให้เอกชนหรือบุคคลทั่วไปที่สนใจ สามารถเข้ามาเป็นคู่สัญญากับส่วนราชการ โดยการเสนอราคาการแข่งขันได้อย่างเท่าเทียมกันและเป็นธรรม โดยขั้นตอนในการจัดหาพัสดุแต่ละขั้นตอนจะต้องมีความโปร่งใสสามารถเปิดเผยให้แก่ประชาชนทั่วไปได้รับทราบ ตลอดจนจะต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าเพื่อเป็นประโยชน์แก่ส่วนราชการมากที่สุด และเมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนของการจัดหาพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในสภาพปัจจุบันจะพบว่า การจัดหาพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะตกอยู่ภายใต้การบังคับของกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดหาพัสดุที่แตกต่างกันไป แต่หากพิจารณาถึงการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในระดับกระทรวง ทบวง กรม สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นๆของรัฐ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคหรือในต่างประเทศ โดยปรกติแล้วจะตกอยู่ภายใต้ข้อบังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการหาพัสดุ พ.ศ. 2535 แต่อย่างไรก็ตามส่วนราชการอื่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ แม้จะมีระเบียบเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุที่ใช้บังคับเป็นของหน่วยงานของตนโดยเฉพาะแต่หากพิจารณาข้อระเบียบต่างๆเหล่านั้นแล้ว ก็พบว่าต่างก็ได้นำหลักการที่สำคัญในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 นำมาบัญญัติไว้เป็นส่วนใหญ่ เพื่อการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับประโยชน์สูงสุดในการจัดซื้อจัดจ้าง และประโยชน์นั้นจะตกถึงประชาชนในชุมชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

จากการศึกษา “ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี” เพื่อศึกษาขั้นตอนในทางปฏิบัติ จากการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดอุบลราชธานี พบว่า

5.1.1 ขั้นตอนทางปฏิบัติของการใช้กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 การจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและขั้นตอน ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ. 2552 และตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2535และแก้ไขเพิ่มเติม 2553

ในการจัดหาพัสดุมีขั้นตอนมีขั้นตอนดังนี้ 1) การเตรียมการจัดหา 2) การขอรับความเห็นชอบ 3) การให้ความเห็นชอบในการจัดหาพัสดุและการแต่งตั้งกรรมการ 4) การดำเนินการจัดหาพัสดุ 5) การขออนุมัติสั่งซื้อส่งจ่าย 6) การอนุมัติสั่งซื้อส่งจ่าย 7) การจัดทำสัญญา 8) การดำเนินการตามสัญญา 9. การตรวจรับ 10. การดำเนินการเบิกจ่าย ซึ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งได้ปฏิบัติตามขั้นตอนตามระเบียบ

ในที่นี้จะกล่าวแต่เฉพาะขั้นตอนการดำเนินการจัดหาพัสดุดังต่อไปนี้ 1) การเตรียมการจัดหา พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2552 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2552 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีปัญหาดังนี้ ระเบียบทั้งสามฉบับมีความเข้มงวดไม่ยืดหยุ่น การจัดทำเอกสารในการจัดซื้อจัดจ้างก็มากใช้ระยะเวลาในการทำเรื่องนาน เช่น การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์นั้น เป็นการตรากฎหมายลำดับสำรองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามประกาศของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเรื่องหลักเกณฑ์การซื้อหรือการจ้างโดยประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ที่กำหนดว่าผู้ค้าจะเสนอราคาที่ใดก็ได้ยกเว้นสำนักงานของตลาดกลาง ทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายเปิดโอกาสให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้นในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเป็นช่องทางให้ผู้ค้ามีการสมยอมการเสนอราคากัน ขึ้นง่าย ซึ่งปัญหาในรูปแบบดังกล่าวเป็น ปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบของการจัดซื้อจัดจ้าง และเป็นช่องทางที่ทำให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ใช้เป็นช่องทางตามระเบียบที่กำหนดไว้ อย่างผิดวิธีและผิดวัตถุประสงค์ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและผู้อื่น เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งฝ่ายราชการและข้าราชการการเมือง มีบทบาทที่เหมาะสมแล้วสำหรับเจ้าพนักงานของรัฐ จะเห็นได้ว่าขั้นตอนทางปฏิบัติของการใช้กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี จะต้องปฏิบัติตามระเบียบทั้งสามระเบียบ

5.1.2 ปัญหาและอุปสรรคจากการจัดซื้อจัดจ้าง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี ในด้านกฎระเบียบหรือข้อกฎหมายที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกระบวนการ และปัญหาด้านบุคคล

5.1.2.1 ด้านกฎระเบียบหรือข้อกฎหมายที่ต้องปฏิบัติ

1) ปัญหาการกำหนดคุณสมบัติ เพื่อการคัดเลือกให้เป็นผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้น ในการจัดซื้อจัดจ้าง การกำหนดคุณสมบัติเพื่อคัดเลือกเป็นผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องทำรายงานเสนอ ขออนุมัติจากผู้บริหารท้องถิ่นโดยมีรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับเหตุผลและความ

จำเป็นที่จะต้องทำการคัดเลือกผู้ที่มี คุณสมบัติเบื้องต้น ประเภทวงเงิน และรายละเอียดของพัสดุหรืองานที่จะต้องจัดซื้อจัดจ้าง คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือก ซึ่งเป็นเกณฑ์ความต้องการขั้นต่ำ เช่น ประสบการณ์และผลงานที่ผ่านมา เครื่องมือ ฐานะทางการเงิน และหลักเกณฑ์ในการพิจารณา คัดเลือก เป็นต้น เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นให้ความเห็นชอบแล้วเจ้าหน้าที่พัสดุก็จะประกาศเชิญชวนให้เอกชนหรือบุคคลที่มีคุณสมบัติเบื้องต้นตามที่กำหนดไว้ได้ยื่นข้อเสนอ โดยมีคณะกรรมการพิจารณา คัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเบื้องต้น ที่ผู้บริหารท้องถิ่นได้แต่งตั้งขึ้นเป็นผู้พิจารณาแล้วนำเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อพิจารณาประกาศรายชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการจัดซื้อจัดจ้างต่อไป ซึ่งจะมีเพียงผู้ที่ ได้รับการประกาศรายชื่อดังกล่าวเท่านั้นที่จะมีสิทธิร่วมแข่งขันในการเสนอราคา

2) ปัญหาในการแต่งตั้งคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้าง หลักการที่สำคัญของการจัดซื้อจัดจ้างประการหนึ่งคือหลักความโปร่งใสและเปิดเผยซึ่งเรียกร้องให้การดำเนินการในการจัดซื้อจัดจ้างในทุกขั้นตอน จะต้องเป็นไปอย่างโปร่งใสและเปิดเผย เพื่อให้ประชาชนได้ทราบข้อมูล และมีโอกาสเข้าร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างอย่างเท่าเทียมกันและเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบความถูกต้องจากภาคประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานนั้น ซึ่งหลักการดังกล่าวทำให้ การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องมีการเผยแพร่ข่าวสารให้ประชาชนได้รับรู้รวมถึงการเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้อย่างเต็มที่ ซึ่งตัวอย่างของหลักความโปร่งใสและเปิดเผยที่ปรากฏอยู่ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุ เช่น การกำหนดให้ต้องมี การประกาศข่าว การสอบราคาหรือประกวดราคา รวมถึงการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างผ่านระบบคณะกรรมการ ที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละครั้ง เป็นต้น

3) ปัญหาจากการกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ ใน กระบวนการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ โดยวิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า ด้วยการพัสดุ ด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ได้กำหนดวิธีการการจัดซื้อจัดจ้างไว้ในกรณี วงเงินงบประมาณเกิน 2,000,000 บาท ซึ่งในการดำเนินการนั้นจะมีขั้นตอนที่เป็นปัญหาอยู่ สองประการ ดังนี้ ประการแรกการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (ยุทธนา ปาลบุตร, 2554:51) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากการตรากฎหมายสำรองโดยข้อ6(6)ของ ประกาศกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อหรือการจ้างโดยประมูลด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ ที่กำหนดว่า ผู้ค้าจะเสนอราคาที่ใดก็ได้ยกเว้นสำนักงานตลาดกลาง ก่อให้เกิดปัญหาตรงที่ผู้ค้าจะไปดำเนินการเสนอราคาที่สำนักงานของตนเอง เป็นการกระทำที่ไม่เปิดเผยอาจก่อให้เกิดการกระทำที่มีเจตนาทุจริตได้ ประการที่สอง มีระยะเวลาในการดำเนินการนาน ขั้นตอนในการจัดหาหลายขั้นตอน ซับซ้อน เอกสารมาก แนวทางปฏิบัติไม่ชัดเจนและมีช่องว่างที่ก่อให้เกิดการทุจริต คือการสมยอมราคากันหรือการฮั้วประมูล และยากต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่พัสดุขาดความรู้ความเข้าใจวิธีการประมูลทางอิเล็กทรอนิกส์และไม่สามารถแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานเฉพาะหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) ปัญหาจากการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง ในการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง เป็นการลดวงเงินที่ซื้อหรือจ้างในคราวเดียวกันออกเป็นหลายครั้งโดยไม่เกิดผลและความจำเป็น และมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงเพื่อแบ่งวงเงินให้ลดลงทั้งนี้เพื่อเปลี่ยนวิธีในการจัดหาพัสดุให้กับผู้มีอำนาจในการสั่งซื้อหรือการสั่งจ้าง เมื่อพิจารณาถึงกฎเกณฑ์ในการจัดซื้อจัดจ้าง จะพบว่าการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละวิธีจะมีหลักเกณฑ์และ

ขั้นตอนที่แตกต่างกันออกไปตามวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้าง รวมไปถึงการสร้างความปลอดภัยในการดำเนินการและการป้องกันการทุจริตในอีกทางหนึ่ง สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างแบบแบ่งซื้อแบ่งจ้างนี้ ผู้วิจัยพบว่าการแบ่งซื้อแบ่งจ้างที่เกิดขึ้นอาจเป็นไปได้ใน 2 กรณี คือ การแบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยเจตนาเพื่อการทุจริต และการแบ่งซื้อแบ่งจ้างเพื่อให้เกิดความสะดกในการดำเนินการในการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งหากมีการพิจารณาตามกฎหมายแล้วทั้งสองกรณีก็ล้วนแล้วแต่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น เพียงแต่มีความแตกต่างกันตรงเจตนาในการทุจริตเท่านั้น ดังนั้นในการพิจารณาถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาการแบ่งซื้อแบ่งจ้างดังกล่าว จำเป็นต้องดูถึง เป้าหมายในการป้องกันการทุจริตและเป้าหมายด้านความมีประสิทธิภาพในการดำเนินการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหากมีการกำหนดให้มีขั้นตอนหรือวิธีการในการจัดซื้อจัดจ้างที่หละหลวมเกินไป ก็อาจจะเกิดการแสวงหาหนทางในการทุจริตได้ง่าย แต่หากกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการในการจัดซื้อจัดจ้างที่ซับซ้อนมากเกินไปก็อาจทำให้การดำเนินการกิจเป็นไปอย่างล่าช้า

5) ปัญหาจากการกำหนดราคากลาง ก่อนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละครั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐบาลประเภทหนึ่ง หากจะทำการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อหาผู้มารับจ้างมาทำงานตามโครงการที่ได้วางแผนไว้จะต้องมีการกำหนดราคากลาง เช่น โครงการงานก่อสร้าง ซึ่งการกำหนดราคากลางดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทาง สำหรับผู้ที่ทำหน้าที่ในการคำนวณราคากลางได้แก่ คณะกรรมการกำหนดราคากลางที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งขึ้นประกอบด้วย ประธาน ซึ่งเป็นข้าราชการหรือเทียบเท่าโดยการแต่งตั้งจะต้องคำนึงถึงลักษณะงาน หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นสำคัญ 1 คน และกรรมการอีกอย่างน้อย 2 คน ควรเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการประมาณการรวมเป็นกรรมการด้วย สำหรับการคำนวณราคากลางนั้นจะต้องกำหนดราคากลางตามรายการวัสดุสิ่งก่อสร้างที่กรมการค้าภายในหรือสำนักงานพาณิชย์จังหวัดเป็นผู้กำหนดไว้ รวมถึงดำเนินการตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการและระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

จากปัญหาด้านกฎระเบียบหรือข้อกฎหมายที่ต้องปฏิบัติ การดำเนินการทุกอย่างจะต้องได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่าย เพื่อให้การดำเนินงานไปได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยมีผู้มีความรู้ความสามารถและความชำนาญ

5.1.2.2 ปัญหาในทางปฏิบัติจากบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง

1) ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างมีความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างไม่ชัดเจน และไม่ได้มีการศึกษาในรายละเอียดของกฎหมายให้ชัดเจนมากเท่าที่ควร

2) ปัญหาการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ มีขั้นตอนหลายขั้นตอนและใช้เวลานานทำให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการล่าช้า

3) ปัญหาจากการที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง ไม่ดำเนินการกำหนดรูปแบบการก่อสร้างไว้มาก่อนและรูปแบบในการก่อสร้างไม่ได้รับการปรับปรุง ให้สอดคล้องกับราคาการก่อสร้างในปัจจุบัน

4) ปัญหาจากการที่เจ้าหน้าที่แก้ไขคุณลักษณะครุภัณฑ์ แบบแปลน หรือเปลี่ยนแปลงรายการเพื่อให้เหมาะสมกับการใช้งานในปัจจุบันและวงเงินที่ได้รับ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ทันที

5) การกำหนดลักษณะความผิดและบทลงโทษในกฎหมาย พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มีบทลงโทษที่รุนแรงสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ไม่มีบทลงโทษที่รุนแรงสำหรับข้าราชการการเมือง และผู้รับเหมาทำให้สามารถหลบเลี่ยงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างได้

5.1.3 แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น จากการจัดซื้อจัดจ้างในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี ในที่นี้ขอเสนอเป็น 2 ทาง ดังนี้

5.1.3.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านกฎระเบียบหรือข้อกฎหมายที่ต้องปฏิบัติ

1) ปัญหาการกำหนดคุณสมบัติเพื่อการคัดเลือกให้เป็นผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการจัดซื้อจัดจ้าง แนวทางแก้ไขและการปรับตัว ดังต่อไปนี้ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาที่ทำการกำหนดคุณสมบัติกีดกันเอกชนบางราย จึงควรนำระบบคณะกรรมการมาใช้ในการกำหนดรายละเอียดพัสดุ และกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นในการจัดซื้อจัดจ้าง แต่เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความล่าช้าต่อการบริหารราชการจึงควรนำระบบคณะกรรมการมาใช้เฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินสูง เช่น วงเงินสองล้านบาทขึ้นไปโดยองค์ประกอบของคณะกรรมการควรประกอบด้วย ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในด้านวิศวกรรมหรือด้านช่างรวมอยู่ด้วย เพื่อป้องกันการทุจริตจากการใช้ดุลพินิจในการกำหนดคุณสมบัติโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่

2) ปัญหาในการแต่งตั้งคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้าง แนวทางแก้ไขและการปรับตัว ดังต่อไปนี้ ในการแต่งตั้งคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้าง ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอย่างน้อยสองคนที่ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือข้าราชการอื่น และในกรณีจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารจะแต่งตั้งบุคคลอื่นอีกไม่เกินสองคนเป็นกรรมการร่วมด้วยก็ได้ โดยคำนึงถึงลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้ง ซึ่งหลายๆคนไม่ยอมรับร่วมเป็นคณะกรรมการ ด้วยไม่รู้กฎหมายหากมีอะไรผิดพลาดแล้วต้องมาร่วมรับผิดชอบด้วย ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรมีมาตรการในการให้ความรู้และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ในการเป็นกรรมการ เพื่อที่คณะกรรมการจะได้ปฏิบัติหน้าที่ได้ถูกต้องและผิดพลาดน้อยที่สุด สำหรับประชาชนเพื่อให้ความรู้ถึงระเบียบของทางราชการควรจัดทำคู่มือให้เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ประชาชน ซึ่งจะเป็นการตรวจสอบโดยประชาชนเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ในการนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

3) ปัญหาจากการกระบวนกร การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ แนวทางแก้ไขและการปรับตัว ดังนี้ ควรมีคู่มือในการศึกษาการปฏิบัติงานแต่ละขั้นตอนอย่าละเอียดและชัดเจน ลดระยะเวลาและขั้นตอนในการจัดหาพัสดุ เพื่อการได้มาซึ่งพัสดุที่รวดเร็ว กรมบัญชีกลางควรจัดอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความเข้าใจในการจัดหาพัสดุ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ทุกปี เพราะมีการเข้าออกของเจ้าหน้าที่บ่อย คนมาใหม่จะได้มีความรู้ความเข้าใจในการทำงาน ลดขั้นตอน

การปฏิบัติงานและเอกสารการประมูล ออกกฎระเบียบที่สามารถลดปัญหาการฮั้วการประมูลให้ชัดเจน และปฏิบัติได้จริง ควรใช้คอมพิวเตอร์ที่มีความเร็วสูงและควรมีระบบการจัดเก็บข้อมูล เพื่อป้องกันการเครื่อง Error

4) ปัญหาจากการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง แนวทางแก้ไขและการปรับตัว ดังนี้ต่อไป ในการแบ่งซื้อแบ่งจ้างที่เป็นปัญหาคือการลดวงเงินลงแบ่งออกเป็นหลายครั้งโดยไม่มีเหตุผลและความจำเป็นและมีเจตนาหลีกเลี่ยง เพื่อเปลี่ยนวิธีจัดหาพัสดุให้กับผู้มีอำนาจสั่งซื้อ เพราะวิธีตกลงราคา วิธีสอบราคา วิธีประกวดราคา ที่ใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละครั้งจะใช้เกณฑ์ทางด้านวงเงินเป็นตัวกำหนด สำหรับสาเหตุในการแบ่งซื้อแบ่งจ้างที่ผู้วิจัยพบ อาจแบ่งได้สองกรณี คือ การแบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยเจตนาเพื่อทำการทุจริต และการแบ่งซื้อแบ่งจ้างเพื่อให้เกิดความสะดวกในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งหากพิจารณาตามกฎหมายแล้ว ทั้งสองกรณีก็เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งสองกรณี เพียงแต่มีความแตกต่างกันตรงเจตนาในการทุจริตเท่านั้น ดังนั้นในการพิจารณาถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง จำเป็นต้องชั่งน้ำหนักระหว่างเป้าหมายในการป้องกันการทุจริตและเป้าหมายในด้านความมีประสิทธิภาพของการดำเนินการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหากมีการกำหนดให้มีขั้นตอนหรือวิธีการ ในการจัดซื้อจัดจ้างที่หละหลวมเกินไปอาจทำให้เกิดการทุจริตได้ง่าย แต่หากมีขั้นตอนมากและซับซ้อนจนเกินไปก็จะทำให้การกิจล่าช้าได้

5) ปัญหาจากการกำหนดราคากลาง แนวทางแก้ไขและการปรับตัว ปัญหาจากการกำหนดราคากลางที่ผู้วิจัยได้พบมีอยู่สองปัญหา ปัญหาแรกเป็นปัญหาในทางปฏิบัติคือ การกำหนดรายการวัสดุและการแจ้งรายการวัสดุไม่ครอบคลุมทุกรายการ และบางรายการมีราคาไม่เป็นปัจจุบัน ส่วนปัญหาประการที่สอง คือ ความไม่โปร่งใสในการประกาศราคากลาง การแก้ไขประการแรกต้องให้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในด้านการคำนวณราคากลาง และมีความละเอียดรอบคอบ และมีคณะทำงานตรวจทานงาน ประการที่สอง แนวทางแก้ไข คือ เสนอให้มีองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการที่มีตัวแทนผู้ประกอบการค้าวัสดุและวิศวกรทำหน้าที่ในการกำหนดราคามาตรฐานของราคาวัสดุในพื้นที่ให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น ให้ครอบคลุมรายการที่กรมการค้าภายในหรือสำนักงานพาณิชย์จังหวัดไม่ได้กำหนดไว้ เพื่อให้การกำหนดราคากลางตรงตามความเป็นจริงมากที่สุด เป็นการป้องกันการกำหนดราคาเกินจริง อันจะนำมาซึ่งปัญหาการทุจริตได้ และให้หน่วยงานของรัฐทำการประกาศราคากลางและรายละเอียดการคำนวณราคากลาง ในระบบข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้ประชาชนและผู้สนใจได้ทราบ และมีโอกาสในการตรวจสอบการกำหนดราคากลางของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 1037 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

5.1.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านบุคคล ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) คัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาทำงานด้านพัสดุ เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ให้เป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถในการใช้เทคโนโลยีเกี่ยวกับการใช้คอมพิวเตอร์

2) ให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง แก่เจ้าหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดจ้างโดยการอบรมเกี่ยวกับด้านกฎระเบียบหรือข้อบังคับในการจัดซื้อจัดจ้าง ในองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น ให้เจ้าหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้องมีความรู้ในด้านกฎระเบียบของข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องการจัดซื้อจัดจ้างและการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอย่างต่อเนื่อง

3) มีบทลงโทษผู้กระทำความผิด ที่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้รับเหมา เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ควรเพิ่มบทลงโทษให้กับผู้รับเหมา ที่ไม่สามารถส่งมอบงานให้เสร็จทันตามกำหนดเวลาหรือทำงานได้ต่ำกว่ามาตรฐาน และควรให้มีการอบรมหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

4) ให้มีการเปิดการประมูลเสนอราคาที่มีความเป็นสาธารณะมากขึ้น เช่น มีตัวแทนสื่อมวลชน ตัวแทนประชาชน สถาบันราชการอื่น ๆ ที่เป็นอิสระและให้ประชาชนสามารถเข้ามาตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

5) ให้มีการประมวลผลข้อมูลที่ได้รับของแต่ละฝ่ายเพื่อเป็นการปรับปรุงภาพการตรวจสอบให้สอดคล้องกับวิธีการทุจริตที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน หรือมีเพียงกฎระเบียบเดียวที่ใช้ร่วมกันทั่วประเทศ

5.2 การอภิปรายผล

จากการศึกษาปัญหาและอุปสรรคการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี ในด้านกฎระเบียบหรือข้อกำหนดที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกระบวนการและปัญหาด้านบุคคล ผู้วิจัยพบว่า ในด้านของกฎระเบียบข้อบังคับของกฎหมายในการจัดซื้อจัดจ้างมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ เพราะกฎระเบียบหรือข้อบังคับของกฎหมายในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีข้อกำหนดมากมายที่ต้องปฏิบัติตาม มีความซับซ้อน ระเบียบข้อบังคับมีความเข้มงวดไม่ยืดหยุ่น ขั้นตอนในการปฏิบัติงานกระทำได้อย่างยากและเกิดเป็นช่องทางทำให้เกิดการทุจริตได้ง่าย ซึ่งสอดคล้องกับ รัฐพงศ์ โภคะสุวรรณ (2550) ที่พบว่าส่วนราชการต่าง ๆ ที่ต้องดำเนินการในการจัดซื้อจัดจ้าง จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 แล้วแต่กรณี แต่เมื่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับ ได้ใช้บังคับไปได้ระยะหนึ่งได้เกิดปัญหาและอุปสรรคตามมา ซึ่งมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งบางครั้งจะเป็นการกระทำด้วยเจตนาดี หรือกระทำด้วยความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวก็ตาม แต่ทั้งสองประการก็เป็นปัญหาการกระทำที่ผิดกฎระเบียบของข้อกำหนดจากระเบียบข้อบังคับของกฎหมายทำให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาในการคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเบื้องต้นซึ่งเป็นเกณฑ์ความต้องการขั้นต่ำ เช่น ประสบการณ์และผลงานที่ผ่านมา เครื่องมือ ฐานะทางการเงิน ที่ส่วนมากจะได้รับการคัดเลือกเฉพาะคู่สัญญาเดิมๆ เอกชนรายใหม่ๆไม่มีโอกาสได้รับคัดเลือก ปัญหาการแต่งตั้งคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้างตามกฎหมายแล้ว ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน แต่ในทางปฏิบัติจริงไม่มีบุคลากรที่มีความสามารถเฉพาะด้าน ต้องเอาเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีความรู้ความชำนาญมาเป็นคณะกรรมการทำให้หน่วยงานเสียประโยชน์ในการเลือกพัสดุ ซึ่งบางครั้งได้พัสดุที่มีราคาแพงและไม่ตรงกับความต้องการของหน่วยงาน ขั้นตอนที่เป็นปัญหาที่เกิดจากการแบ่งซื้อแบ่งจ้างในคราวเดียวกันออกเป็นหลายครั้งเป็นโดยไม่มีความจำเป็น เป็นเจตนาที่จะแบ่งวงเงินให้ลดลงเพื่อที่จะเปลี่ยนวิธีการจัดหา

พัสดุ ก็เป็นช่องว่างของกฎระเบียบที่เป็นปัญหาก่อให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์จากหน่วยงาน และปัญหาที่เกิดจากการกำหนดราคากลางที่เป็นปัญหาคือราคากลางกับราคาพัสดุ ในปัจจุบันมีราคาไม่ตรงกัน ในบางครั้งราคาพัสดุที่ต้องการก็ไม่มีในราคากลาง ปัญหาจากจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ ที่มีขั้นตอนหลายขั้นตอน เอกสารมากและมีความยุ่งยากในการลงระบบ ไม่ชัดเจน ในแนวทางปฏิบัติ ซึ่ง สอดคล้องกับ นภาพร บุญสร้าง (2549) ที่ได้ศึกษา เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ พบว่า เจ้าหน้าที่พัสดุประสบปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ ได้แก่ หลักเกณฑ์ แนวทาง ขั้นตอนวิธีการปฏิบัติตามระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งสอดคล้องกับ สมบูรณ์ เล็กเจริญ (2557: 28) ที่ได้ศึกษา เรื่อง ปัญหาในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ กรณีกลุ่มการงานการพัสดุและการจัดซื้อ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ ที่ต้องดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553 และมติกรมที่เกี่ยวข้องมีปัญหาหลายประการ ได้แก่ ความไม่ชัดเจนของขั้นตอน ระยะเวลาในการดำเนินการ ความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนการปฏิบัติด้านการจัดหาพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ และยุทธนา ปาลบุตร (2554: 51) ก็พบว่าการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ ที่มีวงเงินเกินสิบล้านบาทจะต้องหาบุคคลภายนอกมาร่วมเป็นคณะกรรมการ ในการจัดซื้อจัดจ้างด้วยซึ่งเป็นเรื่องยาก เป็นปัญหามากสำหรับเจ้าหน้าที่ และวิธีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นกฎหมายสำรอง ข้อ 6(6) ของประกาศกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เรื่องหลักเกณฑ์ การซื้อหรือการจ้างโดยประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ที่กำหนดว่า ผู้ค้าจะเสนอราคาที่ใดก็ได้ ยกเว้นสำนักงานตลาดกลาง ซึ่งการบัญญัติเช่นนี้เป็นช่องว่างทางกฎหมายอาจก่อให้เกิดปัญหาการสมยอมราคากันได้ และด้านปัญหาด้านบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง พบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและผู้ที่เกี่ยวข้องมีความรู้เรื่อง ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างยังไม่ชัดเจน เพราะจากการสัมภาษณ์จะเห็นได้ว่าผู้ปฏิบัติงานเรียนมาไม่ตรงสายงานที่ต้องปฏิบัติ และไม่ได้ศึกษาในรายละเอียดของกฎระเบียบของการจัดซื้อจัดจ้างจึงทำให้เกิดปัญหา ปัญหาจากการดำเนินการการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ ที่มีหลายขั้นตอนมีเอกสารมาก แนวทางปฏิบัติไม่ชัดเจน ปัญหาจากการที่เจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการกำหนดรูปแบบการก่อสร้างไว้ก่อน และรูปในการก่อสร้างไม่ได้ รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับราคาการก่อสร้างในปัจจุบัน ปัญหาจากการที่เจ้าหน้าที่แก้ไข คุณสมบัติของครุภัณฑ์ แบบแปลน หรือเปลี่ยนแปลงรายการให้เหมาะสมกับการใช้งานในปัจจุบัน และวงเงินที่ได้รับ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ทันที ปัญหาจากการกำหนดลักษณะความผิดและบทลงโทษในกฎหมาย พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มีบทลงโทษที่รุนแรงสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ไม่มีบทลงโทษกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง ทำให้สามารถหลบเลี่ยงกฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างไปได้

จะเห็นได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดอุบลราชธานี ในด้านของกฎระเบียบหรือข้อกำหนดที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกระบวนการ และปัญหาด้านบุคคลผู้ปฏิบัติงานมีหลากหลายปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไข นำมาพัฒนาการทำงานด้านกฎระเบียบหรือข้อกำหนด การจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

ให้ประชาชนได้รับประโยชน์และให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นมีผู้ที่ศึกษาอยู่หลายท่านได้แสดงความคิดเห็นไว้ จากผลการศึกษาของ นภาพร บุญสร้าง (2549) ที่ศึกษา เรื่องปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ พบว่า เจ้าหน้าที่พัสดุประสบปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ ได้แก่ หลักเกณฑ์ แนวทาง ขั้นตอนวิธีการปฏิบัติตามระบบการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์พอสมควร และหากไม่ได้รับการปรับปรุงหรือแก้ไข อาจส่งผลให้การปฏิบัติงานต้องล่าช้าหรือไม่เป็นไปตามแผนการดำเนินงานได้ โดยปัจจัยสำคัญที่มีความสัมพันธ์กับปัญหาและอุปสรรค ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์นั้น ได้แก่ ความพร้อมของหน่วยงานด้านระบบสารสนเทศ ซึ่งควรนำมาเป็นแนวทางในการจัดทำข้อเสนอแนะในการดำเนินการและเพื่อให้หน่วยงานต่างๆ สามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุตามวัตถุประสงค์ตามนโยบายของรัฐ และรัฐพงศ์ โภคะสุวรรณ (2550) ที่ศึกษาเรื่อง ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการในประเทศไทย พบว่า การจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทย จะตั้งอยู่บนพื้นฐานและหลักการสำคัญ คือการเปิดโอกาสให้เอกชนหรือบุคคลทั่วไป ที่สนใจสามารถเข้ามาเป็นคู่สัญญากับส่วนราชการ โดยการเสนอราคาแข่งขันได้อย่างเท่าเทียมกันและเป็นธรรม มีขั้นตอนและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวไปแล้วนั้น ดังนั้นจึงมีการเสนอแนะเพื่อการประกอบการพิจารณาปรับปรุง กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ และธวัช ชัยแก้ว (2550) ที่ศึกษาเรื่อง ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา คือ นักกฎหมาย นักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการประจำ และผู้รับเหมาก่อสร้าง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ช่วงปี พ.ศ. 2549 จำนวน 30 คน ผลการศึกษาพบว่า การบังคับใช้กฎหมาย พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นการปราบปรามและลงโทษผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐโดยทุจริต(ฮั้วประมูล) แต่พบว่ยังไม่มีการใด ๆ ที่จะสามารถป้องกันการฮั้วประมูลได้ จึงทำให้เกิดปัญหาในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การเจรจาหรือการตกลงกันก่อนการประมูลเพื่อให้เกิดการสมยอมราคากัน และอิทธิพลของนักการเมือง อิทธิพลของผู้รับเหมาและการพึ่งพาเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมีผลประโยชน์ช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งสอดคล้องกับ อังศุธร นามตรง (2550) ที่ศึกษาเรื่อง ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดอำนาจเจริญ 1) ศึกษาถึงสภาพปัญหาในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล 2) ศึกษากระบวนการขั้นตอนและกลไกต่าง ๆ อันเป็นช่องทางในการทุจริต คอร์รัปชัน ขององค์การบริหารส่วนตำบล 3) ศึกษาแนวทางดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ องค์การบริหารส่วนตำบลได้นำเอาหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลพร้อมทั้งยุทธศาสตร์การเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปรับปรุงรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับ สุทธิรัตน์ อ่อนเที่ยง (2544) ที่กล่าวถึงวิธีการคอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดจ้างในระบบราชการไทย สามารถจำแนกออกเป็นประเภทต่าง ๆ 6 ประเภท ได้แก่ หลีกเลียงหรือบิดเบือนระเบียบข้อบังคับ อาศัยอำนาจตำแหน่งหน้าที่ของตนแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ สมคบกับผู้เสนอราคาให้แก่ทางราชการสูงกว่าราคาที่แท้จริง ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ปลอมแปลงหรือกระทำ

การใดๆที่เป็นเท็จ เรียกรับผลประโยชน์จากผู้เสนอราคา หรือใช้เทคนิคหาผลประโยชน์จากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และจากผลการศึกษาของ นิพนธ์ ศุกลักษณ์ (2546) ที่พบว่า พฤติกรรมที่เข้าข่ายการฮั้วประมูลประกอบไปด้วย การเสนอราคาเท่ากับหรือใกล้เคียงกับราคากลาง การจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ มีการเจรจาก่อนการประมูลเพื่อหาผู้รับเหมามีผู้จัดฮั้ว ทำหน้าที่เป็นคนกลางประสานผลประโยชน์ระหว่างผู้ซื้อฮั้วกับผู้รับฮั้ว องค์ประกอบที่สำคัญคือมีผู้จัดฮั้วและมีการกินฮั้วเกิดขึ้น ผลการฮั้วมี 2 แบบ คือ ฮั้วติดกับฮั้วแตก วิธีการฮั้วมีสามรูปแบบ คือ ฮั้วระหว่างผู้รับเหมาด้วยกัน ฮั้วกับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ ฮั้วกับนักการเมือง เจ้าหน้าที่ของทางราชการให้ความร่วมมือในการฮั้ว และปัจจัยที่นำไปสู่การฮั้วคือ อิทธิพลและการเมือง ผลกระทบที่เกิดจากการฮั้วกระทบต่อด้านเศรษฐกิจ ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายนอกระบบผลกระทบต่อด้านสังคมเป็นบ่อเกิดคอร์รัปชันตามมา ผลกระทบทางด้านการจัดการนำไปสู่องค์กรที่ไม่มีประสิทธิภาพ ผลกระทบทางด้านการเมืองสร้างความแตกแยกก่อให้เกิดวิธีการนอกกฎหมาย และมีกฎหมายที่บัญญัติให้การกระทำเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมอยู่ทั้งหมด 4 ฉบับ รวม 45 มาตรา (ศูนย์อำนวยการประสานงานเครือข่ายป้องกันการทุจริตแห่งชาติ, 2560) คือประมวลกฎหมายอาญามาตรา 147-166, 200-205 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 -11 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 4-13 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123 และจากความคิดเห็นดังกล่าวข้างต้นสอดคล้องกับผลการศึกษาของ บุญเลิศ ผลิตวานนท์ (2544) ที่พบว่า ประสิทธิภาพของการบังคับใช้ พ.ร.บ. นี้ประสบความสำเร็จพอสมควรโดยสิ้นเชิง โดยพบว่ายังมีการฮั้วการประมูลเพิ่มขึ้นหลังบังคับใช้ พ.ร.บ.แต่ก็มีแนวทางแก้ไขปัญหาคือ การกำหนดมาตรการการป้องกันการทุจริตโดยเพิ่มองค์กโรอิสระในการตรวจสอบทุกระดับชั้น เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง องค์กรทุกองค์กร ต้องตรวจสอบได้เสมอ นอกจากนี้การบริหารงานของรัฐควรใช้หลักธรรมาภิบาล คือ ความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพประสิทธิผล โดยวิธีดำเนินการเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาล คือ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีความโปร่งใส การมีสำนึกรับผิดชอบ หลักการสำคัญของธรรมาภิบาลตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2544 ถวิลวดี บุรีกุล (2549: 6) และสอดคล้องกับผลการศึกษาของบุญเลิศ ผลิตวานนท์ (2544) ที่ให้แนวทางแก้ไขปัญหาคือ การจัดตั้งองค์กรอิสระทำหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างทั่วประเทศ การปรับปรุงการบริหารงานบุคคลของรัฐให้มีอิสระจากการเมือง การบังคับใช้กฎหมายอย่างต่อเนื่องจริงจัง การประชาสัมพันธ์และอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ การกำกับดูแลโดยประชาสังคมและการใช้อินเตอร์เน็ตในการประกวดราคา และการสร้างจิตสำนึกในการต่อต้านการทุจริต แนวทางแก้ไขปัญหาคืออีกแนวทางหนึ่ง คือการใช้ระบบบริหารการจัดการบ้านเมืองที่ดี ถวิลวดี บุรีกุล (2549: 6) หรือ ธรรมาภิบาล (Good governance) เป็นหลักบริหารแนวใหม่เป็นหลักในการทำงาน 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนึกรับผิดชอบ หลักความโปร่งใสและหลักความคุ้มค่า ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อบริหารงานแล้วจะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด คือ ความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ โดยวิธีการดำเนินการเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาล คือ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีความโปร่งใส มีสำนึกรับผิดชอบหลักการสำคัญของธรรมาภิบาล อันจะส่งผลให้การกระทำผิดจากการทุจริตในหน่วยงานของรัฐลดลงและหมดไปจากสังคมไทย ผลการศึกษาของ

สุทธิรัตน์ อ่อนเที่ยง (2544) ได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันว่าควรมีการปรับปรุงระบบราชการ ควรมีมาตรการในการพัฒนาคนเสริมสร้างทัศนคติ ค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต เน้นการประชาสัมพันธ์ในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอย่างต่อเนื่อง และควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบต่าง ๆ ที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้เป็นช่องทางในการที่จะเกิดการทุจริตคอร์รัปชัน และใช้มาตรการทางกฎหมายและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการทุจริตอย่างเข้มงวด และผลการศึกษาของ นิพนธ์ ศุกลักษณ์ (2546) ได้เสนอวิธีการจัดการฮั้ว ด้านเศรษฐกิจให้จัดทำงบประมาณอย่างประหยัด ทำราคากลางอย่างถูกต้อง ด้านสังคมสร้างจริยธรรมและปลูกจิตสำนึกและใช้กฎหมายในการส่งเสริมคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล ด้านการบริหารจัดการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างอย่างโปร่งใสและใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ ด้านการเมืองตัดรากตัดโคนระบบอุปถัมภ์ มาเป็นแนวทางการแก้ไข เพื่อมิให้นำไปสู่การคอร์รัปชันที่จะเกิดขึ้น และผลการศึกษาของธวัช ชัยแก้ว (2550) พบว่าการฮั้วประมูลหรือการสมยอมราคา กระทำได้ได้โดยไม่เผยแพร่เอกสารประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง มีการฮั้วการซื้อขายเอกสารการประมูล มีการกีดกันหรือข่มขู่ไม่ให้ผู้รับเหมารายอื่นมาขอหรือซื้อเอกสารการประมูลและมีการตกลงสมยอมราคาที่มีผลประโยชน์ตอบแทน ในด้านกระบวนการยื่นซองที่ไม่โปร่งใส กระทำการโดยการใช้อิทธิพลข่มขู่หรือการขัดขวางการเสนอราคาของผู้รับเหมารายอื่น และผลการศึกษาของ อัจจิมา ฉัตรแก้ว (2555) พบว่า การแก้ไขปัญหในการทุจริตนอกจากปัจจัยด้านกฎหมายที่จะนำมาใช้ในการกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ และกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐแล้วยังต้องอาศัยปัจจัยทางทัศนคติ และพฤติกรรมของคนทั้งในแง่ของประชาชนที่อยู่ภายใต้กฎหมายและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายด้วย เพราะหากคนไม่เคารพกฎหมายพยายามหลีกเลี่ยงหรือทำผิดกฎหมาย ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน หรือไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนอย่างถูกต้องแล้วนั้น มาตรการต่าง ๆ ที่ปรากฏในกฎหมายเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็คงไม่บรรลุวัตถุประสงค์

การที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างได้ผลนั้น ต้องได้รับความร่วมมือจากทุกคนหรือทุกภาคส่วนในสังคมและในการแก้ไขปัญหามาตรการในการป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตเกิดขึ้นเป็นอันดับแรก ซึ่งควรเริ่มจากการปลูกฝังค่านิยมของคนในสังคมในการต่อต้านการทุจริตทุกรูปแบบ และการสร้างจิตสำนึกในการคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว ควบคู่กับการให้ความรู้ในเรื่องบทบาทหน้าที่ของพลเมืองของรัฐ รวมถึงวิธีการในการใช้สิทธิต่างๆตามกฎหมายไปพร้อมๆกัน และอีกแนวทางหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหาดังนี้

(1) หลักนิติธรรม ควรมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในหน่วยราชการ เพื่อให้มีการเอาผิดกับผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง

(2) หลักคุณธรรม ควรส่งเสริมและสร้างจิตสำนึก ค่านิยม และจรรยาบรรณในการทำงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ปราศจากคอร์รัปชันการฉ้อราษฎร์บังหลวง การทำลายหรือการละเมิดจริยธรรม

(3) หลักการมีส่วนร่วม ควรให้องค์กรอิสระและประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐทุกขั้นตอน

(4) หลักสำนักรับผิดชอบ ควรสร้างความรู้สึกรู้สึกในการเป็นเจ้าของและสร้างความพร้อมในการตรวจสอบจากหน่วยงานอื่นได้ตลอดเวลา มีการติดตามและประเมินผลการทำงาน

(5) หลักความโปร่งใส ในกระบวนการทุกขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้าง ควรมีความโปร่งใสและมีการเปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมาและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนได้ทราบ

(6) หลักความคุ้มค่า ในการดำเนินงานตามขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง ขั้นตอนออกแบบ การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะ (spec) ควรมีการสำรวจและออกแบบให้ตรงกับความต้องการใช้งานอย่างแท้จริง กำหนดมาตรฐานสินค้าให้เป็นมาตรฐานเดียวกันสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งในการตรวจสอบแต่ละครั้งควรเปิดเผยให้สาธารณชนได้ทราบ ด้านการประมาณราคากลาง ควรมีการกำหนดราคากลางที่เป็นจริงและเป็นธรรม เหมาะสม ไว้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อลดปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ การกำหนดคุณสมบัติของผู้แข่งขัน ควรยึดหลักการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม การกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาแต่ละรายได้อย่างเหมาะสมในแต่ละระดับ และขึ้นทะเบียนผู้มีสิทธิเสนอราคา การซื้อขายเอกสารการจัดซื้อจัดจ้าง ควรสร้างความหลากหลายในช่องทางของการขายหรือรับซื้อเอกสาร เช่น e-mail อินเทอร์เน็ต ทางไปรษณีย์ เป็นต้น และควรมีการกำหนดให้มีการยื่นซองมากกว่าหนึ่งแห่ง เพื่อความปลอดภัยผู้เสนอราคา ทั้งนี้ก่อให้เกิดความสามารถในการแข่งขันกันอย่างเสรีและคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมด้วย

ดังนั้นในการที่จะป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างได้ผลนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกคน และทุกภาคส่วนในสังคมไทยในการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่อย่างยาวนาน ดังนั้นควรให้ความสำคัญไปที่มาตรการในเชิงการป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตเกิดขึ้น ปัจจัยที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง คือ คน ในสังคม หากคนในสังคมไม่เห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าวและไม่เปลี่ยนแปลงค่านิยม แนวคิดและทัศนคติเดิมๆของตนแล้วการแก้ไขปัญหาก็จะไม่เกิดขึ้น ดังนั้น เป็นอันดับแรกควรเริ่มจากการปลูกฝังค่านิยมของคนในสังคมในการต่อต้านการทุจริตทุกรูปแบบ และสร้างจิตสำนึกในการคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน ควบคู่ไปกับการให้ความรู้ในบทบาทหน้าที่ของพลเมืองของรัฐในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) ซึ่งเป็นตัวแบบที่เน้นการมีส่วนร่วมในองค์กรโดยมีฐานคติที่ว่า การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานที่เป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จได้มีตัวแปร ซึ่งประกอบด้วย การตั้งใจ ภาวะผู้นำ ความผูกพัน และการยอมรับของสมาชิกในองค์กร ตลอดจนถึงวิธีการในการใช้สิทธิต่างๆตามกฎหมายไปพร้อมกัน

ผู้วิจัยเห็นว่าข้าราชการประจำหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง และผู้ที่เข้าประมูลงาน ควรศึกษาระเบียบพัสดุว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง และศึกษาระเบียบและการใช้กฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยของรัฐ พ.ศ. 2542 เพื่อทำความเข้าใจให้มากยิ่งขึ้น เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การให้ความรู้โดยการประชาสัมพันธ์หรือให้การอบรมโดยตรงแก่ผู้ที่สนใจจะเข้าร่วมประมูล คงจะช่วยแก้ไขปัญหการทุจริตและคอร์รัปชันในภาครัฐได้

จากการศึกษาที่ได้นำเสนอมาทั้งหมดจนถึงบทสรุปและข้อเสนอแนะนี้ เป็นการศึกษาผ่านมุมมองในแง่ของ ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านกฎระเบียบข้อบังคับของกฎหมายและด้านบุคคล จากการศึกษาสามารถตอบคำถามเกี่ยวกับการใช้กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งจากการศึกษาได้นำเสนอถึงปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ได้เสนอมาในข้างต้น

5.3 ข้อเสนอแนะในทัศนะของผู้วิจัย

หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ ควรบัญญัติอยู่ในกฎหมายรูปแบบพระราชบัญญัติหรือรูปแบบของประมวลกฎหมาย ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพราะจะทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง หรือกำหนดยกเว้นไม่ให้นำบทบัญญัติบางเรื่องมาบังคับใช้กับการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการบางประเภท หรือบางกรณีได้โดยง่าย

เอกสารอ้างอิง

เอกสารอ้างอิง

- โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.
- ชำนาญ ปริบาล. ปัญหาในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ทุจริต: ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2546.
- ถวิลวดี บุรีกุล. “มาร่วมกันสร้าง วัฒนธรรมธรรมาภิบาลกันเถอะ”, มติชนรายวัน. 29 กุมภาพันธ์, 2546.
- _____. รายงานวิจัยจับชีพจรประเทศไทย: ตัวชี้วัดประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2549.
- ธวัช ชัยแก้ว. ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่. การค้นคว้าอิสระปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2550.
- ธเนศวร เจริญเมือง. การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น: อีกมิติหนึ่งของอารยธรรมโลก. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2553.
- นภาพร บุญสร้าง. ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2549.
- นิพนธ์ ศุภลักษณ์. พฤติกรรมการฮั้วในการจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2546.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “ทิศทางการวิจัยทางนิติศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศ”, วารสารวิธีวิทยาการวิจัย. 16(1): 1-24; มกราคม - มีนาคม, 2546.
- บุญเลิศ ผลิตวานนท์. ประเมินผลพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดที่เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยบูรพา, 2544.
- บุปผา อัครพิมาน. การพัสดุและสัญญาทางการปกครองตามระบบกฎหมายไทย”ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2547.
- พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 24 ก. หน้า 13. 24 กุมภาพันธ์, 2560.
- พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดที่เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 ตอนที่ 120 ก. หน้า 1. 29 พฤศจิกายน, 2542.
- ยุทธนา ปาลบุตร. “ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, วารสารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา. 1(2): 50-61; กรกฎาคม-ธันวาคม, 2554.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 123 ตอนพิเศษ 15 ง. หน้า 6-11. 31 มกราคม, 2549.

เอกสารอ้างอิง (ต่อ)

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินโครงการลงทุนพิเศษของรัฐเพื่อการพัฒนาประเทศ พ.ศ. 2549. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 123 ตอนพิเศษ 17 ง. หน้า 7-16. 2 กุมภาพันธ์, 2549.
- ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร, 2525.
- รัฐพงศ์ โกตะสุวรรณ. ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- วรเดช จันทรศร. การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย. กรุงเทพฯ: มูลนิธิ 30 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2549.
- วันจันทร์ จันทรโคตร. ปัญหาและอุปสรรคการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอขลุง จังหวัดนนทบุรี. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2554.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. รายงานวิจัยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2554.
- สมบูรณ์ เล็กเจริญ. ปัญหาในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ กรณีกลุ่มงานการพัสดุและจัดซื้อ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2557.
- สุภาวดี อมรจิตสุวรรณ. หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ: 24 LAWBOOK, 2555.
- สุทธิรัตน์ อ่อนเที่ยง. คอร์รัปชันในระบบราชการไทย: ศึกษากรณี กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544.
- สำนักงานคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ. (2554) “เรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด”, ด้านการปราบปราม. <https://www.nacc.go.th/main.php?filename=nacc4>. 10 มกราคม, 2560.
- สำนักงานจังหวัดอุบลราชธานี. “แผนที่จังหวัดอุบลราชธานี”, การแบ่งเขตปกครอง. http://www.ubonratchathani.go.th/comm_map.html. 10 มกราคม, 2560.
- สำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ กรมบัญชีกลาง. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2535.
- _____. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2535.
- _____. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2538.
- _____. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2535.

เอกสารอ้างอิง (ต่อ)

- สำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ กรมบัญชีกลาง. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2545. กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2545.
- . ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553. กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2553.
- สำนักปลัดกระทรวงการคลัง. คู่มือการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพฯ: กระทรวงการคลัง, 2535.
- . คู่มือปฏิบัติงานพัสดุตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2560. กรุงเทพฯ: กระทรวงการคลัง, 2560.
- สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. “จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี”, จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
<http://www.dla.go.th/servlet/TemplateOrganizeServlet?organize=structure>.
6 พฤศจิกายน, 2558ก.
- . “ส่วนวิจัยและพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง”, จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
<http://www.dla.go.th/servlet/TemplateOrganizeServlet?organize=structure>.
6 พฤศจิกายน, 2558ข.
- อรรถัย กักพล. รายงานวิจัยการพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.
- อภัยวงศ์ คำเพชร, นาวาอากาศโท. การจัดซื้อจัดจ้างในระบบอิเล็กทรอนิกส์ของกรุงเทพมหานคร. การค้นคว้าอิสระปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549.
- อนุรักษ์ กาวิโจ. รายงานวิจัยการควบคุมด้วยวิธีสั่งการผ่านหนังสือราชการ จากรัฐส่วนกลางสู่องค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่. เชียงใหม่: ศูนย์วิจัยและบริการวิชาการ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555.
- อุดม ทุมโฆสิต. การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2551.
- อุดม รัฐอมฤต. การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2544.
- อังสุธร นามตรง. ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดอำนาจเจริญ. การค้นคว้าอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2550.
- อัจจิมา ฉัตรแก้ว. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

ภาคผนวก

แบบสัมภาษณ์

การบังคับใช้กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้าง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี
เฉพาะข้าราชการประจำ หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

คำชี้แจง: แบบสัมภาษณ์ฉบับนี้ จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาวิจัยเท่านั้น ข้อมูลที่ได้นำมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนางานด้านการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อไป

วันที่สัมภาษณ์..... เวลา.....น.

1. ข้อมูลส่วนบุคคล

ชื่อ.....
ตำแหน่ง.....
สังกัด.....
เพศ
ระดับการศึกษา
อายุการทำงาน

2. คำถามในการสัมภาษณ์

2.1 ท่านทราบระเบียบและการบังคับใช้กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานของท่านหรือไม่ และเรื่องใดสร้างความยุ่งยากมากที่สุด

2.2 ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับการบังคับใช้กฎหมายในการจัดซื้อจัดจ้าง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 ท่านมีความรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ในหน่วยงานของท่านมากน้อยเพียงใด ขอให้ลำดับขั้นตอนที่ดำเนินการด้วย

2.4 ในการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละโครงการมีผู้รับจ้างมาซื้อแบบ หรือขอรับเอกสารมากบ้างน้อยบ้าง ท่านคิดว่าเป็นเพราะสาเหตุใด

2.5 การปิดประกาศเรื่อง การจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานของท่าน มีขั้นตอนการปิดประกาศข่าวสารอย่างไร และคิดว่าผู้รับจ้างจะได้รับข้อมูลข่าวสารนั้น ทัวถึงกันหรือไม่

2.6 ท่านคิดว่าราคากลางที่กำหนดขึ้นในแต่ละโครงการนั้นเหมาะสมหรือไม่ และขั้นตอนเป็นอย่างไร

2.7 ในการกำหนดคุณสมบัติผู้ที่มีสิทธิเสนอราคาในแต่ละโครงการ ท่านคิดว่ามีความเหมาะสม และได้มาตรฐาน มีความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายหรือไม่ มีขั้นตอนอย่างไร

2.8 ผู้รับเหมาที่ชนะการประมูลแต่ละโครงการที่บางครั้งก็ได้ราคาเกือบเท่าราคากลางและบางโครงการก็ชนะในราคาที่ต่ำกว่าราคากลางมาก ท่านคิดว่าน่าจะมาจากสาเหตุใดบ้าง

2.9 ผู้รับเหมาที่ชนะการประมูลแบบเกือบเท่าราคากลาง และผู้ชนะในราคาที่ต่ำกว่าราคากลางมาก ท่านคิดว่า วัสดุอุปกรณ์และคุณภาพงาน จะแตกต่างกันหรือไม่ เพราะเหตุใด

2.10 การที่ผู้รับเหมาซื้อเอกสารการสอบราคาจำนวนมาก แต่ในขั้นตอนการยื่นซองประมูลราคากลับมีแค่ 2-3 รายที่มา ท่านคิดว่าเป็นเพราะเหตุใด จะมีมาตรการอย่างไรที่จะให้มีการยื่นซองเท่ากับผู้มาซื้อเอกสาร

2.11 ในการจัดซื้อจัดจ้าง ตั้งแต่การประกาศ ปิดประกาศ การเปิดซอง แจ้งรายชื่อผู้ชนะการประมูล ท่านคิดว่าในขั้นตอนใดน่าจะเอื้อต่อการสมยอมราคากันในกลุ่มผู้รับเหมามากที่สุด เพราะเหตุใด และควรแก้ไขอย่างไร

2.12 ในการแต่งตั้งคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานของท่าน มีขั้นตอนอย่างไร มีปัญหาอุปสรรคหรือไม่ เพราะเหตุใดและควรแก้ไขอย่างไร

2.13 ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานของท่าน มีขั้นตอนใดที่มีปัญหามากที่สุด เพราะเหตุใดและควรแก้ไขอย่างไร

2.14 ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร หากให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง

ขอขอบคุณ

แบบสัมภาษณ์
การบังคับใช้กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้าง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี
เฉพาะนักกฎหมาย

คำชี้แจง: แบบสัมภาษณ์ฉบับนี้ จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาวิจัยเท่านั้น ข้อมูลที่ได้นำมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนางานด้านการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อไป

วันที่สัมภาษณ์..... เวลา.....น.

1. ข้อมูลส่วนบุคคล

ชื่อ.....
 ตำแหน่ง.....
 สังกัด.....
 เพศ
 ระดับการศึกษา
 อายุการทำงาน

2. คำถามในการสัมภาษณ์

2.1 ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในการจัดซื้อจัดจ้าง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะสามารถป้องกันการฮั้วประมูลหรือการสมยอม การลื้อคสเปคได้หรือไม่ เพราะสาเหตุใด

2.2 ท่านมีแนวทางการแก้ไขปัญหาหรือวิธีการอย่างไร ในการป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้น จากการบังคับใช้กฎหมายในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 ท่านคิดว่าการบังคับใช้กฎหมายในการจัดซื้อจัดจ้าง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจุดอ่อนจุดแข็งอย่างไรบ้าง

แบบสัมภาษณ์

การบังคับใช้กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้าง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี
เฉพาะผู้รับเหมา/ผู้ประมูลงาน

คำชี้แจง: แบบสัมภาษณ์ฉบับนี้ จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาวิจัยเท่านั้น ข้อมูลที่ได้นำมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนางาน ด้านการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อไป

วันที่สัมภาษณ์..... เวลา.....น.

1. กิจการของท่าน มีการจดทะเบียนประเภทใด

ห้างร้าน	ห้างหุ้นส่วนจำกัด
บริษัทจำกัด	บุคคลธรรมดา
2. ถ้าเป็นห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือบริษัทจำกัด ท่านมีทุนจดทะเบียนเท่าไร
3. ท่านเคยชนะการประมูลงานของหน่วยงานราชการหรือไม่ และการทำงานมีปัญหาอุปสรรคหรือไม่
4. ท่านรับทราบข้อมูลข่าวสารการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานราชการจากที่ใดบ้าง หน่วยงานใดมากที่สุด
5. ในการซื้อหรือขอรับเอกสารการสอบราคาในแต่ละโครงการของหน่วยงาน เพื่อเข้าร่วมการประมูลงาน ท่านใช้เหตุผลใดในการตัดสินใจ
6. การยื่นซองเสนอราคาแต่ละโครงการท่านคำนึงถึงราคากลาง หรือไม่ เพราะเหตุใด
7. ท่านคิดว่าผู้ที่เป็นผู้สัญญาเดิม ๆ ของหน่วยงานได้ เพราะเหตุใด
8. การกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเสนอราคา ในแต่ละโครงการท่านคิดว่ามีความเหมาะสม ได้มาตรฐานและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย หรือไม่ เพราะเหตุใด
9. ท่านคิดว่าผู้รับเหมาที่ละทิ้งงานควรได้รับโอกาสในการเป็นผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้น หรือไม่ เพราะเหตุใด
10. ท่านคิดว่าท่านได้รับความเป็นธรรมในการการจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ เพราะเหตุใด

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ – สกุล	นางสาวพรรศิกันต์ โชติกเสถียร
ประวัติการศึกษา	พ.ศ. 2550 ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนนารีนุกูล อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ. 2556 ระดับปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี
ประวัติการทำงาน	5 มกราคม 2558 – ปัจจุบัน ศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย อำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี
ตำแหน่ง	ครูประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.)
สถานที่ทำงานปัจจุบัน	ศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ตำบลเมืองเดช อำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี