

ปัญหาในการโอนพัสดุของรัฐวิสาหกิจตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง
และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560
(ฉบับสมบูรณ์)

นางสาวกมลชนก อินวระษา

เอกัตศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2564

หัวข้อเอกัตศึกษา ปัญหาในการโอนพัสดุของรัฐวิสาหกิจตามระเบียบกระทรวงการคลัง
ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

โดย นางสาวกมลชนก อินวะษา

รหัสประจำตัว 638 00023 34

หลักสูตร ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หมวดวิชา กฎหมายธุรกิจทั่วไป

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์เดช สรุโฆษิต

ปีการศึกษา 2564

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้เอกัตศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของการ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ

ลงชื่อ..........อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์เดช สรุโฆษิต)

บทคัดย่อ

ในอดีต การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุถูกกำหนดให้ส่วนราชการจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวนั้นมีผลบังคับใช้กับส่วนราชการ ซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณ เงินกู้ และเงินช่วยเหลือ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม สำนักงาน หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ เท่านั้น แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ทำให้หน่วยงานที่ไม่ได้ถูกบังคับใช้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวจำเป็นต้องจัดทำข้อบังคับหรือระเบียบขึ้นเองเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับหน่วยงานของตนเอง

ต่อมา พบปัญหาจากการดำเนินการจัดหาพัสดุของหน่วยงานของรัฐหลายประเด็น เช่น นักลงทุนต่างประเทศที่จะเข้ามาร่วมประมูลในโครงการของหน่วยงานของรัฐไม่มีความเชื่อมั่นในระบบการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐของประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยนั้นไม่มีการออกกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐทุกแห่งให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน จึงทำให้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง จัดทำร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐขึ้น โดยได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากภาคเอกชน และมีหนังสือแจ้งไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ตอบแบบสอบถามความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ในเวลาต่อมาจึงเกิดพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่มีผลใช้บังคับวันที่ 23 สิงหาคม 2560 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และได้มีการออกระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ โดยพระราชบัญญัติและระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าว ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณด้วย ทำให้รัฐวิสาหกิจนั้นเกิดความไม่คล่องตัวในการโอนพัสดุ เนื่องจากการจำกัดหน่วยงานผู้รับโอนเป็นการจำกัดที่ไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ต้องดำเนินการรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสียที่มากกว่าที่กฎหมายกำหนดให้ ทำให้เกิดการบริหารพัสดุที่มีอยู่อย่างไม่คุ้มค่าและไม่เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งหน่วยงานผู้โอนและผู้รับโอน ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเกี่ยวกับการโอนพัสดุสำหรับรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การโอนพัสดุของรัฐวิสาหกิจมีความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด

กิตติกรรมประกาศ

เอกัตศึกษาเล่มนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เนื่องด้วยความอนุเคราะห์และความเมตตาเป็นอย่างสูง จาก รองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์เดช สรุโฆษิต ที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาเอกัตศึกษา และได้สละเวลาอันมีค่าในการให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็นต่าง ๆ รวมทั้งให้โอกาส เวลา ให้การสนับสนุน และให้ความช่วยเหลือผู้ศึกษามาโดยตลอด จนทำให้เอกัตศึกษาเล่มนี้มีความสมบูรณ์ ขอขอบพระคุณ ท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณคณาจารย์ และคณาจารย์พิเศษของหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รวมถึงวิทยากรพิเศษทุกท่าน ที่ได้มาทำการบรรยายถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ต่าง ๆ ตลอดระยะเวลาที่ได้ศึกษาในหลักสูตรนี้

ขอขอบพระคุณคุณยอดบุญ ลิ้มอรุณ หัวหน้าแผนกระเบียบการพัสดุ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่สละเวลาอันมีค่าในการให้สัมภาษณ์ อีกทั้งเป็นผู้ให้แรงบันดาลใจในการทำเอกัตศึกษา เล่มนี้

สุดท้ายนี้ ขอขอบพระคุณครอบครัว ผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน เพื่อนนิสิตหลักสูตร ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ รุ่นที่ 23 รวมถึงคนรอบข้างทุกท่าน ที่เป็นกำลังใจและแรงสนับสนุนที่ดีมาโดยตลอด ทำให้การทำเอกัตศึกษาเล่มนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

กมลชนก อินวะษา

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตการศึกษา.....	4
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
บทที่ 2 การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐของประเทศไทย.....	6
2.1 แนวคิดในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ.....	6
2.1.1 แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะ.....	6
2.1.1.1 แนวคิดหลักความเสมอภาค.....	7
2.1.1.2 แนวคิดหลักความต่อเนื่อง.....	7
2.1.1.3 แนวคิดหลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง.....	7
2.1.2 แนวคิดหลักความเป็นมาตรฐานเดียวกัน.....	8
2.1.3 แนวคิดหลักความคุ้มค่า.....	8
2.1.4 แนวคิดหลักความโปร่งใส.....	8
2.1.5 แนวคิดหลักความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล.....	9
2.1.6 แนวคิดหลักการตรวจสอบได้.....	9
2.2 แนวคิดทางด้านความรับผิดชอบต่อสังคม.....	9
2.2.1 องค์ประกอบของความรับผิดชอบต่อสังคม.....	10
2.2.1.1 ความรับผิดชอบต่อสังคมด้านเศรษฐกิจ.....	10
2.2.1.2 ความรับผิดชอบต่อสังคมด้านกฎหมาย.....	10

2.2.1.3	ความรับผิดชอบต่อสังคมด้านจริยธรรม.....	10
2.2.1.4	ความรับผิดชอบต่อสังคมด้านการกุศล	10
2.2.2	แนวคิดทางด้านความรับผิดชอบต่อสังคม	10
2.2.2.1	แนวคิดหลักความชอบธรรม.....	10
2.2.2.2	แนวคิดหลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะ.....	10
2.2.2.3	ทฤษฎีผู้มีส่วนได้เสีย.....	10
2.2.2.4	แนวคิดด้านจริยธรรมทางธุรกิจ	11
2.3	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ.....	11
2.3.1	กฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐในอดีต.....	11
2.3.1.1	ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498 และระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2498.....	12
2.3.1.2	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม 8 ฉบับ	14
2.3.1.3	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางในการจัดหาพัสดุด้วยวิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Market : e-market) และด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Bidding : e-bidding)	15
2.3.2	กฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐในปัจจุบัน	17
2.3.2.1	พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560	18
2.3.2.2	ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560	19
บทที่ 3 การโอนพัสดุของส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ.....		20
3.1	หน่วยงานที่ถูกบังคับใช้ตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐในอดีตและปัจจุบัน	20
3.1.1	หน่วยงานที่ถูกบังคับใช้ตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐในอดีต	20
3.1.1.1	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535.....	20

3.1.1.2	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549	20
3.1.1.3	ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางในการจัดหาพัสดุด้วยวิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Market : e-market) และด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Bidding : e-bidding)..	20
3.1.2	หน่วยงานที่ถูกบังคับใช้ตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐในปัจจุบัน	21
3.2	ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ	22
3.2.1	ส่วนราชการ.....	22
3.2.1.1	หลักการ.....	22
3.2.1.2	ลักษณะการดำเนินงาน	22
3.2.1.3	ส่วนราชการตามความหมายในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560	23
3.2.2	รัฐวิสาหกิจ	24
3.2.2.1	หลักการ.....	24
3.2.2.2	ลักษณะการดำเนินงาน	25
3.2.2.3	รัฐวิสาหกิจตามความหมายในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560	27
3.3	การโอนพัสดุ.....	28
3.3.1	คำนิยามที่เกี่ยวข้อง	29
3.3.2	หลักเกณฑ์การโอนพัสดุในอดีต.....	29
3.3.2.1	ส่วนราชการ.....	29
3.3.2.2	รัฐวิสาหกิจ.....	30
3.3.3	หลักเกณฑ์การโอนพัสดุในปัจจุบัน.....	30
บทที่ 4	บทวิเคราะห์ปัญหาการโอนพัสดุของรัฐวิสาหกิจ	32
4.1	วิเคราะห์ความแตกต่างของการโอนพัสดุในอดีตกับปัจจุบัน	32
4.2	เปรียบเทียบลักษณะการดำเนินงานระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ.....	33
4.2.1	วัตถุประสงค์ของบริการ.....	35
4.2.2	รูปแบบการดำเนินงาน.....	36

4.2.3 แหล่งที่มาของเงินทุน.....	36
4.3 วิเคราะห์ปัญหาที่พบของรัฐวิสาหกิจจากการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การโอนพัสดุตาม ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560	37
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	44
5.1 บทสรุป.....	44
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	45
บรรณานุกรม.....	50

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 แสดงสถิติเปรียบเทียบระหว่างงบประมาณรายจ่ายหมวดวัสดุ ครุภัณฑ์ และที่ดินและ สิ่งก่อสร้าง กับงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ในปีงบประมาณ 2512-2515.....	13
ตารางที่ 2 หลักเกณฑ์การโอนพัสดุในอดีตกับปัจจุบัน	32
ตารางที่ 3 ตารางเปรียบเทียบคุณลักษณะของส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ	33

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ก่อนที่พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จะมีผลใช้บังคับ การจัดหาพัสดุเพื่อใช้ในราชการจนถึงขั้นตอนการบริหารพัสดุที่กำหนดให้ส่วนราชการจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวนี้มีผลบังคับใช้กับส่วนราชการ ซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณ เงินกู้ และเงินช่วยเหลือ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม สำนักงาน หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ เท่านั้น แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น¹ ทำให้หน่วยงานที่ไม่ได้ถูกบังคับใช้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าว จำเป็นต้องจัดทำข้อบังคับหรือระเบียบขึ้นเองเพื่อนำไว้ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับหน่วยงานของตนเอง²

สำหรับ “การจัดหาพัสดุของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในสังกัด การบังคับบัญชา หรือการกำกับดูแลของฝ่ายบริหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าว ที่กิจกรรม โครงการ หรือการก่อสร้าง มีมูลค่าตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไป”³ ต้องดำเนินการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์*ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 และสำหรับส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางในการจัดหาพัสดุด้วยวิธี

¹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535, ข้อ 5 และข้อ 6.

² วาริ แวนแก้ว, “บทที่ 1 ความเป็นมาเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ การจัดซื้อจัดจ้าง,” กรมชลประทาน, [ออนไลน์], 2561, แหล่งที่มา: <http://supply.rid.go.th/e-learning/index.php/2018-07-08-09-40-06/23-2018-07-14-03-45-00> [17 ตุลาคม 2564]

³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549, ข้อ 4.

* การพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ หมายความว่า การจัดหาพัสดุตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วยวิธีการซื้อหรือการจ้าง แต่ไม่รวมถึงการจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและควบคุมงาน การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีพิเศษและวิธีกรณีพิเศษที่สามารถทำได้ตามระเบียบอื่น โดยกำหนดให้ผู้เสนอราคาแข่งขันกันเองด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ภายในระยะเวลา และ ณ สถานที่ที่กำหนดโดยไม่เปิดเผยตัวเลขที่มีการเสนอราคา (Sealed Bid Auction) (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549, ข้อ 3.)

ตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Market : e-market) และด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Bidding : e-bidding) อีกด้วย

ในช่วงระยะเวลาที่ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีทั้ง 2 ฉบับ และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น พบปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการจัดหาพัสดุของหน่วยงานของรัฐ*หลายประเด็น เช่น นักลงทุนต่างประเทศที่จะเข้ามาร่วมประมูลในโครงการของหน่วยงานของรัฐไม่มีความเชื่อมั่นในระบบการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐของประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยนั้นไม่มีการออกกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐทุกแห่งให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน⁴ เพราะระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ที่ใช้อยู่ในขณะนั้น บังคับใช้แค่เพียงส่วนราชการ แต่หากเป็นรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่ไม่ถูกบังคับใช้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีก็จะดำเนินการตามระเบียบจัดซื้อจัดจ้างที่แต่ละหน่วยงานจัดทำขึ้นเอง หรือแม้แต่จากการสำรวจความคิดเห็นภาคเอกชนเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ พบปัญหาหลายประการเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ เช่น การเรียกสินบนของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ การแทรกแซงทางการเมือง การใช้อำนาจในการพิจารณาของหัวหน้าหน่วยงานในทางมิชอบ เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้ภาคเอกชนมองว่าเป็นสาเหตุหลักของการทุจริตคอร์รัปชันของหน่วยงานของรัฐ⁵

จากปัญหาข้างต้น ทำให้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังจัดทำร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐขึ้น โดยได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากภาคเอกชน และมีหนังสือแจ้งไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ตอบแบบสอบถามความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ในเวลาต่อมาจึงเกิดพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่มีผลใช้บังคับวันที่ 23 สิงหาคม 2560 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน มีการกำหนดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อป้องกันการทุจริตและ

* หน่วยงานของรัฐ หมายถึง ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การอิสระ องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยธุรการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560, มาตรา 4.)

⁴ แผนงานศูนย์วิชาการเฝ้าระวังและพัฒนาระบบยา (กพย.), “ร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.,” 15 พฤษภาคม 2558.

⁵ บัณฑิต นิจถาวร, “พ.ร.บ.จัดซื้อจัดจ้าง และการป้องกันคอร์รัปชัน,” กรุงเทพธุรกิจ, [ออนไลน์], 2558, แหล่งที่มา : https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/635438?fbclid=IwAR1Pumhe7KqoLfiUgFz4LJ9kpaP_D-SYcikeKoX4QezcUB5_ckN4yd7gM [30 ตุลาคม 2563]

กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุด เพื่อความโปร่งใสและมีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม โดยพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวใช้บังคับหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การอิสระ องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยราชการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง⁶ ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญอย่างหนึ่งของการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้

ในอดีต รัฐให้อำนาจรัฐวิสาหกิจสามารถออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุเป็นของตนเองได้ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจนั้นมีการดำเนินงาน รวมถึงวัตถุประสงค์ในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุบางประการที่แตกต่างออกไปจากส่วนราชการ แต่เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้ รวมถึงได้มีการออกระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ โดยพระราชบัญญัติและระเบียบกระทรวงการคลังใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณด้วย ทำให้รัฐวิสาหกิจเกิดความไม่คล่องตัวในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติและระเบียบกระทรวงการคลังบางประการ รวมถึงเกิดความไม่คุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่

ด้วยเหตุนี้ เอกอัครราชทูตจึงจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประเด็นในการบริหารพัสดุในส่วนของการโอนพัสดุในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อหาหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับการโอนพัสดุของรัฐวิสาหกิจ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาที่มาของการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560
2. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนพัสดุของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐในอดีตทั้งในอดีตและปัจจุบัน
3. เพื่อศึกษาความแตกต่างของลักษณะการดำเนินงานระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ

⁶ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560, มาตรา 4.

4. เพื่อศึกษาปัญหาของรัฐวิสาหกิจในการดำเนินการโอนพัสดุตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

5. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับการโอนพัสดุของรัฐวิสาหกิจ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนพัสดุตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น ควรมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนพัสดุสำหรับรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนพัสดุตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และลักษณะการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ไม่เหมาะสมที่จะดำเนินการตามระเบียบกระทรวงการคลังฯ เพื่อนำมาวิเคราะห์หาแนวทางที่จะสามารถทำให้การโอนพัสดุของรัฐวิสาหกิจมีความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาจะใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย บทความ ข้อหารือและหนังสือเวียนของคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ กรมบัญชีกลาง และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งการสัมภาษณ์ (Interview) ผู้ที่ทำงานเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจโดยตรง เพื่อให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินการตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อนำมารวบรวมข้อมูลและนำมาวิเคราะห์หาแนวทางที่เหมาะสมเกี่ยวกับการโอนพัสดุสำหรับรัฐวิสาหกิจ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบที่มาของการจัดทำพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560
2. ทราบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนพัสดุของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐในอดีตทั้งในอดีตและปัจจุบัน
3. ทราบถึงปัญหาของรัฐวิสาหกิจในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560
4. ทราบถึงแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการโอนพัสดุของรัฐวิสาหกิจ

บทที่ 2

การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐของประเทศไทย

กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐในการระบุดำเนินการและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง¹ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ รวมไปถึงต้องการควบคุมการใช้อำนาจและจำกัดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐด้วย โดยให้อยู่ภายใต้ความโปร่งใส เป็นกลาง และมีความรับผิดชอบ

ในเชิงเศรษฐศาสตร์ ให้ความสำคัญกับการกระทำที่ก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงถือเป็นเครื่องมือหนึ่งที่รัฐใช้ในการกำกับและแทรกแซงเศรษฐกิจ เพื่อก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่า และเป็นประโยชน์อย่างสูงสุดต่อสังคม²

2.1 แนวคิดในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เป็นกฎหมายทางปกครอง ซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ออกมาเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะ โดยต้องอาศัยแนวคิดหลายประการในการพิจารณา ดังนี้

2.1.1. แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะ เป็นกิจกรรมที่มีเป้าหมายหลักคือ การให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง โดยการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานความมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ เพื่อให้ประชาชนผู้มารับบริการได้ประโยชน์สูงสุด สามารถแบ่งเป็นการให้บริการ 2 รูปแบบ คือ การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ และการจัดทำบริการสาธารณะของเอกชน³ ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ ถือเป็นภารกิจพื้นฐานของหน่วยงานของรัฐที่ต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน⁴

¹ ชาลูนัย แสงศักดิ์, กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555), หน้า 31.

² ธรรมนิตย์ สุมนต์กุล, กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ : ทฤษฎี “กฎ” ในทางเศรษฐศาสตร์ (Theory of Regulation), (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560), หน้า 17-19.

³ สำนักงาน ก.พ.ร., “หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร,” กย. 2558, หน้า 3.

⁴ สำนักงาน ก.พ.ร., “หนังสือที่ นร 1200/28 เรื่อง หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ,” 20 มี.ค. 2550, หน้า 6.

แนวคิดขั้นพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะมีดังนี้

2.1.1.1 แนวคิดหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคน เมื่อรัฐอาศัยอำนาจตามกฎหมายเข้ามาเป็นผู้ให้บริการสาธารณะกับประชาชนแล้ว จะมุ่งเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะไม่ได้ ต้องดำเนินการกิจการภายใต้วัตถุประสงค์ที่ประชาชนทุกคนต้องมีสิทธิได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน หากกิจการใดที่รัฐทำนั้น ทำเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะจะไม่ใช่ถือว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ นอกจากการจัดทำบริการสาธารณะนั้นจะมุ่งเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันแล้ว ในมุมของการได้รับการปฏิบัติจากบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็ในแง่ของการให้บริการหรืออัตราค่าบริการก็ต้องได้รับความเท่าเทียมด้วยเช่นกัน⁵

2.1.1.2 แนวคิดหลักความต่อเนื่อง

การบริการสาธารณะที่หน่วยงานของรัฐเข้ามาดำเนินการล้วนเป็นการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ⁶ การให้บริการงานสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ หรือเป็นการให้บริการที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของประชาชน⁷ หากการบริการสาธารณะดังกล่าวหยุดชะงักลง อาจทำให้ประชาชนผู้ใช้บริการได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนจากการหยุดชะงักได้ ดังนั้น การบริการสาธารณะจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีความต่อเนื่องและมีความสม่ำเสมอ⁸

2.1.1.3 แนวคิดหลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

การบริการสาธารณะที่จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องสามารถให้มีการปรับปรุงแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงในทันต่อเหตุการณ์และความจำเป็น เพื่อที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะให้ได้มากที่สุด รวมทั้งต้องคำนึงถึงความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ประชาชนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี ดังนั้น เมื่อความต้องการของประชาชนเปลี่ยนไป หน่วยงานของรัฐจึงควรปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างทันท่วงที ซึ่งการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนั้นอยู่ในอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่สามารถจะแก้ไขหลักเกณฑ์กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างเหมาะสม⁹

⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 44-46.

⁶ สำนักงาน ก.พ.ร., “หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร,” ก.ย. 2558, หน้า 5

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 46.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50-51.

การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐเป็นกิจกรรมหนึ่งที่หน่วยงานของรัฐต้องทำให้การดำเนินการตามภารกิจที่แต่ละหน่วยงานได้รับมอบหมายในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนบรรลุผลสำเร็จอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด

2.1.2 แนวคิดหลักความเป็นมาตรฐานเดียวกัน

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐของทุกประเทศนั้นล้วนมีแนวคิดเพื่อจำกัดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์หรือการทุจริตคอร์รัปชันได้¹⁰ การจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐที่มีแนวทางการดำเนินการและมีมาตรฐานกลางที่บังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐทั้งหมดจะช่วยเพิ่มความมีประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยงในด้านการทุจริตคอร์รัปชัน¹¹ และยังเป็นการสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุนต่างชาติที่เข้ามาร่วมลงทุนกับโครงการต่าง ๆ ภาครัฐ¹²

2.1.3 แนวคิดหลักความคุ้มค่า

ความคุ้มค่าในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ไม่ได้มองแค่ในมุมของจำนวนเงินที่ใช้จ่ายออกไป ความคุ้มค่าในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุนั้น ต้องคำนึงถึงคุณภาพหรือประโยชน์จากการได้มาของพัสดุให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการใช้งานที่หน่วยงานของรัฐต้องการ ในราคาที่เหมาะสมที่สุด โดยไม่จำเป็นต้องเป็นราคาที่ต่ำที่สุด และมีการวางแผนในการบริหารพัสดุโดยให้มีการควบคุม ดูแลพัสดุที่ยังใช้งานได้ให้อยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ที่สุดและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึงการบริหารพัสดุที่หมดความจำเป็นให้เป็นไปเหมาะสม เพื่อให้เป็นการใช้ทรัพยากรที่หน่วยงานของรัฐมีอยู่อย่างคุ้มค่าที่สุด¹³

2.1.4 แนวคิดหลักความโปร่งใส

หลักความโปร่งใสถือเป็นหลักสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของภาครัฐ เนื่องจากกฎหมายนี้บังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐที่มีการดำเนินการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องกระทำอย่างเปิดเผย เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในการจัดซื้อจัดจ้าง ปฏิบัติต่อผู้ประกอบการทุกรายอย่างเท่าเทียม รวมไปถึงต้องมีหลักฐานในการดำเนินการและมีการเปิดเผยข้อมูลในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุทุกขั้นตอน¹⁴

¹⁰ ธรรมนิติย์ สุมนต์กุล, การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ: หลักการ เหตุผล และวิธีการ, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561), หน้า 6.

¹¹ บัณฑิต นิจถาวร, “พ.ร.บ.จัดซื้อจัดจ้าง และการป้องกันคอร์รัปชัน,” กรุงเทพธุรกิจ, [ออนไลน์], 2558, แหล่งที่มา: https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/635438?fbclid=IwAR1Pumhe7KqoLfiTtUgFz4LJ9kpaP_D-SYcikeKoX4QezcUB5_ckN4yd7gM [13 พฤศจิกายน 2564]

¹² แผนงานศูนย์วิชาการเฝ้าระวังและพัฒนาระบบยา (กพย.), “ร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.,” 15 พฤษภาคม 2558.

¹³ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560, มาตรา 8.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 8 และมาตรา 112.

2.1.5 แนวคิดหลักความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การวางแผนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุล่วงหน้า ตั้งแต่การกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย วัตถุประสงค์ของการใช้งานที่ชัดเจน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่เป็นมาตรฐาน¹⁵ จัดให้มีการประเมินผลและติดตามผลการปฏิบัติงาน รวมถึงเปิดเผยผลที่ได้จากการดำเนินการดังกล่าว จะทำให้สามารถบริหารจัดการการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุได้อย่างต่อเนื่องและสามารถกำหนดระยะเวลาได้อย่างชัดเจน

2.1.6 แนวคิดหลักการตรวจสอบได้

ในทุกขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ต้องมีการเก็บข้อมูลให้เป็นระบบ และมีการเก็บหลักฐานที่จำเป็น เพื่อเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบ¹⁶ ในส่วนของการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ได้มีการจัดทำระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Government Procurement : e-GP) เพื่อเป็นศูนย์กลางข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐและเอกชนเข้าถึงแหล่งข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน รวดเร็ว ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และสามารถตรวจสอบได้

17

2.2 แนวคิดทางด้านความรับผิดชอบต่อสังคม

เมื่อการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจขององค์กรต่าง ๆ ได้มาจากรายได้จากการขายสินค้าหรือให้บริการกับคนในสังคม รวมถึงการดำเนินการขององค์กรอาจสร้างผลกระทบต่อทั้งสังคมและสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility : CSR) จึงต้องเกิดขึ้นเพื่อเป็นวิธีการหนึ่งในการสร้างความสมดุลให้การดำเนินธุรกิจที่มุ่งผลทางเศรษฐกิจนั้นสามารถทำควบคู่ไปกับการมีส่วนร่วมที่ได้รับรับผิดชอบต่อสังคม และสิ่งแวดล้อม¹⁸

¹⁵ ดวงกมล บุญรัตน์, “การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง : ศึกษากรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560) หน้า 12.

¹⁶ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560, มาตรา 8.

¹⁷ “ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ egp,” สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, [ออนไลน์], 2556, แหล่งที่มา: <http://kmops.moph.go.th/index.php/km-test/2012-09-19-04-20-48/165-egp> [14 พฤศจิกายน 2564]

¹⁸ สานิตย์ หนูนิล, “การสร้าง ความผูกพันกับผู้มีส่วนได้เสีย: ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร Stakeholder,” วารสารนักบริหาร 38,1 (มกราคม-มิถุนายน 2561): 38.

2.2.1 องค์ประกอบของความรับผิดชอบต่อสังคม¹⁹

2.2.1.1 ความรับผิดชอบต่อสังคมด้านเศรษฐกิจ

หมายถึง ความรับผิดชอบต่อองค์กรในการสร้างผลกับกำไรให้กับองค์กร ซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบต่อพื้นฐาน

2.2.1.2 ความรับผิดชอบต่อสังคมด้านกฎหมาย

หมายถึง การดำเนินการขององค์กรจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ อย่างเคร่งครัด

2.2.1.3 ความรับผิดชอบต่อสังคมด้านจริยธรรม

หมายถึง การดำเนินการที่ไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของสังคม และมีจริยธรรมในการปฏิบัติ

2.2.1.4 ความรับผิดชอบต่อสังคมด้านการกุศล

หมายถึง การดำเนินการเพื่อชุมชนและสังคม โดยการพัฒนาชุมชนและคุณภาพของชีวิตของคนในสังคม

2.2.2 แนวคิดทางด้านความรับผิดชอบต่อสังคม²⁰

2.2.2.1 แนวคิดหลักความชอบธรรม

เมื่อการทำธุรกิจของแต่ละองค์กรเป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยที่องค์กรได้สิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรและอำนาจนั้นมาจากสังคม ฉะนั้นองค์กรต้องตอบสนองความต้องการของสังคมในการผลิตสินค้าหรือบริการได้

2.2.2.2 แนวคิดหลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะ

องค์กรใดที่มีการดำเนินงานที่มีผลกระทบต่อสังคมหรือสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะมากหรือน้อยก็ตาม องค์กรนั้น ๆ มีความจำเป็นที่จะต้องทำ CSR ไม่ใช่เพียงเพื่อสร้างภาพลักษณ์ให้องค์กร แต่วัตถุประสงค์สำคัญคือต้องทำให้การดำเนินงานขององค์กรนั้นส่งผลกระทบต่อสังคมหรือสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด

2.2.2.3 ทฤษฎีผู้มีส่วนได้เสีย

วิธีที่จะสร้างความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสียหรือบุคคลในสังคม คือ องค์กรต้องมีวิธีสร้างความพึงพอใจให้กับบุคคลที่มีอิทธิพลต่อองค์กร ซึ่งมีหลายกลุ่มคนไม่ว่าจะเป็น พนักงานในองค์กร ลูกค้า คู่ค้า คู่แข่ง ชุมชนในท้องถิ่น และอาจรวมถึงผู้เกี่ยวข้องกับองค์กรโดยอ้อมโดยเป็นผู้ได้รับผลกระทบทางอ้อมจากการดำเนินงานขององค์กร เช่น รัฐบาล

¹⁹ สานิตย์ หนูนิล, วิโรจน์ เกษภูงาฬักษณ์ และจันทนา แสนสุข, “ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ : ปัจจัยเชิงสาเหตุและผลลัพธ์ CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY: CAUSE AND EFFECT,” วารสารวิทยาลัยดุสิตธานี 10,2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2559): 306-307.

²⁰ ฐานิตา ฆ้องฤกษ์, “ความรับผิดชอบต่อสังคมกับการสร้างข้อได้เปรียบเชิงการแข่งขันขององค์กร,” วารสารวิชาการและวิจัย มทร.พระนคร สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ 2,2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2560): 72.

หน่วยงานของรัฐ สมาคมการค้า ชุมชนนอกถิ่น กลุ่มวิชาชีพ²¹ ซึ่งล้วนเป็นผู้ที่สูญเสียผลประโยชน์หรือเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานขององค์กร²²

2.2.2.4 แนวคิดด้านจริยธรรมทางธุรกิจ

การที่องค์กรใช้ศีลธรรมมาเป็นเครื่องมือประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายการดำเนินธุรกิจขององค์กรเพื่อให้ผลตอบแทนที่ได้รับนั้นเป็นไปตามสมควรกับที่ได้ลงทุน และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิต ผู้บริโภค ผู้ถือหุ้น ผู้บริหาร พนักงาน รัฐบาล หรือสังคม ที่ต่างมีความสัมพันธ์เชิงธุรกิจซึ่งกันและกัน

2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานภาครัฐดำเนินการเพื่อให้ได้พัสดุ*มาด้วยวิธีการต่าง ๆ รวมไปถึงขั้นตอนการบริหารพัสดุให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุในหลาย ๆ ประเทศ ออกมาโดยมีวัตถุประสงค์หลักในการจำกัดเสรีภาพของหน่วยงานภาครัฐ จำกัดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ และควบคุมการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐให้เป็นไปอย่างโปร่งใส เกิดการแข่งขัน และป้องกันการทุจริต โดยยังคงความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมได้อยู่

สาเหตุที่จำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุกอควบคุมขั้นตอนต่าง ๆ ที่หน่วยงานภาครัฐดำเนินการนั้น เนื่องมาจากหน่วยงานภาครัฐใช้เงินในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุมาจากงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งได้มาจากภาษีของประชาชน จึงจำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่อควบคุมและสามารถตรวจสอบได้

2.3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐในอดีต

ในอดีต การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุในประเทศไทยนั้นยังไม่เป็นที่นิยมมากนัก นอกจากใช้ในวงราชการ ในฝั่งของฝ่ายบริหารส่วนใหญ่มักให้สนใจในเรื่องของคนและ

²¹ “Stakeholder Engagement & Materiality Analysis”, ศูนย์พัฒนาธุรกิจเพื่อความยั่งยืน, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.setsustainability.com/page/stakeholder-engagement> [17 พฤศจิกายน 2564]

²² สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง, “หลักการและแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 และแนวทางปฏิบัติ,” หน้า 15.

* พัสดุ หมายความว่า สินค้า งานบริการ งานก่อสร้าง งานจ้างที่ปรึกษา และงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง รวมทั้งการดำเนินการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560, มาตรา 4.)

เงินเป็นสำคัญ โดยไม่ได้คำนึงถึงความคุ้มค่าของเงินที่ใช้จ่ายไป ทั้งที่จริงแล้วหากมีการบริหารพัสดุที่ดี ตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผนการจัดหา ไปจนถึงขั้นตอนการจำหน่ายพัสดุที่หมดความจำเป็น จะทำให้สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายได้อย่างมาก เนื่องจากการบริหารพัสดุถือเป็นการรวบรวมและประยุกต์องค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ คือ คน เงิน และเทคนิคการจัดการ มาผสานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการบริหารในส่วนรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ²³

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจในหลาย ๆ ประเทศเริ่มให้ความสนใจกับการบริหารพัสดุ เนื่องจากผลกระทบจากสงครามโลกทำให้ทรัพยากรรวมถึงพัสดุมีความขาดแคลน แต่ละประเทศจึงจำเป็นต้องหาวิธีบริหารจัดการทรัพยากรและพัสดุที่ตนมีให้เกิดประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งการบริหารพัสดุนั้นเป็นการนำศิลปะและความรู้เชิงวิชาการมาใช้ในการบริหารจัดการตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน การเลือกวิธีการจัดหา การควบคุม การเก็บรักษา ตลอดไปจนถึงการจำหน่ายพัสดุที่หมดความจำเป็นออกจากระบบ เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินงานและตอบสนองกับความต้องการของหน่วยงานหรือโครงการ

ใน พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้มีการตั้งกรมพัสดุแห่งชาติขึ้น เพื่อให้มีหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุ แต่ก็พบอุปสรรคมากมายทำให้ต้องล้มเลิกไป ซึ่งสาเหตุหลักมาจากการขาดประสบการณ์และความรู้ของเจ้าหน้าที่รัฐที่จะมาทำหน้าที่ส่วนนี้ รวมถึงสาเหตุทางด้านการเมืองด้วย

2.3.1.1 ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498 และระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2498

ใน พ.ศ. 2498 ประเทศไทยได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุนั้นมาเพื่อมาควบคุมกระบวนการในการจัดการพัสดุของภาครัฐ โดยแยกเรื่องของการจัดซื้อพัสดุและการจ้างออกจากกันเป็น 2 ระเบียบ²⁴ คือ

²³ ปรีชา จำปารัตน์ และ ไพศาล ชัยมงคล, การบริหารพัสดุ ทฤษฎีและปฏิบัติ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์, 2527), หน้า ข.

²⁴ วารี แวนแก้ว, “บทที่ 1 ความเป็นมาเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ การจัดซื้อจัดจ้าง,” กรมชลประทาน, [ออนไลน์], 2561, แหล่งที่มา: <http://supply.rid.go.th/e-learning/index.php/2018-07-08-09-40-06/23-2018-07-14-03-45-00> [17 ตุลาคม 2564]

* การซื้อพัสดุ หมายความว่า การซื้อสิ่งของทุกชนิดรวมทั้งครุภัณฑ์เพื่อใช้ราชการแต่ไม่อยู่ในลักษณะการจ้าง (ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498, ข้อ 1.)

(1) ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม 12 ฉบับ

สาระสำคัญของระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498 คือ กำหนดให้ไม่ว่าจะเป็นการซื้อพัสดุ*ใดใดก็ตามจะต้องซื้อภายในวงเงินงบประมาณที่มีพยายามไม่ซื้อสิ่งของที่มีการจ่ายล่วงหน้าก่อน และเน้นการสนับสนุนผลิตภัณฑ์ของคนไทยเป็นหลัก²⁵ นอกจากนี้ยังกำหนดวิธีซื้อพัสดุ วิธีการดำเนินการ ผู้มีอำนาจสั่งซื้อและวงเงิน ของแต่ละวิธีการ กรรมการ กำหนดเรื่องการทำสัญญา การควบคุมพัสดุ จนถึงวิธีการจำหน่ายพัสดุ

(2) ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2498 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม 12 ฉบับ

สาระสำคัญของระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2498 คือ กำหนดให้ในการจ้างแต่ละครั้ง ให้ผู้มีอำนาจในการสั่งจ้างพิจารณาสนับสนุนกิจการและแรงงานไทยก่อน ไม่ว่าจะเป็นการจ้างแรงงาน การจ้างทำของ และการรับขนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์²⁶ นอกจากนี้ยังกำหนดวิธีการจ้าง วิธีการดำเนินการ ผู้มีอำนาจสั่งจ้างและวงเงิน ของแต่ละวิธีการ กรรมการ จนถึงกำหนดเรื่องการทำสัญญา

หลังจากที่รัฐบาลได้เริ่มทำตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติตั้งแต่ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา พบว่าภาครัฐมีรายจ่ายเพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด โดยรายจ่ายหลักยังคงเป็นเงินเดือนของข้าราชการและลูกจ้างของรัฐ แต่รายจ่ายที่สำคัญที่บรรองลงมาหลังจากทำตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาตินั้น คือ รายจ่ายในการซื้อวัสดุ ครุภัณฑ์ และสิ่งก่อสร้าง

ตารางที่ 1 แสดงสถิติเปรียบเทียบระหว่างงบประมาณรายจ่ายหมวดวัสดุ ครุภัณฑ์ และที่ดินและสิ่งก่อสร้าง กับงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ในปีงบประมาณ 2512-2515²⁷

รายการ	งบประมาณปี 2512		งบประมาณปี 2513		งบประมาณปี 2514		งบประมาณปี 2515	
	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
หมวดวัสดุ	1,164.13	4.9	1,221.12	4.5	1,378.07	4.8	1,352.57	4.6
หมวดครุภัณฑ์	610.78	2.5	696.39	2.6	511.16	1.8	402.77	1.4
หมวดที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	4,185.23	17.5	5,011.96	18.4	5,277.97	18.4	4,422.65	15.3
รวม 3 หมวด	5,960.14	24.9	6,929.47	25.5	7,167.20	25.0	6,177.99	21.3
งบประมาณทั้งหมด	23,960.00	100	27,299.89	100	28,645.00	100	29,000.00	100

หมายเหตุ ตัวเลขข้างต้นไม่รวมงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงมหาดไทยในการจัดซื้อวัสดุ ครุภัณฑ์ และที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

²⁵ ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498, ข้อ 2-3.

²⁶ ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2498, ข้อ 1-2.

²⁷ ปรีชา จำปาร์ตน์ และ ไพศาล ชัยมงคล, การบริหารพัสดุ ทฤษฎีและปฏิบัติ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์, 2527), หน้า 3.

จากตารางที่ 1 จะพบว่า รายจ่ายในส่วนของวัสดุ ครุภัณฑ์ และที่ดินและสิ่งก่อสร้าง นั้น คิดเป็นประมาณร้อยละ 25 ของรายจ่ายงบประมาณทั้งหมด แสดงให้เห็นว่าการทำตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องขยายการดำเนินงานของตนเองเพื่อให้ประเทศได้พัฒนา ทำให้ต้องมีการซื้อพัสดุต่าง ๆ ที่มีมูลค่ามหาศาลเพื่อใช้ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

ส่วนราชการรวมถึงรัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการบริหารพัสดุ เพราะหากมีการบริหารพัสดุที่มีประสิทธิภาพจะทำให้ประหยัดเวลาในการดำเนินงาน รวมถึงประหยัดงบประมาณในการจัดซื้อพัสดุไปได้ถึงร้อยละ 15-20 โดยไม่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงาน²⁸

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีระเบียบของส่วนราชการกำหนดในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุแล้วก็ตาม แต่หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวก็ยังไม่ได้มีความสมบูรณ์มากนัก หากเทียบกับภาคเอกชนหรือกฎระเบียบของต่างประเทศ

2.3.1.2 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม 8 ฉบับ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ถือเป็น การปรับปรุงระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุครั้งใหญ่ของประเทศไทยและใช้เป็นมาตรฐานในการกำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของภาครัฐมาจนถึงปัจจุบัน²⁹ โดยเป็นการรวมระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498 และระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2498 ไว้ในระเบียบฉบับเดียวกัน รวมทั้งปรับปรุงขั้นตอนต่าง ๆ ในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุให้ครอบคลุมการดำเนินงานมากขึ้น มีความเป็นมาตรฐานเดียวกัน และสะดวกต่อผู้ที่น่าไปปฏิบัติมากขึ้น

สาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 คือ มีการกำหนดนิยามเกี่ยวกับการพัสดุ*ที่กว้างขึ้นและครอบคลุมมากขึ้น เพิ่มวิธีการซื้อและการจ้าง กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการทั้งในการตรวจรับพัสดุในการซื้อและการตรวจการจ้างในงานจ้างไว้อย่างชัดเจน กำหนดผู้มีอำนาจในการสั่งซื้อหรือส่งจ้างและวงเงิน กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหลักประกัน กำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินล่วงหน้า กำหนดหลักเกณฑ์การทำสัญญา

²⁸ ปรีชา จำปารัตน์ และ ไพศาล ชัยมงคล, การบริหารพัสดุ ทฤษฎีและปฏิบัติ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์, 2527), หน้า 2-3.

²⁹ “พัสดุภาครัฐ,” กรมบัญชีกลาง, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER20/DRAWER058/GENERAL/DATA0001/00001909.PDF> [17 ตุลาคม 2564]

* การพัสดุ หมายความว่า การซื้อ การจ้าง การซ่อมและบำรุงรักษา การจัดทำเอง การแลกเปลี่ยน การเช่า การควบคุมและการดำเนินการอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521, ข้อ 3.)

ซื้อขายและสัญญาจ้าง กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ทำงาน กำหนดเพิ่มวิธีการจัดหา และกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมและจำหน่ายพัสดุ³⁰

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ใช้บังคับแก่ส่วนราชการ ซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี เงินงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และเงินซึ่งส่วนราชการได้รับไว้โดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้นำไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ³¹ โดยไม่ได้บังคับใช้กับรัฐวิสาหกิจแต่อย่างใด ทำให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ไม่ได้ครอบคลุมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุของส่วนราชการที่ใช้จ่ายเงินจากแหล่งอื่น ๆ จึงจำเป็นต้องมีการออกระเบียบอื่น ๆ มาเพิ่ม เช่น ระเบียบว่าด้วยการจ้างออกแบบ และควบคุมงานก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2521 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการซื้อ การจ้าง และการจ้างที่ปรึกษา ภายใต้โครงการที่ดำเนินการด้วยเงินกู้จากต่างประเทศ พ.ศ. 2527

2.3.1.3 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางในการจัดหาพัสดุด้วยวิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Market : e-market) และด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Bidding : e-bidding)

การดำเนินการเกี่ยวกับพัสดุของส่วนราชการในช่วงที่ผ่านมา เนื่องจากมีการใช้จ่ายเงินหลายประเภท ทำให้การดำเนินงานของส่วนราชการต้องอยู่ในระเบียบหลายฉบับ รัฐบาลเลยมีความต้องการนำระเบียบทั้งหมดที่เกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับพัสดุของส่วนราชการ มาไว้ในฉบับเดียวกัน เพื่อความสะดวกในการใช้งาน จึงได้มีการยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 และปรับปรุงเป็นระเบียบฉบับใหม่ นอกจากนี้ พอเริ่มเข้าสู่ช่วงที่มีการใช้เทคโนโลยีมากขึ้น เพื่อให้ประเทศไทยมีทันสมัยและยกระดับระบบการทำงานให้เท่าเทียมกับต่างประเทศ รัฐบาลจึงได้ทำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐร่วมด้วย

³⁰ วารี แวนแก้ว, “บทที่ 1 ความเป็นมาเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ การจัดซื้อจัดจ้าง,” กรมชลประทาน, [ออนไลน์], 2561, แหล่งที่มา: <http://supply.rid.go.th/e-learning/index.php/2018-07-08-09-40-06/23-2018-07-14-03-45-00> [17 ตุลาคม 2564]

³¹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521, ข้อ 4.

(1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม 7 ฉบับ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ใช้บังคับกับส่วนราชการที่ดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณ* เงินกู้** และเงินช่วยเหลือ*** ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการปรับปรุงระเบียบฉบับเดิม ที่ต้องการให้การดำเนินการเกี่ยวกับพัสดุไม่ว่าจะเป็นการใช้จากเงินส่วนใดก็ตามของส่วนราชการมาอยู่ในระเบียบฉบับเดียวกัน แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ก็ยังคงไม่บังคับใช้กับรัฐวิสาหกิจด้วยอยู่ดี

สาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 คือ การกำหนดเพิ่มเติมให้การพัสดุนั้นครอบคลุมการจัดหาทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นการจัดทำเอง การซื้อ การจ้าง การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบ³² ที่มาจากเงินงบประมาณ เงินกู้ และเงินช่วยเหลือ กำหนดหลักเกณฑ์ให้ส่วนราชการสนับสนุนการใช้พัสดุที่ผลิตในประเทศหรือเป็นกิจการของคนไทยไว้อย่างชัดเจนมากขึ้น จัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กวพ.) และกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้ เช่น ติความและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบ พิจารณาการอนุมัติยกเว้น หรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ เป็นต้น รวมถึงกำหนดวิธีการและกระบวนการจัดหาทั่วไปแยกกับการจ้างที่ปรึกษา และการจ้างออกแบบควบคุมงาน ไว้อย่างชัดเจน

(2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 เป็นการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในระบบการจัดหาพัสดุ เพื่อให้ได้ซึ่งพัสดุที่มีคุณภาพตรงกับความต้องการในราคาที่เหมาะสม มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีความโปร่งใสในกระบวนการจัดหา สามารถตรวจสอบได้

ในการจัดหาพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 มุ่งเน้นไปที่การจัดหาพัสดุตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ที่มีกิจกรรม โครงการ หรือการก่อสร้าง

* เงินงบประมาณ หมายความว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และเงินซึ่งส่วนราชการได้รับไว้โดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้ไม่ต้องส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แต่ไม่รวมถึงเงินกู้ และเงินช่วยเหลือ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535, ข้อ 5.)

** เงินกู้ หมายความว่า เงินกู้ตามกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535, ข้อ 5.)

*** เงินช่วยเหลือ หมายความว่า เงินที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลต่างประเทศ องค์กรระหว่างประเทศ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ องค์กรต่างประเทศทั้งในระดับรัฐบาลและที่มีในระดับรัฐบาล มูลนิธิหรือเอกชนต่างประเทศ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535, ข้อ 5.)

³² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535, ข้อ 5.

ที่มีมูลค่าตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่รวมถึงการจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและควบคุมงาน การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีพิเศษและวิธีกรณีพิเศษ ซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ไม่ได้บังคับใช้เพียงแค่ส่วนราชการ แต่ยังบังคับใช้กับรัฐสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ³³ อีกด้วย ทั้งนี้เพื่อให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม เกิดความคุ้มค่าอย่างสูงสุด ประหยัดงบประมาณแผ่นดิน และเป็นประโยชน์สูงสุดต่อผลสำเร็จของงานของทางราชการ

(3) ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางในการจัดหาพัสดุด้วยวิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Market : e-market) และด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Bidding : e-bidding)

หลังจากที่มีการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ก็ประสบปัญหาเนื่องจากการจัดหาพัสดบบางประเภทนั้นไม่สามารถใช้วงเงินในการกำหนดวิธีการจัดหาได้ ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางในการจัดหาพัสดุด้วยวิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Market : e-market) และด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Bidding : e-bidding) ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2558 โดยได้กำหนดวิธีการจัดหาพัสดุด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์เพิ่มขึ้นจากเดิมอีก 2 วิธี คือ วิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Market : e-market)* และวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Bidding : e-bidding)** เพื่อให้การจัดหาพัสดุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ลดการทุจริตคอร์รัปชัน มีความเป็นมาตรฐานเดียวกัน มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

2.3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐในปัจจุบัน

ในช่วงระยะเวลาที่มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางในการจัดหาพัสดุด้วยวิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Market : e-market) และด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Bidding : e-bidding) นั้น พบปัญหาหลายประเด็น ซึ่งปัญหาหลักเกิดจากทั้งภาคเอกชน

³³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549, ข้อ 3 และข้อ 4.

* วิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Market : e-market) เป็นวิธีการจัดหาพัสดุที่มีราคาเกินกว่า 100,000 บาท และเป็นพัสดุที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน เป็นสินค้าหรือบริการทั่วไป มีมาตรฐาน ซึ่งกำหนดให้ส่วนราชการจัดซื้อสินค้าในระบบ e-catalog (ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางในการจัดหาพัสดุด้วยวิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Market : e-market) และด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Bidding : e-bidding), ข้อ 6)

** วิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Bidding : e-bidding) เป็นวิธีการจัดหาพัสดุที่มีราคาเกินกว่า 100,000 บาท เป็นพัสดุที่มีความซับซ้อน มีเทคนิคเฉพาะ และเป็นสินค้าที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระบบ e-market (ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางในการจัดหาพัสดุด้วยวิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Market : e-market) และด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Bidding : e-bidding), ข้อ 6)

และนักลงทุนต่างประเทศเกิดความไม่เชื่อมั่นในการดำเนินการของภาครัฐเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ที่เป็นระเบียบหลักที่บังคับใช้นั้น บังคับใช้แค่เพียงส่วนราชการ แต่หากเป็นรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่ไม่ถูกบังคับใช้ตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีก็จะดำเนินการตามระเบียบจัดซื้อจัดจ้างของแต่ละหน่วยงานจัดทำขึ้นเอง ทำให้ภาคเอกชนและนักลงทุนต่างประเทศมองว่าหน่วยงานภาครัฐขาดความเป็นมาตรฐานเดียวกัน³⁴ เพราะสาเหตุดังกล่าวอาจส่งผลให้ไม่ได้รับความเป็นธรรม นอกจากนั้นการไม่มีมาตรฐานกลางอาจส่งผลต่อการใช้ดุลพินิจและใช้อำนาจในการพิจารณาของหัวหน้าหน่วยงานในทางมิชอบ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการคอร์รัปชันได้³⁵ จากปัญหาหลักดังกล่าว ทำให้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง จัดทำร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว รวมถึงได้มีการนำร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไปเปิดรับฟังความคิดเห็นจากภาคเอกชน และมีหนังสือแจ้งไปยังหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินี้เพื่อสอบถามความคิดเห็นอีกด้วย เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมมากที่สุด

2.3.2.1 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับวันที่ 23 สิงหาคม 2560 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน มีการกำหนดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อป้องกันการทุจริตและกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุด เพื่อความโปร่งใสและมีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 คือ การเปลี่ยนแปลงหน่วยงานที่ถูกบังคับให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ระเบียบในอดีตที่ผ่านมาบังคับใช้กับเพียงส่วนราชการซึ่งหมายถึงกระทรวง ทบวง กรม สำนักงาน หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ³⁶ แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้บังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การมหาชน องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หน่วยธุรการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภา หรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง³⁷ นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังมีการปรับปรุงและกำหนดหลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างใหม่ ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปี การคัดเลือกจากคุณภาพโดยไม่จำเป็นต้องใช้ราคาต่ำที่สุด

³⁴ “พัสดุภาครัฐ,” กรมบัญชีกลาง, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER20/DRAWER058/GENERAL/DATA0001/00001909.PDF> [31 ตุลาคม 2564]

³⁵ ธรรมนิติ สุมันตกุล, การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ: หลักการ เหตุผล และวิธีการ, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561), หน้า 6.

³⁶ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535, ข้อ 5.

³⁷ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560, มาตรา 4.

การขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ การรวมซื้อรวมจ้างหลายหน่วยงาน การเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง
เกณฑ์การประเมินผลงานผู้ไม่ผ่านจะถูกระงับทำสัญญากับหน่วยงานรัฐชั่วคราว และการกำหนด
บทลงโทษผู้เกี่ยวข้อง

2.3.2.2 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ
ภาครัฐ พ.ศ. 2560

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการ
จัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 5 ในการออกระเบียบกระทรวงการคลัง
ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์ วิธีการ
และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐให้สอดคล้องกับ
พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ
สามารถนำไปปฏิบัติได้ถูกต้องและเป็นมาตรฐานเดียวกัน

บทที่ 3 การโอนพัสดุของส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ

3.1 หน่วยงานที่ถูกบังคับใช้ตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐในอดีตและปัจจุบัน

3.1.1 หน่วยงานที่ถูกบังคับใช้ตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐในอดีต

3.1.1.1 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ใช้บังคับกับส่วนราชการ ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม สำนักงาน หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ ที่ดำเนินการเกี่ยวกับพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณ เงินกู้ และเงินช่วยเหลือ แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น¹ ทำให้หน่วยงานที่ไม่ได้ถูกบังคับใช้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ จำเป็นต้องจัดทำข้อบังคับหรือระเบียบขึ้นเองเพื่อนำไว้ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับหน่วยงานของตนเอง²

3.1.1.2 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ใช้บังคับกับส่วนราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 รวมถึงรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในสังกัด การบังคับบัญชา หรือการกำกับดูแลของฝ่ายบริหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าว ที่มีการจัดหาพัสดุที่กิจกรรม โครงการ หรือการก่อสร้างนั้นมีมูลค่าตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป³

3.1.1.3 ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางในการจัดหาพัสดุด้วยวิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Market : e-market) และด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Bidding : e-bidding)

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางในการจัดหาพัสดุด้วยวิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Market : e-market) และด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์

¹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535, ข้อ 5 และข้อ 6.

² วาริ แวนแก้ว, “บทที่ 1 ความเป็นมาเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ การจัดซื้อจัดจ้าง,” กรมชลประทาน, [ออนไลน์], 2561, แหล่งที่มา: <http://supply.rid.go.th/e-learning/index.php/2018-07-08-09-40-06/23-2018-07-14-03-45-00> [31 ตุลาคม 2564]

³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549, ข้อ 4.

(Electronic Bidding : e-bidding) ใช้บังคับเช่นเดียวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งในช่วงแรกของการใช้ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ นำร่องใช้กับส่วนราชการจำนวน 12 แห่ง ต่อมาบังคับใช้กับส่วนราชการส่วนกลางเพิ่มเติม จำนวน 146 แห่ง และวันที่ 1 กรกฎาคม 2558 ได้บังคับใช้กับส่วนราชการส่วนภูมิภาคทุกแห่งตามลำดับ⁴

3.1.2 หน่วยงานที่ถูกต้องบังคับใช้ตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐในปัจจุบัน

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์กรมหาชน องค์กรอิสระ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หน่วยธุรการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 6 วรรคสอง ได้บัญญัติไว้ว่า “เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ มหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐ หน่วยงานของรัฐในต่างประเทศหรือส่วนงานของหน่วยงานของรัฐที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศ หรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เกิดความยืดหยุ่นและมีความคล่องตัว หากรัฐวิสาหกิจ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐนั้นประสงค์จะจัดให้มีระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุขึ้นใช้เองทั้งหมด หรือแต่บางส่วน ก็ให้กระทำได้ โดยต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในต่างประเทศที่หน่วยงานของรัฐหรือส่วนงานของหน่วยงานของรัฐตั้งอยู่มีกฎหมาย ธรรมเนียมปฏิบัติ หรือจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นของต่างประเทศนั้นเป็นการเฉพาะหรือกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” นั้นหมายความว่า เพื่อให้เกิดความคล่องตัว ยืดหยุ่น ในการดำเนินงาน หน่วยงานดังกล่าวสามารถจัดทำระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานเองก็ได้ แต่ทั้งนี้ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติที่จัดทำขึ้นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁵ด้วย

⁴ วาริ แวนแก้ว, “บทที่ 1 ความเป็นมาเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ การจัดซื้อจัดจ้าง,” กรมชลประทาน, [ออนไลน์], 2561, แหล่งที่มา: <http://supply.rid.go.th/e-learning/index.php/2018-07-08-09-40-06/23-2018-07-14-03-45-00> [31 ตุลาคม 2564]

⁵ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560, มาตรา 6.

3.2 ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

ระบบราชการเป็นระบบที่มีมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยถือเป็นหน่วยงานที่ผูกขาดการใช้อำนาจในสังคม รวมถึงการผูกขาดอำนาจในการดำเนินงานและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะต่างที่เป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน ได้แก่ ระบบศาล ระบบตำรวจ การรักษาความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ และการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ต่อมาเมื่อคณะราษฎรเข้ามาเป็นผู้ควบคุมอำนาจทางการเมือง การทหาร และทรัพยากรทั้งหมดของประเทศ โดยมีอำนาจในการควบคุมทุนของรัฐทั้งหมดและยังเป็นผู้ออกกฎหมายต่าง ๆ จึงได้นำทุนของรัฐมาสร้างรัฐวิสาหกิจและบริษัทกึ่งราชการขึ้น โดยที่รัฐเข้าไปถือหุ้นข้างมากและทำหน้าที่บริหารหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งรัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งขึ้นนั้นส่วนใหญ่ล้วนมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ของประเทศ เช่น เพื่อสร้างสาธารณูปโภค เพื่อผลิตสินค้าที่ขาดแคลนหรือที่เป็นที่ต้องการ เพื่อฟื้นฟูประเทศ เป็นต้น⁶

3.2.1 ส่วนราชการ

3.2.1.1 หลักการ

ส่วนราชการเป็นโครงสร้างของหน่วยงานที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อให้รับผิดชอบบริการสาธารณะ โดยมีสถานะเป็นนิติบุคคล และเป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจทางปกครองในการทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะทางปกครอง ซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อย เอกชนจึงไม่สามารถทำได้หรือรัฐนั้นไม่ปล่อยให้เอกชนทำ⁷

การให้บริการสาธารณะทางปกครองนั้น ถือเป็นภารกิจหลักของรัฐ เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่ทำเพื่อป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ รวมถึงการออกกฎระเบียบและกำหนดนโยบายต่างๆ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและพัฒนาประเทศ⁸

3.2.1.2 ลักษณะการดำเนินงาน

เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการเป็นการทั่วไป และไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร⁹ เนื่องจากใช้ภาษีของประชาชนเป็นทุนในการดำเนินงาน มีระบบการทำงานที่เป็นแผน มีระเบียบที่กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้เพื่อควบคุม

⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการสาธารณสุข, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 147.

⁷ สำนักงาน ก.พ.ร., “หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร,” ก.ย. 2558, หน้า 6.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

⁹ กิตติยา โสภณโกไคย, “ความหมายและคุณลักษณะสำคัญของหน่วยงานของรัฐกับการจัดทำประมวลจริยธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” 1 ธ.ค. 2553, หน้า 9.

ความประพฤติของผู้ปฏิบัติงาน มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน มีการจัดลำดับชั้นผู้บังคับบัญชา¹⁰

3.2.1.3 ส่วนราชการตามความหมายในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

ส่วนราชการตามความหมายในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 คือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

(1) ราชการส่วนกลาง เป็นการบริหารราชการโดยใช้หลักรวมอำนาจ กล่าวคือเป็นการใช้อำนาจการวินิจฉัยสั่งการและอำนาจการบังคับบัญชาอยู่ที่ส่วนกลางคือ กรุงเทพมหานคร แบ่งราชการส่วนกลางออกเป็นดังนี้¹¹

- (1.1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (1.2) กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- (1.3) ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- (1.4) กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

(2) ราชการส่วนภูมิภาค เป็นการบริหารราชการโดยใช้หลักแบ่งอำนาจ โดยเป็นการแบ่งอำนาจการวินิจฉัยสั่งการและอำนาจการบังคับบัญชาจากราชการส่วนกลางไปให้แก่ ราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้มีแนวทางการปฏิบัติที่เหมาะสมและสอดคล้องกับขนบธรรมเนียม ประเพณีและสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ อย่างไรก็ตาม แนวทางปฏิบัติของแต่ละภูมิกานั้นจะต้องไม่ขัดกับตัวบทกฎหมายของประเทศ หรือนโยบายของคณะรัฐมนตรีหรือของส่วนกลาง¹² แบ่ง ราชการส่วนภูมิกาศอกเป็นดังนี้¹³

- (2.1) ระดับจังหวัด
- (2.2) ระดับอำเภอ

(3) ราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการบริหารราชการโดยใช้หลักกระจายอำนาจ โดยเป็นการมอบอำนาจบางส่วนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้บริหารเองได้อย่างอิสระ ส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นที่จะต้องใช้อิสระในการตัดสินใจเพื่อใช้ในการแก้ไขหรือ

¹⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 148.

¹¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 7.

¹² กิตติยา ไสภณโกไคย, “ความหมายและคุณลักษณะสำคัญของหน่วยงานของรัฐกับการจัดทำประมวลจริยธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” 1 ธ.ค. 2553, หน้า 36.

¹³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 51.

สนับสนุนสนับสนุนกิจกรรมของท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถออกข้อบังคับหรือระเบียบเพื่อมาบังคับใช้กับเขตการปกครองของตนได้ ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน¹⁴ แบ่งราชการส่วนท้องถิ่นออกเป็นดังนี้¹⁵

- (3.1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (3.2) เทศบาล
- (3.3) สุขาภิบาล
- (3.4) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด*

3.2.2 รัฐวิสาหกิจ

3.2.2.1 หลักการ

รัฐวิสาหกิจเป็นโครงสร้างของหน่วยงานที่รัฐดำเนินกิจกรรมใกล้เคียงกับเอกชน มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกจากรัฐและส่วนราชการ ไม่ได้ใช้กฎระเบียบของส่วนราชการ แต่ใช้สัญญาในการบริหาร ทำให้มีความเป็นอิสระทั้งในด้านการบริหารงาน ด้านการเงิน และด้านการบริหารบุคลากร¹⁶

รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม โดยมีลักษณะกิจกรรมเป็นการผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการเพื่อแสวงหารายได้ แต่ไม่ได้มุ่งหวังกำไรสูงสุด และรัฐก็ยังคงเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นเกินร้อยละ 50 หรือทั้งหมด¹⁷ การให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่แล้ว จะเป็นการผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่เป็นการให้บริการสาธารณะ งานสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ งานที่กระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่รัฐยังมีความจำเป็นต้องควบคุมหรือดำเนินการเอง งานที่รัฐจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงเพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม งานที่เอกชนยังไม่พร้อมที่จะลงทุนเนื่องจากใช้เงินในการลงทุนที่สูง หรืองานของรัฐที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ¹⁸

¹⁴ กิตติยา โสภณโกศัย, “ความหมายและคุณลักษณะสำคัญของหน่วยงานของรัฐกับการจัดทำประมวลจริยธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” 1 ธ.ค. 2553, หน้า 36.

¹⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 70.

* ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2525 และเมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

¹⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 149.

¹⁷ สำนักงาน ก.พ.ร., “หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร,” ก.ย. 2558, หน้า 3.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

นอกจากรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมแล้ว หลักการที่สำคัญของความเป็นรัฐวิสาหกิจคือ การประกอบการเชิงธุรกิจ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจมีรูปแบบการดำเนินงานในเชิงธุรกิจ ต้องอาศัยความคล่องตัวในการดำเนินงานและการบริหารงานเพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ หากใช้การบริหารงานเช่นเดียวกับระบบราชการจะทำให้เกิดความล่าช้า ขาดความคล่องตัว และไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจได้ หรือหากจะนำระบบราชการไปจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทที่มีลักษณะการดำเนินงานเช่นเดียวกับการดำเนินธุรกิจของเอกชน ก็อาจจะไม่เหมาะสมและไม่เป็นผลดี ดังนั้น รัฐวิสาหกิจจึงต้องเป็นองค์กรของรัฐที่แยกออกมาโดยไม่ได้ใช้ระเบียบของส่วนราชการในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการและให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และผ่อนคลายจากกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของส่วนราชการ¹⁹ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกิจกรรมส่วนใหญ่ที่รัฐวิสาหกิจเข้าไปดำเนินการนั้นมีความเกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ ทำให้ต้องมีความจำเป็นต้องถูกกำกับดูแลจากภาครัฐในบางกรณี²⁰

3.2.2.2 ลักษณะการดำเนินงาน

ลักษณะการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นการดำเนินการในเชิงพาณิชย์ จำเป็นต้องหาเลี้ยงตัวเองและมีรายได้เป็นของตนเองโดยไม่ไปใช้เงินภาษีของประชาชนและไม่สร้างภาระให้กับรัฐบาลในแง่ของงบประมาณ รายได้นั้นมาจากการเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนผู้ใช้บริการ²¹ โดยเป็นรายได้ที่ผู้รับใช้บริการต้องจ่ายค่าบริการแก่รัฐตามสัดส่วนที่ตนได้รับประโยชน์ เพื่อไม่ให้ไปกระทบกับประชาชนผู้เสียภาษีต้องมาร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่ตนไม่ได้ใช้บริการ²² ดังนั้น รัฐวิสาหกิจจึงจัดตั้งมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงหารายได้ เพื่อใช้เป็นทุนในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ²³ แต่ไม่ได้มุ่งหวังกำไรสูงสุดอย่างเช่นเอกชน และบางครั้งรัฐวิสาหกิจอาจมีความจำเป็นต้องได้รับงบประมาณสนับสนุน รัฐจะจัดสรรงบประมาณให้อยู่ในรูปแบบของเงินอุดหนุน ซึ่งเงินจำนวนนี้จะถูกแยกออกจากเงินที่ได้จากการเก็บค่าบริการปกติที่รัฐวิสาหกิจเรียกเก็บจากประชาชนอย่างชัดเจน²⁴

¹⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 149.

²⁰ สำนักงบประมาณของรัฐสภา, รัฐวิสาหกิจไทยแหล่งรายได้รัฐบาลหรือภาระงบประมาณของแผ่นดิน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์, 2563), หน้า 13.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

²² นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 150.

²³ สลักจิต กุลเตชะมาภรณ์, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี, 2555), หน้า 22.

²⁴ กิตติยา โสภณโกไคย, “ความหมายและคุณลักษณะสำคัญของหน่วยงานของรัฐกับการจัดทำประมวลจริยธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” 1 ธ.ค. 2553, หน้า 14.

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจมีดังนี้²⁵

(1) เป็นการดำเนินกิจการเพื่อให้บริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน โดยเป็นการบริการที่มีเป้าหมายให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้าถึงได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม หากปล่อยให้เอกชนดำเนินการอาจมีค่าบริการที่สูงเกินไป และอาจไม่ทั่วถึง เช่น การบริการคมนาคม ไฟฟ้า ประปา การสื่อสาร หรือสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิต เป็นต้น

(2) เป็นการดำเนินกิจการที่ใช้เงินลงทุนที่สูงมาก เอกชนอาจไม่มีเงินลงทุนที่มากพอ ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นกิจการที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภค ได้แก่ กิจการด้านการคมนาคม ด้านพลังงาน ด้านสื่อสาร ซึ่งล้วนเป็นกิจการที่มีขนาดใหญ่และจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยและมีการลงทุนที่สูง จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องเข้ามาดำเนินการให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง และเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนในอัตราที่ต่ำ ไม่มุ่งหวังกำไร

(3) เป็นการดำเนินกิจการโดยการเข้าไปแทรกแซงตลาด ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มการแข่งขันโดยการกำหนดราคาสินค้าและปริมาณ การตรึงราคาสินค้าและบริการ การป้องกันการผูกขาดของสินค้าบางชนิด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

(4) เป็นการดำเนินกิจการเพื่อทำการควบคุมการบริโภคบางอย่างของประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นสินค้าที่มีลักษณะอบายมุข เช่น สลากกินแบ่ง เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ยาสูบ เป็นต้น

(5) เป็นการดำเนินกิจการในกิจการใหม่ ๆ เพื่อเป็นตัวช่วยให้เอกชนดำเนินรอยตาม เนื่องจากกิจการบางประเภทจำเป็นต้องใช้ความรู้ความชำนาญและมีเทคนิคการผลิตเฉพาะด้าน ที่มีความเสี่ยงในการลงทุน ทำให้รัฐต้องเข้ามาดำเนินการเพื่อเป็นตัวช่วยและคอยเผยแพร่ให้กับประชาชนนำไปประกอบอาชีพ เช่น อุตสาหกรรมกระดาษ สิ่งทอ เครื่องเคลือบ เป็นต้น

(6) เป็นการดำเนินกิจการในอุตสาหกรรมที่เป็นยุทธปัจจัย เมื่อมีสถานการณ์จำเป็นบางอย่าง เช่น ยามฉุกเฉิน สงคราม หรือความจำเป็นทางทหาร ทำให้รัฐต้องผลิตยุทธปัจจัยเพื่อให้เพียงพอสำหรับการทหาร

(7) เป็นการดำเนินกิจการเพื่อหารายได้เข้ารัฐ

(8) เป็นการดำเนินกิจการเพื่อรักษาขนบธรรมเนียมประเพณี ศิลปวัฒนธรรม และเผยแพร่ชื่อเสียงของประเทศ เช่น การจัดตั้งการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นต้น

²⁵ สลักจิต กุลเตชะมาภรณ์, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี, 2555), หน้า 17-19.

3.2.2.3 รัฐวิสาหกิจตามความหมายในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

รัฐวิสาหกิจตามความหมายในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 คือ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งกฎหมายที่ใช้คือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 ได้ให้นิยามคำว่ารัฐวิสาหกิจไว้ดังนี้

- “ (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50
- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50
- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50”

จากนิยามข้างต้น สรุปได้ว่ารัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หมายถึง²⁶

- (1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)
- (2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา เช่น สถาบันการบินพลเรือน (สบพ.) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)
- (3) รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปแบบของบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น บริษัท ขนส่ง จำกัด (บขส.) บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด (ปณท.)
- (4) รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปแบบของบริษัทมหาชนจำกัดตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ปตท.) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.)

ถึงแม้ว่ากฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันคือพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 แต่เนื่องจากในขณะที่ยังมีพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับนั้น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.

²⁶ ชาญชัย แสงวงศ์, กฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2563), หน้า 29-30.

2502 ยังไม่ได้ถูกยกเลิก ดังนั้น ในการพิจารณาความหมายของรัฐวิสาหกิจตามนิยามในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ยังต้องเป็นไปตามนิยามของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เพื่อเป็นไปตามเจตนาของการออกพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 53 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 วรรคหนึ่ง²⁷ ที่บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่กฎหมายใดที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับบัญญัติบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ให้หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือมีการอ้างอิงรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ให้ถือว่าบทนิยามหรือการอ้างอิงดังกล่าวในกฎหมายนั้นยังคงมีความหมายหรือเป็นการอ้างอิงความหมายตามบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม”

3.3 การโอนพัสดุ

การบริหารพัสดุเป็นการดำเนินการหนึ่งที่สำคัญสำหรับหน่วยงาน หากหน่วยงานให้ความสำคัญกับการบริหารพัสดุให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้ประหยัดเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ รวมถึงประหยัดงบประมาณในการซื้อพัสดุได้อย่างมาก เพราะการบริหารพัสดุนั้นเริ่มต้นแต่การกำหนดนโยบาย การวางแผน การกำหนดความต้องการ การจัดหาพัสดุ²⁸ การแจกจ่าย การควบคุมและดูแลพัสดุ การเก็บรักษา การบันทึก การเบิกจ่าย การยืม การตรวจสอบ การบำรุงรักษา จนกระทั่งถึงการจำหน่ายพัสดุ ให้เป็นไปอย่างเหมาะสม คุ่มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อหน่วยงาน²⁹

การจำหน่ายพัสดุถือเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการบริหารพัสดุ การจำหน่ายจะกระทำต่อเมื่อมีการตรวจสอบแล้วพบว่าพัสดุที่มีอยู่นั้นเกิดการเสื่อมสภาพ สูญหาย ล้าสมัย หรือเป็นพัสดุที่หมดความจำเป็นหรือหากนำไปใช้ต่อจะทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมากกว่าเดิม จึงทำการจำหน่ายพัสดุดังกล่าวออกจากบัญชี³⁰

การจำหน่ายพัสดุมีหลากหลายวิธี ไม่ว่าจะเป็นการขาย การแลกเปลี่ยน การโอน หรือการแปรสภาพหรือทำลาย ทั้งนี้ การเลือกว่าจะทำการจำหน่ายพัสดุด้วยวิธีไหนขึ้นอยู่กับนโยบายของ

²⁷ คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ, “หนังสือที่ กค (กวจ) 0405.4/61867 เรื่อง ข้อหาหรือความหมายของรัฐวิสาหกิจ ในนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ให้เป็นไปตามนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561,” 14 ธ.ค. 2563.

²⁸ ปรีชา จำปารัตน์ และ ไพศาล ชัยมงคล, การบริหารพัสดุ ทฤษฎีและปฏิบัติ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์, 2527), หน้า 2.

²⁹ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560, มาตรา 112-113.

³⁰ ปรีชา จำปารัตน์ และ ไพศาล ชัยมงคล, การบริหารพัสดุ ทฤษฎีและปฏิบัติ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์, 2527), หน้า 298.

หน่วยงานว่าจะเลือกวิธีใดก่อนหรือหลัง เพื่อให้เกิดความเหมาะสม คุ่มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อหน่วยงานที่สุด

การโอนพัสดุเป็นวิธีการหนึ่งของการจำหน่ายพัสดุ โดยเป็นการนำพัสดุที่หน่วยงานมองว่าหมดความจำเป็นสำหรับหน่วยงานแล้วไปมอบให้กับหน่วยงานที่มีความต้องการพัสดุนั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานนั้น ๆ มากกว่า ซึ่งถือว่าเป็นการบริหารทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด

3.3.1 คำนิยามที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้ให้นิยามไว้ดังนี้

(1) “พัสดุ หมายความว่า สินค้า งานบริการ งานก่อสร้าง งานจ้างที่ปรึกษาและงานจ้างออกแบบ หรือควบคุมงานก่อสร้าง รวมทั้งการดำเนินการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

(2) “สินค้า หมายความว่า วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และทรัพย์สินอื่นใด รวมทั้งงานบริการที่รวมอยู่ในสินค้านั้นด้วย แต่มูลค่าของงานบริการต้องไม่สูงกว่ามูลค่าของสินค้านั้น”

(3) “การบริหารพัสดุ หมายความว่า การเก็บ การบันทึก การเบิกจ่าย การยืม การตรวจสอบ การบำรุงรักษา และการจำหน่ายพัสดุ” ซึ่งการโอนถือว่าเป็นการจำหน่ายพัสดุอย่างหนึ่ง

3.3.2 หลักเกณฑ์การโอนพัสดุในอดีต

3.3.2.1 ส่วนราชการ

ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498 กำหนดให้การโอนพัสดุสามารถกระทำได้ในกรณีตั้งกรรมการตรวจสอบพัสดุและครุภัณฑ์เพื่อสำรวจพัสดุหรือครุภัณฑ์แล้วพบว่า มีพัสดุหรือครุภัณฑ์ชำรุดหรือเสื่อมเสีย ต้องทำการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบในการชำรุดพัสดุหรือครุภัณฑ์นั้น ๆ และหากสอบสวนแล้วไม่พบผู้รับผิดชอบ ให้นำพัสดุหรือครุภัณฑ์ดังกล่าวรวมถึงพัสดุหรือครุภัณฑ์ที่หมดความจำเป็นไม่ได้ใช้ในราชการแล้ว หรือพัสดุหรือครุภัณฑ์ขาดบัญชีโดยไม่ใช้ความผิดของผู้ใด ให้กรรมการฯ เสนอเรื่องต่อหัวหน้าหน่วยงานเพื่อพิจารณาให้สามารถนำไปโอนให้แก่ส่วนราชการที่ต้องการสิ่งของนั้น ๆ ได้ เมื่อโอนให้แก่ส่วนราชการดังกล่าวแล้ว จำเป็นต้องมีหลักฐานการส่งมอบเก็บไว้ด้วย³¹

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 กำหนดให้การโอนพัสดุ*สามารถกระทำได้ในกรณีตั้งกรรมการตรวจสอบพัสดุเพื่อสำรวจพัสดุแล้วพบว่า มีพัสดุชำรุด

³¹ ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498, ข้อ 33-35.

* พักติ หมายความว่า วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ที่กำหนดไว้ในหนังสือการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณของสำนักงบประมาณ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521, ข้อ 3.)

หรือเสื่อมเสีย ต้องทำการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบในการชดใช้พัสดุนั้น ๆ และหากสอบสวนแล้วไม่พบผู้รับผิดชอบ ให้นำพัสดุดังกล่าว รวมถึงพัสดุที่เห็นว่าหากราชการยังใช้ต่อไปจะทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมากกว่าเดิม ให้เจ้าหน้าที่พัสดุเสนอเรื่องต่อหัวหน้าส่วนราชการเพื่อพิจารณาให้สามารถนำไปโอนได้ โดยในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เพิ่มขึ้นโดยการโอนให้แก่ส่วนราชการที่แจ้งความประสงค์ขอมานั้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงเจ้าสังกัดของทั้งส่วนราชการผู้โอนและผู้รับโอนด้วย และให้มีหลักฐานส่งมอบเก็บไว้ต่อกัน³²

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 กำหนดให้การโอนพัสดุสามารถกระทำได้ในกรณีตรวจสอบแล้วพบว่าพัสดุดังกล่าวมีความจำเป็นหรือหากใช้ในราชการต่อไปจะทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมากกว่าเดิม ให้เจ้าหน้าที่พัสดุเสนอเรื่องต่อหัวหน้าส่วนราชการเพื่อพิจารณาให้สามารถนำไปโอนได้ โดยการโอนนั้นในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 มีการเพิ่มหน่วยงานผู้รับโอนเพิ่มขึ้นจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 จากเดิมที่กำหนดให้โอนได้เพียงส่วนราชการด้วยกัน เพิ่มให้สามารถโอนให้แก่หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การสถานสาธารณกุศลตามมาตรา 47(7) แห่งประมวลรัษฎากร* และให้มีหลักฐานส่งมอบเก็บไว้ต่อกัน³³

3.3.2.2 รัฐวิสาหกิจ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐที่ผ่านมา ไม่ใช่บังคับกับรัฐวิสาหกิจ ทำให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จัดทำข้อบังคับหรือระเบียบขึ้นเองเพื่อนำไว้ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับหน่วยงานของตนเอง โดยรัฐวิสาหกิจบางแห่งใช้หลักการของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เป็นต้นแบบในการจัดทำข้อบังคับหรือระเบียบของหน่วยงาน และออกหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะการดำเนินงานของกิจการตน

3.3.3 หลักเกณฑ์การโอนพัสดุในปัจจุบัน

ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ไม่ได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการโอนพัสดุ จะพูดในภาพกว้าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารพัสดุว่าให้หน่วยงานของรัฐต้องมีการควบคุมและตรวจสอบพัสดุที่อยู่ในการดูแลให้มีการบริหารพัสดุ

³² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521, ข้อ 89 ข้อ 90 และข้อ 93.

* องค์การสถานสาธารณกุศลตามมาตรา 47(7) แห่งประมวลรัษฎากร ได้แก่ (ก) สถานพยาบาลและสถานศึกษาของทางราชการ หรือองค์การหรือสถานสาธารณกุศล หรือแก่สถานพยาบาล และสถานศึกษาอื่นนอกจากที่กล่าวใน (ก) โดยเป็นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา (ประมวลรัษฎากร, มาตรา 47(7).)

³³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535, ข้อ 157.

และใช้พัสดุอย่างเหมาะสม และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อหน่วยงานของรัฐ³⁴ ในส่วนของการดำเนินการในการบริหารพัสดุ ให้ไปปฏิบัติตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด³⁵

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาศัยอำนาจตามมาตรา 113 ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ออกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารพัสดุไว้ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมวด 9 การบริหารพัสดุ ให้คำว่าพัสดุในหมวดนี้ใช้บังคับกับสินค้า*เท่านั้น แต่ไม่ใช้บังคับกับงานบริการ งานก่อสร้าง งานจ้างที่ปรึกษา และงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง³⁶

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดให้การโอนพัสดุสามารถกระทำได้ในกรณีตรวจสอบแล้วพบว่าพัสดุหมดความจำเป็นหรือหากใช้ในหน่วยงานของรัฐต่อไปจะทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมากกว่าเดิม ให้เจ้าหน้าที่**เสนอเรื่องต่อหัวหน้าส่วนราชการเพื่อพิจารณาให้สามารถนำไปโอนได้ โดยการโอนนั้นให้โอนให้แก่หน่วยงานของรัฐ หรือองค์การสถานสาธารณกุศลตามมาตรา 47(7) แห่งประมวลรัษฎากร และให้มีหลักฐานส่งมอบเก็บไว้ต่อกัน³⁷

³⁴ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560, มาตรา 112.

³⁵ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560, มาตรา 113.

* สินค้า หมายความว่า วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และทรัพย์สินอื่นใด รวมทั้งงานบริการที่รวมอยู่ในสินค้านั้นด้วย แต่มูลค่าของงานบริการต้องไม่สูงกว่ามูลค่าของสินค้านั้น (พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560, มาตรา 4.)

³⁶ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560, ข้อ 202.

** เจ้าหน้าที่ หมายความว่า ผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐ (พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560, มาตรา 4.)

³⁷ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560, ข้อ 215.

บทที่ 4

บทวิเคราะห์ปัญหาการโอนพัสดุของรัฐวิสาหกิจ

4.1 วิเคราะห์ความแตกต่างของการโอนพัสดุในอดีตกับปัจจุบัน

ตารางที่ 2 หลักเกณฑ์การโอนพัสดุในอดีตกับปัจจุบัน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535	ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560
<p>“ข้อ 157 หลังจากการตรวจสอบแล้ว พัสดุใดหมดความจำเป็นหรือหากใช้ราชการต่อไปจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมาก ให้เจ้าหน้าที่พัสดุเสนอรายงานต่อหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อพิจารณาสั่งให้ดำเนินการตามวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้</p> <p>(1)</p> <p>.....</p> <p>(3) โอน ให้โอนให้แก่ส่วนราชการหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การสถานสาธารณกุศลตามมาตรา 47(7) แห่งประมวลรัษฎากร ทั้งนี้ให้มีหลักฐานการส่งมอบไว้ต่อกันด้วย</p> <p>.....”</p>	<p>“ข้อ 215 หลังจากการตรวจสอบแล้ว พัสดุใดหมดความจำเป็นหรือหากใช้ในหน่วยงานของรัฐต่อไปจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมาก ให้เจ้าหน้าที่เสนอรายงานต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ เพื่อพิจารณาสั่งให้ดำเนินการตามวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้</p> <p>(1)</p> <p>.....</p> <p>(3) โอน ให้โอนให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือองค์การสถานสาธารณกุศลตามมาตรา 47(7) แห่งประมวลรัษฎากร ทั้งนี้ ให้มีหลักฐานการส่งมอบไว้ต่อกันด้วย</p> <p>.....”</p>

จากตารางที่ 2 จะพบได้ว่า เนื้อหาสาระของหลักเกณฑ์การโอนในอดีตและปัจจุบันนั้นไม่มีความแตกต่างกันแต่อย่างใด สำหรับหน่วยงานผู้รับโอนตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หน่วยงานของรัฐนอกจะหมายถึง ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ที่เป็นหน่วยงานกลุ่มผู้รับโอนเดียวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และยังรวมไปถึงองค์การมหาชน องค์การอิสระ องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยราชการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ

และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง¹ ซึ่งล้วนเป็นหน่วยงานที่ถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามแนวทางของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ²

จากการพิจารณาเนื้อหาในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 รวมถึงกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ ที่ปรับปรุงจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ด้วยสาเหตุตามที่ได้กล่าวไปในบทที่ 1 จะพบว่า กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง หน่วยงานที่เป็นผู้จัดทำพระราชบัญญัติฉบับนี้ มุ่งเน้นแก้ปัญหาโดยการปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปี การคัดเลือกจากคุณภาพโดยไม่จำเป็นต้องเลือกราคาที่ต่ำสุด การขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ การรวมซื้อรวมจ้างหลายหน่วยงาน การเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง เกณฑ์การประเมินผลงาน รวมถึงการกำหนดบทลงโทษผู้ที่เกี่ยวข้อง แต่ในส่วนของการบริหารพัสดุ โดยเฉพาะในประเด็นการโอนที่ถือเป็นวิธีการจำหน่ายพัสดุอย่างหนึ่ง กลับไม่ถูกนำมาพิจารณา ทบทวนใหม่ ยังคงใช้หลักเกณฑ์เดิมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

หลักเกณฑ์การโอนที่ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลง แต่หน่วยงานที่ถูกบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีเพิ่มมากขึ้น นั้นหมายความว่า มีหน่วยงานจำนวนมากขึ้นที่ต้องมาถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การโอนตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

4.2 เปรียบเทียบลักษณะการดำเนินงานระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ

ตารางที่ 3 ตารางเปรียบเทียบคุณลักษณะของส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ³

หัวข้อเปรียบเทียบ	ส่วนราชการ	รัฐวิสาหกิจ
หลักการ	เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางปกครอง (Administrative Public Service) ซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ การออกกฎ ระเบียบ อนุมัติ อนุญาต ตามกฎหมาย รวมทั้ง	เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (Industrial and Commercial Public services) ซึ่งผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะ และงานสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ หรือ

¹ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560, มาตรา 5.

² พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560, มาตรา 6.

³ กิตติยา ไสภณโกโคย, “ความหมายและคุณลักษณะสำคัญของหน่วยงานของรัฐกับการจัดทำประมวลจริยธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” 1 ธ.ค. 2553, หน้า 12-18.

หัวข้อเปรียบเทียบ	ส่วนราชการ	รัฐวิสาหกิจ
	งานนโยบายต่าง ๆ เช่น การกำหนดยุทธศาสตร์ และ นโยบายการพัฒนาประเทศ	งานของรัฐบางด้านที่มีความสำคัญต่อความมั่นคง และการพัฒนาเศรษฐกิจ ของประเทศ หรือการดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่รัฐยังจำเป็นต้องควบคุมและดำเนินการ แต่ผู้เดียว หรือเป็นงานที่ภาคเอกชนยังไม่พร้อมที่จะลงทุน ดำเนินการ หรือเป็นกิจการที่รัฐจำเป็นต้องแทรกแซงตลาดเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม หรือ ให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้งานบริการนั้นได้มาตรฐานทั้งเรื่องคุณภาพ ปริมาณ ค่าใช้จ่าย และอื่น ๆ
วัตถุประสงค์การจัดตั้ง	ให้บริการเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งผลกำไร	มีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหารายได้ ซึ่งต้องสามารถเลี้ยงตัวเองได้จากการดำเนินงานเชิงพาณิชย์ แต่ต้องไม่มีวัตถุประสงค์มุ่งกำไรสูงสุด (Maximization of Profit) เช่นที่เอกชนกระทำกันโดยทั่วไป แต่หากมีความจำเป็นต้องรับเงินงบประมาณสนับสนุนเป็นครั้งคราวหรือบางส่วน ในกรณีนี้รัฐก็ควรจัดสรรงบประมาณให้ในรูปของเงินอุดหนุน ซึ่งควรแยกจากการเก็บค่าบริการตามปกติของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ให้ชัดเจน
ความสัมพันธ์กับรัฐ	(1) รัฐจัดตั้ง (2) รัฐปกครองบังคับบัญชา (3) ใช้งบประมาณแผ่นดิน (4) ใช้อำนาจฝ่ายเดียวของรัฐเป็นหลักในการดำเนินกิจกรรม (5) บุคลากรมีสถานะเป็นข้าราชการ	(1) รัฐจัดตั้ง (2) ทุนเกินครึ่งเป็นของรัฐ (3) รัฐมีอำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด (เช่น ผ่านการแต่งตั้งถอดถอนคณะกรรมการ และผู้บริหารระดับสูง การอนุมัติงบประมาณ การให้นโยบาย ฯลฯ)

หัวข้อเปรียบเทียบ	ส่วนราชการ	รัฐวิสาหกิจ
	(6) รัฐต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวในการกระทำของหน่วยงาน	(4) การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐและรายได้ต้องส่งคืนรัฐ (5) บุคลากรมีสถานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ (6) วิธีการดำเนินการไม่ใช่อำนาจบริหารฝ่ายเดียวเป็นหลัก แต่ใช้สัญญา ไม่ใช่กฎระเบียบของทางราชการในการบริหารการเงิน การบริการงาน และการบริหารบุคคล ยกเว้น รัฐวิสาหกิจที่ต้องอาศัยอำนาจรัฐ เช่น เวนคืน ปักเสลา พาดสาย ต้องจัดตั้งโดยมีพระราชบัญญัติรองรับ

จากตารางข้างต้นสามารถแบ่งประเด็นได้ดังนี้

4.2.1 วัตถุประสงค์ของบริการ

ถึงแม้ทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะเช่นเดียวกัน แต่ส่วนราชการนั้นจะรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะทางปกครอง ซึ่งเป็นภารกิจที่เกี่ยวกับความมั่นคง การรักษาความสงบของประเทศ การศึกษา การป้องกันสาธารณภัย การสาธารณสุข การคลัง การคมนาคม ที่ล้วนเป็นภารกิจที่ทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศและเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในประเทศเพียงอย่างเดียว⁴

ในขณะที่รัฐวิสาหกิจนั้นจะรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม มีวัตถุประสงค์ของการบริการทางด้านเศรษฐกิจเช่นเดียวกับเอกชน เน้นการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์เช่นเกี่ยวกับกิจการเอกชน⁵ แต่เพียงแค่นี้ไม่ได้ต้องการกำไรสูงสุดอย่างเช่นเอกชน ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่เป็นการให้บริการสาธารณะ งานสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ งานที่กระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่รัฐยังมีความจำเป็นต้องควบคุมหรือดำเนินการเอง งานที่รัฐจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงเพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการผูกขาดในกิจการใดกิจการหนึ่งหรือหลายกิจการของเอกชน หรือเพื่อป้องกันการเรียกค่าตอบแทนในสินค้าหรือค่าบริการจากประชาชนอย่าง

⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการสาธารณสุข, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 37.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

ไม่เป็นธรรม หรืองานที่เอกชนยังไม่พร้อมที่จะลงทุนเนื่องจากใช้เงินในการลงทุนที่สูง รวมไปถึงงานของรัฐที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ⁶

4.2.2 รูปแบบการดำเนินงาน

ส่วนราชการ รัฐมีอำนาจในการบริหารเพียงฝ่ายเดียว รัฐจึงมีระบบการทำงานที่เป็นแผน มีรูปแบบการดำเนินงานที่รัฐสร้างขึ้นมาเป็นแบบเดียวกัน มีระเบียบที่กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้เพื่อควบคุมความประพฤติของผู้ปฏิบัติงาน มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน มีการจัดลำดับชั้นผู้บังคับบัญชา ซึ่งใช้กับผู้ปฏิบัติงานทุกคน ส่วนในมุมมองของการให้บริการ สถานภาพของผู้ใช้บริการนั้นจะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบ ทั้งหมด

ในขณะที่รัฐวิสาหกิจจะมีรูปแบบการดำเนินงานที่สร้างขึ้นมาจากเองซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันไปตามการดำเนินงานของแต่ละรัฐวิสาหกิจ แต่ละหน่วยงานจะมีการจัดทำข้อบังคับ ระเบียบ ของหน่วยงานตนเอง ที่ใช้ในการบริหารงานและบริหารบุคลากรของตนเอง มีการกำหนดวิธีการจัดสรรผลประโยชน์จากการให้บริการ รวมถึงเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานภายในหน่วยงาน⁷ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและการบริหารงานเพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ ในมุมมองความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการจะมีลักษณะเป็นไปตามสัญญาตามกฎหมายเอกชน ไม่ได้ใช้กฎระเบียบของทางราชการ⁸

4.2.3 แหล่งที่มาของเงินทุน

ส่วนราชการที่ดำเนินการสาธารณะทางปกครองนั้นมีแหล่งเงินทุนจากรัฐแต่เพียงผู้เดียว ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทั้งหมดมีรัฐเป็นผู้รับผิดชอบ

ในขณะที่รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้น มีรายได้หลักมาจากการเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนผู้ให้บริการ บางครั้งรัฐวิสาหกิจอาจมีความจำเป็นต้องได้รับงบประมาณสนับสนุน รัฐจะจัดสรรงบประมาณให้อยู่ในรูปแบบของเงินอุดหนุน ซึ่งเงินจำนวนนี้จะถูกแยกออกจากเงินที่ได้จากการเก็บค่าบริการปกติที่รัฐวิสาหกิจเรียกเก็บจากประชาชนอย่างชัดเจน

⁶ สำนักงาน ก.พ.ร., “หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร,” ก.ย. 2558, หน้า 7.

⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 38.

⁸ สำนักงาน ก.พ.ร., “หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร,” ก.ย. 2558, หน้า 7.

4.3 วิเคราะห์ปัญหาที่พบของรัฐวิสาหกิจจากการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การโอนพัสดุตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

จากการวิเคราะห์ความแตกต่างของการโอนพัสดุในอดีตกับปัจจุบัน ตาม 4.1 จะพบว่าการโอนพัสดุตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ยังเป็นการนำหลักเกณฑ์เดิมจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 มาใช้ โดยที่ไม่ถูกนำไปพิจารณาทบทวนว่าหลักเกณฑ์เดิมยังสามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เนื่องจากมีหน่วยงานที่ถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐในปัจจุบันมากขึ้น ทำให้ต้องมีผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวมากขึ้นตาม

รัฐวิสาหกิจเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่ถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐในปัจจุบัน ซึ่งจากการศึกษาจะพบว่า วัตถุประสงค์การบริการรูปแบบการดำเนินงาน หรือแม้แต่แหล่งเงินทุนนั้น มีความแตกต่างจากส่วนราชการอย่างเห็นได้ชัด หากจะให้หน่วยงาน 2 หน่วยงานที่มีรูปแบบการดำเนินงานที่แตกต่างกันมาถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกัน อาจจะยังไม่เหมาะสมพอ

ส่วนราชการเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะทางปกครองที่ล้วนเป็นภารกิจที่ทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศและเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร ซึ่งถือเป็นการดำเนินการเพื่อประชาชนอยู่แล้ว แต่สำหรับรัฐวิสาหกิจ ถึงแม้ว่ารัฐวิสาหกิจจะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะ แต่เป็นการให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมที่เป็นการดำเนินกิจกรรมที่มีลักษณะใกล้เคียงกับเอกชนที่ผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการเพื่อแสวงหารายได้ ซึ่งรายได้ที่ได้รับนั้นเกิดจากการเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนที่ใช้บริการ เมื่อเป็นหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหารายได้ และกิจการส่วนใหญ่ที่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการนั้น มักจะเป็นกิจการขนาดใหญ่ และบางรัฐวิสาหกิจมีการให้บริการครอบคลุมทั่วประเทศ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปาส่วนภูมิภาค การรถไฟแห่งประเทศไทย บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ในการเข้าไปดำเนินการให้บริการสาธารณะ ตั้งแต่การเริ่มก่อสร้างหรือขยายกิจการ การผลิตสินค้า การเข้าไปดำเนินการในการให้บริการสาธารณะ ในทุกขั้นตอนล้วนมีผู้เสียประโยชน์และได้รับผลกระทบต่อการดำเนินการเสมอ และคนที่ได้รับผลกระทบนั้นมากที่สุดคือชุมชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

เมื่อรัฐวิสาหกิจมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของประชาชนทั้งประเทศ มาให้บริการสาธารณะและสร้างรายได้ให้กับหน่วยงานของตนเอง คงไม่สามารถคำนึงถึงแค่เพียงผลการดำเนินการทางด้านการเงินของหน่วยงาน แต่จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ อีกด้วย เนื่องจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นส่งผลกระทบต่อสังคมทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบโดยตรงอย่างชุมชนในท้องถิ่น ดังนั้น ความรับผิดชอบต่อสังคมจึงถือเป็นเครื่องมือทางการบริหารที่สำคัญของรัฐวิสาหกิจ⁹

จะพบว่าปัญหาที่พบจากการดำเนินการตามหลักเกณฑ์การโอนพัสดุหลักเกณฑ์การโอนพัสดุตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 คือ รัฐวิสาหกิจไม่สามารถโอนพัสดุหมดความจำเป็นหรือหากใช้ในหน่วยงานของรัฐต่อไปจะทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมากกว่าเดิม ให้กับชุมชนในท้องถิ่นได้ ทั้ง ๆ ที่ชุมชนในท้องถิ่นนั้นถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญของหน่วยงาน แต่เนื่องจากระเบียบกระทรวงการคลังฉบับนี้จำกัดหน่วยงานผู้รับโอนได้เพียง

(1) หน่วยงานของรัฐ อันได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การอิสระ องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยธุรการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือ

(2) องค์การสาธารณกุศลตามมาตรา 47(7) แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งได้แก่¹⁰

(ก) สถานพยาบาลและสถานศึกษาของทางราชการ หรือ

(ข) องค์การหรือสถานสาธารณกุศล หรือสถานพยาบาลและสถานศึกษาอื่น

นอกจาก (ก) โดยเป็นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา เช่น สภากาชาดไทย วัดวาอาราม และสถานพยาบาล หรือสถานศึกษาขององค์การของรัฐบาลสถานศึกษาที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนโดยบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือนิติบุคคลอื่น และสถานศึกษา

⁹ สานิตย์ หนูวิล, วิโรจน์ เจษฎาลักษณ์ และ จันทนา แสนสุข, “ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ : ปัจจัยเชิงสาเหตุและผลลัพธ์ CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY: CAUSE AND EFFECT,” วารสารวิทยาลัยดุสิตธานี 10,2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2559): 306.

¹⁰ ประกาศกระทรวงการคลัง ว่าด้วยภาษีเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 2) เรื่อง กำหนดองค์การสถานสาธารณกุศล สถานพยาบาลและสถานศึกษา ตามมาตรา 47(7)(ข) แห่งประมวลรัษฎากร และมาตรา 3(4)(ข) แห่งพระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 239) พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 254) พ.ศ. 2535, ข้อ 2 ข้อ 2 ทวิ และข้อ 2 ตริ

ที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน หอสมุด ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ หอศิลป์ของเอกชนที่เปิดให้ใช้เป็นการสาธารณะโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

ในขณะที่รัฐวิสาหกิจมีการดำเนินการที่คล้ายกับภาคเอกชน การเข้าไปรับผิดชอบต่อสังคมหรือสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชนในท้องถิ่นถือเป็นเครื่องมือทางด้านการบริหารอย่างหนึ่งที่สำคัญของรัฐวิสาหกิจ และย่อมส่งผลดีทั้งต่อรัฐวิสาหกิจเองในมุมของการสร้างความเชื่อมั่นและการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน และมีผลดีต่อชุมชนในท้องถิ่นที่จะให้อยู่ร่วมกันและเกิดการพัฒนาย่างสมดุล และยั่งยืน หากรัฐวิสาหกิจสามารถโอนพัสดุที่หมดความเป็นแล้ว ให้กับชุมชนในท้องถิ่นได้ จะเกิดความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์เพิ่มขึ้นอีก

จากการสัมภาษณ์¹¹ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งถึงปัญหาในการโอนพัสดุตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 พบว่า ในอดีตก่อนที่จะปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังฉบับนี้ รัฐวิสาหกิจแห่งนี้ได้มีการจัดทำข้อบังคับ ระเบียบ เกี่ยวกับการพัสดุของหน่วยงาน เนื่องจากในอดีต กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุไม่ได้บังคับใช้กับรัฐวิสาหกิจ ในส่วนของการโอนพัสดุนั้น หลักเกณฑ์ที่ทางหน่วยงานจัดทำขึ้น ไม่ได้จำกัดการโอนที่หน่วยงานผู้รับโอน แต่จะกำหนดกรอบการโอนว่าต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดถึงจะกระทำได้ อย่างเช่น หากจะดำเนินการโอนพัสดุ พักสนั้นจะผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการตรวจสอบพัสดุก่อน หากพัสดุชำรุด เสื่อมคุณภาพ หรือไม่ใช้งานต่อไป หรือเห็นว่าหากใช้ต่อไปจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมากกว่า ก็ให้สามารถดำเนินการโอนได้โดยต้องกระทำในนามขององค์กร และเป็นการโอนที่ต้องเข้าตามวัตถุประสงค์อย่างน้อยหนึ่งข้อดังนี้

- (1) พัฒนาสังคมโดยรวม
- (2) ช่วยเหลือประชาชนที่ประสบสาธารณภัยร้ายแรง
- (3) การกุศล การศึกษา การกีฬา หรือกิจกรรมอื่น ๆ เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อประชาชน
- (4) อื่น ๆ ตามที่หัวหน้าหน่วยงานเห็นสมควร

หากเข้าตามหลักเกณฑ์ข้างต้น ให้ส่งเรื่องให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายดำเนินการโอนและทำสำเนาเรื่องให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกรณีพัสดุที่โอนเป็นครุภัณฑ์ ให้ส่งเรื่องให้หน่วยงานบัญชีเพื่อดำเนินการบันทึกบัญชีต่อไป

¹¹ สัมภาษณ์ ยอดบุญ ลิ้มอรุณ, หัวหน้าแผนกระเบียบการพัสดุ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 12 พฤศจิกายน 2564.

รัฐวิสาหกิจแห่งนี้เป็กรัฐวิสาหกิจที่มีที่ตั้งอยู่ทั่วประเทศ ย่อมมีผู้มีส่วนได้เสียกับองค์กรเป็นจำนวนมากตามด้วย และมีหน่วยงานหลากหลายเข้ามาขอรับพัสดุไปใช้งานต่อ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือชุมชนรอบองค์กรที่มีอยู่จำนวนมากทั่วประเทศ และทางรัฐวิสาหกิจแห่งนี้ก็มีการโอนให้ชุมชนอยู่บ่อยครั้ง แต่เมื่อพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 บังคับใช้ และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หลักเกณฑ์การโอนคือจำกัดหน่วยงานผู้รับโอนไว้ ซึ่งชุมชนไม่เข้าข่ายตามเป็นหน่วยงานที่จะสามารถรับโอนพัสดุได้ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติตามมา เพราะต้องปฏิเสธการให้กับชุมชนที่เคยให้ความช่วยเหลือมาตลอด บางครั้งหลีกเลี่ยงไม่ได้เพราะชุมชนรอบองค์กรนั้นถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญขององค์กร และการให้ความช่วยเหลือก็ถือเป็นหนึ่งในความรับผิดชอบต่อสังคมที่องค์กรจำเป็นต้องทำ ทางหน่วยงานจึงแก้ปัญหาโดยการบริจาคเป็นเงินหรือจัดซื้อของใหม่เพื่อมอบให้กับชุมชนแทน ทำให้พัสดุทั้งหมดความจำเป็นกับหน่วยงานและสามารถนำไปเป็นประโยชน์สำหรับชุมชน ก็ไม่สามารถให้ได้เหมือนเช่นเดิม และต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมในการนำเงินไปบริจาคหรือจัดซื้อสิ่งของใหม่เพื่อนำไปมอบให้แทน และทำให้เสียประโยชน์จากการจะได้ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์อีกด้วย

นอกจาก ชุมชนจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญของรัฐวิสาหกิจแล้วในด้านของสังคมแล้วรัฐวิสาหกิจยังมีผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องอีกมากมาย ไม่ว่าจะเป็นลูกค้า คู่ค้า หรือแม้แต่คู่แข่งก็ตาม ซึ่งล้วนมีความสำคัญต่อการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจทั้งสิ้น เนื่องจากวัตถุประสงค์การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอีกประการหนึ่งคือ เพื่อดำเนินกิจการในกิจการใหม่ ๆ เพื่อเป็นตัวอย่างให้เอกชนดำเนินรอยตาม เนื่องจากกิจการบางประเภทจำเป็นต้องใช้ความรู้ความชำนาญและมีเทคนิคการผลิตเฉพาะด้าน หากรัฐวิสาหกิจสามารถนำพัสดุที่ไม่มีความจำเป็นต้องใช้แล้ว แต่สามารถนำไปเป็นประโยชน์ในการทดลองหรือใช้ในเริ่มดำเนินกิจการของภาคเอกชนที่เพิ่งเริ่มต้นธุรกิจได้ เนื่องจากกิจการบางประเภทนั้นต้องใช้เงินลงทุนที่สูง ภาคเอกชนที่ยังไม่มีเงินที่สูงพอจะซื้อพัสดุ อย่างเช่น เครื่องจักรที่มีเทคโนโลยีขั้นสูง หากรัฐวิสาหกิจสามารถโอนให้เอกชนได้ จะถือเป็นการให้โอกาสและช่วยส่งเสริมภาคธุรกิจอีกทางหนึ่ง เพราะผลิตผลที่เอกชนได้จากการดำเนินกิจการนั้น ก็จะตกสู่ผู้บริโภค นั่นก็คือประชาชน ประชาชนก็จะมีทางเลือกที่มากขึ้น จ่ายค่าใช้จ่ายบริการที่ถูกลง เนื่องจากมีผู้ขายหลายรายให้เลือก เพราะวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจนั้น แม้จะเป็นกิจการเพื่อแสวงหารายได้เพื่อใช้เป็นทุนในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ แต่ก็ไม่ได้มุ่งหวังกำไรสูงสุดอยู่แล้ว อีกทั้งยังเป็นการแข่งขันกับเอกชนอย่างเป็นธรรมอีกด้วย

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการโอนที่มุ่งเน้นไปที่หน่วยงานผู้รับโอน ซึ่งคือ หน่วยงานของรัฐ หรือ องค์การสถานสาธารณกุศลตามมาตรา 47(7) แห่งประมวลรัษฎากร จากข้อมูลที่ได้ศึกษาได้ศึกษาและ ค้นคว้ามาในบทที่ 3 จะพบว่า

(1) หน่วยงานของรัฐนั้นคือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ องค์การมหาชน องค์อิสระ องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยธุรกิจของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภา หรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ

จากหน่วยงานข้างต้นที่กล่าวมานั้น ล้วนมีความหมายและถูกจำแนกประเภทเป็น หน่วยงานย่อย ๆ อีกในหน่วยงานนั้น ๆ เช่น

(1.1) ราชการส่วนกลาง หมายความว่าถึง

(1.1.1) สำนักนายกรัฐมนตรี

(1.1.2) กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง

(1.1.3) ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

(1.1.4) กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัด

หรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

(1.2) ราชการส่วนภูมิภาค หมายความว่าถึง

(1.2.1) ระดับจังหวัด

(1.2.2) ระดับอำเภอ

(1.3) ราชการส่วนท้องถิ่น หมายความว่าถึง

(1.3.1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(1.3.2) เทศบาล

(1.3.3) สุขาภิบาล

(1.3.4) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

(1.4) องค์การตามรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร ศาลรัฐธรรมนูญ

(1.5) องค์การอิสระ เช่น

(1.5.1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

(1.5.2) ผู้ตรวจการแผ่นดิน

(1.5.3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(1.5.4) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(1.5.5) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

และยังมีหน่วยงานอื่นตามกำหนดในกฎกระทรวง ที่ต้องติดตามว่าจะประกาศให้หน่วยงานใดบ้างเป็นหน่วยงานของรัฐ

(2) องค์การสถานสาธารณกุศลตามมาตรา 47(7) แห่งประมวลรัษฎากร นั่นคือ

(2.1) สถานพยาบาลและสถานศึกษาของทางราชการ หรือ

(2.2) องค์การหรือสถานสาธารณกุศล หรือสถานพยาบาลและสถานศึกษาอื่น นอกจาก (2.1) โดยเป็นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงการคลังได้ประกาศรายชื่อมูลนิธิหรือสมาคมที่ได้รับการประกาศกำหนดให้เป็นองค์การหรือสถานสาธารณกุศล ตามมาตรา 47(7)(ข) แห่งประมวลรัษฎากร ในประกาศกระทรวงการคลัง ว่าด้วยภาษีเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 2) เรื่อง กำหนดองค์การสถานสาธารณกุศล สถานพยาบาลและสถานศึกษา ตามมาตรา 47(7)(ข) แห่งประมวลรัษฎากร และ มาตรา 3(4)(ข) แห่งพระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้น ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 239) พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาออกตามความใน ประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 254) พ.ศ. 2535 อีกจำนวน 1,004 หน่วยงาน

จากข้อมูลข้างต้น เป็นอีกหนึ่งปัญหาที่ผู้ศึกษาพบ คือ การมุ่งเน้นไปที่หน่วยงานผู้รับโอนนั้น อาจทำให้เกิดปัญหาในการตีความว่าหน่วยงานใดบ้างที่เข้าข่ายเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือองค์การ สถานสาธารณกุศลตามมาตรา 47(7) แห่งประมวลรัษฎากร ทำให้เสียเวลาไปกับการค้นหาข้อมูลและ ตีความ ทำให้ไม่เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติ หากหน่วยงานตีความผิดโดยไม่ได้มีเจตนาไม่ดี ก็อาจจะทำให้หน่วยงานผู้โอนทำผิดหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดก็เป็นได้

ประเด็นปัญหาอื่นที่พบจากการศึกษา สืบค้น ข้อวินิจฉัยและตอบข้อหารือของคณะกรรมการ วินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ตามมาตรา 29 (3) และการยกเว้นผ่อนผัน การไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงหรือระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการ บริหารพัสดุภาครัฐ ตามมาตรา 29 (4) พบว่า ในแต่ละปี มีส่วนราชการทำหนังสือไปที่คณะกรรมการ วินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เพื่อหารือ รวมถึงขอยกเว้นการปฏิบัติตาม ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 215 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อให้คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ วินิจฉัยรวมถึงอนุมัติยกเว้น¹²การปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและ

¹² พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560, มาตรา 29(3) และ (4).

การบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นกรณีเฉพาะราย ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องการโอนพัสดุที่ยังมีคุณภาพดีและยังสามารถใช้งานได้ให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือองค์การสถานสาธารณกุศลตามมาตรา 47(7) แห่งประมวลรัษฎากร และหน่วยงานผู้รับโอนนั้นยินดีจะรับพัสดุดังกล่าวไว้¹³ เนื่องจากดำเนินการไม่ได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 215 วรรคหนึ่ง (3) ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ สามารถโอนพัสดุที่มีการตรวจสอบแล้วว่าหมดความจำเป็นหรือหากใช้ในหน่วยงานของรัฐต่อไปจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมาก ให้แก่หน่วยงานของรัฐ หรือองค์การสถานสาธารณกุศลตามมาตรา 47(7) แห่งประมวลรัษฎากร ประเด็นปัญหาข้างต้นนั้นล้วนเป็นการทำหนังสือขอยกเว้นจากส่วนราชการทั้งสิ้น ผู้ศึกษาเห็นว่าประเด็นดังกล่าวอาจจะเป็นปัญหาสำหรับรัฐวิสาหกิจในอนาคต จึงนำมาเป็นข้อวิเคราะห์ด้วย

หากพิจารณาวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นจะพบว่า มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกจากรัฐและส่วนราชการ โดยไม่ได้ใช้ระเบียบของส่วนราชการในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการและให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และผ่อนคลายจากกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของส่วนราชการ เนื่องจากหลักการที่สำคัญของความเป็นรัฐวิสาหกิจคือการประกอบการเชิงธุรกิจ ต้องการความอิสระในการบริหารงาน แต่เมื่อพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 รวมถึงระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 บังคับให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ด้วย ทำให้ขาดอำนาจและขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานภายในของตนเอง

การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ โดยให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม เพื่อลดโอกาสการทุจริตคอร์รัปชันและต้องการสร้างความเชื่อมั่นในกับสาธารณชน ซึ่งจากการวิเคราะห์ใน 4.1 จะเห็นว่า กฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐที่ปรับปรุงใหม่นั้นมุ่งเน้นแก้ปัญหาโดยการปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง แต่ในประเด็นการโอนพัสดุที่เป็นการบริหารพัสดุอย่างหนึ่งกลับไม่ได้ถูกนำมาเป็นประเด็นในการพิจารณา จึงทำให้พบปัญหาในการโอนพัสดุของรัฐวิสาหกิจตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ตามที่ผู้ศึกษาได้กล่าวมาในบทนี้

¹³ คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ, “หนังสือที่ กค (กวจ) 0405.3/2685 เรื่อง การขออนุมัติยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560,” 20 ม.ค. 2563. และสามารถสืบค้นเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.gprocurement.go.th/wps/portal/egp/Regulation>

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

เจตนารมณ์ของการออกพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวใช้บังคับหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การอิสระ องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยธุรการของศาล มหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และมีการกำหนดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อป้องกันการทุจริตและกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุด เพื่อความโปร่งใสและมีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม

การบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐที่เพิ่มมากขึ้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาลักษณะการดำเนินงานของหน่วยงานเดิมและหน่วยงานใหม่ที่เพิ่มเข้ามาว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด เพื่อนำมาพิจารณาว่าหลักเกณฑ์เดิมยังสามารถใช้ได้อยู่ หรือหลักเกณฑ์ใดควรปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐทั้งหมด เพื่อให้ไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ

เมื่อผู้ศึกษาได้ทำการศึกษา ค้นคว้า รวบรวมข้อมูล และนำมาวิเคราะห์นั้น พบว่า พบปัญหาในการโอนพัสดุของรัฐวิสาหกิจตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เนื่องจากหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนพัสดุตามระเบียบกระทรวงการคลังฉบับนี้ ยังคงใช้หลักเกณฑ์เดิมจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้บังคับใช้เพียงกับส่วนราชการ ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ เมื่อยังคงนำหลักเกณฑ์แบบเดิมมาถือปฏิบัติกับรัฐวิสาหกิจด้วย จึงพบปัญหาเนื่องจากรัฐวิสาหกิจมีรูปแบบการดำเนินการในเชิงพาณิชย์ จำเป็นต้องหาเลี้ยงตัวเองและมีรายได้เป็นของตนเอง แต่ไม่ได้มุ่งหวังกำไรสูงสุดอย่างเช่นเอกชน ถึงอย่างไรก็ตาม เมื่อเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหารายได้แล้ว การเข้าไปรับผิดชอบต่อสังคมหรือสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะชุมชนในท้องถิ่น ถือเป็นเครื่องมือทางด้านการบริหารอย่างหนึ่งที่สำคัญของรัฐวิสาหกิจ เมื่อระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ โอนพัสดุ

ให้แก่หน่วยงานของรัฐ หรือองค์การสถานสาธารณกุศลตามมาตรา 47(7) แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งหน่วยงานผู้รับโอนดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมถึงผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญของรัฐวิสาหกิจ นั่นคือ ชุมชน ในท้องถิ่น ทำให้ในทางปฏิบัติรัฐวิสาหกิจบางแห่งต้องแก้ปัญหาโดยการบริจาคเป็นเงินหรือจัดซื้อของใหม่เพื่อมอบให้กับชุมชนแทน เนื่องจากไม่สามารถละเลยผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มนี้ได้ การให้ความช่วยเหลือก็ถือเป็นหนึ่งในความรับผิดชอบต่อสังคมที่รัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องทำ ทำให้รัฐวิสาหกิจดังกล่าวต้องใช้จ่ายงบประมาณที่เพิ่มขึ้น และพัสดุที่มีอยู่ก็ไม่ได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์ได้เท่าที่ควร เนื่องจากชุมชนไม่ได้เป็นหน่วยงานผู้รับโอนตามที่ระเบียบกระทรวงการคลังกำหนด รวมไปถึงการกำหนดหลักเกณฑ์การโอนโดยมุ่งเน้นไปที่หน่วยงานผู้รับโอนตามที่ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดนั้น อาจทำให้เกิดปัญหาในการตีความว่าหน่วยงานใดบ้างที่เข้าข่ายเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือองค์การสถานสาธารณกุศลตามมาตรา 47(7) แห่งประมวลรัษฎากร ทำให้เสียเวลาไปกับการค้นหาข้อมูลและตีความ ทำให้ไม่เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติอีกด้วย

ดังนั้น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนพัสดุตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ยังไม่ใช่การบริหารพัสดุได้อย่างมีคุณภาพ การจำกัดหน่วยงานผู้รับโอนเป็นการจำกัดที่ไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ต้องดำเนินการรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสียที่มากกว่าที่กฎหมายกำหนดให้ ทำให้เป็นการบริหารพัสดุที่มีอยู่อย่างไม่คุ้มค่าและไม่เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งหน่วยงานผู้โอนและผู้รับโอน

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากบทสรุปข้างต้น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนพัสดุตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น ควรมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนพัสดุสำหรับรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมสำหรับรัฐวิสาหกิจ

เนื่องจากลักษณะการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแตกต่างกับส่วนราชการ เพื่อไม่ให้ไปกระทบกับส่วนราชการ จึงให้กำหนดหลักเกณฑ์การโอนพัสดุสำหรับรัฐวิสาหกิจเพิ่มอีก 1 ข้อในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

การโอน สำหรับรัฐวิสาหกิจ มีหลักเกณฑ์ดังนี้

1.1 การโอน ให้กระทำในนามของภาพรวมองค์กร โดยพิจารณาตามความเหมาะสม
ดังนี้

- (1) การโอนเพื่อช่วยเหลือสังคมและสาธารณประโยชน์ ให้อยู่ในขอบเขตดังนี้
 - (ก) การส่งเสริมการศึกษา
 - (ข) การส่งเสริมศาสนา
 - (ค) การส่งเสริมศีลธรรม ประเพณี และวัฒนธรรม
 - (ง) การส่งเสริมการแพทย์ และสาธารณสุข
 - (จ) กิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์
 - (ฉ) การส่งเสริมเยาวชนสัมพันธ์
 - (ช) การส่งเสริมกีฬา
 - (ซ) การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- (2) การสนับสนุนงานตามพระราชดำริและงานเฉลิมต่าง ๆ หรือเพื่อการใด
ที่เกี่ยวข้อง
- (3) การโอนให้แก่หน่วยงานของรัฐ
- (4) อื่น ๆ ตามที่หัวหน้าหน่วยงานเห็นสมควร

1.2 มีคณะกรรมการพิจารณาการโอนพัสดุ เพื่อพิจารณาความเหมาะสม

1.3 จะพิจารณาโอนให้แก่หน่วยงานภายนอกที่มีหนังสือแจ้งความประสงค์
ขอความอนุเคราะห์โดยชี้แจงวัตถุประสงค์ ส่งให้คณะกรรมการพิจารณาโอนพัสดุ เพื่อประกอบการ
พิจารณาโอนตามความเหมาะสม

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐประสงค์จะโอนโดยไม่มีหนังสือแจ้งความประสงค์ขอความ
อนุเคราะห์จากหน่วยงานภายนอก ให้ชี้แจงเหตุผลของการโอน และผลที่คาดว่าจะได้รับเสนอ
คณะกรรมการพิจารณาการโอนพัสดุ เพื่อพิจารณาความเหมาะสม

1.4 เมื่อคณะกรรมการพิจารณาการโอนพัสดุพิจารณาแล้ว ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ
หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ

1.5 ให้มีหลักฐานการส่งมอบไว้ต่อกันด้วย รวมถึงมีการติดตามผลการดำเนินการ
ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่หน่วยงานภายนอกได้แจ้งไว้กับองค์กร

1.6 จัดทำรายงานการโอนเป็นรายไตรมาส เสนอหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมพัสดุ เพื่อนำมาประเมินผลในภาพรวมและเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการพิจารณาทบทวน กลุ่มเป้าหมาย และแนวทางในการโอนแก่หน่วยงานภายนอกให้เป็นไปอย่างเหมาะสม

จากหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ข้างต้น

ตามหัวข้อ 1.1 ผู้ศึกษาพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการควบคุมตั้งแต่ต้นทาง กล่าวคือ มุ่งเน้นไปที่วัตถุประสงค์ของการขอรับพัสดุไปใช้งาน ซึ่งจะเป็นการนำพัสดุไปใช้อย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด ไม่ได้พิจารณาจากหน่วยงานผู้รับโอนอย่างเช่นที่ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดไว้

ในการกำหนดขอบเขตวัตถุประสงค์ที่จะสามารถทำการโอน ตาม 1.1 (1) (ก)-(ข) ที่ได้เสนอนั้น ผู้ศึกษาได้พิจารณาวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งจากหน่วยงานที่เป็นองค์การสถานสาธารณกุศลตาม มาตรา 47(7) แห่งประมวลรัษฎากร ประกอบกับประกาศกระทรวงการคลัง ว่าด้วยภาษีเงินได้และ ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 2) เรื่อง กำหนดองค์การ สถานสาธารณกุศล สถานพยาบาลและสถานศึกษา ตามมาตรา 47(7)(ข) แห่งประมวลรัษฎากร และมาตรา 3(4)(ข) แห่งพระราชกฤษฎีกา ออกตามความ ในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 239) พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 254) พ.ศ. 2535 ที่ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ให้สามารถโอนได้ ตัวอย่างเช่น

(1) สภากาชาดไทย เป็นหน่วยงานการกุศลที่ดำเนินการเพื่อมนุษยธรรม ที่ให้บริการทางการแพทย์และสุขอนามัย การบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัย การบริการโลหิต รวมถึงการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน¹

(2) วัดวาอาราม เกี่ยวข้องกับด้านศาสนา

(3) สถานพยาบาล เกี่ยวข้องกับด้านการแพทย์ และสาธารณสุข

(4) สถานศึกษา เกี่ยวข้องกับด้านการศึกษา

ในส่วนขอบเขตวัตถุประสงค์ ด้านการส่งเสริมเยาวชนสัมพันธ์ ด้านการส่งเสริมกีฬา ด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และด้านการส่งเสริมศิลปกรรม ประเพณี และวัฒนธรรม นั้น ผู้ศึกษาได้พิจารณาว่า หากต้องการโอนหรือทำประโยชน์ให้กับผู้มีส่วนได้เสียของรัฐวิสาหกิจ อย่างเช่น ชุมชน นั้น ประชาชนที่อยู่ในชุมชนต้องการหรือควรได้รับการส่งเสริมในด้านใดอีก เพื่อให้ครอบคลุมที่จะสามารถดูแลชุมชนได้อย่างในทุกด้าน จึงได้มาเป็นขอบเขตวัตถุประสงค์ตามที่ผู้ศึกษาเสนอ

¹ “วิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์,” สภากาชาดไทย, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.redcross.or.th/aboutus/vision/> [25 ธันวาคม 2564]

สำหรับขอบเขตวัตถุประสงค์ใน 1.1 (2) การสนับสนุนงานตามพระราชดำริและงานเฉลิมต่าง ๆ หรือเพื่อการใดที่เกี่ยวข้อง และ 1.1 (3) การโอนให้แก่หน่วยงานของรัฐ ผู้ศึกษาเห็นว่ารัฐวิสาหกิจนั้นยังมีความจำเป็นที่จะต้องสนับสนุนหน่วยงานของรัฐด้วยตนเอง และสนับสนุนงานตามพระราชดำริและงานเฉลิมต่าง ๆ ซึ่งการสนับสนุนข้างต้น อาจจะได้ไม่ได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตาม 1.1 (1) และใน 1.1 (4) ยังเปิดโอกาสให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจสามารถกำหนดขอบเขตวัตถุประสงค์เพิ่มเติมได้ เนื่องจากผู้ศึกษามีความเห็นว่าการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้นมีวัตถุประสงค์การจัดตั้งและลักษณะการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไป กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียก็ย่อมต่างกันออกไป เพื่อให้หน่วยงานสามารถบริหารทรัพยากรที่มีอยู่ของตนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่าที่สุด จึงสมควรให้หน่วยงานไปกำหนดเพิ่มเติมได้

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ตามแนวทางที่ผู้ศึกษาได้เสนอในแนวทางที่ 1 ยังสอดคล้องกับมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ดังนี้

(1) ทำให้เกิดความคุ้มค่าทั้งในมุมมองของผู้โอนและผู้รับโอน เพราะหากหน่วยงานผู้รับโอนทำหนังสือขอความอนุเคราะห์มา แล้วเข้าขอบเขตตาม 1.1 ก็สามารถโอนได้ ทำให้พัสดุที่หมดความจำเป็นในหน่วยงานแล้ว ถูกนำไปใช้อย่างตรงตามความต้องการของผู้รับโอน และมีประโยชน์กับผู้รับโอน

(2) โปร่งใส ขั้นตอนตาม 1.2 ให้มีคณะกรรมการพิจารณาการโอนพัสดุ เพื่อให้มีแนวทางเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งองค์กร

(3) มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ขั้นตอนตาม 1.6 สามารถนำรายงานดังกล่าวไปใช้เป็นข้อมูลให้หน่วยงานในองค์กรที่ดูแลภาพรวมด้านความรับผิดชอบต่อสังคม เพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการพิจารณาทบทวนกลุ่มเป้าหมาย และผู้มีส่วนได้เสียขององค์กร

(4) ตรวจสอบได้ การกำหนดให้มีหนังสือแจ้งความประสงค์ขอความอนุเคราะห์ในขั้นตอน 1.3 และให้มีหลักฐานการส่งมอบในขั้นตอน 1.5 สามารถเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการตรวจสอบได้

นอกจากนั้น การกำหนดวัตถุประสงค์ของการขอรับพัสดุไปใช้งาน แทนการพิจารณาจากหน่วยงานผู้รับโอน ยังช่วยลดการไปสืบค้นรวมถึงการตีความว่าหน่วยงานใดบ้างที่เข้าข่ายเป็นที่ป็นองค์การสถานสาธารณกุศลตามมาตรา 47(7) แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งมีกว่า 1,000 หน่วยงานที่เป็นไปตามประกาศกระทรวงการคลังฯ อีกด้วย

แนวทางที่ 2 รัฐวิสาหกิจจัดทำระเบียบ ข้อบังคับ ของหน่วยงานขึ้นเอง

กรณีไม่สามารถทำตามแนวทางที่ 1 ได้ เพื่อต้องการให้การโอนเป็นไปอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร มาตรา 6 ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ให้อำนาจรัฐวิสาหกิจสามารถจัดให้มีระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุขึ้นใช้เองทั้งหมดหรือแต่บางส่วนได้ และระเบียบ ข้อบังคับ ดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบาย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยรัฐวิสาหกิจสามารถนำหลักเกณฑ์การโอนตามแนวทางที่ 1 ไปกำหนดอยู่ในระเบียบ ข้อบังคับ ของหน่วยงาน ในส่วนที่เป็นเรื่องของการโอนพัสดุได้ และอาจพิจารณาเพิ่มเรื่องการอนุมัติการโอนพัสดุ โดยพิจารณาจากประเภทและมูลค่าของพัสดุที่จะโอน กรณีพัสดุที่มีมูลค่าไม่สูงมาก หัวหน้าหน่วยงานอาจมอบอำนาจให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้อนุมัติการโอนพัสดุในแต่ละครั้งได้ เพื่อให้เป็นการแบ่งเบาภาระหัวหน้าหน่วยงาน ในทางกลับกัน หากมูลค่าของพัสดุที่จะโอนมีมูลค่าสูงมาก หัวหน้าหน่วยงานอาจจะพิจารณานำเสนอผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปหนึ่งชั้นของตนเป็นผู้พิจารณาอนุมัติแทนก็ได้

แต่อย่างไรก็ตาม แนวทางที่ 2 นั้น เป็นแนวทางที่สามารถแก้ปัญหาให้กับรัฐวิสาหกิจเพียงบางแห่งที่เล็งเห็นถึงปัญหาของการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ในเรื่องของการโอนพัสดุ และมีการจัดทำระเบียบ ข้อบังคับ ทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นขององค์กรเอง โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายแล้ว และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เป็นราย ๆ ไป ไม่ได้เป็นการแก้ไขปัญหาในเรื่องของการโอนพัสดุให้กับทุกรัฐวิสาหกิจ

ผู้ศึกษาเห็นว่า เพื่อเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ นั่นคือ ต้องการให้มีความเป็นมาตรฐานเดียวกัน และมีหลักเกณฑ์กลางเพื่อให้เป็นแนวปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน จึงเห็นว่า แนวทางที่ 1 เป็นการแก้ปัญหาที่เหมาะสมที่สุด

บรรณานุกรม

หนังสือ

ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2563.

ธรรมนิติย์ สุ่มันตกุล. กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ : ทฤษฎี “กฎ” ในทางเศรษฐศาสตร์ (Theory of Regulation). กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560.

ธรรมนิติย์ สุ่มันตกุล. การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ : หลักการ เหตุผล และวิธีการ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการสาธารณสุข. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.

ปรีชา จำปาร์ตน์ และ ไพศาล ชัยมงคล. การบริหารพัสดุ ทฤษฎีและปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์, 2527.

ภราดร หอมแย้ม. การบริหารพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารงบประมาณ. กรุงเทพฯ: ไฮเอ็ดพับลิชชิ่ง, 2552.

สำนักงบประมาณของรัฐสภา. รัฐวิสาหกิจไทยแหล่งรายได้รัฐบาลหรือภาระงบประมาณของแผ่นดิน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์, 2563.

บทความในวารสาร

ฐานิตา ฮ่องฤกษ์. ความรับผิดชอบต่อสังคมกับการสร้างข้อได้เปรียบเชิงการแข่งขันขององค์กร. วารสารวิชาการและวิจัย มทร.พระนคร สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ 2560 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2560): 72.

ฐานิตย์ หนูนิล. การสร้างความผูกพันกับผู้มีส่วนได้เสีย: ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร Stakeholder. วารสารนักบริหาร 1 (มกราคม-มิถุนายน 2561): 38.

ฐานิตย์ หนูนิล, วิโรจน์ เจษภูาลักษณ์ และจันทนา แสนสุข. ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร ธุรกิจ : ปัจจัยเชิงสาเหตุและผลลัพธ์ CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY: CAUSE AND EFFECT. วารสารวิทยาลัยดุสิตธานี 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2559): 306-307.

วิทยานิพนธ์

ดวงกมล บุญรัตน์. การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง : ศึกษากรณี การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชากฎหมาย เศรษฐกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2560.

สลักจิต กุลเตชะมาภรณ์. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการใน รัฐวิสาหกิจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี. 2555.

เอกสารที่ไม่ได้ตีพิมพ์อื่นๆ

กิตติยา โสภณโกโคย. ความหมายและคุณลักษณะสำคัญของหน่วยงานของรัฐกับการจัดทำประมวล จริยธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. 2553. (เอกสารไม่ ตีพิมพ์)

แผนงานศูนย์วิชาการเฝ้าระวังและพัฒนาระบบยา (กพย.). ร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและ การบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2558. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง. หลักการและแนวทางการกำกับดูแล กิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 และแนวทางปฏิบัติ. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

สำนักงาน ก.พ.ร.. หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร. 2558 (เอกสารไม่ ตีพิมพ์)

การสัมภาษณ์

ยอดบุญ ลีมอรุณ. หัวหน้าแผนกระเบียบการพัสดุ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์, 12 พฤศจิกายน 2564.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมบัญชีกลาง. พัสดุภาครัฐ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFORMCENTER20/DRAWER058/GENERAL/DATA0001/00001909.PDF> [17 ตุลาคม 2564]

บัณฑิต นิจถาวร. 2558. พ.ร.บ.จัดซื้อจัดจ้าง และการป้องกันคอร์รัปชัน [ออนไลน์]. กรุงเทพมหานคร. แหล่งที่มา: https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/635438?fbclid=IwAR1Pumhe7KqoLfittUgFz4LJ9kpaP_D-SYcikeKoX4QezcUB5_ckN4yd7gM [30 ตุลาคม 2563]

- วารี แวนแก้ว. บทที่ 1 ความเป็นมาเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ การจัดซื้อจัดจ้าง [ออนไลน์]. กรมชลประทาน. แหล่งที่มา: <http://supply.rid.go.th/e-learning/index.php/2018-07-08-09-40-06/23-2018-07-14-03-45-00> [17 ตุลาคม 2564]
- ศูนย์พัฒนาธุรกิจเพื่อความยั่งยืน. Stakeholder Engagement & Materiality Analysis [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.setsustainability.com/page/stakeholder-engagement> [17 พฤศจิกายน 2564]
- สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ egp [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://kmops.moph.go.th/index.php/km-test/2012-09-19-04-20-48/165-egp> [14 พฤศจิกายน 2564]