

การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง :

ศึกษากรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

นางสาวดวงกมล บุญรัตน์

เอกสารนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2560

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของเอกสารที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของเอกสารที่ส่งผ่านทางคณะที่สังกัด

The abstract and full text of individual study in Chulalongkorn University Intellectual Repository(CUIR)

are the individual study authors' files submitted through the faculty.

หัวข้อเอกัตศึกษา      การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง :  
ศึกษารณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

โดย                              นางสาวดวงกมล บุญรัตน์

รหัสประจำตัว                598 61791 34

หลักสูตร                      ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ  
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หมวดวิชา                      กฎหมายธุรกิจทั่วไป

อาจารย์ที่ปรึกษา            รองศาสตราจารย์ ดร. คณพล จันทน์หอม

ปีการศึกษา                    2560

---

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้เอกัตศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ

ลงชื่อ.....  .....อาจารย์ที่ปรึกษา  
(รองศาสตราจารย์ ดร. คณพล จันทน์หอม)

## บทคัดย่อ

การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐนั้นเป็นสิ่งที่รัฐให้ความสำคัญ เป็นเครื่องมือที่ทำให้ภารกิจของรัฐบรรลุผล นั่นคือตอบสนองในเรื่องบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวม โดยรัฐใช้เงินงบประมาณจำนวนมากในการซื้อสินค้าและบริการสำหรับบริการสาธารณะ การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจึงได้ถูกกำหนดให้เป็นกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประเทศไทยได้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน คือพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และมีผลบังคับใช้กับทุกหน่วยงานของรัฐรวมถึงรัฐวิสาหกิจ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จึงต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้เช่นกัน อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีข้อยกเว้นให้การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง ตามมาตรา 7 (1) สามารถขออนอกกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างขึ้นใช้เองเพื่อความคล่องตัว ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 7 วรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ทั้งนี้การจัดซื้อจัดจ้างถือเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของ กฟผ. ดังนั้นหากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในกิจการที่เกี่ยวกับการพาณิชย์และธุรกิจที่เกี่ยวข้อง (Core Business) ของ กฟผ. ต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามหลักเกณฑ์และแนวทางของพระราชบัญญัติ จะพบประเด็นปัญหาที่อาจส่งผลต่อการดำเนินงานของ กฟผ. ในประเด็นด้านการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง การทำสัญญา และการอุทธรณ์ผลการจัดซื้อจัดจ้าง ส่งผลให้เกิดความไม่คล่องตัว ไม่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของการก่อตั้ง และไม่อำนวยความสะดวกต่อธุรกิจทั้งในปัจจุบันและในอนาคตของ กฟผ. ฉะนั้น การจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรงของ กฟผ. จึงควรอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 7 วรรคสี่ ออกข้อบังคับและระเบียบ การจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง โดยอิงจากข้อบังคับและระเบียบพัสดุเดิมของ กฟผ. และปรับแก้เงื่อนไขบางประการเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับพระราชบัญญัติ รวมทั้งปรับใช้แนวทางตามรัฐวิสาหกิจอื่น ได้แก่ การไฟฟ้านครหลวง และ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เพื่อให้เหมาะสมกับการประกอบธุรกิจ ผู้ศึกษาจึงมั่นใจเป็นอย่างยิ่งว่าแนวทางดังกล่าวจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างของ กฟผ. เป็นที่น่าเชื่อถือ พร้อมทั้งส่งเสริมศักยภาพในการประกอบธุรกิจของ กฟผ.

## กิตติกรรมประกาศ

เอกัตศึกษาเรื่อง การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง : ศึกษากรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เนื่องด้วยได้รับความกรุณาจาก ท่านอาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. คณพล จันทน์หอม ในการเสียสละเวลาให้ความรู้ คำแนะนำ ติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินการ อีกทั้งให้การช่วยเหลือและตรวจทานแก้ไข ข้อบกพร่องต่าง ๆ เพื่อให้เอกัตศึกษาเล่มนี้สำเร็จได้โดยสมบูรณ์ที่สุด ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านอาจารย์เป็นอย่างยิ่ง และขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณคุณทวิวรรณ ด่านวิไล ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายพัสดุและจัดหา ต่างประเทศ-สายปฏิบัติการ คุณวัลลภา ชิวธนากรณกุล หัวหน้าแผนกจ้างงานวิศวกรรมระบบส่ง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย คุณวาสุเทพ ประมงอุดมรัตน์ ผู้อำนวยการฝ่ายจัดหา การไฟฟ้านครหลวง และทีมงานผู้บริหารและพนักงานของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่เสียสละเวลาอันมีค่าในการให้สัมภาษณ์ อีกทั้งเป็นผู้ให้ข้อมูล ให้ความช่วยเหลือ ให้คำปรึกษา ทำให้ผู้เขียนได้รับข้อมูลที่ครบถ้วนและสามารถนำมาใช้วิเคราะห์และสรุปข้อมูลได้อย่างราบรื่น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในครั้งนี้เป็นอย่างมาก

สุดท้ายนี้ขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ที่ให้การอุปการะอบรมเลี้ยงดู ตลอดจนส่งเสริมการศึกษา และให้กำลังใจเป็นอย่างดี อีกทั้งพี่สาว น้องสาว หัวหน้าและเพื่อน ๆ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และคุณศรายุทธ สุริยะวงค์ ที่เป็นแรงกำลังใจที่สำคัญและสนับสนุนเสมอมา ทำให้การทำเอกัตศึกษาครั้งนี้จนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ดวงกมล บุญรัตน์

## สารบัญ

|   |    |
|---|----|
| บทคัดย่อ.....   | ก  |
| กิตติกรรมประกาศ.....  | ข  |
| สารบัญ.....   | ค  |
| บทที่ 1 บทนำ.....   | 1  |
| 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ.....                               | 1  |
| 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....                              | 4  |
| 1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....                                  | 4  |
| 1.4 วิธีการดำเนินการศึกษา.....                                | 5  |
| 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา.....                 | 5  |
| 1.6 ขอบเขตการศึกษา.....                                       | 5  |
| บทที่ 2 การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ.....                          | 6  |
| 2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ.....             | 6  |
| 2.2 แนวคิดในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ..... | 9  |
| 2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับหลักความเป็นมาตรฐานเดียวกัน.....         | 10 |
| 2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับหลักการแข่งขันอย่างเป็นธรรม.....         | 11 |
| 2.2.3 แนวคิดเกี่ยวกับหลักว่าด้วยความซื่อตรง.....              | 11 |
| 2.2.4 แนวคิดเกี่ยวกับหลักความโปร่งใส.....                     | 12 |
| 2.2.5 แนวคิดเกี่ยวกับหลักความมีประสิทธิภาพ.....               | 13 |
| 2.2.6 แนวคิดเกี่ยวกับหลักความคุ้มค่า.....                     | 13 |
| 2.2.7 แนวคิดเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบ.....                   | 14 |

|                |  |           |
|----------------|--|-----------|
| 2.3            | วิวัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ.....  | 15        |
| 2.3.1          | ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498 และ ระเบียบสำนัก<br>คณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2498 .....                       | 16        |
| 2.3.2          | ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 .....  | 19        |
| 2.3.3          | ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 .....  | 23        |
| 2.3.4          | พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.....   | 30        |
| <b>บทที่ 3</b> | <b>การจัดซื้อจัดจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.....</b>  | <b>37</b> |
| 3.1            | รูปแบบการประกอบธุรกิจของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.....   | 37        |
| 3.1.1          | วัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง .....   | 38        |
| 3.1.2          | ลักษณะการดำเนินธุรกิจ .....  | 39        |
| 3.2            | ลักษณะการจัดซื้อจัดจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.....   | 43        |
| 3.2.1          | การจัดซื้อจัดจ้างในกิจการที่เกี่ยวกับการพาณิชย์และธุรกิจที่เกี่ยวข้อง<br>(Core Business) ของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย .....       | 43        |
| 3.2.1          | การจัดซื้อจัดจ้างก่อนพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ<br>พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับ.....                             | 46        |
| 3.2.2          | การจัดซื้อจัดจ้างหลังพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ<br>พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับ.....                             | 56        |
| <b>บทที่ 4</b> | <b>บทวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่ง<br/>ประเทศไทยที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง .....</b> | <b>61</b> |
| 4.1            | การขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ.....  | 62        |
| 4.1.1          | แนวทางการปฏิบัติตามเดิมของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.....   | 62        |
| 4.1.2          | เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ<br>พ.ศ. 2560.....   | 64        |

|  |    |
|--|----|
| 4.1.3 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560..... | 65 |
| 4.1.4 การแก้ไขปัญหาของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอื่น .....  | 67 |
| 4.1.5 แนวทางการแก้ไขปัญหาของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย .....  | 68 |
| 4.2 วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง.....   | 69 |
| 4.2.1 แนวทางการปฏิบัติตามเดิมของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.....   | 69 |
| 4.2.2 เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.....            | 75 |
| 4.2.3 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560..... | 79 |
| 4.2.4 การแก้ไขปัญหาของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอื่น .....  | 82 |
| 4.2.5 แนวทางการแก้ไขปัญหาของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย .....  | 84 |
| 4.3 การทำสัญญา.....  | 85 |
| 4.3.1 แนวทางการปฏิบัติตามเดิมของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.....   | 85 |
| 4.3.2 เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.....            | 89 |
| 4.3.3 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560..... | 93 |
| 4.3.4 การแก้ไขปัญหาของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอื่น .....  | 95 |
| 4.3.5 แนวทางการแก้ไขปัญหาของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย .....  | 96 |
| 4.4 การอุทธรณ์ผลการจัดซื้อจัดจ้าง.....   | 97 |
| 4.4.1 แนวทางการปฏิบัติตามเดิมของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.....   | 97 |
| 4.4.2 เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.....            | 99 |

|  |            |
|--|------------|
| 4.4.3 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 .....                                  | 101        |
| 4.4.4 การแก้ไขปัญหาของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอื่น .....  | 102        |
| 4.4.5 แนวทางการแก้ไขปัญหาของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย .....  | 103        |
| <b>บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....</b>   | <b>104</b> |
| 5.1 บทสรุป.....  | 104        |
| 5.2 ข้อเสนอแนะ .....   | 110        |
| 5.2.1 รูปแบบการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง .....   | 110        |
| 5.2.2 เงื่อนไขของระเบียบและข้อบังคับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์โดยตรงของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ..... | 111        |
| <b>บรรณานุกรม.....</b>   | <b>113</b> |



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นหนึ่งในมาตรการที่จะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการเป็นปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลาง ให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ มุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการทำงานเป็นสำคัญ ซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงานและมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประกอบกับมาตรการอื่น ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และเป็นการสร้างเชื่อมั่นให้กับสาธารณชน อันจะก่อให้เกิดผลดีกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบ นอกจากนี้พระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐและองค์การตามรัฐธรรมนูญทุกแห่ง

เนื่องด้วยความประสงค์ของรัฐบาลที่ต้องการแก้ปัญหาการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง อันเกิดจากการมีระเบียบที่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐใช้ปฏิบัติที่หลากหลาย เดิมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจะอิงกับระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 แต่หากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หน่วยงานอิสระ และหน่วยงานอื่น ๆ จะมีระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของแต่ละหน่วยงาน ทำให้เกณฑ์จัดซื้อจัดจ้างไม่เป็นมาตรฐานกลาง และมีปัญหาอื่น ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น การพิจารณาตีความวินิจฉัย ปัญหาการปฏิบัติตามระเบียบ การอนุมัติให้ยกเว้นหรือไม่ผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ก็เป็นอำนาจของผู้ออกระเบียบ การไม่มีการรวมศูนย์ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง ทำให้ยากแก่การตรวจสอบ และการไม่มีมาตรการที่เข้มงวดเด็ดขาดในการ

---

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมายเหตุ

ลงโทษผู้กระทำผิด<sup>2</sup> นอกจากนี้ถึงแม้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดแนวทางป้องกันการทุจริตที่ชัดเจนในหลาย ๆ วิธี โดยกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติที่รัดกุม แต่ปัญหาการทุจริตส่วนใหญ่ก็มาจากการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ภาครัฐจึงพยายามหาหนทางป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนั้นเพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐมีกฎหมายรองรับ เป็นไปตามมาตรฐานสากล ถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน และเป็นไปตามนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาลและการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ จึงได้บัญญัติพระราชบัญญัตินี้ขึ้น ซึ่งจะทำให้ภาคเอกชนโดยเฉพาะเอกชนจากต่างประเทศเกิดความมั่นใจว่าระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีความโปร่งใส<sup>3</sup>

ทั้งนี้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ก็เป็นหนึ่งในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดย กฟผ. เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มีวัตถุประสงค์เพื่อผลิตและส่งไฟฟ้าให้แก่ การไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เพื่อจัดจำหน่ายให้แก่ประชาชนต่อไป รวมถึงการดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กฟผ. ดังนั้นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร คณะกรรมการ กฟผ. จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 กำหนดให้มีข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 และ ระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 26 ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 เพื่อใช้ในการดำเนินงานจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุ

อย่างไรก็ตามการที่พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดให้ กฟผ. ต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุตามหลักเกณฑ์และแนวทางของพระราชบัญญัติ อาจส่งผลให้ กฟผ. ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน เพราะหลักเกณฑ์และแนวทางไม่สอดคล้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของ กฟผ. อาจจะทำให้เกิดปัญหาตามมาอีกมากมายและ

---

<sup>2</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560), หน้า 25-26.

<sup>3</sup> ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, บัญชีกลางคาดว่าจะ พ.ร.บ.จัดซื้อจัดจ้างผ่าน สนช. ใน พ.ค.นี้ เพิ่มโทษอาญาปราบทุจริต [ออนไลน์], 16 กุมภาพันธ์ 2559. แหล่งที่มา [https://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1455604256](https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1455604256) [4 กุมภาพันธ์ 2561]

เกิดความเสียหายยากที่จะแก้ไข ทำให้เสียโอกาสในการได้รับสินค้าและบริการ และทำให้ กฟผ. ต้องจัดซื้อจัดจ้างในราคาที่สูง และไม่สอดคล้องกับการดำเนินการปกติ<sup>4</sup> เนื่องจากรูปแบบของการดำเนินการของ กฟผ. นั้น เป็นการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจ โดยใช้การบริหารแบบเอกชนเพื่อให้เกิดความคล่องตัว แต่การดำเนินการรูปแบบของรัฐมักมีข้อจำกัดทั้งในด้านระเบียบ แบบแผน และข้อปฏิบัติทำให้การดำเนินการไม่คล่องตัวและล่าช้า หาก กฟผ. จะนำเอาหลักเกณฑ์และแนวทางพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว มาใช้กับกฎหรือระเบียบที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นการพาณิชย์โดยตรงย่อมไม่เกิดผล<sup>5</sup> ซึ่ง มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัตินั้น ได้มีข้อยกเว้นให้การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง มิต้องนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับในการจัดซื้อจัดจ้าง โดยให้มีกฎหรือระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุตามหลักเกณฑ์และแนวทางตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้

เอกตศึกษาฉบับนี้จึงได้จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเหมาะสมในการใช้หลักเกณฑ์และแนวทางพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ต่อการจัดซื้อจัดจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง โดยศึกษาหลักเกณฑ์ แนวคิด ปัญหาและข้อจำกัดของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ต่อการปรับใช้กับการจัดซื้อจัดจ้างของ กฟผ. ที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง กับข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 และ ระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 26 ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 รวมไปถึงข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาและปรับปรุงระเบียบพัสดุให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันและมีมาตรฐานเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งแนวทางกับข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ในการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เกิดการบริหารการใช้จ่ายงบประมาณ และเกิดความต่อเนื่อง

---

<sup>4</sup> สำนักข่าวอิสรา, นักนิติศาสตร์จี้รัฐถอนร่างกม.จัดซื้อจัดจ้างฯ พันสนช. หวั่นทำปท.ถอยหลังไปยุคจอมพลสฤษดิ์ [ออนไลน์], 15 กันยายน 2559. แหล่งที่มา <https://www.isranews.org/isranews-news/50024-overlaw140959.html> [4 กุมภาพันธ์ 2561]

<sup>5</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, ครั้งที่ 7 รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ [ออนไลน์], 16 กรกฎาคม 2551. แหล่งที่มา <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1241> [4 กุมภาพันธ์ 2561]

ในการดำเนินงาน สามารถแข่งขันกับเอกชนได้ ซึ่งจะส่งผลดีให้กับระบบเศรษฐกิจของประเทศ เพราะการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจ ถือว่าเป็นกลไกสำคัญส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ
2. เพื่อศึกษาลักษณะพิเศษของการจัดซื้อจัดจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง ในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560
4. เพื่อศึกษาความจำเป็นในการบัญญัติกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรงของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

หลักเกณฑ์และแนวทางของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ในประเด็นการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง การทำสัญญา และการอุทธรณ์ผลการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ไม่สอดคล้องกับการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรงของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ส่งผลให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน ดังนั้น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จึงควรออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 7 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้

#### 1.4 วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร ตำรา บทความ และสื่อทางอิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งการสัมภาษณ์ (Interview) เพื่อรวบรวมข้อมูล โดยการสนทนากับผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง เพื่อวิเคราะห์กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ แนวปฏิบัติ และข้อความคิดที่เกี่ยวข้อง เมื่อได้รวบรวมและเรียบเรียงแล้วจะพิจารณาหาหลักเกณฑ์ ตลอดจนการสรุปประเด็นในด้านต่าง ๆ พร้อมทั้งเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะประกอบ

#### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ได้ทราบและเข้าใจถึงแนวคิดเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
2. ได้ทราบและเข้าใจถึงลักษณะพิเศษของการจัดซื้อจัดจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง
3. ได้ทราบถึงปัญหาและข้อจำกัดของหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่มีต่อการจัดซื้อจัดจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง
4. ได้แนวทางที่เหมาะสมในการบัญญัติข้อบังคับและระเบียบพัสดุของ กฟผ. ที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง

#### 1.6 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษา หลักเกณฑ์ แนวคิด ปัญหาและข้อจำกัดของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ต่อการปรับใช้กับการจัดซื้อจัดจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง โดยอิงกับข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 และ ระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 26 ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2546 และศึกษาเปรียบเทียบกับระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรงของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอื่นที่อยู่ในธุรกิจด้านพลังงาน คือ การไฟฟ้านครหลวง และ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

## บทที่ 2

### การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐหรือที่เรียกกันในประเทศไทยว่า การพัสดุ หรือ Public Procurement ในภาษาอังกฤษ เป็นการดำเนินการซึ่งก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง คือหน่วยงานของรัฐในฐานะผู้ซื้อหรือผู้ว่าจ้างกับอีกฝ่ายหนึ่งคือภาคเอกชนในฐานะผู้ขายหรือผู้รับจ้าง โดยมีสัญญาเป็นสิ่งที่ผูกทั้งสองฝ่ายเข้าด้วยกัน โดยมีหลักการเหมือนกับสัญญาซื้อขายหรือสัญญาจ้างทั่วไป คือเป็นสัญญาที่เกิดจากการเข้าทำนิติสัมพันธ์ด้วยความสมัครใจของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย<sup>1</sup> โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งลักษณะดังกล่าวถือเป็น “สัญญาพัสดุ” เป็นสัญญาทางปกครองประเภทหนึ่ง ดังนั้นเพื่อให้เข้าใจถึงหลักการและแนวคิดของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ จึงต้องศึกษา (2.1) แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ (2.2) เหตุผลที่ต้องมีกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และ (2.3) วิวัฒนาการของกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย

#### 2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ

รัฐเป็นฝ่ายปกครองที่ต้อง “จัดหา” หรือ “จัดให้มี” บริการต่าง ๆ<sup>2</sup> เพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมและปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกของสังคม ในการที่จะได้รับบริการจากรัฐในเรื่องที่เอกชนไม่สามารถทำได้ โดยหลักกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับกับการบริการสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐต้องยึดถือ ดังนั้นจึงควรศึกษาแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ

#### บริการสาธารณะ

ภารกิจหรือหน้าที่ของรัฐในการเข้าดำเนินการเพื่อให้บริการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนหรือเพื่อให้บริการตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวม เรียกว่าบริการสาธารณะ<sup>3</sup> เนื่องจากประโยชน์สาธารณะเป็นผลประโยชน์ของส่วนรวม ต้องมาก่อนหรือ

<sup>1</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556), หน้า 111.

<sup>2</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560), หน้า 25.

<sup>3</sup> บุนผา อัครพิมาน, สัญญาทางปกครอง : แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและของไทย (กรุงเทพฯ: สวัสดิการด้านการฝึกอบรม สำนักงานศาลปกครอง, 2545), หน้า 8.

อยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชน รัฐจึงเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมของคนหมู่มากในสังคม เช่นการจัดให้มีบริการสาธารณะในด้านการให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน หรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ โดยรัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการเองในรูปแบบราชการเสมอไป อาจดำเนินการโดยการจัดตั้งองค์กรที่มีความเป็นอิสระ เช่น รัฐวิสาหกิจ หรือ องค์กรมหาชน ขึ้นมาเพื่อดูแลหรือรับผิดชอบกิจการเหล่านั้น<sup>4</sup> โดยหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของบริการสาธารณะนั้น ประกอบด้วยหลัก 3 ประการคือ (ก) หลักว่าด้วยความเสมอภาค (ข) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และ (ค) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

### (ก) หลักว่าด้วยความเสมอภาค

กิจการใดที่รัฐจัดทำนั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน ไม่ได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้ใดผู้หนึ่งเป็นการเฉพาะ ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์ทางบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน ซึ่งความเสมอภาคที่ว่านั้น นอกจากความเสมอภาคที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกันแล้ว ยังรวมถึงความเสมอภาคในการได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งเรื่องราคาค่าบริการหรือการบริการ และความเสมอภาคในการเข้าเป็นคู่สัญญาของรัฐ<sup>5</sup> รัฐไม่อาจเลือกคู่สัญญาได้ตามอำเภอใจ ต้องประกาศเป็นการทั่วไปให้ผู้สนใจเข้ามาร่วมแข่งขัน ซึ่งรัฐอาจดำเนินการจัดหาผู้ประกอบการ โดยวิธีสอบราคา หรือวิธีประกวดราคา ซึ่งเป็นวิธีตามระเบียบพัสดุสำนักงานนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2535 หรือวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยวิธีจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวเป็นการดำเนินการอย่างเสมอภาคกับผู้ประกอบการที่มีความสามารถในการที่จะผลิตสินค้าหรือให้บริการตรงตามเงื่อนไขที่รัฐต้องการได้<sup>6</sup>

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-11.

<sup>5</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, หน้า 46.

<sup>6</sup> ขวัญจุฑา วราดิศัย, “การนำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) มาใช้เพื่อป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 6.

### (ข) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง

บริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน หากมีการหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเกิดความเสียหายได้ อาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ต่อความปลอดภัยสาธารณะ หรือต่อปัญหาสุขภาพอนามัยของประชาชน ดังนั้นบริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการดำเนินงาน และการบริการทุกประเภทต้องอยู่ภายใต้หลักการดังกล่าว<sup>7</sup> ในกรณีที่รัฐได้คู่สัญญาที่ต้องเข้ามาดำเนินการตามสัญญาแล้วแต่คู่สัญญาผิดสัญญาหรือดำเนินการล่าช้า ซึ่งอาจทำให้บริการสาธารณะขาดความต่อเนื่อง รัฐจึงมีอำนาจบังคับคู่สัญญาให้ดำเนินการตามสัญญา หรือแม้กระทั่งเข้าไปดำเนินการแทน หรือมอบให้บุคคลอื่นเข้าดำเนินการแทนคู่สัญญาได้ โดยคู่สัญญาต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายดังกล่าว<sup>8</sup> ทั้งนี้เพื่อให้บริการสาธารณะไม่หยุดชะงัก เพราะถ้าหากมีการยกเลิกสัญญา หรือเกิดการหยุดงาน จะส่งผลทำให้บริการสาธารณะนั้นหยุดชะงักและส่งผลกระทบต่อประชาชน

### (ค) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

บริการสาธารณะที่ดีต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลา เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งเพื่อปรับปรุงให้สอดคล้องกับความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย โดยเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการซื้อสินค้าและบริการ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะทั่ว ๆ ไป ที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของประชาชน เมื่อความต้องการของประชาชนเปลี่ยนไป บริการสาธารณะนั้นก็น่าจะได้รับเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนไปด้วย โดยหลักการแล้วการปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกบริการสาธารณะนั้น เป็นเจตจำนงของฝ่ายปกครองฝ่ายเดียว ดังนั้นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะสามารถแก้ไขกฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการปฏิบัติตามสัญญาได้เพื่อให้บริการสาธารณะ

<sup>7</sup> บุปผา อัครพิมาน, สัญญาทางปกครอง : แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและของไทย, หน้า 12.

<sup>8</sup> กชกร รังคสิริ, “มาตรการในการป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 6.



ดำเนินต่อไปอย่างได้ผลดีที่สุด<sup>9</sup> และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทันทั่วทั้งที่ โดยรัฐสามารถมีอำนาจฝ่ายเดียวในการแก้ไขข้อกำหนดในสัญญาและคู่สัญญาจะต้องยอมรับ ในเงื่อนไขดังกล่าว<sup>10</sup>

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นวิธีการหนึ่งเพื่อให้การทำหน้าที่ของรัฐบรรลุผล โดยยึดแนวคิดหลักของบริการสาธารณะเป็นที่ตั้ง และเนื่องจากการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้นเป็นสัญญาทางปกครองซึ่งเกี่ยวข้องกับสาธารณประโยชน์หรือบริการสาธารณะที่รัฐต้องเป็นผู้ดูแล จึงต้องอยู่ภายใต้หลักทั่วไปของการบริการสาธารณะ<sup>11</sup> นั่นคือ หลักความเสมอภาค หลักความต่อเนื่อง และ หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง โดยให้เอกสิทธิ์แก่รัฐให้อยู่ในฐานะที่เหนือกว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนในการทำสัญญา

## 2.2 แนวคิดในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมักจะเกี่ยวข้องกับเงินจำนวนมาก โดยงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้นมีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 10-20 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) และอาจจะสูงถึงร้อยละ 50 ต่องบประมาณของรัฐทั้งหมดหรือมากกว่า โดยรัฐใช้เงินงบประมาณในการซื้อสินค้าและบริการสำหรับบริการสาธารณะ เช่น การบริการ การศึกษา ความมั่นคง สาธารณูปโภค โครงสร้างพื้นฐาน การสาธารณสุข การบริการด้านความปลอดภัย<sup>12</sup> ซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐนั้นมีความเสี่ยงมากต่อการนำไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง

<sup>9</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, หน้า 51.

<sup>10</sup> กชกร รังคสิริ, “มาตรการในการป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 6.

<sup>11</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, หน้า 69.

<sup>12</sup> ธนัชพร พาณิชย์กิจเจริญ, “แนวทางการจัดทำข้อบัพว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐภายใต้กรอบกฎหมายระหว่างประเทศ : ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีของประเทศสหรัฐอเมริกา,” วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ปีที่ 6, 2 : 196.

และเนื่องจากการจัดซื้อจัดจ้างจะเกี่ยวข้องกับโครงการของรัฐที่สำคัญ จึงส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพทางด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาของประเทศเป็นอย่างมาก<sup>13</sup>

กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้น เป็นกฎหมายปกครอง เป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อใช้กับฝ่ายรัฐ และเนื่องจากวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของรัฐนั้นแตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของเอกชน รัฐเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่เอกชนทำเพื่อประโยชน์ส่วนตน รัฐจึงต้องดำเนินกิจกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และสำเร็จลุล่วง จึงต้องให้รัฐมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน ซึ่งในต่างประเทศมีกฎหมายที่รัฐออกกฎหมายมาควบคุมหรือจำกัดเสรีภาพขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองในอันที่จะเลือกคู่สัญญาเอกชนที่จะเข้ามาขายสินค้าหรือรับจ้างให้แก่รัฐ เพื่อให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างผู้ประกอบการและเพื่อป้องกันการทุจริต เช่นในประเทศฝรั่งเศสนั้นได้มีการกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐไว้อย่างละเอียดใน “ประมวลกฎหมายว่าด้วยการพัสดุ (Code des marchés publics)” นอกจากนี้ ประชาคมยุโรปและองค์การการค้าโลกก็ได้กำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้รัฐภาคียึดถือปฏิบัติตามเพื่อเปิดโอกาสให้พลเมืองในรัฐสมาชิกของประชาคมยุโรปหรือขององค์การการค้าโลกมีสิทธิเข้าร่วมแข่งขันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในรัฐภาคีได้อย่างเท่าเทียมกับพลเมืองของรัฐภาคีนั้น<sup>14</sup> โดยแนวคิดในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ ประกอบไปด้วย (2.2.1) แนวคิดเกี่ยวกับหลักความเป็นมาตรฐานเดียวกัน (2.2.2) แนวคิดเกี่ยวกับหลักการแข่งขันอย่างเป็นธรรม (2.2.3) แนวคิดเกี่ยวกับหลักว่าด้วยความซื่อตรง (2.2.4) แนวคิดเกี่ยวกับหลักความโปร่งใส (2.2.5) แนวคิดเกี่ยวกับหลักความมีประสิทธิภาพ (2.2.6) แนวคิดเกี่ยวกับหลักความคุ้มค่า (2.2.7) แนวคิดเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบ

## 2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับหลักความเป็นมาตรฐานเดียวกัน

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้น เป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อน มีหลากหลายขั้นตอน การมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้น จะทำให้ทุกหน่วยงานของรัฐปฏิบัติ

<sup>13</sup> Uncitral, **Uncitral Model Law on Public Procurement** [Online], (2011). Available from : [http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral\\_texts/procurement\\_infrastructure/2011Model.html](http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html) [2018, March 17]

<sup>14</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครอง, หน้า 496-503.

ไปในทางเดียวกัน เมื่อเจ้าหน้าที่พัสดุมีแนวทางปฏิบัติเดียวกันก็จะทำให้การฝึกอบรมและการพัฒนาความรู้เป็นไปได้โดยง่าย และเมื่อถึงคราวที่ต้องมีการย้ายตำแหน่งหรือเปลี่ยนหน้าที่ต่าง ๆ เจ้าหน้าที่พัสดุก็มีความพร้อม เพราะใช้กฎหมายฉบับเดียวกันในการปฏิบัติงาน<sup>15</sup>

### 2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับหลักการแข่งขันอย่างเป็นธรรม

ทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน เสมอภาคกัน มีความยุติธรรม และได้รับการปฏิบัติที่สมควรเหมาะสม และจะต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ความเสมอภาคในการบริการสาธารณะ จะต้องไม่เป็นการเอื้อประโยชน์แก่บุคคลฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งก่อให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการ และจะต้องดำเนินด้วยความเป็นกลาง โดยต้องเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการทั้งในประเทศและต่างประเทศที่มีความเหมาะสมและมีศักยภาพเข้าเสนอสินค้าหรือบริการแก่หน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้าง โดยสามารถเข้าถึงกระบวนการทั้งหมดได้เป็นระบบ<sup>16</sup> และการคัดเลือกคู่สัญญาต้องใช้ตามเกณฑ์ที่ได้มีการกำหนดไว้เท่านั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายเน้นให้ซื้อจ้างโดยการแข่งขันเป็นหลักเพราะจะทำให้ภาครัฐได้คู่สัญญาที่เกิดประโยชน์สูงสุดในด้านราคาคูณภาพ และ เงื่อนไขของสัญญา แต่การแข่งขันนั้นต้องอยู่บนหลักความเป็นธรรมหากต้องการให้รัฐและประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด<sup>17</sup>

### 2.2.3 แนวคิดเกี่ยวกับหลักว่าด้วยความซื่อตรง

เพื่อให้งบประมาณของรัฐถูกใช้ได้ตรงตามวัตถุประสงค์ ป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน หน่วยงานของรัฐจะต้องดูแลไม่ให้เจ้าหน้าที่เรียกหรือรับสินบนและของกำนัลใด ๆ หรือให้ข้อมูลเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองานรายใดรายหนึ่งเป็นการเฉพาะ ในขณะที่เดียวกันเอกชนผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองานแต่ละราย จะต้องไม่มีการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่

<sup>15</sup> Watermeyer, R. "Unpacking Transparency in Government Procurement - Rethinking Wto Government Procurement Agreements" Project Synthesis Report, p. 4.

<sup>16</sup> ธนชพร พานิชย์กิจเจริญ, "แนวทางการจัดทำข้อบัพว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐภายใต้กรอบกฎหมายระหว่างประเทศ : ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีของประเทศสหรัฐอเมริกา," วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ปีที่ 6: 199.

<sup>17</sup> World Bank Group, Principles of Public Procurement [Online]. 2014. Available from: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/ECA/public-procurement-forum10-eca/tr-procurement-daniel-ivarsson.pdf>. [2018, March 17]

ของรัฐหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือมีการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างไม่เป็นธรรมอย่างเด็ดขาด<sup>18</sup> ดังนั้นกฎหมายจึงป้องกันการทุจริตทั้งในด้านกระบวนการ เช่น การกำหนดขั้นตอนการประกวดราคาที่ต้องกระทำโดยเปิดเผยและกำหนดให้ต้องมีการเปิดเผยผู้ชนะในแต่ละงานรวมถึงการให้ผู้เสนอราคาที่ไม่ได้รับคัดเลือกมีสิทธิอุทธรณ์ได้ และป้องกันการทุจริตในด้านบุคคล ซึ่งการป้องกันในด้านบุคคลนั้นเป็นทั้งส่วนของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น การกำหนดโทษสำหรับ เจ้าหน้าที่พัสดุที่ประพฤติโดยมิชอบ และในส่วนของผู้ประกอบการหรือคู่สัญญา เช่น การกำหนดไม่ให้รัฐดำเนินการทำสัญญากับผู้ทำงาน หรือการตัดสิทธิผู้เสนอราคาที่ทำกรฮั้วราคากัน การกำหนดดังกล่าวเป็นการช่วยป้องกันการทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งการให้สินบน หรือการเลือกปฏิบัติ ผู้เสนอราคาควรได้รับสิทธิในการยื่นข้อเสนอบนฐานความสามารถของตนเอง ทั้งในด้านราคา และ คุณภาพ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่ใช่อำนาจที่เหนือกว่า นอกจากนี้การกำหนดให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลที่ประกาศเชิญชวน และสามารถตรวจสอบได้ ก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะช่วยป้องกันปัญหาการทุจริต

#### 2.2.4 แนวคิดเกี่ยวกับหลักความโปร่งใส

ความโปร่งใสเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ จึงต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างค่อนข้างมาก โดยครอบคลุมทั้งกฎระเบียบ แนวปฏิบัติและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งเป็นทั้งความโปร่งใสในแง่ของบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องด้วย กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และความโปร่งใสในแง่การกระทำเพื่อการจัดซื้อจัดจ้าง<sup>19</sup> โดยกำหนดให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมด จะต้องให้ผู้ที่มีความสามารถและสนใจที่จะเข้าร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างกับรัฐและประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลและกระบวนการเหล่านั้นและสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งมีการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม<sup>20</sup> ไม่ให้สิทธิพิเศษกับบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใด โดยเฉพาะ เช่น การกำหนดเงื่อนไขให้ต้องมีการประกาศเชิญชวน รัฐจะต้องมีการออกหนังสือประกาศ

<sup>18</sup> Watermeyer, R. “Unpacking Transparency in Government Procurement - Rethinking Wto Government Procurement Agreements” Project Synthesis Report, p. 4.

<sup>19</sup> คณพล จันทน์หอม และ ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์, “โครงการศึกษาประเด็นทางกฎหมายที่เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตที่มีผลกระทบในภาพรวมโดยเฉพาะภาคเอกชน,” (วิจัยทุนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2556), หน้า 31-36.

<sup>20</sup> Telgen, J. Harland, C., and Knight, L. “Public Procurement in Perspective,” In Public Procurement : International Cases and Commentary, (London : Taylor & Francis Ltd., 2007.), p. 17.

เชิญชวน โดยต้องมีการปิดประกาศให้เอกชนทุกรายสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ รวมไปถึงเกณฑ์ในการเข้าร่วมเสนอราคา เกณฑ์ในการคัดเลือกคู่สัญญา และเงื่อนไขของสัญญา โดยข้อมูลที่ประกาศต้องเพียงพอที่จะให้คู่สัญญาสามารถพิจารณาได้ว่าตนเองเหมาะสมที่จะเข้ามาแข่งขันหรือไม่ การกระทำดังกล่าวทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็น คู่สัญญา ผู้เสนอราคาหรือประชาชนทั่วไป สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้ และเป็นการสนับสนุนให้เอกชนเข้าร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งเป็นไปตามหลักความเสมอภาคในการให้บริการสาธารณะ นอกจากนี้ยังเป็นการทำให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปอย่างยุติธรรม และเปิดเผย การกระทำอย่างโปร่งใสจะทำให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมีความน่าเชื่อถือ

### 2.2.5 แนวคิดเกี่ยวกับหลักความมีประสิทธิภาพ

การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐต้องบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติงานตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ ซึ่งการดำเนินการนั้นจะต้องมีทิศทาง ยุทธศาสตร์ และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐาน รวมถึงมีการติดตาม ประเมินผล และพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ และก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพด้วย ซึ่งการมีประสิทธิภาพคือการใช้เงินที่มีอย่างจำกัดเพื่อซื้อสินค้าหรือบริการที่มีคุณภาพ คุ่มราคา ในระยะเวลาที่เหมาะสม<sup>21</sup> การมีกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างเป็นการวางระบบการจัดซื้อจัดจ้างให้ มีประสิทธิภาพ ทำให้สามารถลดต้นทุนการดำเนินการได้<sup>22</sup>

### 2.2.6 แนวคิดเกี่ยวกับหลักความคุ้มค่า

ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้น สินค้าหรือบริการที่ได้รับควรคุ้มค่าเงิน<sup>23</sup> ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีราคาต่ำสุดเสมอไป แต่จะต้องคำนึงถึงคุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้งาน และประโยชน์ที่จะได้รับในระยะยาวประกอบกันด้วย ดังนั้นเพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรที่คุ้มค่า จึงต้องเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการเข้าแข่งขันกันในด้านราคา คุณภาพ และการส่งมอบสินค้าหรือบริการในจำนวนมาก รายที่สุด และเมื่อเกิดการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการในการที่จะเข้ามาเป็นคู่สัญญาของรัฐแล้ว

<sup>21</sup> Ibid. p. 21.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Watermeyer, R. “Unpacking Transparency in Government Procurement - Rethinking WTO Government Procurement Agreements” Project Synthesis Report, p. 4.

ผู้ที่ยื่นข้อเสนอได้เหมาะสมที่สุดก็จะได้รับการคัดเลือกให้เป็นคู่สัญญาของรัฐ<sup>24</sup> ทำให้หน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างได้รับสินค้าหรือบริการที่คุ้มค่าเงินมากขึ้น ทั้งนี้หากให้รัฐสามารถเลือกคู่สัญญาได้อย่างอำเภอใจ ก็อาจจะทำให้รัฐเสียประโยชน์ ได้สินค้าหรือบริการที่ไม่คุ้มค่าเงิน เว้นแต่กรณีที่มีรัฐมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องซื้อสินค้าหรือจ้างบริการ รัฐสามารถที่จะเลือกคู่สัญญาได้โดยไม่ต้องประกาศเชิญชวน เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ทันที ซึ่งกฎหมายต้องมีการกำหนดลักษณะของกรณีพิเศษเหล่านั้นไว้ เนื่องจากหลักความต่อเนื่องในการดำเนินงานของบริการสาธารณะนั้นถือเป็นหลักสำคัญ

### 2.2.7 แนวคิดเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบ

เป็นการรับผิดชอบต่อการกระทำและการตัดสินใจที่ได้กระทำในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนั้น โดยจะต้องดำเนินการไปในลักษณะที่สามารถรับผิดชอบได้ ซึ่งหน่วยงานและเจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องมีความรับผิดชอบและระมัดระวังต่อการกระทำของตน ทั้งในแง่ของความรับผิดชอบในหน้าที่และความรับผิดชอบต่อการเป็นผู้มีอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้าง และต้องสามารถอธิบายและให้เหตุผลในการพิจารณาคัดเลือกได้อย่างโปร่งใส<sup>25</sup> นอกจากนี้ต้องมีกระบวนการในการตรวจสอบ รวมทั้งการรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ และการเยียวยาความเสียหาย ให้มีการชดเชยที่เหมาะสมต่อกรณีการกระทำที่ผิดกฎหมาย

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้นมีไว้เพื่อกำหนดกระบวนการซื้อสินค้าหรือบริการที่รัฐใช้งบประมาณของภาครัฐ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลิตภัณฑ์หรือบริการที่มีประสิทธิภาพและคุ้มค่ากับเงินที่ใช้จ่าย ควบคู่กับการดำเนินการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) คือ ความโปร่งใส ความเป็นกลาง ความยุติธรรมกับทุกฝ่าย และไม่มีการคอร์รัปชันและฉ้อฉล โดยกรอบของกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องจะเป็นกลไกในการกำหนดเงื่อนไขการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอย่างเป็นระบบซึ่งจะส่งผลให้สามารถ

<sup>24</sup> ธนัชพร พาณิชย์กิจเจริญ, "แนวทางการจัดทำข้อบ่งชี้ด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐภายใต้กรอบกฎหมายระหว่างประเทศ : ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีของประเทศสหรัฐอเมริกา," วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ปีที่ 6: 199.

<sup>25</sup> Telgen, J. Harland, C., and Knight, L "Public Procurement in Perspective," In Public Procurement : International Cases and Commentary, p. 17.

คาดหวังในผลการดำเนินงานได้ และก่อให้เกิดประสิทธิภาพ การกำหนดกฎระเบียบและนโยบายที่ไม่เหมาะสมอาจทำให้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐไม่มีประสิทธิภาพจะส่งผลเสียเชิงลบต่อการให้บริการสาธารณะ และเนื่องจากจำนวนเงินที่มีมูลค่ามหาศาลในการจัดซื้อจัดจ้าง รัฐจึงต้องมีกฎหมายเพื่อควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งจุดมุ่งหมายของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้นคือการทำสัญญากับเอกชน โดยมีราคาเหมาะสม ทันเวลา กับ คู่สัญญาที่เหมาะสม<sup>26</sup> ในเรื่องของสินค้าและบริการที่รัฐต้องสนับสนุน หรือการดำเนินการบริการสาธารณะ

## 2.3 วิวัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย เริ่มขึ้นตามประกาศตั้งกรมพัสดุแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2475 โดยพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อรวมการจัดหาและจำหน่ายพัสดุ และโปรดเกล้าฯ วางโครงการพัสดุแห่งชาติไว้ให้เป็นระเบียบ โดยขึ้นต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มีหน้าที่จัดหา รักษา จ่าย พัสดุ ให้แก่กระทรวงทบวงการต่าง ๆ หากต้องการใช้สิ่งใด กรมพัสดุแห่งชาติมีหน้าที่จัดหา นอกจากนี้กรมพัสดุยังมีหน้าที่ในการวางระเบียบ และเบิกจ่ายอื่น ๆ รวมถึงการควบคุมรักษาพัสดุแห่งชาติด้วย<sup>27</sup> แต่ได้ถูกยุบเลิกไปเมื่อปี พ.ศ. 2485 เนื่องจากไม่สามารถส่งมอบพัสดุให้ส่วนราชการได้ทันท่วงที และมีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง จึงได้มีการเริ่มกำหนดระเบียบต่าง ๆ และมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างมาโดยตลอด โดยมีกฎหมายที่บังคับใช้ทั้งหมดจนถึงปัจจุบันคือ (2.3.1) ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498 และ ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2498 (2.3.2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 (2.3.3) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และ (2.3.4) พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

<sup>26</sup> World Bank Group, **Principles of Public Procurement** [Online], 2014. Available from: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/ECA/public-procurement-forum10-eca/tr-procurement-daniel-ivarsson.pdf>. [2018, March 17]

<sup>27</sup> ภาวัต ปั้นบำรุงกิตน์. “การจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ”. ใน โครงการแบ่งปันความรู้และประสบการณ์ชาวกรมบัญชีกลาง (Cop : Community of Practice) (มีนาคม 2556) : 1.

### 2.3.1 ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498 และ ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2498

“ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498” ให้การซื้อพัสดุ หมายความว่า การซื้อสิ่งของทุกชนิดรวมทั้งครุภัณฑ์เพื่อใช้ราชการแต่ไม่อยู่ในลักษณะการจ้าง<sup>28</sup> และ “ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2498” ให้การจ้างหมายความว่าความรวมถึงตลอด การจ้างแรงงาน การจ้างทำของ และการรับขนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>29</sup> โดยระเบียบ ทั้ง 2 ฉบับนั้น มีแนวคิดที่สำคัญดังต่อไปนี้

#### (ก) แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการแข่งขันอย่างเป็นธรรม

วิธีการซื้อหรือการจ้างมีการกำหนดไว้ 3 วิธีคือ วิธีสามัญ สำหรับการซื้อ<sup>30</sup> หรือการจ้าง<sup>31</sup> ที่มีวงเงินเล็กน้อยไม่เกิน 20,000 บาท วิธีพิเศษ สำหรับการซื้อที่มีเงื่อนไข เฉพาะ ซึ่งมีราคาเกินกว่า 2,000 บาท<sup>32</sup> หรือการจ้างที่มีเงื่อนไขเฉพาะ ซึ่งมีราคาเกินกว่า 5,000 บาท และวิธีประกวดราคาสำหรับการจัดซื้อราคาเกินกว่า 20,000 บาท<sup>33</sup> และสำหรับการจ้างราคาเกินกว่า 50,000 บาท<sup>34</sup> ทั้งนี้สำหรับการดำเนินการด้วยวิธีประกวดราคา เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถเข้าร่วมแข่งขันราคาได้จึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่จะต้องส่งใบประกวดราคาไปยังร้านค้าต่าง ๆ หรือผู้รับจ้าง ปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย และเพื่อให้ได้ผลดียังสามารถประกาศทางวิทยุกระจายเสียง หรือ หนังสือพิมพ์รายวันได้<sup>35</sup> ซึ่งการซื้อและการจ้างโดยวิธีประกวดราคาเป็นวิธีสำคัญที่สุด เพราะเป็นการ กระทำโดยเปิดเผยให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ขายและผู้รับจ้างทั่วหน้ากัน<sup>36</sup>

<sup>28</sup> ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498 ข้อ 1

<sup>29</sup> ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2498 ข้อ 1

<sup>30</sup> ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498 ข้อ 6

<sup>31</sup> ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2498 ข้อ 5

<sup>32</sup> ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498 ข้อ 8

<sup>33</sup> ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498 ข้อ 7

<sup>34</sup> ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2498 ข้อ 6

<sup>35</sup> ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498 ข้อ 11 และ ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2498 ข้อ 11

<sup>36</sup> สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, ประมวลระเบียบการจ้าง และระเบียบการพัสดุ พ.ศ. 2498 พร้อม ตัวยมตีคณะรัฐมนตรีและวิธีปฏิบัติ, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2519), หน้า 81.



## (ข) แนวคิดเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบ

มีการกำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการซื้อ จ้าง วิธีการตรวจรับ และการทำสัญญา การอนุญาตสั่งซื้อหรือจ้างจะแบ่งตามวิธีและวงเงิน<sup>37</sup> โดยผู้มีอำนาจสั่งซื้อและจ้าง จะเริ่มต้นจากอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า ผู้ว่าราชการ ปลัดกระทรวง จนถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง แต่ทั้งนี้อำนาจอนุญาตวงเงินในแต่ละระดับสำหรับการซื้อและการจ้างโดยวิธีพิเศษจะต่ำกว่าวงเงินของวิธีสามัญและวิธีประกวดราคา<sup>38</sup> ซึ่งอำนาจในการสั่งอนุญาตให้รวมถึงการต่ออายุสัญญาด้วย<sup>39</sup> รวมทั้งมีการกำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการในการทำหน้าที่ต่าง ๆ เช่น กรรมการรับซองประกวดราคา กรรมการเปิดซองประกวดราคา กรรมการดำเนินการจ้างโดยวิธีพิเศษ หรือกรรมการตรวจการจ้าง และมีการกำหนดหน้าที่กรรมการ เช่น หน้าที่กรรมการเปิดซองประกวดราคา เมื่อได้พิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว ให้รายงานต่อผู้มีอำนาจพร้อมด้วยหลักฐาน และหากเห็นว่าราคาที่เสนอสูงเกินกว่าราคาที่คณะกรรมการฯ เห็นสมควร ก็มีอำนาจขอให้ลดราคาลงได้อีก<sup>40</sup> หรือหน้าที่ของกรรมการตรวจการจ้าง ให้มีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลง แก้ไข เพิ่มเติม หรือตัดทอนกิจการจ้างได้ตามที่เห็นสมควร<sup>41</sup> ทั้งนี้ในการประกวดราคาห้ามตั้งบุคคลคนเดียวขึ้นเป็นกรรมการทั้งในคณะกรรมการรับซองประกวดราคา และคณะกรรมการเปิดซองประกวดราคา คณะกรรมการตรวจรับ และในทุกคณะกรรมการควรมีผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้ชำนาญในกิจการนั้นด้วย<sup>42</sup>

---

<sup>37</sup> ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2498 ข้อ 16 และระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498 ข้อ 17

<sup>38</sup> ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2498 ข้อ 20 และระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498 ข้อ 18

<sup>39</sup> ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2498 ข้อ 20 และระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498 ข้อ 20

<sup>40</sup> ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2498 ข้อ 24 และระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498 ข้อ 26

<sup>41</sup> ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2498 ข้อ 25

<sup>42</sup> ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2498 ข้อ 23 และระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498 ข้อ 22

### (ค) แนวคิดเกี่ยวกับหลักความเป็นมาตรฐานเดียวกัน

ระเบียบฉบับนี้ใช้สำหรับส่วนราชการ คือ กระทรวง ทบวง กรม แต่ไม่รวมถึง เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งรัฐวิสาหกิจก็เช่นกัน เนื่องจากหน่วยงานเหล่านี้มีระเบียบอื่นรับรองเช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาพัสดุของหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2503 อีกทั้งหน่วยงานรัฐวิสาหกิจก็ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามเช่นกัน เว้นแต่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจนั้นยังไม่ได้กำหนดระเบียบปฏิบัติของตนเองไว้<sup>43</sup> และในส่วนของการทำงานสัญญา นั้น กำหนดให้หนังสือสัญญาต้องกระทำตามแบบ แต่ถ้าเห็นว่าร่างสัญญาใดจะเสียเปรียบและไม่รัดกุมให้ส่งร่างสัญญานั้นให้กรมอัยการพิจารณาแก้ไขก่อนดำเนินการต่อไป<sup>44</sup> ซึ่งการกำหนดแบบสัญญาทำให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้หลักการบริหารสัญญาได้ในรูปแบบเดียวกัน รวมทั้งการกำหนดหน้าที่คณะกรรมการต่าง ๆ ทำให้วิธีและขั้นตอนในการปฏิบัตินั้นชัดเจน สามารถปฏิบัติได้โดยง่าย

อย่างไรก็ตามเนื่องจากระเบียบทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว เน้นการจัดหาเป็นหลัก ซึ่งไม่ครอบคลุมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารพัสดุ นอกจากนั้นยังสามารถขอยกเว้นไม่ต้องประกวดราคาได้โดยต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ผู้ว่าราชการภาค หรือรองผู้ว่าราชการ<sup>45</sup> และในทางปฏิบัติของวิธีประกวดราคาพบว่าเจ้าหน้าที่วางตัวไม่เป็นไปกลาง หรือผู้เข้าประกวดราคาร่วมกันฮั้วราคา<sup>46</sup> การจ้างยังคงขาดวิธีการพิเศษ ซึ่งไม่ใช่การจ้างใน 3 วิธีข้างต้น แต่เป็นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรี<sup>47</sup> รวมทั้งการแยกระเบียบการซื้อและการจ้าง ทำให้เจ้าหน้าที่ลำบากในการปฏิบัติงาน และไม่ได้มีการกำหนดผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการซื้อการจ้าง มีเพียงแต่กำหนดว่าผู้ใดมีอำนาจซื้อจ้างเท่านั้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีให้เป็นผู้รักษาการระเบียบทั้ง 2 ฉบับ

<sup>43</sup> สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, ประมวลระเบียบการจ้าง และระเบียบการพัสดุ พ.ศ. 2498 พร้อมด้วยมติคณะรัฐมนตรีและวิธีปฏิบัติ, หน้า 47-48.

<sup>44</sup> ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2498 ข้อ 27 และระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498 ข้อ 29

<sup>45</sup> ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2498 ข้อ 21

<sup>46</sup> สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, ประมวลระเบียบการจ้าง และระเบียบการพัสดุ พ.ศ. 2498 พร้อมด้วยมติคณะรัฐมนตรีและวิธีปฏิบัติ, หน้า 80.

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 71.

ดังกล่าว ได้เสนอให้พิจารณาปรับปรุงและพัฒนาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยได้แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการขึ้นดำเนินการรวมระเบียบว่าด้วยการพัสดุและการจ้างเป็นฉบับเดียวกัน เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติ ยิ่งขึ้น รัฐบาลจึงได้พิจารณากำหนด “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521”

### 2.3.2 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 เป็นการรวม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498 และ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2498 เข้าด้วยกัน เพื่อความสะดวกของผู้ปฏิบัติ โดยให้การพัสดุหมายความรวมทั้ง การซื้อและจ้างเข้าด้วยกัน ซึ่งมีขอบเขตที่กว้างกว่าระเบียบเดิม โดยให้การพัสดุหมายความว่า การซื้อ การจ้าง การซ่อม และบำรุงรักษา การจัดทำเอง การแลกเปลี่ยน การเช่า การควบคุมและ การดำเนินการอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้<sup>48</sup> และ พักตร์ หมายความว่า วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดินและ สิ่งก่อสร้าง ที่กำหนดไว้ในหนังสือจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณของสำนักงบประมาณ<sup>49</sup> นอกจากนี้ยังเพิ่มเรื่องการบริหารพัสดุ เช่น การควบคุมและการจำหน่าย โดยในระเบียบฉบับนี้ พบแนวคิดที่สำคัญดังนี้

#### (ก) แนวความคิดของการแข่งขันอย่างเป็นธรรม

จากเดิมที่มีเพียงวิธีประกวดราคาได้มีการกำหนดให้เพิ่ม วิธีสอบราคาและมีการกำหนดในเรื่องของเวลาในการปิดประกาศสำหรับทั้งวิธีประกวดราคาและ วิธีสอบราคา ซึ่งในวิธีสอบราคาหัวหน้าส่วนราชการต้องปิดใบแจ้งความสอบราคาไว้โดยเปิดเผย ที่ทำการของส่วนราชการนั้น ก่อนวันเปิดซองไม่น้อยกว่า 7 วัน พร้อมกับส่งใบแจ้งความดังกล่าว ไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นโดยตรง ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยผู้ประกอบการสามารถ เสนอราคาเป็นหนังสือหรือโดยผู้แทน ภายในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด<sup>50</sup> ส่วนการประกวดราคานั้น ก่อนวันเปิดซองไม่น้อยกว่า 15 วัน ให้ดำเนินการปิดประกาศหรือใบแจ้งความโดยเปิดเผย ณ ที่ทำการ

<sup>48</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ข้อ 3 วรรคสอง

<sup>49</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ข้อ 3 วรรคหนึ่ง

<sup>50</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ข้อ 31

ของส่วนราชการนั้น และประกาศทางวิทยุกระจายเสียงหรือลงประกาศในหนังสือพิมพ์ของทางราชการ หรือจะส่งประกาศหรือใบแจ้งความไปยังผู้ประกอบการโดยตรง หรือจะโฆษณาโดยวิธีอื่นก็ได้<sup>51</sup> ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ประกอบการทุกรายทราบถึงการสอบราคาและการประกวดราคา และสามารถเตรียมตัวเสนอราคาได้ทันระยะเวลาที่กำหนด

### (ข) แนวคิดเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบ

มีการกำหนดนิยามให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุคือเจ้าหน้าที่พัสดุ โดยเจ้าหน้าที่พัสดุ หมายความว่า เจ้าหน้าที่ซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่หรือปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพัสดุหรือผู้ได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายจากหัวหน้าส่วนราชการให้มีหน้าที่หรือปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพัสดุตามระเบียบนี้<sup>52</sup> มีการกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละชุด ซึ่งประกอบไปด้วย คณะกรรมการเปิดซองสอบราคา คณะกรรมการรับซองประกวดราคา คณะกรรมการเปิดซองประกวดราคา คณะกรรมการจัดซื้อหรือจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ และคณะกรรมการตรวจการจ้าง เช่น หากวงเงินนั้นสูงกว่าเงินงบประมาณที่ได้รับให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเรียกผู้เสนอราคาในราคาต่ำตามลำดับมาต่อรองราคาให้ต่ำสุดเท่าที่จะทำได้<sup>53</sup> หรือการซื้อและจ้างโดยวิธีพิเศษ กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อหรือจ้างโดยวิธีพิเศษ นอกจากนี้ในการซื้อหรือจ้างรายเดียวกัน ห้ามแต่งตั้งผู้ที่เป็นกรรมการรับซองประกวดราคาเป็นกรรมการเปิดซองประกวดราคา หรือแต่งตั้งผู้ที่เป็นกรรมการเปิดซองสอบราคาหรือกรรมการเปิดซองประกวดราคาเป็นกรรมการตรวจรับพัสดุ<sup>54</sup> สำหรับอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างนั้น ยังคงกำหนดตามวงเงินโดยผู้มีอำนาจแบ่งเป็น หัวหน้าส่วนราชการ ปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ซึ่งการซื้อหรือจ้างโดยวิธีพิเศษ<sup>55</sup> จะมีการกำหนดวงเงินไว้ต่ำกว่าการซื้อหรือจ้างโดยวิธีอื่น<sup>56</sup> ส่วนวิธีกฎพิเศษหัวหน้าส่วนราชการสามารถสั่งซื้อหรือสั่งจ้างได้โดยไม่จำกัดวงเงิน<sup>57</sup> และในส่วนของการงดหรือลดค่าปรับนั้นจะ

<sup>51</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ข้อ 35

<sup>52</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ข้อ 3

<sup>53</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ข้อ 34

<sup>54</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ข้อ 26

<sup>55</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ข้อ 53

<sup>56</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ข้อ 52

<sup>57</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ข้อ 54

กระทำได้ในกรณีที่เป็นเหตุสุดวิสัยหรือเป็นเพราะความผิดหรือความบกพร่องของฝ่ายผู้ซื้อหรือผู้ว่าจ้าง<sup>58</sup>

### (ค) แนวคิดเกี่ยวกับหลักความเป็นมาตรฐานเดียวกัน

ระเบียบฉบับนี้มีการกำหนดให้บังคับใช้กับส่วนราชการ<sup>59</sup> ซึ่งตามนิยามของคำว่า ส่วนราชการ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม และทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ แต่ไม่รวมรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กับกรุงเทพมหานคร<sup>60</sup> และยังคงกำหนดให้ทำสัญญาตามแบบ ในกรณีที่จำเป็นต้องมีข้อความหรือรายการแตกต่างไปจากแบบสัญญา หากมีสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในตัวอย่างสัญญาและไม่ทำให้ทางราชการเสียเปรียบก็สามารถกระทำได้ แต่หากเห็นว่าจะมีปัญหาในทางเสียเปรียบหรือไม่รัดกุมพอก็ให้ส่งร่างสัญญานั้นให้กรมอัยการพิจารณา<sup>61</sup>

### (ง) แนวคิดเกี่ยวกับหลักว่าด้วยความซื้อตรง

มีการกำหนดโทษเจ้าหน้าที่พัสดุ หัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้มีอำนาจสั่งการจากการกระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อไม่ปฏิบัติตามระเบียบ หรือกระทำการโดยมีเจตนาทุจริต หรือปราศจากอำนาจหน้าที่<sup>62</sup> และในกรณีผู้มีอำนาจตามระเบียบฉบับนี้ ดำเนินการมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใด หากเกิดความเสียหายขึ้นผู้มอบและผู้รับมอบจะต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย<sup>63</sup> นอกจากนี้ยังมีการกำหนดโทษแก่คู่สัญญาหากคู่สัญญาใดที่กลายเป็นผู้ทำงานส่วนราชการทั้งหมดจะซื้อหรือจ้างผู้ทำงานไม่ได้<sup>64</sup>

<sup>58</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ข้อ 64

<sup>59</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ข้อ 4

<sup>60</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ข้อ 3 วรรคสาม

<sup>61</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ข้อ 62

<sup>62</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ข้อ 8

<sup>63</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ข้อ 7

<sup>64</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ข้อ 66

### (จ) แนวความคิดเกี่ยวกับหลักความโปร่งใส

ระเบียบฉบับนี้ได้กำหนดให้ในใบแจ้งความสอบราคาหรือประกวดราคา ต้องแสดงคุณสมบัติของผู้เข้าประกวดราคา และแจ้งรายละเอียดบางส่วนในสัญญา ลงในใบแจ้งความประกวดราคา เช่น การวางหลักประกันสัญญา อัตราการจ่ายเงินล่วงหน้า นอกจากนี้ในวิธีสอบราคายังมีการกำหนดไว้ชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ที่ได้รับใบเสนอราคาจะต้องรับซองโดยไม่เปิดซอง โดยต้องส่งมอบซองให้แก่คณะกรรมการเปิดซองรับราคาคำเนินการต่อไป รวมทั้งการเปิดซองใบเสนอราคาต้องเปิดเผยต่อหน้าผู้ยื่นซองหรือผู้แทนในขณะถึงเวลาเปิดซอง<sup>65</sup> ทั้งนี้หากการประกวดราคา ไม่มีผู้เสนอราคา หรือมีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียว หรือมีผู้เสนอราคาหลายรายแต่ถูกต้องตรงตามรายละเอียดและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบแจ้งความประกวดราคาเพียงรายเดียว ให้ดำเนินการยกเลิกการประกวดราคานั้น<sup>66</sup> เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เป็นกรกำหนดเงื่อนไขหรือคุณสมบัติรายใดเป็นการเฉพาะ เว้นแต่เป็นเหตุกรณีที่ได้มีการระบุไว้ก็สามารถใช้วิธีพิเศษได้ หรือกรณีที่ซื้อจากหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจให้ใช้เป็นวิธีกรณีพิเศษ โดยไม่ต้องมีการประกวดราคา<sup>67</sup> นอกจากนี้ได้มีการกำหนดไม่ให้แบ่งซื้อแบ่งจ้างเพื่อให้งบเงินต่ำกว่าที่กำหนดในทุกวิธี<sup>68</sup> และให้หัวหน้าส่วนราชการส่งสำเนาสัญญาซึ่งมีมูลค่าตั้งแต่ 500,000 บาทขึ้นไป ให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค ภายใน 15 วันนับแต่วันทำสัญญา<sup>69</sup>

ถึงแม้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ครอบคลุมการดำเนินการเกี่ยวกับพัสดุของส่วนราชการทั้งหมด แต่ไม่ได้ใช้กับการจัดหาทุกประเภท ดังนั้นหากเป็นการดำเนินการด้านพัสดุส่วนที่เกี่ยวข้องการใช้จ่ายเงินประเภทต่าง ๆ เช่น การดำเนินการด้วยเงินกู้ต่างประเทศ ก็จะต้องปฏิบัติตาม “ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการซื้อ การจ้าง และการจ้างที่ปรึกษาภายใต้โครงการที่ดำเนินการด้วยเงินกู้จากต่างประเทศ พ.ศ. 2527” หรือหากเป็นการจ้างเอกชนออกแบบและควบคุมการก่อสร้าง ก็จะต้องปฏิบัติตาม “ระเบียบว่าด้วยการจ้างออกแบบและ

<sup>65</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ข้อ 33

<sup>66</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ข้อ 43

<sup>67</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ข้อ 47

<sup>68</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ข้อ 17 วรรคสอง

<sup>69</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ข้อ 65

ควบคุมงานก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2521”<sup>70</sup> นอกจากนี้การซื้อหรือจ้างโดยวิธีตกลงราคาและวิธีกำหนดราคายังสามารถแก้ไขให้กระทำได้สำหรับวงเงินที่สูงกว่าที่กำหนดไว้ และยังพบการฮั้วราคากันระหว่างผู้เสนอราคาเนื่องจากไม่ได้มีการกำหนดให้ยื่นข้อมูลที่สำคัญจึงไม่สามารถตรวจสอบได้และไม่มีบทลงโทษสำหรับผู้ที่ฮั้วราคา<sup>71</sup> ต่อมารัฐบาลเห็นว่าควรนำระเบียบทั้ง 3 ฉบับคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อ การจ้าง และการจ้างที่ปรึกษา ภายใต้โครงการที่ดำเนินการด้วยเงินกู้จากต่างประเทศ พ.ศ. 2527 และระเบียบว่าด้วยจ้างออกแบบ และควบคุมงานก่อสร้าง พ.ศ. 2521 มาทบทวนและปรับปรุงให้เป็นระเบียบเดียวกัน ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐบาลจึงได้มีการประกาศใช้ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535”

### 2.3.3 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

การจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 15 ทวิ กำหนดไว้ว่า การจัดหาพัสดุตามระเบียบนี้ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนของการจัดหา ต้องดำเนินการโดยเปิดเผยโปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับงานพัสดุของส่วนราชการทั้งที่ใช้งบประมาณ เงินกู้ เงินช่วยเหลือและใช้กับการจัดหาทุกประเภท<sup>72</sup> โดยในนิยามของคำว่าพัสดุในระเบียบฉบับนี้ ได้มีการเพิ่มขอบเขตให้รวมถึง “การจ้างที่ปรึกษา หมายความว่า การจ้างบริการจากที่ปรึกษาแต่ไม่รวมถึงการจ้างออกแบบ และควบคุมงานก่อสร้างอาคารด้วยเงินงบประมาณ”<sup>73</sup> และ “การจ้างออกแบบควบคุมงาน หมายความว่า การจ้างบริการจากนิติบุคคล หรือบุคคลธรรมดาที่ประกอบธุรกิจบริการดำเนินงานออกแบบและควบคุมงานก่อสร้างอาคารด้วยเงินงบประมาณ”<sup>74</sup> โดยระเบียบฉบับนี้มีแนวคิดที่สำคัญดังต่อไปนี้

<sup>70</sup> กชกร รังคลศิริ, “มาตรการในการป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 21.

<sup>71</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ข้อ 17

<sup>72</sup> กวีต ปันบำรุงกิตน์. “การจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ”. ใน โครงการแบ่งปันความรู้และประสบการณ์ชาวกรมบัญชีกลาง (Cop : Community of Practice) : 3.

<sup>73</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 5

<sup>74</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 5

(ก) แนวคิดเกี่ยวกับหลักการแข่งขันอย่างเป็นธรรม

มีการกำหนดเงื่อนไขในการเสนอราคาของผู้เสนอราคา โดยต้องไม่เป็นผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน หมายความว่า บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่เข้ามาเสนอราคาให้กับหน่วยงานราชการ จะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงหรือทางอ้อมกับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลอื่นที่เข้ามาเสนอราคาในคราวเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการสัมพันธกันในเชิงบริหารหรือความสัมพันธ์กันในเชิงทุน<sup>75</sup> หากมีผลประโยชน์ร่วมกันจะสามารถเสนอราคาได้เพียงรายเดียว<sup>76</sup> ทั้งนี้หากพบว่าผู้เสนอราคามีการกระทำอันขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เจ้าหน้าที่พัสดุสามารถตัดรายชื่อผู้เสนอราคาดังกล่าวทุกรายออกจากการเป็นผู้เสนอราคา เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม ซึ่งในภายหลังเงื่อนไขนี้ได้มีการกำหนดเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐ โดยหมายความรวมถึงรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องปฏิบัติตามเช่นกัน นอกจากนี้การเผยแพร่เอกสารประกวดราคา ให้ประกาศก่อนขายเอกสารประกวดราคาไม่น้อยกว่า 7 วันทำการ และได้มีการเพิ่มช่องทางการประกาศโดยต้องดำเนินการดังนี้ ปิดประกาศ ณ ที่ทำการส่วนราชการ ประกาศทางวิทยุกระจายเสียง และหรือประกาศในหนังสือพิมพ์ ส่งให้กรมประชาสัมพันธ์และองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย ศูนย์รวมข่าวประกวดราคาของทางราชการ ส่งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค และหากเห็นสมควรจะส่งประกาศไปยังผู้มีอาชีพขาย หรือรับจ้างทำงานนั้นโดยตรง หรือจะโดยวิธีโฆษณาอื่นก็ได้<sup>77</sup> และการให้หรือขายเอกสารประกวดราคา ต้องไม่น้อยกว่า 7 วันทำการ และจะต้องมีช่วงเวลาคำนวณราคาหลังปิดการให้หรือขายจนถึงวันรับซองไม่น้อยกว่า 7 วันทำการ หรือไม่น้อยกว่าจำนวนวันที่มากกว่านั้นตามที่คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กพว.) กำหนด<sup>78</sup> นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มเติมหลักเกณฑ์สำหรับการสอบราคานานาชาติ<sup>79</sup> โดยผู้ประกอบการจะไม่จำกัดอยู่เพียงผู้ประกอบการในประเทศไทยเท่านั้น

<sup>75</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 5

<sup>76</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 35 ตริ

<sup>77</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 45

<sup>78</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 46

<sup>79</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 41 (1)



### (ข) แนวคิดเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบ

ในการซื้อหรือจ้างยังคงกำหนดให้มีคณะกรรมการชุดต่าง ๆ สำหรับทั้งการจัดซื้อจัดจ้าง การจ้างที่ปรึกษา และการจ้างออกแบบควบคุมงานก่อสร้าง และยังคงกำหนดให้ในการซื้อหรือจ้างครั้งเดียวกัน ห้ามแต่งตั้งผู้ที่เป็นกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคา เป็นกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา หรือแต่งตั้งผู้ที่เป็นกรรมการเปิดซองสอบราคาหรือ กรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเป็นกรรมการตรวจรับพัสดุ แต่ทั้งนี้หน้าที่ของคณะกรรมการ ในการรับราคาหรือต่อรองราคา หากราคาไม่เกินร้อยละ 10 ของวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง ถ้าเห็นว่า ราคาเหมาะสมก็สามารถยอมรับได้<sup>80</sup> และในอำนาจการสั่งซื้อสิ่งจ้างนั้นยังคงแบ่งตามวิธีและวงเงิน โดยมีการระบุอำนาจในการสั่งจ้างที่ปรึกษา<sup>81</sup> และการจ้างออกแบบและควบคุมงาน<sup>82</sup> อีกด้วย

### (ค) แนวคิดเกี่ยวกับหลักความเป็นมาตรฐานเดียวกัน

มีการกำหนดว่าระเบียบฉบับนี้ใช้บังคับแก่ส่วนราชการ ซึ่ง ดำเนินการเกี่ยวกับพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณ เงินกู้ และเงินช่วยเหลือ โดยคำว่า “ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม สำนักงาน หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วน ภูมิภาค หรือในต่างประเทศ แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วน และ กำหนดให้มีคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กวพ.)<sup>83</sup> โดยมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการพัสดุ อาทิเช่น ติความและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบ<sup>84</sup> หรือพิจารณาคำร้องเรียน เกี่ยวกับการที่ส่วนราชการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ<sup>85</sup> และในส่วนของเอกสารประกวดราคานั้น ต้องเป็นไปตามตัวอย่างที่ กวพ. กำหนด หรือตามแบบที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานอัยการ สูงสุดแล้ว<sup>86</sup>

<sup>80</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 43

<sup>81</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 91

<sup>82</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 114

<sup>83</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 11

<sup>84</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 11 (1)

<sup>85</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 11 (3)

<sup>86</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 44

### (ง) แนวคิดเกี่ยวกับหลักความซื่อตรง

ระเบียบฉบับนี้ยังคงมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้มีอำนาจหรือหน้าที่ดำเนินการตามระเบียบนี้ หรือผู้หนึ่งผู้ใด ที่กระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ หรือมีเจตนาทุจริต หรือกระทำการโดยปราศจากอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ โดยรวมถึงมีพฤติกรรมที่เอื้ออำนวยแก่ผู้เข้าเสนอราคาหรือเสนองาน ให้มีการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย<sup>87</sup> โดยไม่เป็นเหตุให้ผู้กระทำความผิดพ้นจากความรับผิดในทางแพ่งหรือความรับผิดทางอาญา และบทกำหนดโทษสำหรับผู้ประกอบการนั้น ส่วนราชการจะไม่พิจารณาผู้เสนอราคาที่เป็นผู้ทำงานของทางราชการ รวมทั้งจะพิจารณายกเลิกการสอบราคาและลงโทษผู้เสนอราคาเสมือนเป็นผู้ทำงาน หากผู้เสนอราคาได้ทำการเสนอราคาโดยไม่สุจริตหรือมีการสมยอมกันในการเสนอราคา<sup>88</sup>

### (จ) แนวคิดเกี่ยวกับหลักความโปร่งใส

ระเบียบฉบับนี้กำหนดให้การเผยแพร่เอกสารสอบราคาและประกวดราคาต้องมีรายละเอียดของคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุ คุณสมบัติของผู้เข้าเสนอราคา กำหนดระยะเวลายื่นราคา กำหนดสถานที่ วัน เวลา เปิดซอง ร่างสัญญา การวางหลักประกัน และข้อสงวนสิทธิต่าง ๆ เพื่อให้ผู้ที่สนใจสามารถพิจารณาเงื่อนไขต่าง ๆ ก่อนเข้ามาดำเนินการเสนอราคากับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการประกาศเชิญชวนการว่าจ้างสำหรับวิธีจ้างออกแบบและควบคุมงานต้องกระทำเช่นกัน<sup>89</sup> ต่อมาเมื่อระบบเทคโนโลยี มีความทันสมัยมากขึ้น รัฐจึงได้นำระบบอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาสู่กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย เพื่อใช้ในการกำกับดูแล บริหารจัดการงานด้านพัสดุให้โปร่งใส มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ประหยัดงบประมาณของแผ่นดิน เกิดความคุ้มค่า ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงาน จึงได้เกิดการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) จึงได้เพิ่มวิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดหาพัสดุ เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2547 และ เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ลงวันที่ 13 มกราคม 2548

<sup>87</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 10

<sup>88</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 40 (15)

<sup>89</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 106

และ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549<sup>90</sup> ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

(1) มีผลใช้บังคับกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในสังกัด การบังคับบัญชา หรือการกำกับดูแลของฝ่ายบริหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าว<sup>91</sup>

(2) ใช้สำหรับการซื้อหรือจ้างที่มีวงเงินรวมเกิน 2,000,000 บาท แต่หากมีความประสงค์จะใช้บริการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์สำหรับการซื้อหรือจ้างที่มีวงเงินรวมไม่เกิน 2,000,000 บาท ก็ได้ ทั้งนี้การประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ไม่บังคับใช้กับงานจ้างที่ปรึกษา งานจ้างออกแบบและควบคุมงาน และการซื้อการจ้างด้วยวิธีพิเศษ กรณีพิเศษ

(3) การแข่งขันจะแยกเป็นการพิจารณาทางด้านเทคนิคและราคา หากผู้เสนอราคาผ่านเงื่อนไขทางด้านเทคนิค จะได้เข้าสู่ขั้นตอนการเสนอราคาซึ่งดำเนินการเสนอราคาผ่านผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ที่มีคุณสมบัติตรงตามข้อกำหนด ทั้งนี้ผู้ผ่านการเสนอราคาสามารถทำการอุทธรณ์ได้เว้นแต่เป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม

#### (ฉ) แนวคิดเกี่ยวกับหลักความมีประสิทธิภาพ

มีการกำหนดให้การจัดหาโดยวิธีสอบราคา และวิธีประกวดราคา ส่วนราชการต้องวางแผนในการจัดหาและดำเนินการให้เป็นไปตามแผน<sup>92</sup>

ถึงแม้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 จะได้มีการอาศัยแนวคิดต่าง ๆ ปรับปรุงระเบียบให้เหมาะสมแก่สถานการณ์ในขณะนั้น ทั้งกำหนดแนวทางป้องกันการทุจริตรวมถึงมีการนำระบบอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาใช้ แต่การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ก็ยังมีปัญหาสำคัญคือ

<sup>90</sup> ภาวัต ปั้นบำรุงกิตน์. “การจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ”. ใน โครงการแบ่งปันความรู้และประสบการณ์ชาวกรมบัญชีกลาง (Cop : Community of Practice) : 3.

<sup>91</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ข้อ 4

<sup>92</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 13 วรรคสอง

(1) ครอบคลุมเฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้น กรณีขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้ระเบียบเดียวกับคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย แต่ในขณะที่รัฐวิสาหกิจสามารถกำหนดระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างตามความต้องการขององค์กรได้ เพียงแต่อิงหลักการตามที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกฯ<sup>93</sup>

(2) มีปัญหาในด้านการบังคับใช้และความแน่นอนทางกฎหมาย เพราะเมื่อเกิดปัญหา หน่วยงานของรัฐสามารถยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบ โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีได้ ซึ่งเป็นความเสี่ยงที่สำคัญในด้านจริยธรรมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ในกรณีรัฐวิสาหกิจก็เช่นเดียวกัน คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจสามารถมีมติละเว้นการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกฯ ได้<sup>94</sup>

(3) วิธีการจัดซื้อจัดจ้างภายใต้ระเบียบสำนักนายกฯ คือ วิธีการประกวดราคา วิธีการสอบราคา วิธีพิเศษ และ วิธีกรณีพิเศษ จะถูกกำหนดโดยมูลค่าและหรือเหตุผลประกอบการจัดซื้อจัดจ้าง และวิธีการเฉพาะในการอนุมัติให้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของแต่ละวิธี<sup>95</sup>

(4) ไม่ได้ให้ความสนใจกับการพิจารณาถึงคุณภาพและค่าใช้จ่ายตลอดอายุผลิตภัณฑ์หรือบริการเท่าที่ควร เนื่องจากขัดกับการจัดซื้อจัดจ้างวิธีสอบราคาและประกวดราคา ซึ่งต้องได้พัสดุหรือบริการรายที่ถูกที่สุดเป็นสำคัญ<sup>96</sup> ทำให้ผู้ประกอบการที่มีผลิตภัณฑ์หรือบริการที่มีคุณภาพ ขาดความสนใจที่จะเข้าร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ

---

<sup>93</sup> คณพล จันทน์หอม และ ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์, “โครงการศึกษาประเด็นทางกฎหมายที่เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตที่มีผลกระทบในภาพรวมโดยเฉพาะภาคเอกชน,” (วิจัยทุนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2556), หน้า 69.

<sup>94</sup> หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์, หลักการ-เหตุผลร่าง พระราชบัญญัติ จัดซื้อจัดจ้างฯ [ออนไลน์], 6 กรกฎาคม 2559. แหล่งที่มา : <http://www.ryt9.com/s/tpd/2458043> [28 มีนาคม 2561]

<sup>95</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>96</sup> คณพล จันทน์หอม และ ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์, “โครงการศึกษาประเด็นทางกฎหมายที่เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตที่มีผลกระทบในภาพรวมโดยเฉพาะภาคเอกชน,” (วิจัยทุนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2556), หน้า 45.

(5) การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ มักจะถูกใช้เมื่อปีงบประมาณใกล้สิ้นสุด แสดงให้เห็นถึงปัญหาในการวางแผนงานในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง และวิธีการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวถือเป็นช่องทางสำคัญที่ทำให้เกิดการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง<sup>97</sup>

(6) กระบวนการตรวจสอบจะมุ่งเน้นด้านการปฏิบัติงานตามระเบียบมากกว่าผลลัพธ์ของการดำเนินงาน รวมทั้งขาดการยกระดับทักษะในเชิงความเป็นมืออาชีพในการจัดซื้อจัดจ้างให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน ทำให้ยากในการว่าจ้างบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ<sup>98</sup>

(7) ขาดมาตรการของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ไม่มีการเปิดให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการติดตามเสนอและตรวจสอบ ซึ่งเป็นการป้องกันคอร์รัปชันที่ได้ผลยั่งยืนและต้นทุนต่ำ<sup>99</sup>

(8) สำหรับโครงการที่มีความซับซ้อนสูง ส่วนราชการสามารถคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการซื้อและการจ้าง (Pre-Qualification : PQ)<sup>100</sup> ถึงแม้จะเป็นประโยชน์ในการคัดเลือก แต่ก็พบว่ามีการใช้ PQ เพื่อกีดกันการแข่งขัน โดยเฉพาะการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาไว้สูงจนเกินไป ซึ่งเป็นทางที่ทำให้เกิดการเอื้อประโยชน์ให้กับพวกของตนอีกทางหนึ่ง<sup>101</sup>

(9) ขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมายในเรื่องบทลงโทษ เนื่องด้วยลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ จึงกำหนดได้เพียงแต่โทษทางปกครอง ทำให้มีความจำเป็นต้องประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยความเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐฯ ที่กำหนดโทษทางอาญา<sup>102</sup>

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นจึงเป็นการผลักดันให้คณะรัฐมนตรี ลงมติเสนอให้มี “พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560”

<sup>97</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>98</sup> หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์, **หลักการ-เหตุผลร่าง พระราชบัญญัติ จัดซื้อจัดจ้างฯ** [ออนไลน์], 6 กรกฎาคม 2559. แหล่งที่มา : <http://www.ryt9.com/s/tpd/2458043> [28 มีนาคม 2561]

<sup>99</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>100</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 30

<sup>101</sup> คณพล จันทน์หอม และ ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์, “โครงการศึกษาประเด็นทางกฎหมายที่เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตที่มีผลกระทบในภาพรวมโดยเฉพาะภาคเอกชน,” (วิจัยทุนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2556), หน้า 47.

<sup>102</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

### 2.3.4 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุดเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงานและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประกอบกับมาตรการอื่น ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนและก่อให้เกิดผลดีกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป<sup>103</sup> ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2560 และเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จึงได้มีระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ทั้งนี้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 8 ได้กำหนดหลักการไว้ว่า การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐและต้องสอดคล้องกับหลักการ คุ้มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตรวจสอบได้<sup>104</sup> โดยมีแนวคิดที่สำคัญดังนี้

<sup>103</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมายเหตุ

<sup>104</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 8

### (ก) แนวคิดเกี่ยวกับหลักการแข่งขันอย่างเป็นธรรม

รูปแบบวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง<sup>105</sup> รวมทั้งการจ้างที่ปรึกษา<sup>106</sup> และการจ้างออกแบบควบคุมการก่อสร้าง<sup>107</sup> จากเดิมคือข้อกำหนดด้วยวงเงินและเหตุผลประกอบ เป็นการกำหนดจากรูปแบบแข่งขันหรือไม่แข่งขัน เช่นหากผู้ประกอบการมีจำนวนมาก ก็จะดำเนินการโดยใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป แต่หากผู้ประกอบการมีจำนวนจำกัดก็ดำเนินการโดยวิธีคัดเลือก แต่หากผู้ประกอบการมีเพียงรายเดียวก็ดำเนินการโดยวิธีเฉพาะเจาะจง นอกจากนี้ยังได้มีการเพิ่มวิธีประกวดแบบ สำหรับการจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง

### (ข) แนวคิดเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบ

ผู้ประกอบการงานก่อสร้างหรือผู้ประกอบการพัสดุอื่น ที่จะเข้าร่วมเป็นผู้ยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นผู้ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมบัญชีกลาง ตามที่คณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการได้ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา<sup>108</sup> นอกจากนี้ในการดำเนินการซื้อจ้างทุกวิธีต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงาน เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินงานซื้อจ้างนั้น ๆ และได้มีการกำหนดวงเงินอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้าง โดยแบ่งตามระดับผู้มีอำนาจ โดยให้ทุกวิธีมีวงเงินเท่ากันเว้นแต่วิธีเฉพาะเจาะจง

### (ค) แนวคิดเกี่ยวกับหลักความเป็นมาตรฐานเดียวกัน

ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง ซึ่งพระราชบัญญัติได้กำหนดคำนิยามของหน่วยงานรัฐไว้ว่า “หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การอิสระ องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยธุรการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดใน

<sup>105</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 55-56

<sup>106</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 67-70

<sup>107</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 79-83

<sup>108</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 51

กฎกระทรวง”<sup>109</sup> แต่พระราชบัญญัตินี้มีให้ใช้บังคับแก่หน่วยงานของรัฐที่ได้รับการยกเว้นตาม มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการ 5 คณะ ที่เป็นผู้กำหนด หลักเกณฑ์ พิจารณา และวินิจฉัย ได้แก่

- (1) คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ หรือ “คณะกรรมการนโยบาย”
- (2) คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ หรือ “คณะกรรมการวินิจฉัย”
- (3) คณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ หรือ “คณะกรรมการราคากลาง”
- (4) คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต หรือ “คณะกรรมการ ค.ป.ท.”
- (5) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน หรือ “คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์”

โดยให้กรมบัญชีกลางทำหน้าที่เป็นองค์กรสนับสนุนดูแลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ<sup>110</sup> รวมไปถึงกำหนดและจัดให้มีหลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อส่งเสริมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐตามหลักวิชาชีพ โดยเจ้าหน้าที่ซึ่งผ่านการฝึกอบรมและได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุ มีสิทธิได้รับเงินเพิ่มหรือเงินอื่นทำนองเดียวกัน<sup>111</sup>

การทำสัญญานั้น หน่วยงานของรัฐต้องทำสัญญาตามแบบที่ คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐกำหนด โดยความเห็นชอบของ สำนักงานอัยการสูงสุด แต่ในกรณีที่ไม่ได้ทำสัญญาตามแบบ อาจใช้สัญญาที่สำนักงานอัยการสูงสุดให้ความเห็นชอบได้ หรือหากไม่สามารถส่งให้สำนักงานอัยการสูงสุดเห็นชอบได้ทันเวลา สามารถส่งให้ เห็นชอบภายหลังได้<sup>112</sup>

<sup>109</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 4

<sup>110</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 46-50

<sup>111</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 49

<sup>112</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 93



### (ง) แนวคิดเกี่ยวกับหลักว่าด้วยความซื่อตรง

มีการกำหนดโทษอาญาสำหรับเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุ ที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ และผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดดังกล่าวต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดดังกล่าวด้วย โดยครอบคลุมถึงผู้สั่งการให้จัดซื้อจัดจ้าง ได้แก่ นักการเมือง ผู้บริหารส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ทุจริต ซึ่งแต่เดิมมีเพียงโทษทางวินัย<sup>113</sup> นอกจากนี้ได้กำหนดโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยหรือหลักฐานประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ โดยกำหนดให้มีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา<sup>114</sup> เพื่อเป็นการบังคับให้ผู้ที่เกี่ยวข้องให้ร่วมมือในการการส่งเอกสารหรือหลักฐาน

### (จ) แนวคิดเกี่ยวกับหลักความโปร่งใส

กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ อาจจัดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐได้<sup>115</sup> โดยอาจทำในรูปแบบของการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม ตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยทั้งสองฝ่ายต้องตกลงกันว่าจะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และให้มีผู้สังเกตการณ์ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้าง โดยต้องมีความเป็นกลางและไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น และในมาตรา 19 ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการที่อยู่ในประเภทหรือมีวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างตามที่คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (ค.ป.ท.) ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ต้องจัดให้มีนโยบายป้องกันการ

<sup>113</sup> สรณะ เทพเนาว์, วิพากษ์ ร่าง พรบ. การจัดซื้อจัดจ้างการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ... ตอนที่ 3 [ออนไลน์], 6 สิงหาคม 2558. แหล่งที่มา : <https://www.gotoknow.org/posts/593180> [28 มีนาคม 2561]

<sup>114</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 120-121

<sup>115</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 16-18

ทุจริตและมีแนวทางป้องกันการทุจริตที่เหมาะสมตามมาตรฐานขั้นต่ำที่ ค.ป.ท. กำหนด หากจะยื่นข้อเสนอกับหน่วยงานของรัฐ<sup>116</sup>

ในกรณีที่ผู้ซึ่งได้ยื่นข้อเสนอจัดซื้อจัดจ้างพัสดุกับหน่วยงานของรัฐพบว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติฉบับนี้ และกฎหมายลูกอื่น ๆ เป็นเหตุให้ผู้ยื่นข้อเสนอไม่ได้รับการประกาศเป็นผู้ชนะ หรือไม่ได้รับการคัดเลือกเป็นคู่สัญญา ผู้ยื่นข้อเสนอข้างต้นมีสิทธิอุทธรณ์เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ โดยต้องยื่นอุทธรณ์ภายใน 7 วันทำการนับแต่วันประกาศผลการจัดซื้อจัดจ้างในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง และหน่วยงานของรัฐต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 7 วันทำการนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ หากไม่เห็นด้วยให้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายใน 3 วันทำการนับแต่วันที่ครบกำหนดดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้รับรายงานจากหน่วยงานของรัฐแล้วให้พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงานเรื่องดังกล่าว หากไม่สามารถพิจารณาได้ทันกำหนดสามารถขยายระยะเวลาออกไปได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 15 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในกรณีที่คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าอุทธรณ์ฟังขึ้นและมีผลต่อการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีนัยสำคัญ ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์สั่งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างใหม่ หรือเริ่มจากขั้นตอนที่เห็นสมควร แต่ในกรณีที่อุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น ให้แจ้งหน่วยงานของรัฐเพื่อดำเนินการซื้อจ้างต่อไป ทั้งนี้หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องต่อศาลเพื่อให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าเสียหายได้ แต่การฟ้องคดีดังกล่าวจะไม่มีผลกระทบต่อการจัดซื้อจัดจ้างที่หน่วยงานของรัฐได้ลงนามในสัญญานั้นแล้ว<sup>117</sup>

### (ฉ) แนวคิดเกี่ยวกับหลักความมีประสิทธิภาพ

หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปี และประกาศเผยแพร่<sup>118</sup> ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางและของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้

<sup>116</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 16-19

<sup>117</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 114-119

<sup>118</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 11

การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีกำหนดเวลาที่เหมาะสมโดยมีการประเมินและเปิดเผยผลสัมฤทธิ์ของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ<sup>119</sup>

### (ข) แนวคิดเกี่ยวกับหลักความคุ้มค่า

พัสดุที่จัดซื้อจัดจ้างต้องมีคุณภาพหรือคุณลักษณะที่ตอบสนองวัตถุประสงค์ในการใช้งานของหน่วยงานของรัฐ มีราคาที่เหมาะสม และมีแผนการบริหารพัสดุที่เหมาะสมและชัดเจน เกณฑ์การพิจารณานั้น เดิมจะใช้เพียงเกณฑ์ราคา แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถใช้เกณฑ์คุณภาพประกอบการพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอได้ นอกจากนี้การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ประกอบการให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกคุณสมบัติ<sup>120</sup> ของผู้ที่จะเข้ายื่นข้อเสนอหรือเข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ โดยผู้ที่ไม่ผ่านเกณฑ์ที่กำหนดจะถูกกระبحการยื่นข้อเสนอหรือทำสัญญาไว้ชั่วคราวจนกว่าจะผ่านเกณฑ์ที่กำหนด นอกจากนี้ยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการใช้และบริหารพัสดุที่อยู่ในความครอบครองอย่างเหมาะสม คุ้มค่า และเกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐมากที่สุด<sup>121</sup>

จากรายละเอียดข้างต้นของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีแนวคิดในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐอย่างครบถ้วน ทั้งได้พยายามแก้ไขปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจากการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 รวมถึงเป็นการยกระดับกฎหมายเพื่อช่วยป้องกันปัญหาทุจริต และเป็นมาตรฐานต่อทุกหน่วยงานรัฐซึ่งรวมไปถึงรัฐวิสาหกิจ ที่แต่เดิมนั้นจะมีข้อบังคับและ ระเบียบ ว่าด้วยการพัสดุ สำหรับปฏิบัติงานภายใต้หน่วยงานของตนเอง แต่อย่างไรก็ดีพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ให้มีข้อยกเว้นให้ การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์

<sup>119</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 8 (3)

<sup>120</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 106-108

<sup>121</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 112

โดยตรง ตามมาตรา 7 (1) <sup>122</sup> สามารถขอออกกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างขึ้นใช้เองได้เพื่อความคล่องตัว ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 7 วรรคสี่<sup>123</sup>

ทั้งนี้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ยังไม่ได้มีการกำหนดข้อบังคับและระเบียบสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง จึงยังคงต้องใช้ข้อบังคับและระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างเดิมคือ ข้อบังคับ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2546 และ ระเบียบ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 26 ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นไปตามบทเฉพาะกาล มาตรา 124 ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 7 (1) พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่ การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง

<sup>123</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 7 วรรคสี่ กรณีตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีกฎหรือระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุตามหลักเกณฑ์และแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ โดยอย่างน้อยต้องมีหลักการตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง

<sup>124</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 124 ในกรณีที่คณะกรรมการนโยบายยังมีได้ออกประกาศตามความในมาตรา 7 วรรคสอง หรือคณะกรรมการนโยบายได้ออกประกาศตามความในมาตรา 7 วรรคสอง แล้ว แต่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ออกกฎหรือระเบียบตามความในมาตรา 7 วรรคสี่ การจัดซื้อจัดจ้างตามมาตรา 7 (1) (2) และ (3) ให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุดังวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 และบรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศข้อบัญญัติ หรือข้อกำหนดใด ๆ เกี่ยวกับพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง หรือการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐอื่นที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุดังวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 แล้วแต่กรณีรวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง หรือการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐจนกว่าจะมีประกาศที่ออกตามความในมาตรา 7 วรรคสอง หรือกฎหรือระเบียบที่ออกตามความในมาตรา 7 วรรคสี่ แล้วแต่กรณี ใช้บังคับ

### บทที่ 3

#### การจัดซื้อจัดจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

หน่วยงานรัฐวิสาหกิจนั้นได้ถูกจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ คือเพื่อกระจายอำนาจทางด้านบริหารหรือกิจการ เป็นเครื่องมือในทางการปกครอง เพื่อความมั่นคงของประเทศ และเพื่อเสริมรายได้ให้แก่รัฐ โดยมีความเป็นอิสระหรือคล่องตัวในการเงิน การบริหาร และการดำเนินการ<sup>1</sup> โดยรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทจะอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่จัดตั้ง ในการกำหนดกฎระเบียบหรือข้อบังคับในการบริหารงานภายในของตนเอง ซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างก็เป็นส่วนหนึ่งที่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจสามารถออกระเบียบและข้อบังคับของตนเองได้ ดังนั้นเพื่อให้เข้าใจถึงการจัดซื้อจัดจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จึงต้องมีความเข้าใจในประเด็นของ (3.1) รูปแบบการประกอบธุรกิจของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และ (3.2) ลักษณะการจัดซื้อจัดจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

#### 3.1 รูปแบบการประกอบธุรกิจของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจไม่ว่าจะเน้นในเชิงเศรษฐกิจหรือสังคม ซึ่งจำเป็นต้องลอกเลียนระบบและกระบวนการการบริหารของเอกชนมาใช้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร ซึ่งมีระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่แตกต่างจากระบบราชการ ดังนั้น การศึกษาความเหมาะสมในการนำพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาบังคับใช้กับ กฟผ. จึงต้องเข้าใจถึง (3.1.1) วัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง (3.1.2) ลักษณะการดำเนินธุรกิจ และ (3.1.3) การจัดซื้อจัดจ้างในกิจการที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง

---

<sup>1</sup> สลักจิต กุลเตชะมาภรณ์, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2555), หน้า 15-19.

### 3.1.1 วัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2512 ซึ่ง กฟผ. เป็นรัฐวิสาหกิจด้านพลังงาน สังกัดกระทรวงพลังงาน มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ โดยมีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจ<sup>2</sup> ดังต่อไปนี้

- ก. การผลิต จัดให้ได้มา และจัดส่งพลังงานไฟฟ้าให้แก่
- (1) การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคหรือการไฟฟ้าอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น<sup>3</sup>
  - (2) ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา<sup>4</sup>
  - (3) ประเทศใกล้เคียง<sup>5</sup>
- ข. ดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า แหล่งพลังงานอันได้จากธรรมชาติ เช่น น้ำ ลม ความร้อนธรรมชาติ แสงแดด แร่ธาตุ หรือเชื้อเพลิง เป็นต้นว่า น้ำมันถ่านหินหรือก๊าซ รวมทั้งพลังงานปรมาณู เพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า และงานอื่นที่ส่งเสริมกิจการของ กฟผ.<sup>6</sup>
- ค. ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กฟผ. หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว<sup>7</sup>
- ง. ผลิตและขายลิกไนท์ หรือวัตถุดิบจากลิกไนท์หรือโดยอาศัยลิกไนท์หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว<sup>8</sup>

จะเห็นได้ว่า กฟผ. เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการกิจการที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง เพื่อให้บริการแก่สังคม เพื่อการจัดทำ

---

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 6 (1) (ก)

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 6 (1) (ข)

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 6 (1) (ค)

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 6 (2)

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 6 (2) ทวิ

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 6 (3)

สาธารณูปโภค กล่าวคือกิจการด้านพลังงาน ซึ่งเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนควรได้รับบริการ กฟผ. จึงได้ถูกก่อตั้งขึ้น

### 3.1.2 ลักษณะการดำเนินธุรกิจ

กฟผ. เป็นรัฐวิสาหกิจด้านกิจการพลังงานภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงพลังงาน กระทรวงการคลัง ดำเนินธุรกิจหลักตามวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจ แบ่งออกเป็น ธุรกิจเกี่ยวกับการผลิตไฟฟ้าในธุรกิจใหญ่ และ (ก) และธุรกิจอื่น ๆ (ข) โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### (ก) ธุรกิจเกี่ยวกับการผลิตไฟฟ้าในธุรกิจใหญ่

##### (1) การผลิตไฟฟ้า<sup>9</sup>

กฟผ. ผลิตไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าของ กฟผ. ซึ่งตั้งอยู่ทุกภูมิภาคของประเทศ รวมจำนวนทั้งสิ้น 40 แห่ง มีกำลังผลิตรวมทั้งสิ้น 15,010.13 เมกะวัตต์ ประกอบด้วยโรงไฟฟ้าหลายประเภท ได้แก่ โรงไฟฟ้าพลังความร้อน 3 แห่ง โรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม 6 แห่ง โรงไฟฟ้าพลังน้ำ 22 แห่ง โรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน 8 แห่ง และโรงไฟฟ้าดีเซล 1 แห่ง

##### (2) การซื้อขายไฟฟ้า<sup>10</sup>

นอกจากการผลิตไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าของ กฟผ. แล้ว กฟผ. ยังรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ 11 ราย รวมกำลังผลิต 12,741.69 เมกะวัตต์ และผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก รวมกำลังผลิต 2,444.60 เมกะวัตต์ รวมทั้งรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าในประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนชนลาว (สปป.ลาว) และมาเลเซีย รวมกำลังผลิต 2,404.60 เมกะวัตต์

<sup>9</sup> การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, เกี่ยวกับ กฟผ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา [http://www.egat.co.th/index.php?option=com\\_content&view=article&id=140&Itemid=178](http://www.egat.co.th/index.php?option=com_content&view=article&id=140&Itemid=178) [28 มีนาคม 2561]

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน.

### (3) การส่งไฟฟ้า<sup>11</sup>

กฟผ. ดำเนินการจัดส่งไฟฟ้าที่ผลิตจากโรงไฟฟ้าของ กฟผ. และที่รับซื้อจากผู้ผลิตไฟฟ้ารายอื่นผ่านระบบส่งไฟฟ้าของ กฟผ. ซึ่งมีโครงข่ายครอบคลุมทั่วประเทศ ที่ระดับแรงดัน 500 กิโลโวลต์ 230 กิโลโวลต์ 115 กิโลโวลต์ และ 69 กิโลโวลต์ เพื่อจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่ การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าภูมิภาค และผู้ใช้ไฟฟ้าที่รับซื้อโดยตรง นอกจากนี้ กฟผ. ยังจำหน่ายไฟฟ้าให้การไฟฟ้าของประเทศเพื่อนบ้านด้วย ได้แก่ สปป.ลาว ด้วยระบบส่งไฟฟ้าแรงดัน 115 กิโลโวลต์ และ 22 กิโลโวลต์ และมาเลเซียด้วยระบบไฟฟ้าแรงสูงกระแสตรง (HVDC) 300 กิโลโวลต์

### (ข) ธุรกิจอื่น ๆ

#### ธุรกิจเกี่ยวเนื่องของ กฟผ.<sup>12</sup>

กฟผ. ได้ให้บริการธุรกิจเกี่ยวเนื่องให้แก่ลูกค้ากลุ่มตลาดต่าง ๆ ตามข้อตกลง ซึ่งสามารถสร้างรายได้โดยรวมทุกธุรกิจกว่า 2,800 ล้านบาท และมีกิจกรรมการพัฒนาโครงการใหม่ ตามยุทธศาสตร์พัฒนาธุรกิจตลอดทั้งปี โดยมีการพัฒนาสัญญาใหม่ และกิจกรรมที่สำคัญ เช่น

- (1) สัญญาการให้บริการบำรุงรักษา โรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนน้ำจี้ม 2 สปป.ลาว ระยะเวลา 7 ปี ขนาดกำลังผลิตรวม 615 เมกะวัตต์
- (2) สัญญาการให้บริการเดินเครื่องและบำรุงรักษา แก่บริษัทผลิตไฟฟ้าและน้ำเย็น ภายหลังจากปรับปรุงเครื่องกังหันก๊าซใหม่ เป็นเครื่อง GE รุ่น LM6000 ซึ่งทำให้บริษัทมีกำลังการผลิตโดยรวมเพิ่มจาก 55 เมกะวัตต์ เป็น 97 เมกะวัตต์
- (3) การวิจัยเพื่อเพิ่มคุณค่าวัตถุดิบที่ได้จากขบวนการผลิตไฟฟ้า โดยการนำไปใช้ในอุตสาหกรรมผลิตวัสดุก่อสร้าง และใช้เป็นส่วนผสมของปุ๋ยและวัสดุปรับปรุงดิน

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน.



### การดำเนินงานของบริษัทในเครือ<sup>13</sup>

ปัจจุบัน กฟผ. ได้จับมือร่วมทุนกับบริษัทอุตสาหกรรมชั้นนำของโลกหลายแห่งเพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันและขยายตลาดธุรกิจไปยังประเทศต่าง ๆ ในอาเซียน เอเชีย และภูมิภาคอื่นของโลก ขอบเขตธุรกิจของ กฟผ. ครอบคลุมบริการด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับระบบผลิต และระบบส่งไฟฟ้า อาทิ ธุรกิจงานเดินเครื่องและบำรุงรักษาโรงไฟฟ้า การให้คำปรึกษาด้านวิศวกรรมและการก่อสร้าง งานด้านสิ่งแวดล้อม บริการระบบโทรคมนาคม การทำเหมือง เป็นต้น กฟผ. ได้ลงทุนเพื่อประกอบธุรกิจด้านการผลิตไฟฟ้าและธุรกิจที่เกี่ยวข้อง โดยมีบริษัทในเครือจำนวน 5 บริษัท (แผนภาพที่ 1) โดยแสดงออกมาเป็นข้อมูลในด้านทุนจดทะเบียน สัดส่วนการถือหุ้น และสถานะ (ตารางที่ 1) ดังนี้

แผนภาพที่ 1 แสดงจำนวนบริษัทในเครือของ กฟผ.<sup>14</sup>



<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน

ตารางที่ 1 แสดงข้อมูลทุนจดทะเบียน สัดส่วนการถือหุ้น และสถานะ ของบริษัทในเครือ กฟผ.<sup>15</sup>

| ชื่อบริษัท                                    | ชื่อย่อ | ทุนจดทะเบียน<br>(ล้านบาท) | สัดส่วน<br>การถือหุ้น<br>(ร้อยละ) | สถานะ         |
|---|---------|---------------------------|-----------------------------------|---------------|
| บริษัท ผลิตไฟฟ้า ราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน) | RATCH   | 14,500                    | 45                                | บริษัทย่อย    |
| บริษัท กฟผ. อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด           | EGATI   | 370                       | 99.99                             | บริษัทย่อย    |
| บริษัท อีแกทไทมอนด์ เซอร์วิส จำกัด            | EDS     | 623                       | 45                                | บริษัทย่อย    |
| บริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน)                | EGCO    | 5,300                     | 25.41                             | บริษัทร่วม    |
| บริษัท ผลิตไฟฟ้าและน้ำเย็น จำกัด              | DCAP    | 1,670                     | 35                                | กิจการร่วมค้า |

จะเห็นได้ว่า รูปแบบการดำเนินธุรกิจของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตในปัจจุบัน ไม่ได้มีหน้าที่เพียงแค่ผลิตไฟฟ้าและส่งขายไฟฟ้าให้กับการไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าภูมิภาคเท่านั้น แต่ กฟผ. ยังมีการประกอบธุรกิจเป็นผู้ให้บริการและบำรุงรักษาโรงไฟฟ้า สำหรับโรงไฟฟ้าทั้งในและต่างประเทศ รวมไปถึงการร่วมทุนกับบริษัทอุตสาหกรรมชั้นนำในประเทศ ซึ่งเป็นการสร้างรายได้ให้กับ กฟผ. อีกช่องทางหนึ่ง และถึงแม้ว่า กฟผ. จะเป็นผู้ที่รัฐให้อำนาจโดยชอบและถือว่าเป็นผู้เล่นรายใหญ่ในตลาด แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องมีการแข่งขันกับเอกชน ดังนั้นเพื่อให้สามารถแข่งขันกับเอกชนได้ กฟผ. จึงต้องมีความคล่องตัวในการประกอบธุรกิจ<sup>16</sup>

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>16</sup> สัมภาษณ์ ทวีวรรณ ต่านวิไล, ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายพัสดุและจัดหาต่างประเทศ-สายปฏิบัติการ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 7 กุมภาพันธ์ 2561.

### 3.2 ลักษณะการจัดซื้อจัดจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ในแต่ละปี กฟผ. มีความจำเป็นต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้ได้พัสดุที่จำเป็นต่อการดำเนินงานเป็นจำนวนมากและหลากหลายประเภท ทั้งพัสดุที่ใช้ในกิจการทั่วไป พักตร์ที่ใช้ในการดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์เพื่อการผลิตและจำหน่าย และการให้บริการเพื่อหารายได้ของ กฟผ. (3.2.1) แต่เดิม กฟผ. มี ระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารงานพัสดุของ กฟผ. เพื่อใช้ในการดำเนินงาน (3.2.2) ต่อมาเมื่อมีการประกาศพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กฟผ. จึงต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุตาม หลักเกณฑ์ และวิธีการ ที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ (3.2.3)

#### 3.2.1 การจัดซื้อจัดจ้างในกิจการที่เกี่ยวกับการพาณิชย์และธุรกิจที่เกี่ยวข้อง (Core Business) ของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

การจัดซื้อจัดจ้างถือเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของ กฟผ. โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 กฟผ. มีโครงการที่ทำสัญญาแล้วทั้งหมด 680 โครงการ มีมูลค่าการจัดซื้อจัดจ้าง 20,972.09 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 36.36 ของมูลค่าการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจ และเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีมูลค่าการจัดซื้อจัดจ้างสูงสุด<sup>17</sup> ดังนั้นหากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในส่วนงานธุรกิจเกี่ยวกับการผลิตไฟฟ้าในธุรกิจใหญ่ (Core Business) ของ กฟผ. เกิดความล่าช้าไม่ทันต่อเวลา หรือไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากจะกระทบต่อแผนงานและโครงการต่าง ๆ ของ กฟผ. ซึ่งจะกระทบต่อความมั่นคงด้านพลังงานไฟฟ้าของประเทศแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันด้านต้นทุน และประสิทธิภาพในการผลิตไฟฟ้าระหว่างโรงไฟฟ้าของ กฟผ. กับโรงไฟฟ้าของเอกชน อาทิ ผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่ (Independent Power Producer : IPP) และผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (Small Power Producer : SPP) ในธุรกิจผลิตไฟฟ้า เพื่อให้ได้รับการสั่งให้เดินเครื่องผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้า ที่ควบคุมและสั่งการโดยศูนย์ควบคุมระบบกำลังไฟฟ้าแห่งชาติ ซึ่งกิจการของ กฟผ. ที่เป็นธุรกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์เพื่อการผลิต จำหน่าย และให้บริการเพื่อหารายได้ รวมทั้งการดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้อง มีลักษณะการจัดซื้อจัดจ้างตามรายละเอียดดังนี้

<sup>17</sup> กองการพัสดุ กรมบัญชีกลาง. “ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ” . ใน รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 (F-Government Procurement - F-Gp). 2560 (เมษายน 2561) : 29.

**(ก) กิจการซื้อขายไฟฟ้า<sup>18</sup>**

(1) การซื้อขายไฟฟ้าระหว่างประเทศ เป็นการดำเนินการภายใต้นโยบายของรัฐโดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) โดย กฟผ. เป็นผู้ลงนามและบริหารสัญญา ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการประสานความร่วมมือด้านพลังงานไฟฟ้าระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

(2) การซื้อขายไฟฟ้าในประเทศ เป็นการดำเนินการตามระเบียบที่ออกโดยคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) โดย กฟผ. เป็นผู้ลงนามและบริหารสัญญา

**(ข) กิจการจัดหาเชื้อเพลิงเพื่อใช้ในการผลิตไฟฟ้า<sup>19</sup>**

(1) การจัดหาเชื้อเพลิง ได้แก่ ถ่านหิน ก๊าซธรรมชาติ ก๊าซธรรมชาติเหลว (Liquefied Natural Gas : LNG) น้ำมันเตา และน้ำมันดีเซล รวมทั้งเชื้อเพลิงอื่นที่ใช้ในกระบวนการผลิตไฟฟ้า และในอนาคต กฟผ. จำเป็นต้องจัดหา LNG และถ่านหินจากต่างประเทศที่มีข้อกำหนดจากต่างประเทศและเงื่อนไขทางการค้าที่เป็นการเฉพาะ

(2) กิจการทำเหมืองถ่านหินของ กฟผ. เพื่อใช้กับโรงไฟฟ้า

**(ค) กิจการผลิตและก่อสร้างโรงไฟฟ้า<sup>20</sup>**

(1) การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุดูอุปกรณ์จากในประเทศและต่างประเทศเพื่อใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้า และการบำรุงรักษาโรงไฟฟ้า เชื้อน (Operation & Maintenance : O&M)

(2) การจัดหาก่อสร้างโรงไฟฟ้าและเชื้อน เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า

(3) งานซื้อหรือจ้างในกิจการทำเหมืองเพื่อใช้กับโรงไฟฟ้า

(4) งานจัดซื้อที่ดินเพื่อส่งก่อสร้าง

<sup>18</sup> การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย “เรื่องข้อมูลธุรกิจหรือกิจการที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของ กฟผ. ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 7” (21 มิถุนายน 2560) : 3.

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน.

**(ง) กิจการก่อสร้างระบบส่งไฟฟ้า<sup>21</sup>**

- (1) การจัดหาก่อสร้างระบบส่งไฟฟ้าแรงสูง
- (2) การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุปกรณ์จากในประเทศและต่างประเทศเพื่อใช้ในการบำรุงรักษาระบบส่งไฟฟ้า (Operation & Maintenance : O&M)
- (3) การจัดซื้อที่ดินเพื่อสิ่งก่อสร้าง

การก่อสร้างระบบส่งไฟฟ้าเพื่อรับไฟฟ้าจากแหล่งผลิตและส่งให้กับลูกค้ารวมทั้งงานบำรุงรักษาระบบส่งไฟฟ้า นอกจากจะเป็นกิจการที่สำคัญในธุรกิจผลิตเพื่อรับไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าส่งจำหน่ายให้กับลูกค้าแล้ว ยังมีความสำคัญยิ่งในการธำรงรักษาความมั่นคงด้านพลังงานไฟฟ้าของประเทศ

**(จ) กิจการรับทำงานให้แก่บุคคลภายนอก<sup>22</sup>**

งานธุรกิจรับจ้างทำงานให้แก่บุคคลภายนอกในธุรกิจที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เป็นธุรกิจเพื่อสร้างรายได้ ซึ่งต้องแข่งขันกับผู้ประกอบการเอกชนที่ทำธุรกิจด้านนี้ เช่น งานรับจ้างเดินเครื่องและบำรุงรักษารวมทั้งงานซ่อมและผลิตอะไหล่ให้กับโรงไฟฟ้าเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ เป็นต้น

**(ฉ) กิจการของ บริษัท กฟผ. อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด<sup>23</sup>**

บริษัท กฟผ. อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ได้ลงทุนหรือร่วมทุนในโครงการต่าง ๆ ในต่างประเทศ ซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ ของประเทศที่ไปลงทุนหรือร่วมทุน รวมทั้งต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขเงินที่ประเทศหรือสถาบันการเงินผู้ให้กู้กำหนดไว้

จะเห็นได้ว่าการจัดซื้อจัดจ้างในธุรกิจเกี่ยวกับการผลิตไฟฟ้า (Core Business) ของ กฟผ. เกิดจากความจำเป็นในการดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบต่อความมั่นคงด้านพลังงานไฟฟ้าของประเทศ อีกทั้งต้องมีการแข่งขันกับผู้ประกอบการเอกชน และในการดำเนินการ

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

ธุรกิจผลิตไฟฟ้า เนื่องจากการดำเนินงานของศูนย์ควบคุมระบบกำลังไฟฟ้าแห่งชาติจะดำเนินการโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าเป็นที่ตั้ง โดยมุ่งเน้นด้านความมั่นคง เชื่อถือได้ คุณภาพ ความเพียงพอต่อเนื่องของระบบไฟฟ้า ประสิทธิภาพและต้นทุนการผลิตเป็นสำคัญ โดยมีได้คำนึงถึงว่าเป็นโรงไฟฟ้าของ กฟผ. หรือ โรงไฟฟ้าของเอกชน เพื่อบรรลุตามภารกิจดังกล่าว ศูนย์ควบคุมระบบกำลังไฟฟ้าแห่งชาติ ต้องสั่งการด้วยความเป็นธรรมต่อผู้ผลิตไฟฟ้าทุกภาคส่วน ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ที่กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตที่มีศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า ต้องสั่งให้ผู้ผลิตไฟฟ้าดำเนินการผลิตไฟฟ้าอย่างเป็นธรรมและจะเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมมิได้ โดยมีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เป็นผู้กำกับดูแล กฟผ. จึงต้องมีความคล่องตัวเป็นอย่างสูงในการจัดซื้อจัดจ้างในการประกอบธุรกิจ เพื่อให้มีประสิทธิภาพและต้นทุนที่สามารถแข่งขันกับเอกชนได้

### 3.2.1 การจัดซื้อจัดจ้างก่อนพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับ

กฟผ. เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการให้บริการสาธารณะ ดังนั้นเพื่อความคล่องตัว กฟผ. จึงได้กำหนด ระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของ กฟผ. เอง ซึ่ง กฟผ. มี ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง และบันทึกสั่งการที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของ กฟผ. ดังนี้

1. ข้อบังคับ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 และแก้ไขเพิ่มเติม
2. ระเบียบ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 26 ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2546 และแก้ไขเพิ่มเติม
3. ระเบียบ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 123 ว่าด้วย วิธีปฏิบัติในการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
4. ระเบียบ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 154 และ 161 ว่าด้วย การกำหนดราคากลางงานซื้อ งานจ้าง หรืองานจ้างที่ปรึกษา
5. ระเบียบ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 178 ว่าด้วยการซื้อ การจ้าง และการจ้างที่ปรึกษา

6. คำสั่ง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เรื่อง มอบอำนาจการซื้อและการจ้าง
  7. บันทึก ผู้ว่าการ เรื่อง มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้พัสดุที่ผลิตในประเทศ และการจ้างที่ปรึกษาไทย ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2544
  8. บันทึก ผู้ว่าการ เรื่อง การยกเว้นไม่ต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ 23 กันยายน 2553
  9. บันทึก ผู้ว่าการ อนุมัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการซื้อและการจ้าง (Pre-Qualification) งานระบบส่งไฟฟ้าแรงสูง ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2558
  10. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549
  11. หนังสือกรมบัญชีกลางที่ กค. 0421.3/ว 247 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2553 เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาประเภทสินค้าและบริการหรืองานโครงการที่ไม่ต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549
  12. หนังสือกรมบัญชีกลางที่ กค. 0421.4/ว 294 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2555 เรื่อง การข้อมความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติในระบบ e-GP ระยะที่ 2
- กพผ. ใช้ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง และบันทึกสั่งการดังกล่าว ในการดำเนินงานก่อนมีประกาศพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดย กพผ. ได้ยึดถือนโยบายการพัสดุ ในการวางแผนและจัดทำแผนในการจัดหาพัสดุ เพื่อให้ได้พัสดุภายในเวลาที่ต้องการใช้ และต้องรีบดำเนินการตามแผนภายในเวลาที่กำหนด<sup>24</sup> โดยกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการจัดหาพัสดุ<sup>25</sup> ดังนี้

<sup>24</sup> ข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 8

<sup>25</sup> ข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 9

1. ให้สนับสนุนการใช้พัสดุที่ผลิตในประเทศไทยและกิจการของคนไทย
2. ต้องดำเนินการโดยเปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน  
อย่างเป็นธรรม
3. ต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าของเงิน (Value of Money) โดย  
เปรียบเทียบทางเลือกต่าง ๆ
4. ต้องดำเนินการด้วยความสุจริต ทันท่วงทีที่ต้องใช้งาน มีประสิทธิภาพ  
และสามารถติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานได้
5. ต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงการรักษามลประโยชน์ของ กฟผ. เป็น  
สำคัญ รวมทั้งไม่เอาเปรียบผู้ค้าและต้องป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ชื่อเสียงและภาพพจน์  
ของ กฟผ.
6. ต้องดำเนินการกับผู้เสนอราคา ผู้เสนองาน หรือคู่สัญญา กับ กฟผ.  
ทุกรายด้วยความเสมอภาค ทั้งในด้านการให้ข้อมูลข่าวสารและการพิจารณาและไม่ก่อให้เกิดการ  
ได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างนิติบุคคลหรือนิติบุคคลเหล่านั้น
7. ต้องไม่ใช้ตำแหน่งหน้าที่สนับสนุนหรือแสวงงผลประโยชน์ให้แก่  
ตนเองหรือผู้อื่น

โดยข้อบังคับ และ ระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2546 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของ กฟผ. ทั้งในเรื่องของวิธีการและขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละประเภท รวมไปถึงขั้นตอนและเงื่อนไขต่าง ๆ หลังจากที่ได้มีการตกลงซื้อหรือหรือจ้างแล้ว

กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของ กฟผ. นั้น มีหลักพื้นฐานเดียวกันกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 โดยขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ประการคือ “วงเงิน” พสดุหรือบริการที่จะจัดซื้อหรือจัดจ้างประการหนึ่ง และ “เหตุผลความจำเป็น” ในการจัดซื้อจัดจ้างอีกประการหนึ่ง ดังนั้นในการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละครั้ง หน่วยงานผู้ใช้งานต้องระบุถึงเหตุผลในการจัดซื้อจัดจ้างและวงเงินโดยรวมสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างในครั้งนั้น แต่การจัดซื้อจัดจ้างของ กฟผ. นั้น ต้องมีความคล่องตัวเพื่อการประกอบธุรกิจ จึงมีความแตกต่างจาก ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ในประเด็นดังต่อไปนี้



### (ก) การซื้อจ้างโดยหน่วยงานผู้ใช้งาน

การซื้อหรือจ้างสำหรับกรณีที่เป็นเรื่องด่วนสามารถดำเนินการก่อนได้โดยผู้ใช้งานหากเป็นการซื้อหรือจ้างครั้งละไม่เกิน 100,000 บาท<sup>26</sup> หรือกรณีการซื้อเพื่อใช้งานตรงหรือการจ้างที่มีราคาครั้งละไม่เกิน 10,000 บาท หรือ การซื้อหนังสือที่มีราคาครั้งละไม่เกิน 50,000 บาท โดยหน่วยงานผู้ใช้งานฝ่ายพัฒนาบุคลากร หรือ การซื้อยา พัสตุลินเปลืองที่ใช้เฉพาะในทางการแพทย์ที่มีราคาไม่เกิน 10,000 บาท หรือ เครื่องใช้ทางการแพทย์ ไม่เกิน 10,000 บาท โดยหน่วยงานฝ่ายแพทย์และอนามัย<sup>27</sup>

### (ข) การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีจัดหาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

คือการซื้อหรือการจ้างไม่จำกัดวงเงิน โดยใช้ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ แทนข้อมูลเอกสารหนังสือ หรือข้อความที่จำเป็นต้องใช้ ในการจัดหาพัสดุทุกขั้นตอน<sup>28</sup> โดยเจ้าหน้าที่จัดหาสามารถดำเนินการได้ในระบบอิเล็กทรอนิกส์หรือที่เรียกว่า Shopping Cart

### (ค) วงเงินในการซื้อจ้างแต่ละวิธี

วงเงินที่กำหนดในการซื้อจ้างนั้นมีความคล้ายกันกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เว้นแต่การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีสอบราคา และวิธีประกวดราคา โดยวิธีสอบราคาใช้สำหรับการซื้อหรือการจ้างที่มีราคาครั้งละเกิน 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 3,000,000 บาท โดยมีวงเงินเพิ่มเติมสำหรับการซื้อน้ำมันเตาที่ใช้กับโรงไฟฟ้าราคาครั้งละไม่เกิน 500,000,000 บาท<sup>29</sup> แต่เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 กำหนดให้ต้องทำการประกวดราคาทางอิเล็กทรอนิกส์สำหรับการซื้อหรือจ้างที่มีราคาครั้งละเกิน 2,000,000 บาท ดังนั้น กพผ. จึงสามารถดำเนินการด้วยวิธีสอบราคาได้ สำหรับการซื้อหรือการจ้างที่ไม่เกิน 2,000,000 บาท เท่านั้น สำหรับวิธีประกวดราคานั้นใช้สำหรับ

<sup>26</sup> ข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 15

<sup>27</sup> ข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 53

<sup>28</sup> ข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 18

<sup>29</sup> ข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 16

การซื้อหรือการจ้างที่มีราคาครั้งละเกิน 3,000,000 บาท หรือการซื้อน้ำมันเตาที่ใช้กับโรงไฟฟ้าที่มีราคาครั้งละเกิน 500,000,000 บาท<sup>30</sup>

### (ง) เงื่อนไขสำหรับการซื้อจ้างโดยวิธีพิเศษ

สำหรับเหตุผลและความจำเป็นในการซื้อหรือจ้างโดยวิธีพิเศษนั้น เนื่องจาก กฟผ. เป็นหน่วยงานที่มีการประกอบธุรกิจที่มีการรับจ้างงานบุคคลภายนอก ทั้งในการเดินเครื่องและบำรุงรักษาโรงไฟฟ้า หรือธุรกิจอื่น ๆ ซึ่งในการทำสัญญานั้นในบางครั้งต้องเป็นการทำในลักษณะงานจ้างเหมาช่วง หรือต้องซื้อพัสดุตามที่คู่สัญญาต้องการ รวมทั้งการดำเนินการระหว่าง กฟผ. กับ บริษัทในเครือ ดังนั้นจึงต้องมีการระบุเหตุผลและความจำเป็นสำหรับกรณีงานซื้อโดยวิธีพิเศษ คือ เป็นพัสดุที่จำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่งตามข้อตกลงทางธุรกิจกับคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอก หรือตามเงื่อนไขหรือข้อผูกพันที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือข้อตกลง เป็นหนังสือที่ทำไว้กับคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอก หรือเป็นการซื้อตามความต้องการที่เป็นหนังสือของคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอก ทั้งนี้ให้หมายความรวมถึงการซื้อเฉพาะแห่งตามข้อตกลงทางธุรกิจกับบริษัทในเครือ กฟผ. ด้วย<sup>31</sup> และสำหรับกรณีงานจ้างโดยวิธีพิเศษ คือ เป็นงานที่จำเป็นต้องจ้างเฉพาะแห่งตามข้อตกลงทางธุรกิจกับคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอก หรือตามเงื่อนไขหรือข้อผูกพันที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือที่ทำไว้กับคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอก หรือเป็นการจ้างตามความต้องการที่เป็นหนังสือของคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอก ทั้งนี้ให้หมายความรวมถึงการจ้างเฉพาะแห่งตามข้อตกลงทางธุรกิจกับบริษัทในเครือ กฟผ. ด้วย<sup>32</sup>

### (จ) ราคากลาง

สำหรับทุกการจัดซื้อจัดจ้างของ กฟผ. จะต้องจัดทำราคากลาง โดยใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนดตามระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 154 ว่าด้วยการกำหนดราคากลางงานซื้อ งานจ้าง หรืองานจ้างที่ปรึกษา เว้นแต่งานก่อสร้างโรงไฟฟ้า งานก่อสร้างระบบส่งไฟฟ้า งานก่อสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า งานก่อสร้างสถานีไฟฟ้าแรงสูง

<sup>30</sup> ข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 17

<sup>31</sup> ข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 19 (7)

<sup>32</sup> ข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 20 (7)

และการซื้อที่ดิน จะใช้หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการที่รองผู้ว่าการพัฒนาโรงไฟฟ้าหรือรองผู้ว่าการพัฒนาระบบส่งแต่งตั้งพิจารณากำหนด<sup>33</sup>

ราคากลางสำหรับการซื้อหรือจ้างนอกจากการจ้างงานก่อสร้างประเภทงานก่อสร้างอาคาร งานก่อสร้างชลประทาน งานก่อสร้างทาง และงานก่อสร้างสะพานและท่อเหลี่ยม หรือการจ้างที่ปรึกษา จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคากลาง ซึ่งจะเป็นกรรมการพิจารณาผลการสอบราคา กรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา กรรมการประกวดราคาตามโครงการ หรือกรรมการจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีคัดเลือก ในงานเดียวกันไม่ได้<sup>34</sup> และในกรณีที่เกิดการดำเนินการซื้อหรือจ้างมีราคาแตกต่างจากราคากลางตั้งแต่ร้อยละ 15 ขึ้นไป ผู้กำหนดราคากลางต้องมีการชี้แจงราคากลาง<sup>35</sup>

#### (ข) การยกเว้นไม่ต้องตั้งคณะกรรมการ

กรณีการซื้อหรือจ้างโดยวิธีพิเศษนั้น การซื้อภายในประเทศที่มีราคาครั้งละไม่เกิน 2,000,000 บาท หรือ การซื้อต่างประเทศที่มีราคาครั้งละไม่เกิน 4,000,000 บาท หรือ การจ้างที่มีราคาครั้งละไม่เกิน 4,000,000 บาท<sup>36</sup> ไม่ต้องมีคณะกรรมการซื้อหรือจ้างโดยวิธีพิเศษก็ได้

กรณีการซื้อหรือการจ้างโดยวิธีจัดหาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่มีราคาครั้งละไม่เกิน 100,000 บาท หรือในกรณีการซื้อหรือการจ้างโดยวิธีจัดหาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่มีราคาครั้งละเกิน 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท หากผู้มีอำนาจอนุมัติการซื้อหรือการจ้างเห็นสมควร จะไม่ต้องตั้งคณะกรรมการจัดหาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> ระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 154 ว่าด้วย การกำหนดราคากลางงานซื้อ งานจ้างหรืองานจ้างที่ปรึกษา ข้อ 4

<sup>34</sup> ระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 154 ว่าด้วย การกำหนดราคากลางงานซื้อ งานจ้างหรืองานจ้างที่ปรึกษา ข้อ 11

<sup>35</sup> ระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 154 ว่าด้วย การกำหนดราคากลางงานซื้อ งานจ้างหรืองานจ้างที่ปรึกษา ข้อ 10

<sup>36</sup> ข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 29 วรรคสาม

<sup>37</sup> ข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 29 วรรคสอง

กรณีการจ้างที่ปรึกษาที่มีค่าจ้างเกิน 1,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 4,000,000 บาท ซึ่งมีเหตุจำเป็นที่ผู้ช่วยผู้ว่าการขึ้นไปเห็นสมควร หรือการจ้างที่ปรึกษาที่มีค่าจ้างไม่เกิน 1,000,000 บาท จะไม่ตั้งคณะกรรมการจ้างที่ปรึกษาได้<sup>38</sup>

กรณีราคากลาง หน่วยงานผู้ใช้งานเป็นผู้กำหนดราคากลางได้ หากเป็นการซื้อ การจ้าง หรือการจ้างปรึกษาที่มีราคาครั้งละไม่เกินตั้งแต่ 10,000,000 บาท หรือ การซื้อครุภัณฑ์ที่มีราคามาตรฐานตามที่สำนักงบประมาณกำหนด หรือการซื้อพัสดุที่มีราคาอ้างอิงในการซื้อครั้งสุดท้ายไม่เกินหกเดือนนับจากวันทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ หรือการซื้อหรือจ้าง หรือจ้างที่ปรึกษา ที่มีเหตุผลความจำเป็นที่ให้เสนอรองผู้ว่าการอนุมัติ<sup>39</sup>

สำหรับการซื้อหรือการจ้างในกรณีจำเป็นเร่งด่วน สามารถกำหนด ผู้ตรวจรับพัสดุ หรือผู้ตรวจรับงานจ้าง อย่างน้อยหนึ่งคน ซึ่งมีใช้ผู้ซื้อหรือผู้จ้างครั้งนั้น เว้นแต่ในกรณีที่ไม่สามารถตรวจรับได้ และสำหรับการจ้างที่ปรึกษาให้มีผู้ตรวจรับงานจ้างที่ปรึกษาอย่างน้อย 1 คน

#### (ข) การจัดทำรายชื่อผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการซื้อและการจ้าง (Pre-Qualification)

สำหรับการซื้อและจ้างของ กฟผ. ที่มีความซับซ้อนหรือต้องการ ผู้ประกอบการที่มีความสามารถและน่าเชื่อถือในการเข้ามาเป็นคู่สัญญา เช่น การก่อสร้างโรงไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้าแรงสูง<sup>40</sup> หรือการจ้างตัวแทนผู้ดำเนินการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ<sup>41</sup> กฟผ. จะทำการคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการซื้อและการจ้าง (Pre-Qualification) และกำหนดรายชื่อกลุ่มผู้ประกอบการดังกล่าวไว้ และเมื่อมีการซื้อหรือจ้าง หาก กฟผ. ดำเนินการสอบราคาไปยังผู้ประกอบการเหล่านั้นโดยตรงจะถือว่าเป็นวิธีพิเศษหลายราย แต่กรณีวิธีประกวดราคาและสอบราคา

<sup>38</sup> ข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 30 วรรคสอง

<sup>39</sup> ระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 154 ว่าด้วย การกำหนดราคากลางงานซื้อ งานจ้าง หรืองานจ้างที่ปรึกษา ข้อ 7

<sup>40</sup> บันทึก ผู้ว่าการ อนุมัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการซื้อและการจ้าง (Pre-Qualification) งานระบบส่งไฟฟ้าแรงสูง ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2558

<sup>41</sup> สัมภาษณ์ ทวีวรรณ ต่านวิไล, ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายพัสดุและจัดหาต่างประเทศ-สายปฏิบัติการ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 7 กุมภาพันธ์ 2561.

กฟผ. จะจำกัดให้เฉพาะผู้ประกอบการกลุ่มดังกล่าวเท่านั้น ที่จะสามารถเข้ามาซื้อเอกสารประกวดราคาหรือสอบราคาได้<sup>42</sup>

### (ณ) อำนาจอนุมัติและลงนามสัญญา

อำนาจอนุมัติสำหรับการซื้อและจ้างแต่ละวิธีนั้น ผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีอำนาจอนุมัติการจัดหาพัสดุภายในวงเงินครั้งละไม่เกิน 200,000,000 บาท เว้นแต่การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษ ให้อนุมัติได้โดยไม่จำกัดวงเงิน หรือการซื้อน้ำมันเตาที่ใช้กับโรงไฟฟ้าให้อนุมัติได้ภายในวงเงินครั้งละไม่เกิน 500,000,000 บาท นอกจากนี้ผู้ว่าการได้มีคำสั่งมอบอำนาจการซื้อและจ้าง เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความคล่องตัว โดยแบ่งตำแหน่งในการอนุมัติออกเป็น 9 ระดับ และได้แยกอำนาจไว้เป็น 2 ลักษณะ คืออำนาจอนุมัติในการซื้อหรือจ้าง และอำนาจในการลงลายมือชื่อในสัญญา ซึ่งวงเงินที่กำหนดไว้สูงสุดสำหรับสำหรับทุกวิธียกเว้นวิธีกรณีพิเศษ คือ 200,00,000 บาท อนุมัติได้โดยรองผู้ว่าการ และรองผู้ว่าการสามารถลงลายมือชื่อในสัญญาได้โดยไม่จำกัดวงเงิน แต่สำหรับการจ้างที่ปรึกษานั้น แบ่งตำแหน่งในการอนุมัติออกเป็น 5 ระดับ โดยรองผู้ว่าการมีอำนาจอนุมัติสูงสุดไม่เกิน 200,000,000 บาท และรองผู้ว่าการยังคงสามารถลงลายมือชื่อในสัญญาได้โดยไม่จำกัดวงเงินเช่นกัน<sup>43</sup>

### (ญ) การทำสัญญา

เมื่อมีการตกลงซื้อจ้างแล้ว กระบวนการต่อไปคือการจัดทำสัญญา โดยหลักการกำหนดให้ทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือเป็นภาษาไทย แต่ในกรณีจำเป็นจะทำได้เป็นภาษาอังกฤษก็ได้ นอกจากนี้การซื้อหรือการจ้างโดยปกติให้ทำเป็นสัญญาตามแบบที่ กฟผ. กำหนด<sup>44</sup> โดยในสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ ต้องมีเงื่อนไขอย่างน้อย คือ เงื่อนไขการเรียกค่าเสียหายจากคู่สัญญาในกรณีไม่ปฏิบัติตามสัญญา<sup>45</sup> เงื่อนไขการปรับเป็นรายวัน และ เงื่อนไขให้คู่สัญญาจัดให้มีการวางหลักประกันสัญญาในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของราคาตามสัญญา

<sup>42</sup> สัมภาษณ์ วัลลภา ชิวธนากรณกุล, หัวหน้าแผนกจ้างงานวิศวกรรมระบบส่ง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 18 เมษายน 2561.

<sup>43</sup> คำสั่งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ ค. 84/2560 เรื่องมอบอำนาจการซื้อและการจ้าง

<sup>44</sup> ข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 31

<sup>45</sup> ข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 32 (1)

### (ฎ) เงื่อนไขสำหรับการซื้อหรือจ้างกับคู่สัญญาต่างประเทศ

กพพ. มีการกำหนดเงื่อนไขและข้อยกเว้นสำหรับการซื้อหรือจ้างกับผู้ประกอบการต่างประเทศ โดยในการทำสัญญานั้นสามารถทำเป็นภาษาอังกฤษได้ โดยไม่ต้องแปลเป็นภาษาไทย และสามารถทำข้อตกลงเป็นหนังสือได้ในกรณีที่เป็นการซื้อขายจากต่างประเทศหรือการจ้างคู่สัญญาในต่างประเทศที่มีราคาครั้งละไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือเทียบเท่า<sup>46</sup> หรือการซื้อจากต่างประเทศ หรือการจ้างคู่สัญญาในต่างประเทศซึ่งสามารถส่งมอบพัสดุหรืองานจ้างได้ที่ท่าเรือต่างประเทศภายใน 150 วันนับตั้งแต่วันที่นับถดถอยจากวันที่ได้รับชำระเงินหรือเลตเตอร์ออฟเครดิต หรือภายใน 180 วันนับตั้งแต่วันที่นับถดถอยจากวันที่ได้รับแจ้งการสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง<sup>47</sup> รวมไปถึงการยกเว้นเงื่อนไขเรียกค่าเสียหาย ค่าปรับกรณีส่งมอบล่าช้า การวางหลักประกันสัญญา หากเป็นการซื้อจากต่างประเทศหรือการจ้างคู่สัญญาในต่างประเทศที่มีราคาครั้งละไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือเทียบเท่า แต่ในกรณีที่เกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือเทียบเท่า แต่ไม่เกิน 200,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือเทียบเท่า ก็สามารถทำได้โดยให้อำนาจการฝ่ายขึ้นไปที่มีหน้าที่รับผิดชอบหน่วยงานจัดหาพิจารณาสั่งยกเว้น<sup>48</sup> และในเงื่อนไขการจ่ายเงินล่วงหน้า การซื้อพัสดุจากต่างประเทศที่มีราคาครั้งละไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือเทียบเท่า สามารถจ่ายเงินล่วงหน้าได้เต็มจำนวนหากผู้บังคับบัญชาชั้นผู้อำนวยการฝ่ายขึ้นไปที่มีหน้าที่รับผิดชอบหน่วยงานจัดหาเห็นชอบ<sup>49</sup>

### (ฎ) การแก้ไขสัญญา

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญานั้น ไม่จำกัดแต่เพียงว่าต้องเป็นหน่วยงานจัดหา หากมีความจำเป็นหน่วยงานผู้ใช้งานก็สามารถทำได้<sup>50</sup> แต่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้นต้องไม่มีผลให้ขยายกำหนดเวลาส่งมอบงานเดิมเว้นแต่เป็นเหตุจาก กพพ. หรือ ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงรายการจะต้องเกี่ยวเนื่องกับงานเดิม<sup>51</sup> โดยสามารถขออนุมัติผู้บังคับบัญชาชั้นผู้อำนวยการฝ่ายขึ้นไปที่มีอำนาจในการอนุมัติเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญานั้นให้ใช้ตามวงเงินอนุมัติใน

<sup>46</sup> ระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 26 ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 46 (2) (ก)

<sup>47</sup> ระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 26 ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 46 (2) (ข)

<sup>48</sup> ระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 26 ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 61

<sup>49</sup> ระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 26 ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 57 (2)

<sup>50</sup> ระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 26 ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 96

<sup>51</sup> ระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 26 ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 98

การซื้อหรือจ้าง และผู้อนุมัติแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาต้องเป็นผู้ลงนามข้อผูกพัน แต่หากการแก้ไขสัญญานั้นเป็นอย่างอื่น ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญา และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาที่ทำให้ราคาสัญญาเพิ่มขึ้นครั้งละเกิน 100,000,000 บาท ให้รายงานคณะกรรมการ กฟผ. เพื่อทราบ<sup>52</sup> ทั้งนี้การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาสามารถกระทำได้ในวงเงินรวมทั้งสิ้นไม่เกิน 1 เท่าของราคาสัญญาเดิม และในกรณีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาทำให้ราคาเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นเกินกว่าร้อยละ 50 ของราคาสัญญาเดิม ต้องชี้แจงเหตุผลและเสนอขออนุมัติจากผู้มีอำนาจชั้นเหนือขึ้นไปหนึ่งชั้น<sup>53</sup>

### (จ) การอุทธรณ์

การอุทธรณ์สำหรับการซื้อหรือจ้างวิธีสอบราคา วิธีประกวดราคา และวิธีจัดหาโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์ สามารถกระทำได้โดยผู้เสนอราคาที่ถูกตัดรายชื่อออกจากการเป็นผู้เสนอราคา จากเหตุที่ว่าเป็นผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม<sup>54</sup> ซึ่งจะสามารถอุทธรณ์ได้ภายใน 3 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง โดยให้การวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจการซื้อหรือจ้างครั้งนั้นถือเป็นที่สุด<sup>55</sup> และในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำคัดค้านของผู้อุทธรณ์ให้ประกาศผู้เสนอราคาที่ถูกตัดออกเป็นผู้ทำงาน<sup>56</sup>

จะเห็นได้ว่ารูปแบบการจัดซื้อจัดจ้างของ กฟผ. ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 และ ระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 26 ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 นั้น ถึงแม้จะมีหลักการเดียวกันกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 แต่เพื่อให้ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์การก่อตั้งและเพื่อการประกอบธุรกิจ กฟผ. จึงต้องกำหนดเงื่อนไขบางประการที่แตกต่างออกไป เช่น การซื้อหรือจ้างโดยวิธีพิเศษแบบหลายราย หรือการกำหนดเงื่อนไขพิเศษสำหรับการซื้อหรือจ้างกับผู้ประกอบการต่างประเทศ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและประโยชน์สูงสุดต่อ กฟผ.

<sup>52</sup> ระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 26 ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 106

<sup>53</sup> ระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 26 ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 107/1

<sup>54</sup> ระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 26 ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 33 (2)

<sup>55</sup> ระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 26 ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 35

<sup>56</sup> ระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 26 ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 36

### 3.2.2 การจัดซื้อจัดจ้างหลังพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับ

กฟผ. เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดให้มีผลใช้บังคับ ตามที่กำหนดไว้ให้ หน่วยงานของรัฐ รวมถึง รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติคํานิยามของคำว่ารัฐวิสาหกิจไว้ โดยให้หมายความวา (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50<sup>57</sup> ดังนั้นการจัดซื้อจัดจ้างของ กฟผ. จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เว้นแต่การจัดซื้อจัดจ้างนั้นเป็นการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรงที่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง ดังนั้น กฟผ. จึงต้องมีการแบ่งการจัดซื้อจัดจ้างออกเป็น 2 รูปแบบคือ (ก) การจัดซื้อจัดจ้างทั่วไปเพื่อใช้ในกิจการ และ (ข) การจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง (แผนภาพที่ 2)

แผนภาพที่ 2 การแบ่งรูปแบบการจัดซื้อจัดจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย<sup>58</sup>



<sup>57</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ, หน้า 31-33.

<sup>58</sup> ฝ่ายพัสดุและจัดหาต่างประเทศ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต่างประเทศ [ออนไลน์], 18 สิงหาคม 2560. แหล่งที่มา [http://fprocurement.egat.co.th/index1.php?menu=\[21 กุมภาพันธ์ 2561\]](http://fprocurement.egat.co.th/index1.php?menu=[21%20กุมภาพันธ์%202561])



### (ก) การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยทั่วไปเพื่อใช้ในกิจการ

สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุทั่วไปนั้นจะเป็นลักษณะสินค้า บริการ หรืองานก่อสร้าง ที่หาซื้อหรือจ้างได้ทั่วไป ไม่มีความซับซ้อน หรือลักษณะเฉพาะ เช่น การซื้อ อุปกรณ์สำนักงาน การจ้างพนักงานเดินเอกสาร หรือการก่อสร้างอาคารสำนักงาน ซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างลักษณะดังกล่าว กฟผ. ต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กฎหมายอื่น ๆ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยให้ถือปฏิบัติตามแนวทาง คำสั่งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่ ค. 129/2560 เรื่องแนวทางการปฏิบัติงานตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

### (ข) การจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง

การจัดซื้อจัดจ้างของ กฟผ. ที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง<sup>59</sup> ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง (1) นั้น ได้รับยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับ แต่ทั้งนี้การจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา<sup>60</sup> ซึ่งคณะกรรมการนโยบายได้มีประกาศคณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เรื่องหลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง โดยให้การจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง หมายความว่า การจัดซื้อจัดจ้างเพื่อบริการดำเนินการกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นการผลิต จำหน่าย หรือให้บริการเพื่อแสวงหารายได้ หรือเป็นการดำเนินการกิจกรรมที่ต้องมีการแข่งขันกับภาคเอกชน ประกอบด้วย

1. ธุรกิจหลัก ได้แก่ ธุรกิจหรือกิจการที่เป็นภารกิจตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี

<sup>59</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 7 (1)

<sup>60</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 7 วรรคสอง

2. ธุรกิจเสริม ได้แก่ ธุรกิจหรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลักอันเป็นประโยชน์แก่การดำเนินการให้กับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

การจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์โดยตรง ประกอบด้วย 9 สาขา ดังต่อไปนี้

1. สาขาพลังงาน
2. สาขาสื่อสาร
3. สาขาขนส่ง
4. สาขาสาธารณูปการ
5. สาขาเกษตร
6. สาขาทรัพยากรธรรมชาติ
7. สาขาอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม
8. สาขาสังคมและเทคโนโลยี
9. สาขาสถาบันการเงิน

คณะกรรมการนโยบายได้กำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์โดยตรงของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นการจัดซื้อจัดจ้างสาขาพลังงาน และหมายถึงการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุเพื่อประกอบธุรกิจดังนี้

(1) ธุรกิจหลัก ได้แก่<sup>61</sup>

1. การก่อสร้างโรงไฟฟ้า เพื่อการผลิตไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้าและจำหน่ายไฟฟ้า รวมถึงการจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในการผลิตและส่งไฟฟ้า
2. การจัดหาเครื่องจักร วัสดุ อุปกรณ์ เพื่อใช้ในการเดินเครื่องและบำรุงรักษา
3. การจัดหาเชื้อเพลิงเพื่อใช้ในการผลิตไฟฟ้า
4. การทำเหมืองถ่านหิน
5. การซื้อไฟฟ้า
6. การซื้อโลหะเพื่อจ้างผลิตสายไฟ เช่น Copper

Cathode, Aluminium Ingot

---

<sup>61</sup> ประกาศคณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์โดยตรง

(2) ธุรกิจเสริม ได้แก่<sup>62</sup>

1. การก่อสร้างสถานีกักเก็บและแปรสภาพก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) ระบบท่อส่งก๊าซ ระบบจำหน่าย รวมถึงการบำรุงรักษา
2. การจัดหาเพื่อให้บริการออกแบบ ก่อสร้าง ติดตั้ง ควบคุมงาน และให้คำปรึกษาโรงไฟฟ้า ระบบผลิตไฟฟ้า ระบบควบคุมกำลังไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า ระบบจำหน่ายไฟฟ้า อุปกรณ์ด้านระบบไฟฟ้าและงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่อง รวมถึงการบำรุงรักษา
3. การจัดหาเพื่อให้บริการทดสอบ ผลิต จัดส่ง จัดจำหน่าย และบริการจัดการพลังงานหรือพลังงานทดแทน และระบบสาธารณูปโภค เช่น ระบบไฟฟ้า พลังงานหมุนเวียนไอน้ำ น้ำเย็น ขยะ ตลอดจนพลังงานที่มีการประดิษฐ์คิดค้นหรือพัฒนาขึ้นใหม่ (อาทิ การผลิตแบตเตอรี่ สถานีหรืออุปกรณ์สำหรับชาร์จยานพาหนะที่ใช้ไฟฟ้า เป็นต้น)
4. การจัดหาเพื่อให้บริการผลิตและซ่อมอะไหล่ โรงไฟฟ้า อุปกรณ์ด้านระบบไฟฟ้าและเคมีวิเคราะห์
5. การจ้างงานบริการเพื่อการดำเนินธุรกิจหลักตาม (1) และธุรกิจเสริมตามข้อ 1-4
6. การจ้างที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญเพื่อประกอบธุรกิจ
7. การจัดหาเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ กิจกรรมทางการตลาดและการขาย

ทั้งนี้ กฟผ. ยังไม่ได้มีการออกกฎหรือระเบียบสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง จึงยังคงดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง และบันทึกสั่งการที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างเดิมของ กฟผ. จนกว่าจะมีกฎหรือระเบียบสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง<sup>63</sup>

จะเห็นได้ว่าการจัดซื้อจัดจ้างเดิมของ กฟผ. ก่อนพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้นั้น มีความแตกต่างจากการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานราชการในหลายประการเพื่อให้สามารถบังคับใช้ได้ทั้งการจัดซื้อจัดจ้างโดยทั่วไปและการจัดซื้อจัดจ้างในเชิงธุรกิจ ซึ่งเมื่อทำการพิจารณาแล้วหากการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นการพาณิชย์

<sup>62</sup> ประกาศคณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง (ฉบับที่ 2)

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 124

โดยตรงของ กฟผ. ต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามหลักเกณฑ์และแนวทางของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560<sup>64</sup> จะพบประเด็นปัญหาที่อาจส่งผลต่อการดำเนินงานดังนี้

1. การขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ
2. วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง
3. การทำสัญญา
4. การอุทธรณ์

เพื่อไม่ให้เกิดข้อจำกัดในการประกอบธุรกิจ กฟผ. จึงควรอาศัยอำนาจตามที่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา 7 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ในการออกกฎหรือระเบียบเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรงของ กฟผ. เองได้ โดยต้องพิจารณาในส่วนของประเด็นปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งจะขออภิปรายในบทถัดไป

---

<sup>64</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 7 วรรคสาม

#### บทที่ 4

### บทวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์โดยตรง

จากที่ได้กล่าวไว้ถึงแนวคิดของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่ได้ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาจากระเบียบการพัสดุเดิมที่เคยใช้บังคับมาก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยมีผลบังคับใช้รวมไปถึง กฟผ. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่เนื่องจาก กฟผ. มีวัตถุประสงค์การก่อตั้งและรูปแบบการดำเนินธุรกิจที่แตกต่างจากหน่วยงานราชการทั่วไป ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเกิดความยืดหยุ่นและมีความคล่องตัว จึงมีข้อยกเว้นให้รัฐวิสาหกิจที่มีการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์โดยตรงตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐกำหนดในราชกิจจานุเบกษา สามารถออกกฎหรือระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์โดยตรง โดยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ นั่นคือ คุ่มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตรวจสอบได้

ในบทนี้จะอธิบายให้เห็นถึงปัญหาของการจัดซื้อจัดจ้างของ กฟผ. ที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์โดยตรง ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 รวมไปถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ตลอดจนกฎหมายที่เหมาะสมต่อการจัดซื้อจัดจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์โดยตรง โดยมีการศึกษาเปรียบเทียบกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอื่นที่มีลักษณะของการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์โดยตรง สาขาพลังงาน คือ การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ปตท.) ซึ่งประเด็นปัญหาที่ กฟผ. ไม่สามารถปฏิบัติตามวิธีปฏิบัติของพระราชบัญญัติได้ คือ การขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ (4.1) วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง (4.2) การทำสัญญา (4.3) และการอุทธรณ์ (4.4)

## 4.1 การขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ

### 4.1.1 แนวทางการปฏิบัติตามเดิมของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 และระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 26 ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 นั้น ไม่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการไว้สำหรับการจัดซื้อจัดจ้าง แต่ในทางปฏิบัตินั้น กฟผ. จะดำเนินการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการเมื่อบริษัทได้เข้ามาเป็นคู่สัญญาของ กฟผ. โดยจะมีเลขขึ้นทะเบียนกำกับไว้ แต่สำหรับงานจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง เช่น งานก่อสร้างโรงไฟฟ้า งานก่อสร้างสถานีระบบส่ง งานซื้ออุปกรณ์ที่มีเทคนิคซับซ้อน ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง รวมถึงการก่อสร้างซึ่งมีรายละเอียดการก่อสร้างที่มีเทคนิคเฉพาะแตกต่างจากงานก่อสร้างทั่วไป และงานจ้างอื่น ๆ ที่ กฟผ. จำเป็นต้องได้ผู้ประกอบการที่มีความเชี่ยวชาญ ความน่าเชื่อถือ และมีประสบการณ์ ไม่สามารถให้ผู้ประกอบการทั่วไปเข้ามาเสนอราคาแข่งขันได้ เพราะหากเกิดเหตุที่คู่สัญญาทำงานหรือยังไม่มีประสบการณ์เพียงพอในการทำธุรกิจด้านนั้น อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในด้านพลังงานไฟฟ้า และเนื่องจากสัญญามีมูลค่าค่อนข้างสูง อาจส่งผลกระทบต่อธุรกิจของ กฟผ. ได้<sup>1</sup> ดังนั้นผู้ว่าการ กฟผ. จึงได้อนุมัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการซื้อและจ้าง (Pre-Qualification) ซึ่งการคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเบื้องต้นของ กฟผ. ไม่ได้จำกัดอยู่แต่เพียงงานก่อสร้าง แต่ยังรวมไปถึงงานซื้อและงานจ้างอื่น ๆ ด้วย

โดย กฟผ. จะดำเนินการปิดประกาศให้ทราบเมื่อมีความต้องการคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเบื้องต้นสำหรับกิจกรรมแต่ละประเภท โดยจะมีการกำหนดเงื่อนไขเบื้องต้นซึ่ง กฟผ. เป็นผู้กำหนดเอง เช่น ประสบการณ์การทำงานของบริษัท ผลประกอบการ งบการเงิน ทุนจดทะเบียนบริษัท และอื่น ๆ ทั้งนี้หากบริษัทใดผ่านการคัดเลือก กฟผ. จะทำการขออนุมัติขึ้นทะเบียนผู้ผ่านการคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้น ซึ่งมีทั้งการขึ้นทะเบียนของผู้ประกอบการและอุปกรณ์ และเมื่อมีงานสอบราคาหรือประกวดราคา หากเป็นบริษัทหรืออุปกรณ์ที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนการคัดเลือกคุณสมบัติ

<sup>1</sup> สัมภาษณ์ ทวีวรรณ ต่านวิไล, ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายพัสดุและจัดหาต่างประเทศ-สายปฏิบัติการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 7 กุมภาพันธ์ 2561.

เบื้องต้นไว้ ก็จะไม่สามารถซื้อเอกสารสอบราคาหรือประกวดราคาได้<sup>2</sup> และหากเป็นการซื้อหรือจ้าง โดยวิธีพิเศษ กฟผ. จะดำเนินการสอบราคาไปยังบริษัทที่ขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการไว้โดยตรง และเมื่อดำเนินการไปหากมีบริษัทใดที่ไม่เข้าร่วมเสนองาน หรือมีผลงานเป็นที่ไม่น่าพึงพอใจ กฟผ. ก็จะดำเนินการพิจารณาตัดบริษัทนั้นออกจากรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้น และบริษัทดังกล่าวนั้นจะไม่สามารถซื้อเอกสารสอบราคาหรือประกวดราคา หรือ ไม่ได้รับเอกสารสอบราคาจาก กฟผ. อีก ทั้งนี้ กฟผ. จะมีการทบทวนรายชื่อทุก ๆ 3 ปี เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้บริษัทอื่น ๆ สามารถเข้าร่วมการคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นได้

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการขึ้นทะเบียนผู้ผ่านการคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้นของ กฟผ. นั้น คือการไม่เข้าร่วมเสนอราคาของบริษัทที่อยู่ในรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือก ซึ่งทาง กฟผ. จะมีข้อกำหนดไว้สำหรับการให้คะแนนประเมินและหลักเกณฑ์ในการตัดรายชื่อ หากบริษัทนั้นไม่เข้าร่วมเสนอราคาตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ จะต้องถูกตัดออกจากรายชื่อผู้ประกอบการที่ผ่านการคัดเลือก เช่น กฟผ. ได้ทำการคัดเลือกบริษัทดำเนินการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางอากาศ โดยต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด กล่าวคือ บริษัทต้องดำเนินการประกอบธุรกิจทางด้านการขนส่งระหว่างประเทศทางอากาศมาไม่น้อยกว่า 5 ปี และเคยมีการรับจ้างขนส่งสินค้าทางอากาศขนาดใหญ่พิเศษ คือ 500 กิโลกรัมขึ้นไปต่อเที่ยว แต่เมื่อ กฟผ. ทำการสอบราคาไปยังบริษัททั้งหมด พบว่าเมื่อถึงกำหนดเสนอราคา มีบางบริษัทที่ไม่เสนอราคา หรือเสนอราคาเกินกำหนด หากกระทำการดังกล่าวมากกว่า 5 ครั้งต่อปี กฟผ. ต้องดำเนินการตัดรายชื่อบริษัทเหล่านั้นออกจากบัญชีรายชื่อ และเนื่องจากการทบทวนรายชื่อและเปิดให้มีการคัดเลือกผู้ประกอบการรายใหม่ ต้องรอจนครบ 3 ปี จึงทำให้เหลือบริษัทที่เข้ามาแข่งขันน้อยราย มีความเสี่ยงที่อาจเกิดการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรืออาจจะทำให้บางบริษัทกลายเป็นผู้ผูกขาดรายเดียว หรือการแข่งขันนั้นไม่ได้ทำให้เกิดความคุ้มค่าต่อ กฟผ. เพราะไม่มีคู่แข่ง

อย่างไรก็ดี กฟผ. ได้ดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการมาโดยตลอด เพื่อประโยชน์สูงสุดในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กร ในการที่จะได้

---

<sup>2</sup> สัมภาษณ์ วัลลภา ชิวธนากรณกุล, หัวหน้าแผนกจ้างงานวิศวกรรมระบบส่ง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 18 เมษายน 2561.

ผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามที่ กฟผ. ต้องการ เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและร่นระยะเวลาในการดำเนินงาน

#### 4.1.2 เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้มีขั้นตอนการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ โดยให้คณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ มีอำนาจหน้าที่ออกประกาศหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ<sup>3</sup> ที่มีสิทธิเป็นผู้ยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ<sup>4</sup> โดยคณะกรรมการราคากลางมีอำนาจประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาให้งานก่อสร้าง<sup>5</sup> ในสาขาใด ที่ผู้ประกอบการงานก่อสร้างต้องเป็นผู้ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมบัญชีกลาง จึงจะสามารถเข้าร่วมเป็นผู้ยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐได้<sup>6</sup> ทั้งนี้จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการงานก่อสร้างทุกรายมีสิทธิขอขึ้นทะเบียนได้ตลอดเวลา<sup>6</sup> และคณะกรรมการราคากลางยังสามารถกำหนดให้ผู้ประกอบการพัสดุอื่นนอกเหนือจากผู้ประกอบการงานก่อสร้าง ต้องเป็นผู้ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมบัญชีกลางจึงจะสามารถเข้าร่วมเป็นผู้ยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐได้<sup>7</sup> รวมไปถึงการเพิกถอนผู้ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ และการอุทธรณ์ ก็เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการราคากลางเช่นกัน โดยให้กรมบัญชีกลางประกาศรายชื่อผู้ประกอบการงานก่อสร้างตามมาตรา 51 และผู้ประกอบการพัสดุอื่นตามมาตรา 52 ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้วในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง และให้ปรับปรุงความถูกต้องของข้อมูลให้เป็นปัจจุบันทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงข้อมูล นอกจากนี้ยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเข้ายื่น

<sup>3</sup> กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้ที่มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ พ.ศ. 2560 ข้อ 1 “ผู้ประกอบการ” หมายความว่า ผู้ประกอบการก่อสร้างตามมาตรา 51 หรือผู้ประกอบการอื่นตามมาตรา 52 (1)

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 33 (7)

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 4 “งานก่อสร้าง” หมายความว่า งานก่อสร้างอาคาร งานก่อสร้างสาธารณูปโภค หรือสิ่งปลูกสร้างอื่นใดและการซ่อมแซม ต่อเติม ปรับปรุง รื้อถอน หรือการกระทำอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกันต่ออาคาร สาธารณูปโภค หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว รวมทั้งงานบริการที่รวมอยู่ในงานก่อสร้างนั้นด้วย แต่มูลค่าของงานบริการต้องไม่สูงกว่ามูลค่าของงานก่อสร้างนั้น

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 51

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 52 วรรคหนึ่ง



ข้อเสนอในประกาศเชิญชวนให้เข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้าง โดยต้องเป็นผู้ประกอบการที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมบัญชีกลาง<sup>8</sup>

ต่อมาคณะกรรมการราคากลางได้ประกาศกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้ที่มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ พ.ศ. 2560 ซึ่งไม่ว่าจะเป็นงานก่อสร้างหรือพัสดุอื่น ผู้ประกอบการที่มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการต้องจดทะเบียนจัดตั้งเป็นนิติบุคคลในประเทศไทย และมีสำนักงานตั้งอยู่ในประเทศไทย และมีกรรมการ และกรรมการผู้มีอำนาจลงนามผูกพันเป็นผู้มีสัญชาติไทยมากกว่ากึ่งหนึ่ง รวมไปถึงคุณสมบัติอื่น ๆ<sup>9</sup> แต่ในกรณีที่ผู้ประกอบการเป็นต่างด้าว ไม่มีคุณสมบัติเรื่องการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคล ไม่มีสำนักงานในประเทศไทย หรือกรรมการและกรรมการผู้มีอำนาจลงนามมีสัญชาติไทยไม่ถึงกึ่งหนึ่ง หากหน่วยงานของรัฐอนุญาตหรือเห็นชอบให้ผู้ประกอบการรายนั้นสามารถประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการในไทย ให้กรมบัญชีกลางขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการได้

ในขณะนี้การขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติเป็นผู้ยื่นข้อเสนอในงานก่อสร้างยังไม่แล้วเสร็จ หน่วยงานของรัฐจึงยังคงสามารถใช้บัญชีที่หน่วยงานของรัฐได้เคยจัดทำไว้แล้วต่อไป จนกว่าจะมีการประกาศรายชื่อผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติเป็นผู้ยื่นข้อเสนอ<sup>10</sup> กฟผ. จึงยังคงใช้บัญชีผู้ประกอบการเดิมที่เคยได้จัดทำไว้ สำหรับการดำเนินงาน ณ ขณะนี้

#### 4.1.3 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

การกำหนดให้คณะกรรมการราคากลางมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการนั้น เน้นที่งานก่อสร้างเป็นหลัก ซึ่งตามคำนิยามในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติ จะรวมไปถึงงานก่อสร้างโรงไฟฟ้าและระบบส่งไฟฟ้าซึ่งเป็นธุรกิจหลักของ กฟผ. แต่เดิมงานก่อสร้างดังกล่าวที่ถือว่าเป็นเชิงพาณิชย์ของ กฟผ. นั้น ไม่เคยต้องตรวจสอบว่าผู้ประกอบการนั้นเป็นผู้ประกอบการที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับหน่วยงานราชการหรือไม่ แต่ผู้ประกอบการต้องเคยเป็นผู้ประกอบการที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับ กฟผ. หรือเป็นผู้ที่อยู่ในบัญชีรายชื่อ

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 53 วรรคสอง

<sup>9</sup> กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้ที่มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ พ.ศ. 2560 ข้อ 3

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 129 วรรคสอง

ผ่านคุณสมบัติการคัดเลือกเบื้องต้น เนื่องจากงานก่อสร้างดังกล่าวของ กฟผ. นั้น เป็นงานที่มีลักษณะเฉพาะ ซึ่งมีความแตกต่างจากงานก่อสร้างทั่วไป ถึงแม้จะมีงานในบางส่วนที่ไม่ได้เป็นงานเฉพาะ เช่นงานทางด้านก่อสร้างอาคารสำนักงาน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างโรงไฟฟ้า หากจะต้องทำตามที่คณะกรรมการราคากลางกำหนด ก็จะเป็นปัญหากับ กฟผ. เนื่องจากมีความเสี่ยงที่อุปกรณ์กับงานด้านก่อสร้างไม่สามารถใช้งานร่วมกันได้ และอุปกรณ์ส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างโรงไฟฟ้านั้นมาจากต่างประเทศ<sup>11</sup> นอกจากนี้ กฟผ. ได้รับภารกิจในการก่อสร้างสถานีกักเก็บและแปรสภาพก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) ระบบท่อส่งก๊าซ ระบบจำหน่าย รวมถึงการบำรุงรักษา ซึ่ง กฟผ. ต้องพิจารณาเลือกจากบริษัทที่มีประสบการณ์เฉพาะ มีปริมาณ LNG สำรองคลังที่สามารถขายให้แก่ กฟผ. ได้ และมีคุณภาพ LNG ตรงตามที่ กฟผ. ต้องการ และโดยส่วนมากเป็นผู้ประกอบการที่อยู่ต่างประเทศ ซึ่งการกำหนดให้ต้องมาขึ้นทะเบียนกันหน่วยงานกรมบัญชีกลางก็จะเป็นข้อจำกัดต่อผู้ประกอบการต่างประเทศ

ดังนั้น การกำหนดให้คณะกรรมการราคากลางเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับงานก่อสร้างและงานอื่น ๆ นั้น อาจเป็นข้อขัดข้องต่อ กฟผ. เนื่องจากลักษณะของผู้ประกอบการสำหรับงานก่อสร้างและงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรงของ กฟผ. นั้น มีลักษณะเฉพาะ กฟผ. ต้องการผู้ประกอบการที่มีความเชี่ยวชาญชำนาญ คณะกรรมการราคากลางอาจมีความรู้ ความสามารถไม่เพียงพอ ที่จะกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการในธุรกิจ ของ กฟผ. ได้ นอกจากนี้ผู้ประกอบการของ กฟผ. ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงบริษัทในประเทศแต่ยังรวมไปถึงบริษัทต่างประเทศ ดังนั้นการกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องขึ้นทะเบียนไว้กับกรมบัญชีกลาง อาจเป็นข้อจำกัดต่อผู้ประกอบการต่างประเทศที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตรงตามลักษณะที่ กฟผ. ต้องการ<sup>12</sup>

<sup>11</sup> สัมภาษณ์ ทวีวรรณ ตำนวิไล, ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายพัสดุและจัดหาต่างประเทศ-สายปฏิบัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 7 กุมภาพันธ์ 2561.

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 53 วรรคสอง

#### 4.1.4 การแก้ไขปัญหาของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอื่น

##### (ก) การไฟฟ้านครหลวง<sup>13</sup>

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) ตั้งแต่ก่อนพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับ พบว่ามีลักษณะคล้ายกันกับ กฟผ. โดย กฟน. จะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ ทั้งสำหรับงานโดยทั่วไป และสำหรับงานที่มีเทคนิคซับซ้อนหรือเป็นงานก่อสร้างที่มีเทคนิคเฉพาะ โดย กฟน. จะดำเนินการให้ผู้ประกอบการที่ผ่านเกณฑ์คุณสมบัติเบื้องต้นมาขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการและเมื่อมีการสอบราคาหรือประกวดราคา ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกให้ขึ้นรายชื่อดังกล่าวเท่านั้น ถึงจะมีสิทธิในการซื้อเอกสารสอบราคาหรือประกวดราคาได้ แต่หากเป็นวิธีพิเศษนั้น กฟน. จะดำเนินการด้วยรูปแบบที่เรียกว่า Short List คือการพิจารณาผลงานของผู้ประกอบการที่ กฟน. เคยได้ร่วมงานมาในอดีตและมีผลการทำงานที่ดีและเป็นที่น่าพึงพอใจ หากมีความจำเป็นต้องจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ กฟน. ก็จะดำเนินการสอบราคาไปยังผู้ประกอบการเหล่านั้นโดยตรง ไม่ได้เลือกเพียงรายใดรายหนึ่งเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในทุกบริษัท

แนวทางการแก้ไขปัญหาคือต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 นั้น กฟน. มีแนวทางในการที่จะขอดำเนินการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการเองสำหรับงานจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์โดยตรง โดยคุณสมบัติของผู้ประกอบการต้องเป็นไปตามที่ กฟน. กำหนด และให้ขึ้นทะเบียนไว้กับ กฟน. โดยไม่ต้องขึ้นทะเบียนกับกรมบัญชีกลาง

##### (ข) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)<sup>14</sup>

รูปแบบของการขึ้นทะเบียนผู้ค้า ปตท. จะแบ่งเป็น 2 กลุ่มคือ

<sup>13</sup> สัมภาษณ์ วาสุเทพ ประมงอุดมรัตน์, ผู้อำนวยการฝ่ายจัดหา การไฟฟ้านครหลวง, 25 เมษายน 2561.

<sup>14</sup> สัมภาษณ์ ทีมงานพนักงาน, บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), 7 พฤษภาคม 2561.

1. บัญชีผู้ค้า ปตท. (Vendor List) หมายถึง ผู้ค้าทั่วไปที่มีการทำธุรกรรมติดต่อกับ ปตท. และได้รับการอนุมัติให้มีการทำสัญญาซื้อ จ้าง หรือ เช่า กับ ปตท. ไม่ว่าจะโดยวิธีประมูล วิธีตกลงราคา วิธีพิเศษ หรือ ผู้ค้าที่ได้รับการอนุมัติตามที่ ปตท. กำหนด

2. ทะเบียนผู้ค้า ปตท. (PTT Approved Vendor List; PTT AVL) หมายถึง ผู้ค้าที่ผ่านเกณฑ์ตามกระบวนการคัดกรองคุณสมบัติผู้ค้าในแต่ละกลุ่มงานที่ ปตท. กำหนด และจะได้รับสิทธิในการประมูลงานที่อยู่ในกลุ่มงานที่ประกาศใช้แล้ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มั่นใจว่าภายใต้กระบวนการกำหนดกลุ่มงาน และขั้นตอนหรือวิธีการในการคัดเลือกผู้ค้าเพื่อขึ้นทะเบียนผู้ค้ากับ ปตท. นั้น จะได้ผู้ค้าที่มีประสิทธิภาพ สามารถส่งมอบสินค้าหรือบริการได้ตรงกับความต้องการขององค์กร และส่งเสริมความเป็นพันธมิตร (Partnership) กับ ปตท. อย่างยั่งยืน โดย ปตท. จะมีการเปิดเผยรายชื่อผู้ค้าที่ได้รับอนุมัติให้ขึ้นทะเบียนผู้ค้า และจะเปิดรับสมัครคัดเลือกขึ้นทะเบียนผู้ค้าเป็นประจำทุกปี

เมื่อพระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับ การที่คณะกรรมการราคากลางเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการอาจไม่เหมาะสมการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของ ปตท. เนื่องจากลักษณะเฉพาะของธุรกิจและ ปตท. ต้องการผู้ค้าที่มีประสิทธิภาพ

แนวทางแก้ไขปัญหาของ ปตท. คือกำหนดให้ผู้ประกอบการงานทั่วไปที่ขึ้นทะเบียนในบัญชีผู้ค้า ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการราคากลางเป็นผู้กำหนด แต่สำหรับงานที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์โดยตรง เช่น งานก่อสร้างและบำรุงรักษาสถานีสถานีบริการน้ำมัน ซึ่งถือว่าเป็นงานก่อสร้างเช่นกันแต่เป็นในเชิงธุรกิจ ปตท. จะยังคงเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ในการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการตามเดิม โดย ปตท. จะดำเนินการซื้อหรือจ้างโดยวิธีประมูล ไปยังบริษัทที่ได้ขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการไว้ กับ ปตท. เท่านั้น โดยไม่จำเป็นต้องขึ้นทะเบียนกับกรมบัญชีกลาง

#### 4.1.5 แนวทางการแก้ไขปัญหาของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

จากแนวทางของ กฟน. และ ปตท. นั้น จะเห็นได้ว่า วิธีแก้ไขปัญหาคือการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการของทั้ง 2 หน่วยงาน คือ หน่วยงานจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ สำหรับงานจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง เนื่องจากทั้ง 2 หน่วยงาน เป็นผู้ที่มีความรู้เฉพาะในด้านธุรกิจของหน่วยงานมากกว่าคณะกรรมการ

ราคากลาง หลักเกณฑ์ที่กำหนดสำหรับการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการก็จะเป็นไปอย่างเหมาะสม โดยไม่จำเป็นต้องขึ้นทะเบียนกับกรมบัญชีกลาง เพื่อความสะดวกต่อผู้ประกอบการทั้งในและต่างประเทศและเพื่อความสะดวกในการแก้ไขปรับปรุงรายชื่อในบัญชีของหน่วยงาน แต่ในการทำ Short list สำหรับวิธีพิเศษของ กฟน. นั้น อาจทำให้เกิดปัญหาในการร้องเรียนได้เนื่องจากไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ผู้ประกอบการที่ไม่ได้รับการสอบราคาโดยตรงนั้นอาจมองได้ว่าการกีดกัน แต่ในลักษณะของ ปตท. นั้นถึงแม้ว่าจะให้ผู้ค้าที่ขึ้นทะเบียนเท่านั้นถึงจะมีสิทธิเสนอราคา แต่ ปตท. จะมีการประกาศรายชื่อผู้ค้าที่ขึ้นทะเบียนอย่างเปิดเผยเพื่อเป็นการแสดงถึงความโปร่งใส

ดังนั้น แนวทางของ กฟผ. คือ ควรเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการสำหรับงานจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง ทั้งงานก่อสร้างและงานพัสดุอื่น ซึ่งอาจใช้วิธีการเช่นเดียวกันกับการคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้นที่เคยปฏิบัติได้ แต่จากปัญหาที่เคยเกิดขึ้นที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นนั้น กฟผ. ควรที่จะกำหนดระยะเวลาในการปรับปรุงรายชื่อให้สั้นที่สุด หรือสามารถให้ผู้ประกอบการที่ผ่านเกณฑ์ขอเข้าร่วมขึ้นทะเบียนได้ตลอดเวลาเช่นเดียวกับเงื่อนไขของพระราชบัญญัติเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และควรมีการประกาศรายชื่อผู้ประกอบการที่ขึ้นทะเบียนไว้กับ กฟผ. อย่างเปิดเผย เช่นเดียวกับ ปตท.

## 4.2 วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง

### 4.2.1 แนวทางการปฏิบัติตามเดิมของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

วิธีการจัดซื้อจัดจ้างของ กฟผ. นั้น สามารถกระทำได้ทั้งหมด 6 วิธี ตามข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 และ และอีก 1 วิธี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 คือ แบ่งตามวงเงิน และ เหตุจำเป็นในการซื้อหรือจ้าง โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. วิธีตกลงราคา ได้แก่ การซื้อหรือจ้างที่มีราคาครั้งละไม่เกิน 100,000 บาท<sup>15</sup> โดยให้ติดต่อตกลงราคากับผู้ขายหรือผู้รับจ้างโดยตรง กล่าวคือ เจ้าหน้าที่พัสดุติดต่อตกลงราคากับผู้ขายหรือผู้รับจ้างโดยตรง เพื่อจัดซื้อจัดจ้างภายในวงเงินไม่เกิน 100,000 บาท นอกจากการใช้วิธีตกลงราคาสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างทั่วไป วิธีตกลงราคานี้สามารถใช้ได้ในกรณี

<sup>15</sup> ข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 15

จัดซื้อจัดจ้างที่จำเป็นเร่งด่วน โดยหน่วยงานผู้ใช้งานสามารถดำเนินการไปก่อนด้วยวิธีตกลงราคา แล้วรายงานขอความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาชั้นผู้อำนวยการฝ่ายขึ้นไปหรือผู้ที่ผู้ว่าการมอบหมาย โดยมีซักซ้อม นอกจากนี้หน่วยงานผู้ใช้งานยังสามารถดำเนินการซื้อหรือจ้างได้เอง<sup>16</sup> สำหรับกรณีดังต่อไปนี้

(1) การซื้อเพื่อใช้งานตรงหรือการจ้างที่มีราคาครั้งละไม่เกิน 10,000 บาท และพัสดุที่ซื้อต้องไม่ใช่พัสดุสำรองคลังของคลังพัสดุที่อยู่ในบริเวณดังกล่าว และต้องมีใช้เป็นการซื้ออะไหล่ยานพาหนะและเครื่องจักรกล หรือจ้างซ่อมยานพาหนะและเครื่องจักรกล ในกรณีที่หน่วยงานดังกล่าวมีความจำเป็นต้องซื้อหรือจ้างครั้งละเกิน 10,000 บาท ให้ชี้แจงเหตุผลความจำเป็นเสนอรองผู้ว่าการ เพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการแต่ทั้งนี้ให้ซื้อหรือจ้างได้ครั้งละไม่เกิน 50,000 บาท

(2) การซื้อหนังสือที่มีราคาครั้งละไม่เกิน 50,000 บาท ฝ่ายพัฒนาบุคลากร จะดำเนินการซื้อเองก็ได้

(3) การซื้อยา พืชสุลินเปลี่ยนที่ใช้เฉพาะในทางการแพทย์ที่มีราคาครั้งละไม่เกิน 100,000 บาท หรือการซื้อเครื่องมือเครื่องใช้ทางการแพทย์ที่มีราคาครั้งละไม่เกิน 10,000 บาทต่อหน่วยหรือต่อชุด ฝ่ายแพทย์และอนามัย จะดำเนินการซื้อเองก็ได้

2. วิธีพิเศษ ได้แก่ การซื้อหรือจ้างที่มีราคาครั้งละเกิน 100,000 บาท โดยต้องมีรายงานแสดงเหตุผลที่จะต้องซื้อหรือจ้างวิธีนี้<sup>17</sup> ซึ่งกระทำได้เฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

เงื่อนไขในการซื้อโดยวิธีพิเศษ<sup>18</sup>

- (1) เป็นพัสดุที่จำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง
- (2) เป็นพัสดุที่ขายตลาด
- (3) เป็นพัสดุที่ต้องซื้อเร่งด่วน หากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่งาน
- (4) เป็นพัสดุที่จำเป็นต้องซื้อโดยตรงจากต่างประเทศ

<sup>16</sup> ข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 53

<sup>17</sup> ระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 26 ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 25

<sup>18</sup> ข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 19

(5) เป็นพัสดุที่มีความต้องการใช้เพิ่มขึ้นในสถานการณ์ที่จำเป็นหรือเร่งด่วน หรือเพื่อประโยชน์ของ กฟผ. และจำเป็นต้องซื้อเพิ่ม (Repeat Order)

(6) เป็นพัสดุที่โดยลักษณะของการทำงาน หรือมีข้อกำหนดทางเทคนิค หรือลิขสิทธิ์ หรือ สิทธิบัตร ที่จำเป็นต้องระบุชื่อเป็นการเฉพาะ ซึ่งหมายความรวมถึงอะไหล่รถประจำตำแหน่ง หรือยารักษาโรคที่ไม่ต้องจัดซื้อ ตามชื่อสามัญในบัญชียาหลักแห่งชาติ

(7) เป็นพัสดุที่จำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่งตามข้อตกลงทางธุรกิจกับคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอก หรือตามเงื่อนไขหรือข้อผูกพันที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือที่ทำไว้กับคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอก หรือเป็นการซื้อตามความต้องการที่เป็นหนังสือของคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอก ทั้งนี้ให้หมายความรวมถึงการซื้อเฉพาะแห่งตามข้อตกลงทางธุรกิจกับบริษัทในเครือ กฟผ. ด้วย

(8) เป็นพัสดุที่ได้ดำเนินการซื้อโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี

เงื่อนไขการจ้างโดยวิธีพิเศษ<sup>19</sup>

(1) เป็นงานที่ต้องจ้างช่างผู้มีฝีมือโดยเฉพาะ หรือผู้มีความชำนาญเป็นพิเศษหรือมีผู้ชำนาญในกิจการนั้นน้อยราย

(2) เป็นงานที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วน หากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่งาน

(3) เป็นงานจ้างซ่อมพัสดุที่จำเป็นต้องถอดตรวจให้ทราบความชำรุดเสียหายเสียก่อนจึงจะประมาณค่าซ่อมได้

(4) เป็นงานที่จำเป็นต้องจ้างเพิ่ม ในสถานการณ์ที่จำเป็นหรือเร่งด่วน หรือเพื่อประโยชน์ของ กฟผ. และจำเป็นต้องจ้างเพิ่ม (Repeat Order)

(5) เป็นงานที่จำเป็นต้องจ้างเฉพาะแห่งตามข้อตกลงทางธุรกิจกับคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอก หรือตามเงื่อนไขหรือข้อผูกพันที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือที่ทำไว้กับคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอก หรือเป็นการจ้างตามความต้องการที่

<sup>19</sup> ข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 20

เป็นหนังสือของคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอก ทั้งนี้ให้หมายความรวมถึงการจ้างเฉพาะแห่งตามข้อตกลงทางธุรกิจกับบริษัทในเครือ กฟผ. ด้วย

(6) เป็นงานที่ได้ดำเนินการจ้างโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี

ทั้งนี้มีข้อยกเว้นในเรื่องของการตั้งคณะกรรมการซื้อหรือจ้างโดยวิธีพิเศษ เช่น การซื้อภายในประเทศที่มีราคาครั้งละไม่เกิน 2,000,000 บาท หรือการซื้อต่างประเทศที่มีราคาครั้งละไม่เกิน 4,000,000 บาท<sup>20</sup> ไม่ต้องมีคณะกรรมการซื้อโดยวิธีพิเศษ และการจ้างโดยวิธีพิเศษที่มีราคาครั้งละไม่เกิน 4,000,000 บาท<sup>21</sup> ไม่ต้องมีคณะกรรมการจ้างโดยวิธีพิเศษ โดยจะกำหนดวงเงินต่างประเทศให้สูงกว่าในประเทศเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

3. วิธีสอบราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างที่มีราคาครั้งละเกิน 100,000 บาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000,000 บาท เว้นแต่การซื้อน้ำมันเตาที่ใช้กับโรงไฟฟ้าที่มีราคาครั้งละไม่เกิน 500,000,000 บาท จะดำเนินการซื้อโดยวิธีสอบราคาก็ได้<sup>22</sup> โดยกำหนดให้การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีสอบราคา ต้องมีคณะกรรมการรับและเปิดซองสอบราคา และคณะกรรมการพิจารณาผลการสอบราคา หรือจะตั้งคณะกรรมการพิจารณาผลการสอบราคาชุดเดียวโดยให้ทำหน้าที่เปิดซองสอบราคาด้วยก็ได้<sup>23</sup> นอกจากนี้เจ้าหน้าที่จัดหาต้องปิดประกาศสอบราคา ณ ที่ทำการของ กฟผ. บนเว็บไซต์ศูนย์ข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (www.gprocurement.go.th) บนเว็บไซต์ กฟผ. (www.egat.co.th) และหรือส่งเอกสารสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นโดยตรง หรือจะประกาศทางหนังสือพิมพ์ หรือวิทยุกระจายเสียงก็ได้ โดยจะต้องปิดประกาศก่อนวันเปิดซองสอบราคาไม่น้อยกว่า 3 วันทำการ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจอนุมัติการซื้อหรือการจ้างให้ดำเนินการแตกต่างได้

4. วิธีประกวดราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างที่มีราคาครั้งละเกิน 3,000,000 บาท เว้นแต่เป็นการซื้อหรือการจ้างโดยวิธีจัดหาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ วิธีพิเศษ วิธีกรณีพิเศษ หรือการซื้อน้ำมันเตาที่ใช้กับโรงไฟฟ้าที่มีราคาครั้งละไม่เกิน 500,000,000 บาท<sup>24</sup>

<sup>20</sup> ระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 26 ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 4

<sup>21</sup> ระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 26 ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 5

<sup>22</sup> ข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 16

<sup>23</sup> ระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 26 ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 27 (1)

<sup>24</sup> ข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 17



โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคาและคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา และเจ้าหน้าที่จัดหาต้องส่งประกาศประกวดราคาให้กรมประชาสัมพันธ์ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย ศูนย์รวมข่าวประกวดราคาของทางราชการ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค และ ปิดประกาศประกวดราคา ณ ที่ทำการของ กฟผ. บนเว็บไซต์ศูนย์ข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (www.gprocurement.go.th) บนเว็บไซต์ กฟผ. (www.egat.co.th) และส่งประกาศประกวดราคาไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นโดยตรงให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ หรือจะประกาศทางหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิธีอื่นก็ได้ โดยจะต้องประกาศการประกวดราคาก่อนการให้หรือการขายเอกสารประกวดราคาไม่น้อยกว่า 7 วันทำการ และการให้หรือการขายเอกสารประกวดราคาต้องกระทำไม่น้อยกว่า 7 วันทำการ นอกจากนี้จะต้องมีช่วงเวลาสำหรับการคำนวณราคาของผู้ประสงค์จะเข้าเสนอราคาหลังปิดการให้หรือการขายเอกสารประกวดราคาจนถึงก่อนวันรับซองประกวดราคาไม่น้อยกว่า 7 วันทำการ โดยคำนึงถึงขนาด ปริมาณ และลักษณะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้าง

5. วิธีกรณีพิเศษ<sup>25</sup> ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างจากส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่น ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นผู้ผลิตและหรือจำหน่ายพัสดุ หรือเป็นผู้รับจ้างงานนั้น ๆ หรือการซื้อหรือการจ้างที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ต้องซื้อหรือจ้างจากหน่วยงานดังกล่าว โดยไม่จำกัดวงเงิน

6. วิธีจัดหาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างไม่จำกัดวงเงิน โดยใช้ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์แทนข้อมูลเอกสารหนังสือ หรือข้อความที่จำเป็นต้องใช้ในการจัดหาพัสดุทุกขั้นตอนและให้มีคณะกรรมการจัดหาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เว้นแต่การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีจัดหาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่มีราคาครั้งละไม่เกิน 100,000 บาท ไม่ต้องตั้งคณะกรรมการดังกล่าว แต่ในกรณีการซื้อหรือการจ้างโดยวิธีจัดหาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่มีราคาครั้งละเกิน 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท หากผู้มีอำนาจอนุมัติการซื้อหรือการจ้างเห็นสมควรจะไม่ตั้งคณะกรรมการดังกล่าวก็ได้<sup>26</sup>

<sup>25</sup> ข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 21

<sup>26</sup> ข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 29 วรรคสอง

7. วิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) คือ การแข่งขันเสนอราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ณ สถานที่ที่กำหนด โดยไม่เปิดเผยตัวเลขที่มีการเสนอราคา (Sealed Bid Auction)<sup>27</sup> สำหรับการซื้อหรือการจ้างที่มีมูลค่าตั้งแต่ 2,000,000 บาท ขึ้นไป แต่ไม่รวมถึงการจ้างที่ปรึกษา การซื้อหรือจ้างโดยวิธีพิเศษ การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษ หากเป็นงานที่วงเงินไม่เกิน 10,000,000 บาท จะไม่ดำเนินการซื้อหรือจ้างโดยวิธีดังกล่าวก็ได้ แต่ต้องระบุเหตุผลและความจำเป็น ปัญหาและอุปสรรค

กฟผ. ได้กำหนดให้รองผู้ว่าการสามารถอนุมัติวงเงินได้สูงสุดไม่เกิน 200,000,000 บาท สำหรับการซื้อและการจ้างทุกวิธี ยกเว้นวิธีกรณีพิเศษ และสำหรับการซื้อน้ำมันเตา ให้รองผู้ว่าการอนุมัติวงเงินได้สูงสุดไม่เกิน 500,000,000 บาท หากเกินกว่าวงเงินดังกล่าวให้นำเสนอคณะกรรมการ กฟผ. พิจารณาอนุมัติ

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือแต่เดิมวิธีการจัดซื้อจัดจ้างของ กฟผ. นั้น ไม่อำนวยความสะดวกต่อธุรกิจพาณิชย์ของ กฟผ. ในด้านของการรับจ้างบุคคลภายนอกและการสนับสนุนธุรกิจของ กฟผ. ด้วยเหตุผลดังกล่าว กฟผ. จึงได้มีการเพิ่มกรณีสำหรับการซื้อโดยวิธีพิเศษ คือ “เป็นพัสดุที่จำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่งตามข้อตกลงทางธุรกิจกับคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอก หรือตามเงื่อนไขหรือข้อผูกพันที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือข้อตกลง เป็นหนังสือที่ทำไว้กับคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอก หรือเป็นการซื้อตามความต้องการที่เป็นหนังสือของคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอก ทั้งนี้ให้หมายความรวมถึงการซื้อเฉพาะแห่งตามข้อตกลงทางธุรกิจกับบริษัทในเครือ กฟผ. ด้วย” และกรณีสำหรับการจ้างโดยวิธีพิเศษ คือ “เป็นงานที่จำเป็นต้องจ้างเฉพาะแห่งตามข้อตกลงทางธุรกิจกับคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอก หรือตามเงื่อนไขหรือข้อผูกพันที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือที่ทำไว้กับคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอก หรือเป็นการจ้างตามความต้องการที่เป็นหนังสือของคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอก ทั้งนี้ให้หมายความรวมถึงการจ้างเฉพาะแห่งตามข้อตกลงทางธุรกิจกับบริษัทในเครือ กฟผ. ด้วย” ดังนั้นเมื่อ กฟผ. ต้องดำเนินธุรกิจการรับจ้างเดินเครื่องและบำรุงรักษาโรงไฟฟ้าให้แก่โรงไฟฟ้าทั้งในประเทศและต่างประเทศและอยู่ในฐานะผู้รับจ้าง โรงไฟฟ้าในประเทศและต่างประเทศในฐานะผู้ว่าจ้างจะกำหนดให้ กฟผ. ต้องซื้ออะไหล่ที่เป็นรุ่นเดียวกันกับโรงไฟฟ้าของตน

<sup>27</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ข้อ 3

กฟผ. ก็จะสามารถทำการจัดซื้ออะไหล่ตามที่ผู้ว่าจ้างต้องการได้ด้วยวิธีพิเศษ โดยใช้เหตุผลเนื่องจากเป็นพัสดุที่เป็นการซื้อตามข้อตกลงทางธุรกิจกับคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอก

ปัญหาในเรื่องของอำนาจอนุมัตินั้น แต่เดิมผู้ว่าการ กฟผ. มีอำนาจอนุมัติได้ทุกวิธียกเว้นวิธีกรณีพิเศษไม่เกิน 100,000,000 บาท หากวงเงินเกินที่กำหนดจะต้องนำเสนอคณะกรรมการ กฟผ. อนุมัติ ซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างของ กฟผ. นั้นมีแนวโน้มมูลค่าสัญญาที่เพิ่มสูงขึ้นและเกินกว่า 100,000,000 บาท หากต้องมีการนำเสนอคณะกรรมการ กฟผ. อนุมัติ อาจทำให้เกิดความล่าช้า ไม่ทันต่อแผนการใช้งาน ดังนั้นเพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการปฏิบัติงาน จึงได้มีการแก้ไขวงเงินเป็น 200,000,000 บาท โดยให้รองผู้ว่าการมีอำนาจอนุมัติ

นอกจากนี้ปัญหาอีกประเด็นหนึ่งคือความลักลั่นในการออกระเบียบสำนักงานรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ที่กำหนดให้การซื้อหรือจ้างที่มีราคาตั้งแต่ 2,000,000 บาท ขึ้นไป ต้องดำเนินการโดยวิธีประมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ ในขณะที่ระเบียบพัสดุของ กฟผ. นั้น กำหนดให้ใช้วิธีประกวดราคาสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างที่มีราคาตั้งแต่ 3,000,000 บาทขึ้นไป จากระเบียบดังกล่าวที่เป็นข้อจำกัด ทำให้ กฟผ. ไม่สามารถทำตามวงเงินที่กำหนดไว้เองได้ นอกจากนี้ในระเบียบยังกำหนดให้การประกวดราคาทุกวิธีให้ดำเนินการด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้ขอยกเว้นจากคณะกรรมการ กวพ.อ. ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าต่อ กฟผ. ในการทำงาน

#### 4.2.2 เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัตินี้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยทั่วไป ยกเว้นงานจ้างที่ปรึกษาและงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง โดยสามารถกระทำดังต่อไปนี้

1. วิธีการประกาศเชิญชวนทั่วไป<sup>28</sup> ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนผู้ประกอบการทั่วไปที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดให้เข้ายื่นข้อเสนอ โดยสามารถกระทำได้ 3 วิธีคือ

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 55 (1)

1.1 วิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (e-market)<sup>29</sup> คือการซื้อหรือจ้างที่มีรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่ไม่ซับซ้อนหรือเป็นสินค้าหรืองานบริการที่มีมาตรฐานและได้กำหนดไว้ในระบบข้อมูลสินค้า (e-catalog) โดยให้ดำเนินการในระบบตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Market : e – market)

1.2 วิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e – bidding)<sup>30</sup> คือการซื้อหรือจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีวงเงินเกิน 500,000 บาท และเป็นสินค้าหรืองานบริการที่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุไว้ในระบบข้อมูลสินค้า (e-catalog) โดยให้ดำเนินการประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Bidding : e – bidding)

1.3 วิธีสอบราคา<sup>31</sup> คือการซื้อหรือจ้างครั้งหนึ่ง ซึ่งมีวงเงินเกิน 500,000 บาท แต่ไม่เกิน 5,000,000 บาท ให้กระทำได้ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐนั้นตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีข้อจำกัดในการใช้สัญญาณอินเทอร์เน็ต ทำให้ไม่สามารถดำเนินการผ่านระบบตลาดอิเล็กทรอนิกส์หรือระบบประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ได้

2. วิธีคัดเลือก<sup>32</sup> ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนเฉพาะผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่า 3 ราย ให้เข้ายื่นข้อเสนอ เว้นแต่ในงานนั้นมีผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดน้อยกว่า 3 ราย โดยกรณีดังต่อไปนี้ให้ใช้วิธีคัดเลือก

(ก) ใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปแล้ว แต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอหรือข้อเสนออื่นไม่ได้รับการคัดเลือก

(ข) พักติที่ต้องการจัดซื้อจัดจ้างมีคุณลักษณะเฉพาะเป็นพิเศษหรือซับซ้อน หรือต้องผลิตจำหน่าย ก่อสร้าง หรือให้บริการโดยผู้ประกอบการที่มีฝีมือโดยเฉพาะ หรือมีความชำนาญเป็นพิเศษหรือมีทักษะสูง และผู้ประกอบการนั้นมีจำนวนจำกัด

<sup>29</sup> ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 30

<sup>30</sup> ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 31

<sup>31</sup> ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 32

<sup>32</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 55 (2)

(ค) มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องใช้พัสดุนั้น อันเนื่องมาจากเกิดเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้ ซึ่งหากใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปจะทำให้ไม่ทันต่อความต้องการใช้พัสดุ

(ง) เป็นพัสดุที่โดยลักษณะของการใช้งาน หรือมีข้อจำกัดทางเทคนิคที่จำเป็นต้องระบุยี่ห้อเป็นการเฉพาะ

(จ) เป็นพัสดุที่จำเป็นต้องซื้อโดยตรงจากต่างประเทศ หรือดำเนินการโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ

(ฉ) เป็นพัสดุที่ใช้ในราชการลับ หรือเป็นงานที่ต้องปกปิดเป็นความลับของหน่วยงานของรัฐหรือที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ

(ช) เป็นงานจ้างซ่อมพัสดุที่จำเป็นต้องถอดตรวจให้ทราบความชำรุดเสียหายเสียก่อนจึงจะประมาณค่าซ่อมได้ เช่น งานจ้างซ่อมเครื่องจักร เครื่องมือกล เครื่องยนต์ เครื่องไฟฟ้าหรือเครื่องอิเล็กทรอนิกส์

(ซ) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

3. วิธีเฉพาะเจาะจง<sup>33</sup> ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดรายใดรายหนึ่งให้เข้ายื่นข้อเสนอหรือให้เข้ามาเจรจาต่อรองราคา รวมทั้งการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุกับผู้ประกอบการโดยตรง ในวงเงินเล็กน้อยไม่เกิน 100,000 บาท<sup>34</sup> โดยให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจงสำหรับกรณีดังต่อไปนี้

(ก) ใช้ทั้งวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปและวิธีคัดเลือก หรือใช้วิธีคัดเลือกแล้วแต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนออื่นไม่ได้รับการคัดเลือก

(ข) การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่มีการผลิต จำหน่าย ก่อสร้าง หรือให้บริการทั่วไป และมีวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างครั้งหนึ่งไม่เกิน 500,000 บาท<sup>35</sup>

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 55 (3)

<sup>34</sup> กฎกระทรวงกำหนดวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง วงเงินการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ทำข้อตกลงเป็นหนังสือ และวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างในการแต่งตั้งผู้ตรวจรับพัสดุ พ.ศ. 2560 ข้อ 5

<sup>35</sup> กฎกระทรวงกำหนดวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง วงเงินการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ทำข้อตกลงเป็นหนังสือ และวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างในการแต่งตั้งผู้ตรวจรับพัสดุ พ.ศ. 2560 ข้อ 1

(ค) การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่มีผู้ประกอบการซึ่งมีคุณสมบัติโดยตรงเพียงรายเดียวหรือการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุจากผู้ประกอบการซึ่งเป็นตัวแทนจำหน่าย หรือตัวแทนผู้ให้บริการโดยชอบด้วยกฎหมายเพียงรายเดียวในประเทศไทยและไม่มีพัสดุอื่นที่จะใช้ทดแทนได้

(ง) มีความจำเป็นต้องใช้พัสดุนั้นโดยฉุกเฉิน เนื่องจากเกิดอุบัติเหตุหรือภัยธรรมชาติหรือเกิดโรคติดต่ออันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ และการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปหรือวิธีคัดเลือกอาจก่อให้เกิดความล่าช้าและอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

(จ) พสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างเป็นพัสดุที่เกี่ยวข้องกับพัสดุที่ได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างไว้ก่อนแล้ว และมีความจำเป็นต้องทำการจัดซื้อจัดจ้างเพิ่มเติมเพื่อความสมบูรณ์หรือต่อเนื่องในการใช้พัสดุนั้น โดยมูลค่าของพัสดุที่ทำการจัดซื้อจัดจ้างเพิ่มเติมจะต้องไม่สูงกว่าพัสดุที่ได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างไว้ก่อนแล้ว

(ฉ) เป็นพัสดุที่จะขายทอดตลาดโดยหน่วยงานของรัฐบาล องค์การระหว่างประเทศหรือหน่วยงานของต่างประเทศ

(ช) เป็นพัสดุที่เป็นที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งจำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง

(ซ) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

โดยวางหลักไว้ว่า การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุให้หน่วยงานของรัฐใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปก่อน เว้นแต่ในกรณีที่ระบุไว้จึงให้ใช้วิธีคัดเลือกหรือวิธีเฉพาะเจาะจง<sup>36</sup> นอกจากนี้ในการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละครั้งให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้รับผิดชอบการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ซึ่งจะกระทำโดยคณะกรรมการการจัดซื้อจัดจ้างหรือเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งก็ได้ โดยในการซื้อหรือจ้างครั้งเดียวกันห้ามแต่งตั้งผู้ที่เป็นกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ กรรมการพิจารณาผลการสอบราคา หรือกรรมการซื้อหรือจ้างโดยวิธีคัดเลือกเป็นกรรมการตรวจรับพัสดุ<sup>37</sup>

เมื่อดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างแล้วเสร็จให้หน่วยงานของรัฐประกาศผลผู้ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือผู้ได้รับการคัดเลือกและเหตุผลสนับสนุนในระบบเครือข่ายสารสนเทศของ

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 56 วรรคหนึ่ง

<sup>37</sup> ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 26 วรรคสาม

กรมบัญชีกลางและของหน่วยงานของรัฐตามวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด และให้ปิดประกาศโดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐนั้น<sup>38</sup>

#### 4.2.3 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

การกำหนดหลักการในวิธีการซื้อหรือจ้างจากวงเงินเป็นรูปแบบการแข่งขัน หากพิจารณาเบื้องต้นก็จะพบว่าเป็นการจัดซื้อจัดจ้างที่มีลักษณะคล้ายเดิม เช่น การประกวดราคา การสอบราคา และการประมูลอิเล็กทรอนิกส์ เพียงแต่ได้มีการปรับปรุงแบบให้ต้องดำเนินการผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง ในรูปแบบ e-market และ e-bidding เว้นแต่เป็นหน่วยงานรัฐที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีข้อจำกัดในการใช้สัญญาณอินเทอร์เน็ต จึงจะสามารถใช้วิธีสอบราคาได้ และการกำหนดให้เจ้าหน้าที่จัดหาสามารถดำเนินการซื้อจ้างได้โดยตรงหากมีราคาต่ำกว่า 100,000 บาท ในวิธีเฉพาะเจาะจงนั้นเป็นวิธีการเดียวกันกับวิธีตกลงราคา และการกำหนดกรณีต่าง ๆ ในวิธีคัดเลือก และวิธีเฉพาะเจาะจง ก็เป็นวิธีการเช่นเดียวกันกับวิธีพิเศษเดิม แต่การกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยรูปแบบตามพระราชบัญญัติอาจเป็นข้อจำกัดในการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรงของ กฟผ. ดังนี้

งานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรงของ กฟผ. ไม่สามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปแบบ e-bidding ได้ เนื่องจาก<sup>39</sup>

1. เป็นงานที่ต้องอาศัยเทคโนโลยีที่ทันสมัย และมีความซับซ้อน ไม่ใช่ งานก่อสร้างหรือพัสดุที่มีการดำเนินการหรือผลิตทั่วไป มีวิธีการพิจารณาเปรียบเทียบราคาหลายขั้นตอน จึงต้องดำเนินการด้วยวิธีประกวดราคาด้วยการยื่นข้อเสนอไม่สามารถดำเนินการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้
2. เป็นการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุดูอุปกรณ์จากในและต่างประเทศ ที่มีรายการอุปกรณ์จำนวนมากและมาจากแหล่งผลิตทั่วโลก ตลอดจนมีมาตรฐานการผลิตเฉพาะตนที่แตกต่างกัน อีกทั้งเป็นอุปกรณ์ที่มีลักษณะเฉพาะที่ต้องมีการแสดงค่าความสูญเสียพลังงานไฟฟ้า

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 66

<sup>39</sup> สัมภาษณ์ ทวีวรรณ ต่านวิไล, ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายพัสดุและจัดหาต่างประเทศ-สายปฏิบัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 7 กุมภาพันธ์ 2561.

(Guarantee Losses) ซึ่งต้องเป็นค่าจำเพาะในการออกแบบ (Design Cost) ที่เป็นข้อมูลเฉพาะของแต่ละบริษัท ทำให้ต้องปรับราคาให้อยู่บนฐานเดียวกัน นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาประสิทธิภาพและอายุการใช้งาน ต้นทุนของราคาค่าไฟฟ้า และค่าใช้จ่ายที่สำคัญตลอดอายุโรงไฟฟ้า ซึ่ง กฟผ. ต้องนำปัจจัยเหล่านี้มาประกอบการพิจารณาหรืออาจจะต้องมีการเชิญผู้เสนอราคาเข้ามาชี้แจงด้วย ซึ่งในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Government Procurement : e-GP) ไม่สามารถที่จะเปรียบเทียบตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ได้

3. เป็นข้อจำกัดต่อผู้ประกอบการต่างประเทศที่ต้องการเข้าร่วมแข่งขัน เนื่องจากต้องมีการลงทะเบียนในระบบ e-GP เท่านั้น จึงจะสามารถเข้าร่วมการเสนอราคาในระบบ e-bidding ได้ ผู้ประกอบการต่างประเทศจึงต้องหาผู้ค้าในประเทศไทยเพื่อช่วยดำเนินการอาจส่งผลให้ กฟผ. ซื้อหรือจ้าง ในราคาที่สูงกว่าเดิม เนื่องจากบริษัทจะบวกค่าใช้จ่ายในการหาผู้ค้าเพิ่มเข้าไปในราคาสัญญา และการกำหนดให้เสนอราคาเป็นเงินบาท ทำให้ผู้ประกอบการต่างประเทศต้องการป้องกันความเสี่ยงจากความผันผวนในอัตราแลกเปลี่ยน จึงอาจมีการเพิ่มราคาเข้ามาในราคาที่เสนอ และทำให้ กฟผ. ซื้อหรือจ้างในราคาที่สูงกว่าความเป็นจริง

เมื่อพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีเฉพาะเจาะจงถึงแม้จะเป็นวิธีที่คล้ายกันกับวิธีตกลงและวิธีพิเศษตามระเบียบเดิม แต่ก็ยังเป็นข้อจำกัดต่อ กฟผ. เนื่องจาก กฟผ. มีระเบียบบางข้อที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติดังนี้

1. การจัดซื้อหรือจ้างในกรณีจำเป็นเร่งด่วนที่เกิดขึ้นโดยมิได้คาดหมายไว้ก่อน และไม่อาจดำเนินการตามปกติได้ทันที ซึ่งหากไม่รีบดำเนินการอาจจะเสียหายแก่งานโดยปกติ กฟผ. สามารถให้หน่วยงานผู้เบิกซื้อหรือขอจ้างที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ดำเนินการซื้อหรือจ้างไปก่อนได้ภายในวงเงินที่กำหนดไว้ หรือสามารถซื้อหรือจ้างโดยวิธีพิเศษ โดยติดต่อไปที่ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งโดยตรง แต่ในพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ต้องใช้วิธีคัดเลือกคือต้องมีการประกาศแผน และต้องเชิญชวนผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขอย่างน้อย 3 ราย ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นขั้นตอนและระยะเวลาการทำงาน จากแต่เดิมที่สามารถเลือกซื้อหรือจ้างได้โดยตรงจากผู้ประกอบการรายเดียว

2. กรณีเป็นพัสดุที่จำเป็นต้องจัดซื้อจัดจ้างเฉพาะแห่งตามข้อตกลงทางธุรกิจกับคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอก หรือตามเงื่อนไขหรือข้อผูกพันที่กำหนดไว้ในสัญญา หรือข้อตกลงเป็นหนังสือที่ทำไว้กับคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอก หรือเป็นการจัดซื้อจัดจ้างตามความต้องการที่เป็นหนังสือของคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอก ซึ่งไม่มีการกำหนดกรณีดังกล่าวไว้ใน



เงื่อนไขของการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติ ดังนั้นหาก กฟผ. ไม่สามารถซื้อหรือจ้างได้ตรงความต้องการของคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอก อาจส่งผลกระทบต่อผลประกอบการและรายได้ รวมไปถึงความน่าเชื่อถือของ กฟผ.

นอกจากนี้การจัดซื้อจัดจ้างทุกวิธีตามพระราชบัญญัติ กำหนดให้ต้องมีคณะกรรมการทั้งหมด ยกเว้นงานซื้อหรือจ้างที่มีวงเงินต่ำกว่า 500,000 บาท ไม่ต้องมีคณะกรรมการวิธีเฉพาะเจาะจง หรืองานซื้อหรือจ้างที่มีวงเงินต่ำกว่า 100,000 บาท ไม่ต้องมีคณะกรรมการตรวจรับ ซึ่งการกำหนดให้มีคณะกรรมการสำหรับทุกงานซื้อหรือจ้างจะส่งผลต่อการปฏิบัติงานของ กฟผ. โดยตรง เนื่องจากวงเงินที่กำหนดสำหรับการยกเว้นนั้นมีมูลค่าที่น้อยเกินไป จากเดิม กฟผ. ได้กำหนดไว้ที่ 2,000,000 บาท สำหรับการซื้อในประเทศ และ 4,000,000 บาท สำหรับการซื้อต่างประเทศ และสำหรับการจ้าง ซึ่งการตั้งคณะกรรมการจะทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการซื้อหรือจ้าง เช่น การใช้เวลานัดประชุมคณะกรรมการ การใช้เวลาในการพิจารณา ซึ่งแต่เดิม กฟผ. ได้มีการยกเว้นไม่ต้องตั้งคณะกรรมการไว้ เพื่อความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน

สำหรับวงเงินที่กำหนดสำหรับการอนุมัติซื้อหรือจ้างนั้น มีการกำหนดให้วิธีคัดเลือก หัวหน้าหน่วยงานของรัฐอนุมัติได้สูงสุดเพียง 100,000,000 บาท และวิธีเฉพาะเจาะจง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐอนุมัติได้สูงสุดแค่เพียง 50,000,000 บาท ซึ่งโดยปกติการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษของ กฟผ. นั้น รองผู้ว่าการสามารถอนุมัติได้สูงสุดถึง 200,000,000 บาท ดังนั้นการกำหนดวงเงินที่น้อยจะส่งผลให้งานที่มีมูลค่าเกินกว่าวงเงินที่พระราชบัญญัติกำหนด ต้องขออนุมัติจากคณะกรรมการ กฟผ. ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้เวลานานอาจไม่ทันต่อการใช้งานได้ นอกจากนี้ด้วยธุรกิจใหม่ของ กฟผ. สำหรับการจัดซื้อ LNG ซึ่งในแต่ละครั้งจะมีมูลค่าสูงถึง 1,200,000,000 บาท และมีกำหนดระยะเวลาขึ้นราคาที่สูงคือภายใน 3 วัน หากต้องนำเสนอคณะกรรมการ กฟผ. อนุมัติทุกครั้ง ก็ไม่อาจจะทำการซื้อ LNG ได้ทัน เกิดผลกระทบต่อการนำเข้า LNG และการเดินเครื่องโรงไฟฟ้า นอกจากนี้ในการทำธุรกิจซื้อขาย LNG นั้น จะไม่มีการประกาศผลราคาของผู้ชนะให้บุคคลภายนอกทราบเนื่องจากเป็นเรื่องของความลับและการแข่งขันทางธุรกิจ ซึ่งเป็นหลักปฏิบัติโดยปกติของธุรกิจนี้ การกำหนดให้ต้องประกาศผลผู้ชนะราคาพร้อมด้วยรายละเอียดในสัญญาอาจจะทำให้ กฟผ. ต้องซื้อ LNG ในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด<sup>40</sup>

<sup>40</sup> สัมภาษณ์ ทวีวรรณ ตำนานวิไล, ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายพัสดุและจัดหาต่างประเทศ-สายปฏิบัติการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 7 กุมภาพันธ์ 2561.

#### 4.2.4 การแก้ไขปัญหาของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอื่น

##### (ก) การไฟฟ้านครหลวง<sup>41</sup>

กฟน. มีการแยกระเบียบออกเป็น 2 รูปแบบ คือระเบียบพัสดุโดยทั่วไป และระเบียบพัสดุเพื่อการประกอบธุรกิจ ดังนั้นเมื่อ กฟน. อยู่ในฐานะผู้รับจ้าง การซื้อหรือจ้างตามข้อตกลงที่กำหนดไว้กับคู่สัญญาก็สามารถทำได้เช่นกัน ซึ่งแต่เดิมนั้นมีเพียงระเบียบพัสดุนับเดียว ก็สามารถซื้อจ้างด้วยวิธีพิเศษ โดยใช้เหตุกรณีระเบียบข้อห้ามเป็นการเฉพาะ แต่ต่อมาเมื่อมีระเบียบพัสดุเพื่อการประกอบธุรกิจ ก็ยังคงใช้การซื้อจ้างด้วยวิธีพิเศษตามเดิม โดยระบุเหตุกรณีเป็นไปตามข้อตกลงกับบุคคลภายนอก นอกจากนี้ระเบียบพัสดุเพื่อการประกอบธุรกิจของ กฟน. ยังมี การกำหนดวงเงินให้มากกว่าระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างโดยทั่วไป เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการประกอบธุรกิจ

เมื่อพระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับ กฟน. ก็ต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ในรูปแบบ e-bidding เช่นกัน ในกรณีที่ผู้มีเสนอราคาเป็นบริษัทต่างประเทศ กฟน. จะแนะนำให้ร่วมทุนกับบริษัทในประเทศไทย (Joint Venture) แต่ถ้าไม่ต้องการร่วมทุนกับบริษัทในประเทศไทย ผู้ประกอบการต่างประเทศสามารถจัดหาบริษัทนายหน้าในการลงทะเบียนในระบบ e-GP เพื่อสามารถเข้ามาเสนอราคาในรูปแบบ e-bidding ได้ แต่ทั้งนี้เนื่องจากในระบบ e-GP กำหนดให้ต้องเสนอราคาเป็นเงินบาท กฟน. จึงกำหนดเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคาไว้อย่างชัดเจน สำหรับการคำนวณอัตราค่าขนส่ง อัตราภาษี และอัตราแลกเปลี่ยนที่ใช้ ดังนั้นการเสนอราคาเป็นเงินบาทไม่ได้เป็นข้อจำกัดของ กฟน. แต่ กฟน. มีข้อสังเกต ในกรณีที่ผู้ประกอบการคำนวณราคาผิดพลาด เมื่อผู้ประกอบการมีการกรอกข้อมูลขึ้นระบบ การคัดเลือกผู้ชนะจะเทียบจากราคาเงินบาทต่ำสุดเป็นหลัก โดยหน่วยงานไม่สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งอาจจะได้ผู้ชนะที่ไม่ถูกต้องจากการคำนวณราคาผิดพลาด และบริษัทจะต้องยอมรับในราคาที่เสนอนั้นนี้อาจส่งผลให้เกิดผู้ทำงานได้ นอกจากนี้ในเงื่อนไขการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจงนั้น ไม่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขตามข้อตกลงกับบุคคลภายนอก ซึ่งอาจส่งผลต่อการรับจ้างทำงาน ซึ่งเป็นธุรกิจของ กฟน. ได้ และในการจัดซื้อจัดจ้างทางธุรกิจ ของ กฟน. นั้น พัสตุนบางชนิดมีความผันผวนในเรื่องราคาสูง มีกำหนดยึตราคาค่อนข้างสั้น เช่น Copper Cathode การต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเต็มรูปแบบที่

<sup>41</sup> สัมภาษณ์ วาสุเทพ ประมงอุดมรัตน์, ผู้อำนวยการฝ่ายจัดหา การไฟฟ้านครหลวง, 25 เมษายน 2561.

กำหนดในพระราชบัญญัติอาจไม่พันกำหนดยื่นราคา และการที่ กฟน. ประกาศผลผู้ชนะและราคา ที่เสนอ ซึ่งเป็นการเปิดเผยข้อมูลในทางธุรกิจและเป็นความลับทางการค้า อาจทำให้คู่แข่งสามารถรู้ถึง แผนการดำเนินธุรกิจและต้นทุน ดังนั้น กฟน. จึงไม่สามารถใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามที่พระราชบัญญัติ กำหนดได้

กฟน. จึงมีแนวคิดในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยกำหนดให้จัดซื้อ จัดจ้างตามรูปแบบวิธีเดิม กล่าวคือแบ่งตามวงเงินและเหตุผลความจำเป็นเพื่อให้เกิดความรวดเร็วและ คล่องตัวเพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจให้มากที่สุด รวมทั้งอำนาจอนุมัติที่จะกำหนดวงเงิน ตามระเบียบเพื่อการประกอบธุรกิจเดิม และในประเด็นของข้อจำกัดในการเสนอราคาเป็นเงินบาทนั้น กฟน. มีแนวความคิดให้ผู้ประกอบการเสนอราคาทางด้านเทคนิคให้คณะกรรมการพิจารณาก่อน หาก ผู้ใดเสนอเงื่อนไขทางเทคนิคได้ถูกต้อง ก็จะได้เข้าสู่กระบวนการแข่งขันราคาต่อไป โดย กฟน. สามารถ ตรวจสอบความถูกต้องในการคำนวณราคาเป็นเงินบาทได้ นอกจากนี้ กฟน. ยังมีข้อเสนอแนะให้ กรมบัญชีกลางออกแบบระบบ e-GP เพื่อสนับสนุนการเสนอราคาจากผู้ประกอบการต่างประเทศ และให้สามารถเสนอราคาในสกุลเงินต่างประเทศได้

#### (ข) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)<sup>42</sup>

วิธีการจัดซื้อจัดจ้างของ ปตท. นั้น แต่เดิมจะมีการแยกระเบียบ ออกเป็นระเบียบสำหรับพัสดุ และระเบียบสำหรับการพาณิชย์ โดยระเบียบสำหรับการพาณิชย์นั้น จะแบ่งออกเป็นระเบียบสำหรับการพาณิชย์ของธุรกิจไฮโดรคาร์บอน เช่น ธุรกิจในการซื้อขายน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และ ระเบียบสำหรับการพาณิชย์ของธุรกิจที่ไม่ใช่ไฮโดรคาร์บอน เช่น ร้านกาแฟเมซอน ซึ่งระเบียบสำหรับการพาณิชย์ของ ปตท. นั้น จะมีรูปแบบการจัดซื้อจัดจ้างคือวิธีตกลงราคา สำหรับ งานซื้อหรือจ้างที่มีวงเงินต่ำกว่า 500,000 บาท วิธีพิเศษ สำหรับการซื้อหรือจ้างที่วงเงินเกินกว่า 500,000 บาท และมีเงื่อนไขเฉพาะ เช่น เป็นการจ้างกรณีบริษัทในเครือ และวิธีประมูล สำหรับการ ซื้อหรือจ้างที่วงเงินเกินกว่า 500,000 บาท กับผู้ประกอบการที่ได้ขึ้นทะเบียนผู้ค้าไว้กับ ปตท. เท่านั้น ซึ่งในการประกอบธุรกิจของ ปตท. สิ่งที่ ปตท. ให้ความสำคัญมากคือการรักษาความลับทางการค้า และความคล่องตัว ดังนั้นหาก ปตท. ต้องดำเนินการซื้อหรือจ้างด้วยวิธีที่กำหนดในพระราชบัญญัติ ทั้งการประกาศแผน การเปิดเผยและวิจารณ์ร่างขอบเขตของงาน จะเป็นการเปิดเผยความลับทางการค้า

<sup>42</sup> สัมภาษณ์ ทีมงานพนักงาน, บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), 7 พฤษภาคม 2561.

ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อธุรกิจ ทำให้คู่แข่งทราบถึงต้นทุน ทราบถึงแผนการดำเนินงานและอาจจะถูกบริษัทคู่แข่งออกกลยุทธ์มาตัดหน้าได้ ยิ่งไปกว่านั้นขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัตินั้น ก็เป็นการเพิ่มระยะเวลา ทำให้ไม่คล่องตัว และ ปตท. มีกำหนดที่ต้องส่งมอบพัสดุตามสัญญา หากไม่ทันกำหนดจะนำไปสู่การร้องเรียนและฟ้องร้องได้ นอกจากนี้อำนาจอนุมัตินั้น ผู้มีอำนาจสูงสุดของหน่วยงาน ปตท. สามารถอนุมัติวงเงินในทุกวิธีได้สูงสุดคือ 500,000,000 บาท และเนื่องจากผลิตภัณฑ์ไฮโดรคาร์บอนนั้น มีความผันผวนของราคาที่สูง และ ปตท. ต้องซื้อผลิตภัณฑ์ไฮโดรคาร์บอนแต่ละครั้งเป็นจำนวนเงินที่มีมูลค่าสูง เพื่อให้การประกอบธุรกิจดำเนินการได้อย่างคล่องตัว จึงสามารถอนุมัติได้โดยไม่จำกัดวงเงิน ดังนั้น ปตท. จึงไม่สามารถดำเนินการตามวงเงินที่กำหนดในพระราชบัญญัติได้

ปตท. จึงมีแนวทางแก้ไข โดยใช้วิธีจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ตามระเบียบการพาณิชย์เดิมของ ปตท. ทั้งหมด โดยไม่มีการประกาศแผน ไม่มีการเปิดเผยและวิจารณ์ร่างขอบเขตของงาน ไม่มีการประกาศผลผู้ชนะและราคา และวงเงินอนุมัติให้เป็นไปตามที่ ปตท. กำหนด

#### 4.2.5 แนวทางการแก้ไขปัญหาของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

จากแนวทางการแก้ไขปัญหาของ กฟน. และ ปตท. จะเห็นได้ว่ามี 2 แนวทางคือ

1. กำหนดวิธีจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบพัสดุเดิมของแต่ละหน่วยงาน โดยกำหนดตามวงเงินและเหตุผลความจำเป็นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน โดยเหตุผลความจำเป็นในการเลือกวิธีพิเศษนั้น ต้องสนับสนุนการประกอบธุรกิจของหน่วยงานด้วย รวมถึงอำนาจอนุมัติให้เป็นไปตามระเบียบพัสดุเดิมของหน่วยงาน โดยไม่ต้องประกาศแผน และผลผู้ชนะและราคาที่เสนอ

2. ลดข้อจำกัดจากการเสนอราคาในรูปแบบ e-bidding โดยให้ระบบสามารถรองรับคู่สัญญาต่างประเทศ และสามารถเสนอราคาเป็นสกุลเงินต่างประเทศได้ เพื่อลดการกีดกันผู้ประกอบการต่างประเทศ และในการจัดซื้อจัดจ้างวิธีเฉพาะเจาะจงนั้น ควรมีการกำหนดกรณีสำหรับงานที่เป็นไปตามข้อตกลงกับบุคคลภายนอกเพื่อสนับสนุนการทำธุรกิจของหน่วยงาน

เมื่อได้ทำการพิจารณาแล้วเห็นว่า กฟผ. มีข้อขัดข้องหลายประการในการใช้รูปแบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธี e-bidding วิธีคัดเลือก และวิธีเฉพาะเจาะจง ทั้งในส่วนวิธีปฏิบัติ วงเงินอนุมัติ และคณะกรรมการ ซึ่งล้วนแต่ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานต่อ กฟผ. และยังเป็นข้อจำกัดต่อผู้ประกอบการต่างประเทศ ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในด้านเทคโนโลยีสมัยใหม่ และเป็นผู้ประกอบการสำหรับพัสตุนั้นโดยตรง นอกจากนี้การดำเนินการผ่านนายหน้าในประเทศไทย ผู้ประกอบการต่างประเทศก็จะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม หรือในบางครั่งนายหน้าในประเทศไทยเป็นผู้เสนอราคาแทนโดยมีการคิดราคาเพิ่มเติม สุดท้ายค่าใช้จ่ายดังกล่าวก็จะกลายมาเป็นต้นทุนของ กฟผ. ดังนั้นการแก้ไขในด้านการปรับปรุงระบบอาจจะยังไม่เพียงพอ แนวทางการแก้ไขปัญหาของ กฟผ. นั้นควรที่จะกำหนดวิธีจัดซื้อจัดจ้างตามเดิมคือกำหนดตามวงเงินและเหตุผล ตามระเบียบพัสตุนั้นของ กฟผ. ไม่ต้องดำเนินการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยให้ใช้เป็นกรณียื่นข้อเสนอแทน และเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ในเรื่องความลับทางการค้า ซึ่งจะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการประกอบธุรกิจ LNG ของ กฟผ. ในอนาคต จึงควรกำหนดลักษณะงานให้ชัดเจนว่างานลักษณะใดที่ควรต้องประกาศแผน ประกาศเปิดเผยและวิจารณ์ร่างขอบเขตของงาน ประกาศผลผู้ชนะและราคาที่เสนอ โดยไม่จำเป็นต้องประกาศทุกการจัดซื้อจัดจ้าง และการกำหนดวงเงินอนุมัตินั้นให้พิจารณาจากลักษณะของธุรกิจ โดยอาจจะอิงจากระเบียบเดิมและกำหนดแยกเฉพาะวงเงินสำหรับการซื้อ LNG ให้มีวงเงินที่สูงกว่าเหมือนที่เคยกำหนดไว้สำหรับการซื้อน้ำมันเตา แต่อาจจะต้องจำกัดวงเงินให้เหมาะสม

#### 4.3 การทำสัญญา

##### 4.3.1 แนวทางการปฏิบัติตามเดิมของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

โดยหลักการกำหนดให้ทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือเป็นภาษาไทย แต่ในกรณีจำเป็นจะทำได้เป็นภาษาอังกฤษก็ได้ นอกจากนี้การซื้อหรือการจ้างโดยปกติให้ทำเป็นสัญญาตามแบบที่ กฟผ. กำหนด<sup>43</sup> แต่จะทำข้อตกลงเป็นหนังสือไว้ต่อกันก็ได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การซื้อหรือการจ้างภายในประเทศที่คู่สัญญาสามารถส่งมอบพัสตุนั้นหรือคู่สัญญาสามารถส่งมอบงานได้ภายใน 90 วันนับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันที่ได้รับข้อตกลงเป็นหนังสือ

<sup>43</sup> ข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการพัสตุนั้น พ.ศ. 2546 ข้อ 31

- (2) การซื้อโดยวิธีพิเศษ ที่เป็นงานจำเป็นเร่งด่วน
- (3) การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษ
- (4) การซื้อจากต่างประเทศหรือการจ้างคู่สัญญาในต่างประเทศที่มี

ราคาครั้งละไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือเทียบเท่า หรือการซื้อจากต่างประเทศ หรือการจ้างคู่สัญญาในต่างประเทศซึ่งสามารถส่งมอบพัสดุหรืองานจ้างได้ที่ท่าเรือต่างประเทศภายใน 150 วัน นับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันที่ได้รับชำระเงินหรือเลตเตอร์ออฟเครดิต หรือภายใน 180 วันนับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันที่ได้รับข้อตกลงเป็นหนังสือ สำหรับการซื้อที่มีราคาครั้งละไม่เกิน 200,000 บาท ซึ่งคู่สัญญาสามารถส่งมอบพัสดุได้ครบถ้วนภายในวันทำการถัดจากวันที่สั่งซื้อหรือในกรณีการซื้อหรือการจ้างที่มีราคาครั้งละไม่เกิน 100,000 บาท จะไม่ทำข้อตกลงเป็นหนังสือไว้ต่อกันก็ได้

สำหรับการจ้างที่ปรึกษา โดยปกติให้ทำเป็นสัญญาจ้างที่ปรึกษา แต่จะทำข้อตกลงเป็นหนังสือไว้ต่อกันก็ได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) การจ้างที่ปรึกษาที่มีค่าจ้างไม่เกิน 1,000,000 บาท
- (2) การจ้างที่ปรึกษาที่เป็นส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการศึกษา
- (3) ผู้มีอำนาจอนุมัติการจ้างที่ปรึกษาเห็นสมควร

ระเบียบ กพผ. ได้กำหนดให้ การทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือต้องมีเงื่อนไขอย่างน้อยดังต่อไปนี้

- (1) เงื่อนไขการเรียกค่าเสียหายจากคู่สัญญาในกรณีไม่ปฏิบัติตามสัญญา<sup>44</sup>
- (2) เงื่อนไขการปรับเป็นรายวัน ในกรณีส่งมอบพัสดุหรืองานล่าช้ากว่ากำหนดในอัตราระหว่างร้อยละ 0.01-0.20 ของราคาทั้งหมดตามสัญญา หรือราคาของพัสดุหรือรายการจ้างแต่ละรายการ ถ้าในสัญญาได้แยกรายการนั้น ๆ ไว้ และจะกำหนดจำนวนเงินค่าปรับสูงสุดไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่กำหนดไว้จำนวนเงินค่าปรับสูงสุดต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของราคาดังกล่าว ถ้าในสัญญาได้แยกรายการพัสดุหรือรายการจ้างไว้ พักหรือการจ้างแต่ละรายการ

<sup>44</sup> ข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 32 (1)

ซึ่งต้องใช้ควบคู่กัน หรือเป็นส่วนประกอบอันจำเป็นซึ่งกันและกัน ถ้าขาดส่วนประกอบส่วนใดส่วนหนึ่งไปแล้ว จะไม่สามารถใช้การได้โดยสมบูรณ์ ให้กำหนดเงื่อนไขปรับดังกล่าวโดยถือเป็นรายการเดียวกัน ในกรณีการซื้อที่คิดราคารวมทั้งค่าติดตั้งและหรือทดลอง ให้คำนวณค่าปรับจากราคาพัสดุซึ่งรวมค่าติดตั้งและหรือทดลองด้วย<sup>45</sup>

สำหรับการซื้อหรือจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษที่มีราคาครั้งละไม่เกิน 2,000,000 บาท สามารถสั่งยกเว้นเงื่อนไขการเรียกค่าเสียหายหรือค่าปรับกรณีส่งมอบล่าช้า<sup>46</sup> และในกรณีการจ้างที่ปรึกษาจะกำหนดให้มีเงื่อนไขการปรับในกรณีมีการส่งมอบงานล่าช้าหรือเงื่อนไขการประกันผลงานหรือไม่ก็ได้ โดยต้องระบุไว้ในสัญญา<sup>47</sup>

(3) เงื่อนไขให้คู่สัญญาจัดให้มีการวางหลักประกันสัญญา หลักประกันสัญญา<sup>48</sup> หมายความว่า หลักประกันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ที่คู่สัญญาให้ กฟผ. ไว้ เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติตามสัญญาที่ตนได้เสนอหรือสนองรับได้ หรือเพื่อเป็นหลักประกันตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในสัญญา

(ก) เงินสด

(ข) ดราฟท์ เช็คที่ธนาคารรับรอง (CERTIFIED CHEQUE) หรือเช็คที่ธนาคารเป็นผู้สั่งจ่าย (CASHIER CHEQUE) ซึ่งเป็นดราฟท์หรือเช็คลงวันที่ที่ยื่นต่อ กฟผ. หรือก่อนวันนั้นไม่เกิน 15 วัน

(ค) พันธบัตรรัฐบาลไทย พันธบัตร กฟผ. หรือพันธบัตรที่กระทรวงการคลังค้ำประกันเงินต้นและดอกเบี้ยซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของคู่สัญญาโดยชอบด้วยกฎหมาย

(ง) หนังสือค้ำประกันของธนาคารหรือสถาบันการเงินที่ กฟผ. เชื่อถือซึ่งจะต้องมีเงื่อนไขระบุให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินร่วมกันรับผิดชอบร่วมกันกับลูกหนี้ในหน้าที่ค้ำประกันโดยมิต้องให้ กฟผ. เรียกร้องจากคู่สัญญาก่อน และธนาคารหรือสถาบันการเงินยังคงผูกพันในความรับผิดชอบนั้น แม้ว่า กฟผ. จะได้ผ่อนเวลาชำระหนี้หรือผ่อนผันการปฏิบัติตามสัญญาให้แก่คู่สัญญา

<sup>45</sup> ข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 32 (2)

<sup>46</sup> ระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 26 ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 60

<sup>47</sup> ระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 26 ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 85

<sup>48</sup> ระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 26 ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 4

โดยมีจำต้องได้รับความยินยอมจากธนาคารหรือสถาบันการเงินผู้ค้าประกัน โดยหนังสือ  
 ค้าประกันจะต้องมีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าระยะเวลาที่คู่สัญญาต้องปฏิบัติหรือผูกพันรับผิดชอบตามสัญญา

ในทางปฏิบัตินั้น กฟผ. จะให้คู่สัญญาวางหนังสือค้าประกันของ  
 ธนาคารหรือสถาบันการเงินในประเทศไทย หรือถ้าเป็นธนาคารหรือสถาบันการเงินต่างประเทศ  
 จะต้องให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินในประเทศไทยเป็นผู้รับรอง กฟผ. ถึงจะสามารถรับหลักประกัน  
 สัญญาดังกล่าวได้<sup>49</sup>

คู่สัญญาต้องวางหลักประกันสัญญาในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 5  
 ของราคาตามสัญญา เว้นแต่

(ก) การทำสัญญาซื้อที่มีระยะเวลาผูกพันตามสัญญาเกิน 1 ปี  
 โดยกำหนดให้ส่งมอบพัสดุเป็นงวดและพัสดุนั้นไม่ต้องมีการประกันเพื่อความชำรุดบกพร่อง  
 จะกำหนดให้คู่สัญญาวางหลักประกันสัญญาในอัตราดังกล่าวของราคาพัสดุที่จะส่งมอบในแต่ละปีก็ได้

(ข) การซื้อหรือการจ้างที่มีราคาครั้งละไม่เกิน 500,000 บาท

(ค) การซื้อรถยนต์หรือรถจักรยานยนต์สำหรับผู้ปฏิบัติงาน  
 เช่าซื้อ

(ง) การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษ

(จ) กรณีคู่สัญญาได้ส่งมอบพัสดุหรืองานจ้างบางส่วนแล้ว

(ฉ) การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษที่มีราคาครั้งละ  
 ไม่เกิน 2,000,000 บาท หากมีเหตุพิเศษที่ผู้ว่าการเห็นว่าไม่จำเป็น ก็ให้กระทำได้

(ช) การซื้อจากต่างประเทศหรือการจ้างคู่สัญญาใน  
 ต่างประเทศที่มีราคาครั้งละไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือเทียบเท่า แต่ในกรณีที่เกิน 100,000  
 ดอลลาร์สหรัฐหรือเทียบเท่า แต่ไม่เกิน 200,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือเทียบเท่าและมีเหตุพิเศษที่  
 ผู้ว่าการเห็นว่าไม่จำเป็นต้องกำหนดเงื่อนไขตามข้อนี้ ก็ให้กระทำได้<sup>50</sup> ทั้งนี้หากเป็นพัสดุหรืองานจ้างที่

<sup>49</sup> สัมภาษณ์ ทวีวรรณ ตานวิไล, ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายพัสดุและจัดหาต่างประเทศ-สายปฏิบัติการ  
 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 7 กุมภาพันธ์ 2561.

<sup>50</sup> ข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 32 (3)



ไม่ต้องมีการประกันเพื่อความชำรุดบกพร่อง หรือในกรณีพัสดุหรืองานจ้างส่วนที่เหลือไม่จำเป็นต้องใช้ ประกอบกันกับพัสดุหรืองานจ้างที่ได้ส่งมอบแล้ว จะกำหนดให้คู่สัญญาจัดให้มีการวางหลักประกัน สัญญาในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของราคาสัญญาส่วนที่เหลือก็ได้ แต่จะต้องระบุไว้เป็นเงื่อนไขใน เอกสารสอบราคา เอกสารประกวดราคา หรือเอกสารการจัดหาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์และใน สัญญาด้วย

ทั้งนี้การซื้อจากต่างประเทศหรือการจ้างผู้รับจ้างต่างประเทศที่มีราคา ครั้งละเกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือเทียบเท่า แต่ไม่เกิน 200,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือเทียบเท่า ให้ผู้มีอำนาจอนุมัติซื้อหรือจ้าง พิจารณายกเว้นเงื่อนไข เรียกค่าเสียหาย ค่าปรับกรณีส่งมอบล่าช้า และหรือการวางหลักประกันสัญญาได้<sup>51</sup>

เนื่องจาก กฟผ. เคยประสบปัญหาที่คู่สัญญาต่างประเทศไม่ยินยอมที่จะวาง หลักประกันสัญญา และพัสดุหรืองานจ้างนั้นมีความจำเป็นต่อ กฟผ. จึงได้มีการกำหนดเหตุในการขอยกเว้นการวางหลักประกันสัญญาได้ หากผู้มีอำนาจเห็นชอบ โดยมีการตั้งเพดานวงเงินไว้ที่ไม่เกิน 200,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือเทียบเท่า หากเกินกว่านี้ต้องวางหลักประกันสัญญาในทุกกรณี

#### 4.3.2 เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ ภาครัฐ พ.ศ. 2560

หน่วยงานของรัฐต้องทำสัญญาตามแบบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด โดยความเห็นชอบของสำนักงานอัยการสูงสุดและประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย<sup>52</sup> หากสัญญาใด ไม่เป็นไปตามแบบสัญญาแต่มีสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้และไม่ทำให้หน่วยงานของรัฐเสียเปรียบก็ สามารถกระทำได้<sup>53</sup> หรือในกรณีที่จำเป็นต้องร่างสัญญาขึ้นใหม่ให้ส่งร่างสัญญานั้นให้สำนักงานอัยการ สูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้ทำสัญญาตามแบบหรือไม่ได้ ส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณา ให้ส่งให้สำนักงานอัยการสูงสุดเห็นชอบภายหลังได้<sup>54</sup> แต่ถ้าสำนักงานอัยการสูงสุดเห็นชอบแต่ให้แก้ไขสัญญา ถ้าหน่วยงานของรัฐไม่แก้ไข หรือคู่สัญญา

<sup>51</sup> ระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 26 ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 61

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 73 วรรคหนึ่ง

<sup>53</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 73 วรรคสอง

<sup>54</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 73 วรรคสาม

ไม่ตกลงหรือยินยอมแก้ไขตามความเห็น หากข้อสัญญาที่ไม่แก้ไขเป็นส่วนที่เป็นสาระสำคัญหรือเป็นกรณีผิดพลาดอย่างร้ายแรงให้ถือว่าสัญญาเป็นโมฆะ<sup>55</sup> และในกรณีจำเป็นต้องทำสัญญาเป็นภาษาต่างประเทศ ให้ทำเป็นภาษาอังกฤษและต้องจัดทำข้อสรุปสาระสำคัญของสัญญาเป็นภาษาไทยตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่การทำสัญญาเป็นภาษาต่างประเทศตามแบบสัญญาที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด<sup>56</sup>

ทั้งนี้หน่วยงานของรัฐอาจจัดทำข้อตกลงเป็นหนังสือโดยไม่ทำตามแบบสัญญาก็ได้ เฉพาะในกรณี ดังต่อไปนี้

1. การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีคัดเลือกตามมาตรา 56 (1) (ค)<sup>57</sup> หรือการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจงตามมาตรา 56 (2) (ข)<sup>58</sup> (ง)<sup>59</sup> หรือ (ฉ)<sup>60</sup> หรือการจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีเฉพาะเจาะจงตามมาตรา 70 (3) (ข)<sup>61</sup>

2. การจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานของรัฐ

<sup>55</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 73 วรรคห้า

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 93 วรรคสี่

<sup>57</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 56 (1) (ค) การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องใช้พัสดุนั้นอันเนื่องมาจากเกิดเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้ ซึ่งหากใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปจะทำให้ไม่ทันต่อความต้องการใช้พัสดุ ให้ใช้วิธีคัดเลือก

<sup>58</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 56 (2) (ข) การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ กรณีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่มีการผลิต จำหน่าย ก่อสร้าง หรือให้บริการทั่วไป และมีวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างครั้งหนึ่งไม่เกินวงเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจง

<sup>59</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 56 (2) (ง) การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ กรณีมีความจำเป็นต้องใช้พัสดุนั้นโดยฉุกเฉิน เนื่องจากเกิดอุบัติเหตุหรือภัยธรรมชาติหรือเกิดโรคติดต่ออันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ และการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปหรือวิธีคัดเลือก อาจก่อให้เกิดความล่าช้าและอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจง

<sup>60</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 56 (2) (ฉ) การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ กรณีเป็นพัสดุที่จะขายทอดตลาดโดยหน่วยงานของรัฐ องค์กรระหว่างประเทศ หรือหน่วยงานของต่างประเทศ ให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจง

<sup>61</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 70 (3) (ข) งานจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีเฉพาะเจาะจง ให้กระทำได้ในกรณีงานจ้างที่มีวงเงินค่าจ้างครั้งหนึ่งไม่เกินวงเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

3. กรณีที่คู่สัญญาสามารถส่งมอบพัสดุได้ครบถ้วนภายใน 5 วันทำการ นับตั้งแต่วันถัดจากวันทำข้อตกลงเป็นหนังสือ

4. การเช่าซึ่งผู้เช่าไม่ต้องเสียเงินอื่นใดนอกจากค่าเช่า

5. กรณีอื่นตามที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่การจัดซื้อจัดจ้างมีวงเงินเล็กน้อยไม่เกิน 100,000 บาท จะไม่ทำข้อตกลงเป็นหนังสือไว้ต่อกันก็ได้ แต่ต้องมีหลักฐานในการจัดซื้อจัดจ้างนั้นการทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ

พระราชบัญญัติได้มีการกำหนดเงื่อนไขที่ต้องระบุในสัญญา ดังนี้

เงื่อนไขค่าปรับ นอกจากการจ้างที่ปรึกษาให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวัน ในอัตราตายตัวระหว่างร้อยละ 0.01-0.20 ของราคาพัสดุที่ยังไม่ได้รับมอบ เว้นแต่การจ้าง ซึ่งต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกัน ให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันเป็นจำนวนเงินตายตัว ในอัตราร้อยละ 0.01-0.10 ของราคางานจ้างนั้น แต่จะต้องไม่ต่ำกว่าวันละ 100 บาท สำหรับงานก่อสร้างสาธารณูปโภค ที่มีผลกระทบต่อสาธารณชน ให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันในอัตราร้อยละ 0.25 ของราคางานจ้างนั้น แต่อาจจะกำหนดขั้นสูงสุดของการปรับก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

ในการทำสัญญาจ้างที่ปรึกษา หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่า ถ้าไม่กำหนดค่าปรับไว้ในสัญญาจะเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ให้หน่วยงานของรัฐผู้จัดทำสัญญากำหนดค่าปรับไว้ในสัญญาเป็นรายวันในอัตราหรือจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ 0.01-0.10 ของราคางานจ้างนั้น

หลักประกันสัญญา ให้กำหนดมูลค่าเป็นจำนวนเต็มในอัตราร้อยละ 5 ของวงเงินงบประมาณหรือราคาพัสดุที่จัดซื้อจัดจ้างครั้งนั้น แล้วแต่กรณี เว้นแต่การจัดซื้อจัดจ้างที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่ามีสำคัญเป็นพิเศษ จะกำหนดอัตราสูงกว่าร้อยละ 5 แต่ไม่เกินร้อยละ 10 ก็ได้ในการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างที่มีระยะเวลาผูกพันตามสัญญาเกินหนึ่งปี และพัสดุนั้นไม่ต้องการประกันเพื่อความชำรุดบกพร่อง เช่น พัสดุใช้สิ้นเปลือง ให้กำหนดหลักประกันในอัตราร้อยละ 5 ของราคาพัสดุที่ส่งมอบในแต่ละปีของสัญญา โดยให้ถือว่าหลักประกันนี้เป็นการค้ำประกันตลอดอายุ

สัญญาและหากในปีต่อไปราคาพัสดุที่ส่งมอบแตกต่างไปจากราคาในรอบปีก่อนให้ปรับปรุงหลักประกันตามอัตราส่วนที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นก่อนครบรอบปี ในกรณีที่หลักประกันต้องปรับปรุงในทางที่เพิ่มขึ้นและคู่สัญญาไม่นำหลักประกันมาเพิ่มให้ครบจำนวนภายใน 15 วันก่อนการส่งมอบพัสดุงวดสุดท้ายของปีนั้น ให้หน่วยงานของรัฐหักเงินค่าพัสดุงวดสุดท้ายของปีนั้นที่หน่วยงานของรัฐจะต้องจ่ายให้เป็นหลักประกันในส่วนที่เพิ่มขึ้น

การจ้างที่ปรึกษาจากหน่วยงานของรัฐที่แบ่งการชำระเงินออกเป็นงวดให้ผู้ว่าจ้างหักเงินที่จะจ่ายแต่ละครั้งในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 แต่ไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินค่าจ้างเพื่อเป็นการประกันผลงาน หรือจะให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นที่ปรึกษาใช้หนังสือค้ำประกันของธนาคารหรือหนังสือค้ำประกันอิเล็กทรอนิกส์ของธนาคารภายในประเทศที่มีอายุการค้ำประกันตามที่ผู้ว่าจ้างจะกำหนดมาวางค้ำประกันแทนเงินที่หักไว้ก็ได้ ทั้งนี้ให้กำหนดเป็นเงื่อนไขในสัญญาด้วย และให้ใช้หลักประกันอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้<sup>62</sup>

- (1) เงินสด
- (2) เช็คหรือตราพท์ที่ธนาคารเซ็นสั่งจ่าย ซึ่งเป็นเช็คหรือตราพท์ลงวันที่ที่ใช้เช็คหรือตราพท์นั้นชำระต่อเจ้าหน้าที่ หรือก่อนวันนั้นไม่เกิน 3 วันทำการ
- (3) หนังสือค้ำประกันของธนาคารภายในประเทศตามตัวอย่างที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดโดยอาจเป็นหนังสือค้ำประกันอิเล็กทรอนิกส์ตามวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนดก็ได้
- (4) หนังสือค้ำประกันของบริษัทเงินทุนหรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการเงินทุนเพื่อการพาณิชย์และประกอบธุรกิจค้ำประกันตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย ตามรายชื่อบริษัทเงินทุนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยแจ้งเวียนให้ทราบ โดยอนุโลม ให้ใช้ตามตัวอย่างหนังสือค้ำประกันของธนาคารที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด
- (5) พันธบัตรรัฐบาลไทย

กรณีเป็นการยื่นข้อเสนอจากต่างประเทศ สำหรับการประกวดราคานานาชาติให้ใช้หนังสือค้ำประกันของธนาคารในต่างประเทศที่มีหลักฐานดี และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเชื่อถือ เป็นหลักประกันสัญญาได้อีกประเภทหนึ่ง

<sup>62</sup> ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 170

### 4.3.3 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

การทำสัญญาตามแบบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด โดยความเห็นชอบของสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งสามารถทำสัญญาแตกต่างได้ถ้ามีสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในแบบสัญญา และไม่ทำให้เสียเปรียบหรือสร้างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนนั้น อาจเป็นข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาและการประกอบธุรกิจ ในการตีความ หรือการขอความเห็นชอบ รวมทั้งการขอแก้ไขสัญญากับคู่สัญญาตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด เนื่องจากแต่เดิมนั้น กฟผ. เป็นผู้ทำแบบสัญญา เว้นแต่เป็นแบบสัญญาที่ กฟผ. ไม่เคยมีมาก่อนจึงจะส่งให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาอนุมัติ เช่น สัญญาการซื้อถ่านหิน หรือสัญญาการซื้อ LNG ดังนั้น การกำหนดเงื่อนไขการทำสัญญาตามแบบและวิธีปฏิบัติที่ให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณานั้น จะมีผลกระทบต่อการเจรจาต่อรองทางธุรกิจหรือเงื่อนไขที่ได้มาซึ่งแหล่งเงินกู้ สำหรับกรณีดังต่อไปนี้<sup>63</sup>

1. งานซื้อหรือจ้างต่างประเทศที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการซื้อหรือจ้างจากบริษัทต่างประเทศ ที่ กฟผ. มีความจำเป็นต้องซื้อหรือจ้างด้วย โดยผู้ประกอบการจะมีเงื่อนไขสัญญามาตรฐาน จึงจำเป็นต้องใช้เงื่อนไขสัญญาตามที่มีผู้ประกอบการเจรจามา
2. งานซื้อหรือจ้าง แรงต่วนหากล่าช้าจะเสียหายแก่งาน
3. งานซื้อหรือจ้างซ่อมอุปกรณ์ อะไหล่โรงไฟฟ้าที่มีเทคนิคเฉพาะ มีผู้ผลิตรายเดียว (OEM) จึงจำเป็นต้องซื้ออะไหล่โดยตรงจากผู้ผลิตรายนั้น การเจรจาต่อรองเงื่อนไขทางการค้าและทางเทคนิคเป็นไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานแต่บางเงื่อนไขอาจจะต้องพิจารณาในลักษณะได้ประโยชน์ร่วมกันทุกฝ่าย เนื่องจากจำเป็นต้องใช้งานอุปกรณ์หรืออะไหล่จากผู้ผลิตรายเดียวนั้น
4. งานซื้อหรือจ้าง ที่มีผู้ผลิตหรือผู้รับจ้างรายเดียวหรือน้อยราย

<sup>63</sup> สัมภาษณ์ ทวีวรรณ ตานวิไล, ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายพัสดุและจัดหาต่างประเทศ-สายปฏิบัติการ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 7 กุมภาพันธ์ 2561.

ทั้งนี้ในกรณีที่ กฟผ. ได้มีการเสนอสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณา และถ้ามีความเห็นเพิ่มเติม กฟผ. จะแก้ไขหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของ กฟผ. โดยพิจารณาถึงความจำเป็นและเหมาะสม สำนักงานอัยการสูงสุดจะให้เพียงแนวทางและข้อควรระวังที่อาจเกิดขึ้นจากสัญญาดังนั้น แต่ในพระราชบัญญัติได้กำหนดไว้ว่า หาก กฟผ. ไม่ได้ทำสัญญาตามแบบหรือไม่ได้ส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณา แต่ต่อมาภายหลังถ้าสำนักงานอัยการสูงสุดเห็นชอบแต่ให้แก้ไขสัญญา ถ้าคู่สัญญาไม่ตกลงหรือยินยอมแก้ไขตามความเห็น ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญหรือเป็นกรณีผิดพลาดอย่างร้ายแรงให้ถือว่าสัญญาเป็นโมฆะ ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติเดิมของ กฟผ. จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อ กฟผ. ในการประกอบธุรกิจ คู่สัญญาอาจจะเรียกร้องค่าเสียหายจาก กฟผ. จากเหตุดังกล่าวได้ ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของ กฟผ.

พระราชบัญญัติกำหนดเงื่อนไขการทำข้อตกลงเป็นหนังสือไว้จำกัดกว่าเงื่อนไขของ กฟผ. เช่น กฟผ. สามารถทำข้อตกลงเป็นหนังสือได้ในกรณีการซื้อหรือการจ้างภายในประเทศที่คู่สัญญาสามารถส่งมอบพัสดุหรือคู่สัญญาสามารถส่งมอบงานได้ภายใน 90 วัน นับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันที่ได้รับข้อตกลงเป็นหนังสือ แต่ในพระราชบัญญัติกำหนดให้ทำข้อตกลงเป็นหนังสือได้ในกรณีที่คู่สัญญาสามารถส่งมอบพัสดุได้ครบถ้วนภายใน 5 วันทำการนับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันที่ทำข้อตกลงเป็นหนังสือ และเนื่องจากกระบวนการทำสัญญามีขั้นตอนและเอกสารที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก การกำหนดเงื่อนไขการทำข้อตกลงเป็นหนังสือไว้อย่างจำกัดจะทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานของ กฟผ.

นอกจากนี้แม้ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จะมีได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าในการทำสัญญาต้องมีหลักประกันสัญญา แต่ก่อนมานั้นได้ว่าจะต้องเป็นเช่นนั้น<sup>64</sup> ดังนั้นในกรณีที่ กฟผ. ต้องทำสัญญาคู่สัญญาทั้งหมดจะต้องวางหลักประกันสัญญา โดยไม่มีข้อยกเว้น ซึ่งระเบียบของ กฟผ. มีข้อยกเว้นให้การซื้อจากต่างประเทศหรือการจ้างคู่สัญญาในต่างประเทศที่มีราคาครั้งละไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือเทียบเท่าไม่ต้องวางหลักประกันสัญญา หรือในกรณีที่เกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือเทียบเท่าแต่

<sup>64</sup> ชาญชัย แสงวงศ์, กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ, หน้า 265.

ไม่เกิน 200,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือเทียบเท่า สามารถขอยกเว้นไม่วางหลักประกันสัญญาได้<sup>65</sup> ซึ่งการออกแบบเงื่อนไขดังกล่าวนี้เป็นไปตามลักษณะธุรกิจของ กฟผ.

#### 4.3.4 การแก้ไขปัญหาของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอื่น

##### (ก) การไฟฟ้านครหลวง<sup>66</sup>

ระเบียบพัสดุของ กฟผ. กำหนดให้การทำสัญญาของ กฟผ. นั้น ต้องทำสัญญาตามแบบที่ กฟผ. กำหนด เนื่องจากงานซื้อหรือจ้างซ่อมอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ กฟผ. นั้น มีลักษณะเฉพาะและเป็นไปในเชิงธุรกิจ ต้องมีความคล่องตัว ดังนั้นหากต้องทำตามแบบของคณะกรรมการนโยบาย ในกรณีที่ต้องการเพิ่มหรือปรับปรุงแบบสัญญาจะต้องรอผลการพิจารณาและการประกาศจากคณะกรรมการนโยบายซึ่งใช้เวลานาน และเนื่องจากในขณะนี้คณะกรรมการนโยบายได้ประกาศแบบสัญญาทั้งหมด 14 ฉบับ ซึ่งยังไม่มีแบบสัญญาใดที่เข้าข่ายลักษณะงานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรงของ กฟผ. ดังนั้น กฟผ. จึงยังคงดำเนินการทำสัญญาตามแบบสัญญาของ กฟผ. แต่ในเรื่องของหลักประกันสัญญานั้น เนื่องจาก กฟผ. ไม่พบปัญหาในการวางหลักประกันสัญญา จึงสามารถดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติกำหนดได้

จะเห็นได้ว่าการทำสัญญาตามแบบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดโดยความเห็นชอบของสำนักงานอัยการสูงสุดนั้น กฟผ. ไม่สามารถกระทำได้ กฟผ. เห็นควรที่จะเป็นผู้กำหนดแบบสัญญาเอง เพื่อความคล่องตัว และเพื่อปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาให้เหมาะสมกับสถานการณ์ แต่ทั้งนี้การทำแบบสัญญาของ กฟผ. นั้น อาจนำเงื่อนไขการวางหลักประกันสัญญาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมาใช้ประกอบได้

##### (ข) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)<sup>67</sup>

ปตท. เป็นผู้กำหนดแบบสัญญาเองมาโดยตลอด โดยไม่จำเป็นต้องเสนอสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณา ซึ่งในการทำสัญญานั้นมีข้อยกเว้นให้ไม่ต้องทำตามแบบสัญญาของ ปตท. ในกรณีที่ธุรกิจนั้นมีสัญญาเป็นการเฉพาะ เช่น สัญญาประกันภัย แต่ต้องได้รับการอนุมัติ

<sup>65</sup> ข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 32 (3)

<sup>66</sup> สัมภาษณ์ วาสุเทพ ประมงอุดมรัตน์, ผู้อำนวยการฝ่ายจัดหา การไฟฟ้านครหลวง, 25 เมษายน 2561.

<sup>67</sup> สัมภาษณ์ ทีมงานพนักงาน, บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), 7 พฤษภาคม 2561.

จากผู้มีอำนาจ ดังนั้น หาก ปตท. ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ในกรณีที่ต้องทำสัญญาแต่มีเงื่อนไขสัญญาที่ไม่สามารถทำตามแบบสัญญาได้ ก็ต้องส่งให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณา จะทำให้เกิดความล่าช้า ไม่คล่องตัว หรือหากดำเนินการไปก่อนแต่ไม่แก้ไขตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด สัญญานั้นก็อาจจะเป็นโมฆะ ปตท. ก็อาจจะถูกคู่สัญญาเรียกร้องค่าเสียหายได้

นอกจากนี้ในการทำข้อตกลงเป็นหนังสือในพระราชบัญญัติ กำหนดไว้สำหรับงานที่วงเงินไม่เกิน 500,000 บาท แต่ ปตท. สามารถกระทำได้สำหรับงานที่วงเงินไม่เกิน 5,000,000 บาท หากเกินกว่าที่กำหนด ปตท. ให้ทำเป็นสัญญาในทุกกรณี และ ปตท. มีข้อยกเว้นบางประการที่ไม่ต้องวางหลักประกันสัญญา เช่น กรณีปกติของธุรกิจไม่มีการวางหลักประกัน ดังนั้น หากต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอาจเป็นข้อจำกัดที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามได้

แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ปตท. จึงเห็นควรที่จะดำเนินการตามระเบียบการพาณิชย์เดิมของ ปตท. โดย ปตท. จะเป็นผู้กำหนดแบบสัญญาโดยไม่ต้องให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาเห็นชอบ โดยข้อกำหนดและข้อยกเว้นในการทำสัญญารวมถึงเงื่อนไขการทำข้อตกลงเป็นหนังสือก็จะคงไว้ตามเดิม

#### 4.3.5 แนวทางการแก้ไขปัญหาของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

จากการพิจารณาจะเห็นได้ว่าทั้ง 2 หน่วยงานนั้น ไม่สามารถดำเนินการทำสัญญาตามแบบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดได้ เนื่องจากลักษณะงานนั้นเป็นงานที่มีความเฉพาะและในบางครั้งจำเป็นต้องซื้อหรือจ้างโดยตรงกับผู้ผลิตหรือผู้รับจ้างเพียงรายเดียว ทำให้จำเป็นต้องยอมรับเงื่อนไขที่เจรจามา นอกจากนี้หากหน่วยงานเห็นว่าเงื่อนไขสัญญานั้นอาจทำให้เกิดความเสียหายเปรียบหน่วยงานก็จะดำเนินการเสนอให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณา ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันกับ พระราชบัญญัติ ดังนั้นหน่วยงานทั้งสองจึงเห็นพ้องต้องกันว่า ควรทำสัญญาตามแบบที่หน่วยงานเป็นผู้กำหนดขึ้นเอง แต่ในส่วนของเงื่อนไขการวางหลักประกันสัญญาจะเห็นได้ว่ามี 2 แนวทาง โดย กฟผ. สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขวางหลักประกันสัญญาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติได้ แต่ ปตท. จะปฏิบัติตามระเบียบเดิม

ดังนั้นแนวทางแก้ไขปัญหาของ กฟผ. จึงควรดำเนินการตามแบบสัญญาที่ กฟผ. เป็นผู้กำหนดเองเช่นกัน แต่เนื่องจากเงื่อนไขการวางหลักประกันสัญญาตามพระราชบัญญัติก็



เป็นอุปสรรคต่อ กฟผ. สำหรับธุรกิจ LNG ในอนาคต ซึ่งเป็นธุรกิจที่ไม่มีการวางหลักประกันสัญญา ซึ่งเป็นปัญหาเดียวกันกับ ปตท. และเป็นอุปสรรคต่อคู่สัญญาต่างประเทศ ดังนั้น กฟผ. จึงควรกำหนดเงื่อนไขในการวางหลักประกันสัญญาตามระเบียบพัสตุดเดิมของ กฟผ. แต่อาจจะมีการเพิ่มข้อยกเว้นสำหรับ กรณีปกติของธุรกิจที่ไม่มีการวางหลักประกัน ซึ่งไปเป็นตามระเบียบของ ปตท.

#### 4.4 การอุทธรณ์ผลการจัดซื้อจัดจ้าง

##### 4.4.1 แนวทางการปฏิบัติตามเดิมของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

การจัดซื้อจัดจ้างวิธีสอบราคา ประกวดราคา และ การจ้างที่ปรึกษา ของ กฟผ. นั้น จะให้ผู้เสนอราคาสามารถอุทธรณ์ได้ เฉพาะในกรณีที่ผู้อุทธรณ์เป็นผู้เสนอราคาที่ถูกตัดออกจากการเป็นผู้เสนอราคาเนื่องจากเป็นผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกันหรือมีผู้เสนอราคารายใดกระทำการอันเป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม โดยผู้เสนอราคาต้องอุทธรณ์ภายในสามวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งต่อผู้มีอำนาจอนุมัติ พร้อมทั้งแสดงเหตุผลของการอุทธรณ์และเอกสารที่เกี่ยวข้อง เมื่อผู้มีอำนาจอนุมัติได้พิจารณาเรื่องอุทธรณ์เสร็จแล้วให้แจ้งผลการอุทธรณ์ให้ผู้เกี่ยวข้องคือ ผู้ยื่นอุทธรณ์ คณะกรรมการพิจารณาผลการสอบราคา คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา คณะกรรมการจัดหาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือคณะกรรมการจ้างที่ปรึกษา โดยวิธีคัดเลือก ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำคัดค้านของผู้อุทธรณ์และเห็นว่าการยกเลิกจะเป็นประโยชน์ต่อ กฟผ. ก็ให้ผู้มีอำนาจยกเลิกได้ แต่หากไม่เห็นด้วยกับคำคัดค้านของผู้อุทธรณ์ ให้สั่งการให้ผู้เสนอราคาที่ถูกตัดรายชื่อเป็นผู้ทำงาน โดยการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจอนุมัติให้ถือเป็นที่สุดสำหรับการเสนอราคาในการซื้อ จ้าง หรือ จ้างที่ปรึกษาครั้งนั้น หากผู้เสนอราคาไม่ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้เสนอราคาที่ถูกตัดรายชื่อจะถูกประกาศเป็นผู้ทำงาน<sup>68</sup>

สำหรับการซื้อหรือจ้างโดยวิธีประมูลทางอิเล็กทรอนิกส์นั้น การอุทธรณ์จะเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 โดยจะกำหนดให้ผู้เสนอราคาที่ไม่ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้น ในประเด็นเรื่อง คุณสมบัติของผู้เสนอราคา การยื่นเอกสารต่าง ๆ ครบถ้วนหรือไม่ เรื่องข้อเสนอด้านเทคนิค และเรื่องผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน จะสามารถอุทธรณ์ต่อหัวหน้าหน่วยงานของ กฟผ. ได้ภายใน 3 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งและให้หัวหน้าหน่วยงาน

<sup>68</sup> ระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 26 ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 ข้อ 35 และ 80

กฟผ. พิจารณาแล้วเสร็จภายใน 7 วัน ในขณะที่อยู่ระหว่างการพิจารณาจะดำเนินการขั้นตอนต่อไปไม่ได้ หากหัวหน้าหน่วยงานของ กฟผ. ไม่สามารถแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้คัดค้านได้ทราบภายในเวลาที่กำหนดให้ถือว่าคำอุทธรณ์ฟังขึ้น<sup>69</sup> โดยระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาอุทธรณ์สำหรับผู้ที่ไม่ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้นคิดเป็น 10 วัน และในกรณีผู้มีสิทธิเสนอราคาที่เข้าสู่กระบวนการเสนอราคาไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณา ให้อุทธรณ์หรือร้องเรียนต่อคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (กvw.อ.) ภายใน 3 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ทั้งนี้ให้ กvw.อ. พิจารณาคำร้องเรียนหรือคำอุทธรณ์ให้เสร็จภายใน 30 วัน โดยให้หน่วยงานระงับการดำเนินการต่อไป และมีมติ กvw.อ. ให้เป็นอันถึงที่สุด ในกรณีที่เห็นว่าอุทธรณ์ฟังขึ้น กฟผ. จะต้องดำเนินกระบวนการเสนอราคาใหม่จากขั้นตอนใดก็ได้ขึ้นอยู่กับคำสั่ง ในกรณีที่ฟังไม่ขึ้นหรือฟังขึ้นแต่ไม่มีผลการเปลี่ยนแปลงผลการพิจารณาที่ได้แจ้งไปแล้ว ก็ให้ กฟผ. ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบพัสดุของ กฟผ. ต่อไป<sup>70</sup> โดยระยะเวลาทั้งหมดที่ใช้ในการอุทธรณ์ผลการพิจารณาคิดเป็น 33 วัน

การจัดซื้อจัดจ้างของ กฟผ. ตามระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 26 ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 นั้น ไม่มีขั้นตอนการอุทธรณ์สำหรับผลการซื้อหรือจ้าง แต่ก็มีประสบการณ์จากการถูกร้องเรียนโดยผู้เสนอราคา ถึงแม้ว่า กฟผ. จะมีการเปิดเผยข้อมูลผู้เสนอราคา และราคาที่เสนอโดยผู้เสนอราคาทุกราย เนื่องจากการพิจารณาคัดเลือกคู่สัญญานั้น กฟผ. ไม่ได้คำนวณเพียงแค่ว่าราคาที่เสนอมาเท่านั้น แต่ยังมีการคำนวณถึงต้นทุนแฝงที่อาจเกิดขึ้น เช่น ค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ หากเป็นการนำเข้าสินค้าจากทวีปยุโรปก็อาจจะมีค่าขนส่งที่แพงกว่าการขนส่งสินค้าจากทวีปเอเชีย ซึ่งเมื่อพิจารณาต้นทุนแฝงดังกล่าวแล้ว ผู้ที่เสนอราคาถูกที่สุดอาจไม่ใช่ผู้ได้รับการคัดเลือก แต่เนื่องจากผู้เสนอราคาไม่เข้าใจเกณฑ์ในการพิจารณาดังกล่าว จึงได้มีการร้องเรียนต่อผลการคัดเลือก ซึ่งการร้องเรียนของผู้เสนอราคาไม่มีผลต่อการจัดซื้อจัดจ้างของ กฟผ. ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้มีอำนาจอนุมัติ หากในการร้องเรียนนั้นผู้มีอำนาจอนุมัติเห็นด้วยกับการร้องเรียนดังกล่าวก็อาจจะระงับการซื้อหรือจ้างไว้ก่อน ในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับการร้องเรียนก็สามารถดำเนินการซื้อจ้างต่อไปได้ เพื่อเป็นการรับมือกับการร้องเรียนของผู้เสนอราคาที่ไม่ได้รับการคัดเลือก โดยคณะกรรมการพิจารณาจะชี้แจงเหตุผลที่ไม่สามารถรับราคาของผู้เสนอราคาต่ำสุดได้ เช่น เงื่อนไขทางเทคนิคไม่ตรงตามที่ กฟผ. ต้องการ หรือ ราคาเปรียบเทียบเมื่อคำนวณต้นทุนแฝง

<sup>69</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ข้อ 9 (3)

<sup>70</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ข้อ 10 (5)

แล้วมีราคาสูงกว่าผู้เสนอรายอื่น เมื่อเสนอผู้มีอำนาจอนุมัติพิจารณาก่อนอนุมัติการซื้อหรือจ้างครั้งนั้น<sup>71</sup>

#### 4.4.2 เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

ในพระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน เรียกโดยย่อว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ โดยมีอำนาจหน้าที่หลักคือ พิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ และพิจารณาข้อร้องเรียน กรณีที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งกรณีการร้องเรียนนั้น คณะกรรมการอุทธรณ์มีอำนาจสั่งระงับการจัดซื้อจัดจ้างไว้ก่อนได้ เว้นแต่จะได้ลงนามในสัญญาจัดซื้อจัดจ้างแล้ว<sup>72</sup> สำหรับการอุทธรณ์นั้นผู้ซึ่งได้ยื่นข้อเสนอเพื่อทำการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุกับหน่วยงานของรัฐมีสิทธิอุทธรณ์เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ในกรณีที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐ มิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้เป็นเหตุให้ตนไม่ได้รับการประกาศผลเป็นผู้ชนะหรือไม่ได้รับการคัดเลือกเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ<sup>73</sup> ให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ต่อหน่วยงานของรัฐภายใน 7 วันทำการนับแต่วันประกาศผลการจัดซื้อจัดจ้างในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง โดยพระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้มีการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เป็น 2 ชั้น<sup>74</sup>

ชั้นที่หนึ่ง<sup>75</sup> ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 7 วันทำการนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ก็ให้ดำเนินการตามความเห็นนั้นภายในกำหนดเวลาดังกล่าว

<sup>71</sup> สัมภาษณ์ วัลลภา ชิวธนากรณกุล, หัวหน้าแผนกจ้างงานวิศวกรรมระบบส่ง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 18 เมษายน 2561.

<sup>72</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 43

<sup>73</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 114

<sup>74</sup> ชาญชัย แสงวงศ์ดี, กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ, หน้า 132-133.

<sup>75</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 118

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ภายใน 3 วันทำการ นับแต่วันที่ครบกำหนดตามวรรคหนึ่งเมื่อได้รับรายงานจากหน่วยงานของรัฐ

ชั้นที่สอง<sup>76</sup> เมื่อได้รับรายงานจากหน่วยงานของรัฐ ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงานดังกล่าว หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้น ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ขยายระยะเวลาออกไปได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 15 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว และแจ้งให้ผู้อุทธรณ์และผู้ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือผู้ได้รับการคัดเลือกทราบ

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เห็นว่าอุทธรณ์ฟังขึ้นและมีผลต่อการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีนัยสำคัญ ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์สั่งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้มีการจัดซื้อจัดจ้างใหม่หรือเริ่มจากขั้นตอนใดตามที่เห็นสมควร ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เห็นว่าอุทธรณ์ฟังไม่ขึ้นหรือไม่มีผลต่อการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีนัยสำคัญ ให้แจ้งหน่วยงานของรัฐเพื่อทำการจัดซื้อจัดจ้างต่อไป การวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นอันถึงที่สุด

ในกรณีที่พ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งแล้ว คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ยุติเรื่องและให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์แจ้งผู้อุทธรณ์และผู้ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือผู้ได้รับการคัดเลือกทราบ พร้อมกับแจ้งให้หน่วยงานของรัฐทำการจัดซื้อจัดจ้างต่อไป

ผู้อุทธรณ์ผู้ใดไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ หรือการยุติเรื่องตามวรรคสี่ และเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายได้ แต่การฟ้องคดีดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อการจัดซื้อจัดจ้างที่หน่วยงานของรัฐได้ลงนามในสัญญาจัดซื้อจัดจ้างนั้นแล้ว

---

<sup>76</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 119

นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติได้กำหนดไว้ว่า การลงนามจัดซื้อจัดจ้างจะกระทำได้อีกต่อเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์และไม่มีผู้ใดอุทธรณ์ตามมาตรา 117<sup>77</sup> หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับแจ้งจากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้ทำการจัดซื้อจัดจ้างต่อไปได้ เว้นแต่การจัดซื้อจัดจ้างที่มีความจำเป็นเร่งด่วนตามมาตรา 56 (1) (ค) หรือการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง หรือการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินเล็กน้อยไม่เกิน 100,000 บาท

#### 4.4.3 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

การจัดซื้อจัดจ้างของ กฟผ. ตามระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตนั้น จะกำหนดให้มีการอุทธรณ์เฉพาะในกรณีที่ผู้เสนอราคารันนั้นถูกตัดออกจากการเป็นผู้เสนอราคา เนื่องจากเป็นผู้เสนอราคาที่ไม่ผลประโยชน์ร่วมกันหรือมีผู้เสนอราคารายใดกระทำการอันเป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมเท่านั้น และกำหนดให้ผลการพิจารณาของผู้มีอำนาจอนุมัติซื้อหรือจ้างถือเป็นที่สุด แต่ไม่มีการอุทธรณ์สำหรับผลการพิจารณา และสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างแบบประมูลอิเล็กทรอนิกส์ ให้ใช้หลักเกณฑ์การอุทธรณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ซึ่งระยะเวลาในขั้นตอนการอุทธรณ์ผลการซื้อจ้างนั้น ใช้เวลาเพียงแค่ 33 วัน แต่ถ้าหาก กฟผ. ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ถึงแม้ไม่มีการอุทธรณ์ กฟผ. ก็จะลงนามสัญญาไม่ได้จนกว่าจะพ้นช่วงระยะเวลาที่ยื่นอุทธรณ์นั้นคือ 7 วัน และในกรณีที่มีการอุทธรณ์ กฟผ. จะต้องดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 7 วัน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไป กฟผ. ไม่สามารถพิจารณาได้ทันกำหนด และเมื่อมีการเพิ่มขึ้นขั้นตอนการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ทำให้ระยะเวลาในขั้นตอนการอุทธรณ์จะใช้เวลารวมมากถึง 70 วัน โดยที่ กฟผ. ไม่สามารถดำเนินการซื้อจ้างในขั้นตอนต่อไปได้ ดังนั้นหากมีการอุทธรณ์แล้วต้องรอผลการชี้ขาดจากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งใช้ระยะเวลานานในการพิจารณา อาจทำให้เกิดความล่าช้ากระทบต่อการปฏิบัติงานและธุรกิจของ กฟผ. ได้

<sup>77</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 117 ให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ต่อหน่วยงานของรัฐนั้นภายในเจ็ดวันทำการนับแต่วันประกาศผลการจัดซื้อจัดจ้างในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง

#### 4.4.4 การแก้ไขปัญหาของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอื่น

##### (ก) การไฟฟ้านครหลวง<sup>78</sup>

เนื่องจากการ กฟน. สามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธี ประกาศเชิญชวนทั่วไปได้ ดังนั้นการอุทธรณ์จึงต้องปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ แต่ กฟน. มีความกังวลในประเด็นที่หากต้องมีการส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และต้องรอความเห็นจากคณะกรรมการอุทธรณ์ก่อนลงนามสัญญา โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จะต้องเป็นผู้พิจารณาการอุทธรณ์การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐทั้งหมด ก็จะต้องใช้เวลาในการพิจารณานานอาจจะส่งผลกระทบต่อแผนงาน ซึ่งจะส่งผลต่อการดำเนินธุรกิจของ กฟน.

ดังนั้น กฟน. จึงมีแนวทางแก้ไขปัญหาโดยอาจให้มีการอุทธรณ์ ตามที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ได้ แต่ให้หน่วยงาน กฟน. เป็นผู้พิจารณาผลการอุทธรณ์และให้ ผู้ว่าการเป็นผู้อนุมัติผลการอุทธรณ์ โดยไม่ต้องเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณา

##### (ข) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)<sup>79</sup>

ตามระเบียบการพาณิชย์เดิมของ ปตท. นั้น ไม่เคยให้ผู้เข้าร่วม เสนอราคาทำการอุทธรณ์ เนื่องจากหากรอให้มีการอุทธรณ์อาจส่งผลกระทบต่อประกอบธุรกิจ ของ ปตท. ได้ แต่ทั้งนี้ ปตท. ก็ได้มีช่องทางให้ร้องเรียนสำหรับผู้ที่มีข้อสงสัย ทั้งทางโทรศัพท์ ทางระบบสารสนเทศของ ปตท. หรือสามารถทำหนังสือยื่นเข้ามาที่หน่วยงานผู้ดูแลเรื่องร้องเรียนของ ปตท. โดยตรง นอกจากนี้ ปตท. ยังมีกระบวนการตรวจสอบภายใน และมีมาตรการในการป้องกันการทุจริต เพื่อให้ผู้เสนอราคาที่เข้ามาแข่งขันเกิดความมั่นใจ ถ้าหาก ปตท. ต้องปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติโดยให้มีการอุทธรณ์ได้นั้น จะส่งผลต่อการประกอบธุรกิจของ ปตท. โดยจะถูกจำกัด ด้วยขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์รวมถึงการที่ต้องรอให้พ้นระยะเวลาอุทธรณ์จึงจะสามารถ ลงนามสัญญาได้ ซึ่งด้วยลักษณะของธุรกิจ ปตท. นั้น ถึงแม้จะไม่ใช่งานเร่งด่วนแต่ก็ไม่สามารถรอ ลงนามสัญญาได้นานถึง 7 วัน และการที่ต้องรอผลการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยจะยิ่งทำให้เกิดความล่าช้า เกิดความเสียหายต่อธุรกิจของ ปตท. ได้

<sup>78</sup> สัมภาษณ์ วาสเทพ ประมงอุดมรัตน์, ผู้อำนวยการฝ่ายจัดหา การไฟฟ้านครหลวง, 25 เมษายน 2561.

<sup>79</sup> สัมภาษณ์ ทีมงานพนักงาน, บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), 7 พฤษภาคม 2561.

ปตท. จึงมีแนวทางแก้ไขปัญหาโดยการไม่กำหนดเงื่อนไข การอุทธรณ์สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการพาณิชย์เนื่องจากไม่เหมาะสมกับลักษณะ การประกอบธุรกิจของ ปตท. โดย ปตท. เชื่อมั่นว่ากระบวนการเดิมที่ได้กระทำอยู่นั้น มีความ น่าเชื่อถือและผู้ประกอบการก็สามารถร้องเรียนให้ชี้แจงในประเด็นที่มีข้อสงสัยได้

#### 4.4.5 แนวทางการแก้ไขปัญหาของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

จากการพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหามองเห็นได้ว่าสามารถดำเนินการ ได้ใน 2 แนวทาง คือ

1. สามารถดำเนินการตามวิธีอุทธรณ์ตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติ เพียงแต่ให้หน่วยงานสามารถวินิจฉัยได้เองโดยไม่ต้องนำเสนอคณะกรรมการอุทธรณ์พิจารณา หรือ ให้ผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจในหน่วยงานถือเป็นที่สุด เพื่อความคล่องตัวและลดความ ล่าช้าที่อาจเกิดขึ้นในการประกอบธุรกิจของหน่วยงาน
2. ไม่กำหนดเงื่อนไขการอุทธรณ์ เพื่อให้หน่วยงานสามารถดำเนินการ จัดซื้อจัดจ้างได้ต่อไปอย่างคล่องตัว ไม่กระทบต่อแผนการดำเนินงาน แต่หน่วยงานต้องมีช่องทางให้ มี การร้องเรียนได้อย่างสะดวก และต้องมีแนวทางกระบวนการป้องกันการทุจริตที่ชัดเจน ให้มีความ น่าเชื่อถือ

จากการพิจารณาทางเลือกพบว่า เพื่อประโยชน์ต่อธุรกิจของ กฟผ. จึงไม่ ควรที่จะกำหนดเงื่อนไขให้มีการอุทธรณ์ เพราะในอนาคต กฟผ. มีแนวโน้มที่จะมีการประกอบธุรกิจ คล้ายคลึงกับ ปตท. และแต่เดิมนั้น กฟผ. ก็ไม่เคยมีเงื่อนไขในลักษณะดังกล่าวมาก่อน นอกจากนี้ กฟผ. ก็เปิดโอกาสให้มีการร้องเรียนได้เช่นเดียวกับ ปตท. แต่อย่างไรก็ดี กฟผ. ควรที่จะเพิ่ม ช่องทางการร้องเรียนและควรมีมาตรการรวมทั้งกระบวนการตรวจสอบภายในและแนวทางป้องกันการ ทุจริตที่ชัดเจน เพื่อให้เป็นไปตามแนวคิดเกี่ยวกับหลักความโปร่งใส

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐนั้นเป็นสิ่งที่รัฐให้ความสำคัญ เป็นเครื่องมือที่ทำให้ภารกิจของรัฐบรรลุผล นั่นคือตอบสนองในเรื่องบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวม ให้สอดคล้องกับหลัก 3 ประการ คือหลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และ หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง โดยรัฐใช้งบประมาณจำนวนมากในการซื้อสินค้าและบริการสำหรับบริการสาธารณะ ซึ่งมีความเสี่ยงในการนำไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง และจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพทางด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาของประเทศเป็นอย่างมาก นอกจากนี้เนื่องจากรัฐต้องดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งมีความแตกต่างจากเอกชนที่ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ส่วนตน รัฐจึงมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน ดังนั้นจึงต้องมีกฎหมายเพื่อควบคุมหรือจำกัดเสรีภาพขององค์กรของรัฐในการที่จะเลือกคู่สัญญา การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจึงได้ถูกกำหนดให้เป็นกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

แนวความคิดในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้น ประกอบไปด้วย แนวคิดเกี่ยวกับหลักความเป็นมาตรฐานเดียวกัน แนวคิดเกี่ยวกับหลักการแข่งขันอย่างเป็นธรรม แนวคิดเกี่ยวกับหลักว่าด้วยความซื่อตรง แนวคิดเกี่ยวกับหลักความโปร่งใส แนวคิดเกี่ยวกับหลักความมีประสิทธิภาพ แนวคิดเกี่ยวกับหลักความคุ้มค่า และแนวคิดเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบ ซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทยนั้นได้มีการเริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 แต่ได้มีการกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในปี พ.ศ. 2498 คือ ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498 และ ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2498 ซึ่งในช่วงแรกของการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้น ยังไม่สามารถที่จะทำให้สอดคล้องกับแนวคิดทั้งหมดของกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้ จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมาโดยตลอด โดยพยายามแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามและเพิ่มเติมวิธีปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิด ทำให้เกิดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาเป็น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 จนถึง



ปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับแนวคิดทั้งหมดของกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 นั้น เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุดเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงานและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประกอบกับมาตรการอื่น ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันจะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนและก่อให้เกิดผลดีกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้กับทุกหน่วยงานของรัฐรวมถึงรัฐวิสาหกิจ ซึ่งแต่เดิมรัฐวิสาหกิจจะมีข้อบังคับและระเบียบว่าด้วยการพัสดุ สำหรับการปฏิบัติงานภายใต้หน่วยงานของตนเอง แต่อย่างไรก็ดีพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีข้อยกเว้นให้ การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง ตามมาตรา 7 (1) สามารถขออนอกกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างขึ้นใช้เองเพื่อความคล่องตัว ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 7 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจไม่ว่าจะเน้นในเชิงเศรษฐกิจหรือสังคม ซึ่งจำเป็นต้องลอกเลียนระบบและกระบวนการบริหารของเอกชน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการกิจการที่เกี่ยวกับด้านพลังงาน ซึ่งต้องใช้เงินลงทุนสูง เพื่อให้บริการแก่สังคม เพื่อการจัดทำสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนควรได้รับบริการ กฟผ. จึงได้ถูกก่อตั้งขึ้น โดยลักษณะการดำเนินธุรกิจของ กฟผ. นั้น แบ่งออกเป็นธุรกิจเกี่ยวกับ

การผลิตไฟฟ้าในธุรกิจใหญ่ และธุรกิจอื่น ๆ ซึ่งเป็นการสร้างรายได้ให้กับ กฟผ. อีกช่องทางหนึ่ง และถึงแม้ว่า กฟผ. จะเป็นผู้ที่รัฐให้อำนาจโดยชอบและถือว่าเป็นผู้เล่นรายใหญ่ในตลาด แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องมีการแข่งขันกับเอกชน ดังนั้นเพื่อให้สามารถแข่งขันกับเอกชนได้ กฟผ. จึงต้องมีความคล่องตัวในการประกอบธุรกิจ เพราะมิฉะนั้นก็จะไม่สามารถแข่งขันได้

การจัดซื้อจัดจ้างจึงถือเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของ กฟผ. หากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในส่วนงานธุรกิจเกี่ยวกับการผลิตไฟฟ้าในธุรกิจใหญ่ (Core Business) ของ กฟผ. เกิดความล่าช้าไม่ทันต่อเวลา หรือไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งนอกจากจะกระทบต่อแผนงาน และโครงการต่าง ๆ ของ กฟผ. ก็อาจจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงด้านพลังงานไฟฟ้าของประเทศ และยังส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขันด้านต้นทุน และประสิทธิภาพในการผลิตไฟฟ้าระหว่างโรงไฟฟ้าของ กฟผ. กับโรงไฟฟ้าของเอกชน กฟผ. จึงต้องมีความคล่องตัวเป็นอย่างสูงในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจ ซึ่งแต่เดิมนั้น กฟผ. จะใช้ข้อบังคับ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 และ ระเบียบ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 26 ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 รวมทั้งคำสั่ง และ บันทึกสั่งการที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง ของ กฟผ. ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมดของ กฟผ. มาโดยตลอด โดยจะมีการกำหนดเงื่อนไขบางประการเพื่อความรวดเร็วและสะดวกต่อการปฏิบัติงาน โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ และส่งเสริมต่อการประกอบธุรกิจ ของ กฟผ. แต่เมื่อพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้ ทำให้ กฟผ. ต้องแบ่งการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐออกเป็น 2 รูปแบบคือ การจัดซื้อจัดจ้างทั่วไปเพื่อใช้ในกิจการ และการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 7 (1) ซึ่งได้รับยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับ แต่ทั้งนี้การจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา แต่เนื่องจากในขณะนี้ กฟผ. ยังไม่ได้มีการออกกฎหรือระเบียบสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง กฟผ. จึงยังคงดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง และบันทึกสั่งการที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างเดิมของ กฟผ.

เมื่อผู้ศึกษาทำการวิเคราะห์การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติ พบว่าหาก กฟผ. ต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามหลักเกณฑ์และแนวทางของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จะพบประเด็นปัญหาที่อาจส่งผลต่อการดำเนินงานของ

กฟผ. ที่ไม่คล่องตัว ไม่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของการก่อตั้ง และไม่อำนวยความสะดวกต่อธุรกิจของ กฟผ. ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ซึ่งเกิดจากประเด็นดังต่อไปนี้

### **ประเด็นแรก การขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ**

การกำหนดให้คณะกรรมการราคากลางเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการนั้น เป็นข้อจำกัดในการดำเนินงานของ กฟผ. เนื่องจากงานก่อสร้างของ กฟผ. นั้นเป็นงานที่มีลักษณะเฉพาะ มีความแตกต่างจากงานก่อสร้างทั่วไป ซึ่งแต่เดิม กฟผ. เป็นผู้กำหนดเงื่อนไขของผู้ประกอบการและเงื่อนไขของพัสดุ โดยให้ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นผู้กำหนด ซึ่งคณะกรรมการราคากลางอาจมีความรู้ความสามารถไม่เพียงพอที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ และการกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องขึ้นทะเบียนกับกรมบัญชีกลางเป็นข้อจำกัดต่อผู้ประกอบการต่างประเทศ เพราะถ้าหากไม่ได้มีการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการไว้ ก็จะไม่สามารถเข้าร่วมการเสนอราคากับหน่วยงานของรัฐทั้งหมดได้ ทั้งนี้ กฟผ. มีแผนการดำเนินการจัดหาก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของธุรกิจของ กฟผ. ซึ่งมีงานก่อสร้างมากมาย ทั้งการก่อสร้างเรือขนส่ง การก่อสร้างสถานีกักเก็บและแปรสภาพ และเป็นผู้ประกอบการต่างประเทศเกือบทั้งหมด การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อธุรกิจของ กฟผ. โดยตรง

### **ประเด็นที่สอง วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง**

การกำหนดให้วิธีจัดซื้อจัดจ้างต้องดำเนินการด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ผ่านเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีนั้น ถึงแม้จะมีหลักปฏิบัติคล้ายคลึงกับการจัดซื้อจัดจ้างแบบเดิม และเพื่อให้เกิดความโปร่งใส แต่การกำหนดดังกล่าวมีข้อจำกัดหลายประการที่ กฟผ. ไม่สามารถปฏิบัติตามได้ ทั้งในเรื่องข้อจำกัดที่ไม่สามารถดำเนินการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ เนื่องจากพัสดุที่จะซื้อหรืองานที่จะจ้าง มีความซับซ้อน มีจำนวนมาก มีลักษณะเฉพาะ ดังนั้นเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกก็มีความเฉพาะตัวต้องมีการนำค่าจำเพาะ และต้องนำต้นทุนอื่นมาใช้ประกอบการพิจารณา นอกจากนี้ผู้ที่เข้าร่วมเสนอราคาก็เป็นผู้ประกอบการต่างประเทศจำนวนมาก ดังนั้นการกำหนดให้เสนอราคาเป็นเงินบาท ทำให้ผู้ประกอบการต่างประเทศต้องการป้องกันความเสี่ยงจากความผันผวนในอัตราแลกเปลี่ยน จึงอาจมีการเพิ่มราคาเข้ามาในราคาที่เสนอ และทำให้ กฟผ. ซื้อหรือจ้างในราคาที่สูงกว่าความเป็นจริง และการซื้อหรือจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจงนั้น เป็นข้อจำกัดต่อ กฟผ. เนื่องจากไม่มีข้อยกเว้น หรือ กรณีเพิ่มเติมในการซื้อหรือจ้าง ตามที่ระเบียบ กฟผ. เดิมเคยมี ซึ่งส่งผลกระทบต่อประกอบธุรกิจของ กฟผ. โดยตรง เดิมการจัดซื้อจัดจ้างในกรณีจำเป็นเร่งด่วน กฟผ. สามารถให้

หน่วยงานเบิกซื้อหรือขอจ้าง ดำเนินการซื้อหรือจ้างไปก่อนได้ หรือดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ แต่สำหรับพระราชบัญญัตินั้น กำหนดให้งานที่จำเป็นเร่งด่วนต้องดำเนินการโดยวิธีคัดเลือกก่อน โดยต้องเชิญชวนผู้ประกอบการไม่น้อยกว่า 3 รายเข้าร่วมการเสนอราคา ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินงาน นอกจากนี้ พระราชบัญญัติไม่มีการกำหนดเงื่อนไข กรณีการจัดซื้อจัดจ้างตามข้อตกลงของบุคคลภายนอก ตามที่ กฟผ. เคยกำหนด ซึ่งจะกลายมาเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจกับบุคคลภายนอกของ กฟผ.

### **ประเด็นที่สาม การทำสัญญา**

การทำสัญญาที่แตกต่างจากแบบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด เป็นข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาและการประกอบธุรกิจ ในการดำเนินการ การตีความ หรือการขอความเห็นชอบ ทั้งการขอแก้ไขสัญญากับคู่สัญญาตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด เพราะหากคู่สัญญาไม่ยินยอมแก้ไขสัญญาตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด สัญญานั้นจะถือเป็นโมฆะ ซึ่งมีผลกระทบต่อภาระการเจรจาต่อรองของ กฟผ. ในกรณีที่เป็งานซื้อหรือจ้างที่มีความจำเป็นต่อ กฟผ. ซึ่งจำเป็นต้องรับเงื่อนไขสัญญาของผู้ประกอบการนั้น โดยไม่สามารถเจรจาต่อรองได้ หรือในกรณีที่เป็งานซื้อหรือจ้างเร่งด่วน หรือกรณีเป็งานซื้อหรือจ้างซ่อมอุปกรณ์ ที่มีผู้ผลิตรายเดียวจำเป็นต้องซื้อโดยตรง ซึ่งบางครั้งจำเป็นต้องรับเงื่อนไขสัญญาที่ได้ประโยชน์ร่วมกันทุกฝ่าย และในกรณีที่งานซื้อหรือจ้างมีผู้ผลิตหรือผู้รับจ้างรายเดียวหรือน้อยราย นอกจากนี้ข้อยกเว้นในการทำสัญญาเป็นข้อตกลงเป็นหนังสือที่กำหนดในพระราชบัญญัตินั้น มีขอบเขตที่แคบกว่าข้อยกเว้นในระเบียบพัสดุเดิมของ กฟผ. ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน และในข้อยกเว้นการวางหลักประกันสัญญาซึ่งไม่มีกำหนดในพระราชบัญญัติ โดยกำหนดให้วางในทุกกรณีที่ทำเป็สัญญา ดังนั้นการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าว จะส่งผลโดยตรงต่อการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อการพาณิชย์โดยตรงของ กฟผ.

### **ประเด็นสุดท้าย การอุทธรณ์ผลการจัดซื้อจัดจ้าง**

แต่เดิมนั้นระเบียบพัสดุ กฟผ. มีเพียงแค่การอุทธรณ์สำหรับผู้เสนอราคาที่ถูกตัดออกจากการเสนอราคาเนื่องจากเป็นผู้เสนอราคาที่ไม่ได้ประโยชน์ร่วมกันหรือมีผู้เสนอราคารายใดกระทำการอันเป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมเท่านั้น การกำหนดให้มีการอุทธรณ์ผลการพิจารณาซื้อหรือจ้าง โดย กฟผ. ต้องดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 7 วัน ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ เป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป กฟผ. ไม่สามารถพิจารณาได้ทันกำหนด และไม่สามารถลงนามสัญญาได้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาขึ้นอุทธรณ์ดังกล่าว นอกจากนี้ยังเพิ่มขึ้นขั้นตอนการ

พิจารณาโดยให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยในระหว่างนั้น กฟผ. จะไม่สามารถดำเนินการขั้นตอนต่อไปได้ ซึ่งการพิจารณาใช้ระยะเวลารวมทั้งหมด 77 วัน อาจทำให้เกิดความล่าช้ากระทบต่อการปฏิบัติงานและธุรกิจของ กฟผ. ได้ เพราะ กฟผ. ไม่สามารถลงนามสัญญาได้จนกว่าการอุทธรณ์จะเสร็จสิ้น

เมื่อทำการเปรียบเทียบกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอื่น คือ การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ปตท.) ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามหลักเกณฑ์และแนวทางของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ก็พบว่าในแต่ละประเด็นปัญหา ทั้ง 2 หน่วยงานก็มีแนวทางแก้ไขทั้งเหมือนและแตกต่างกัน ซึ่ง กฟผ. สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดระเบียบและข้อบังคับ การจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรงได้ โดยสรุปคือ กฟผ. เป็นหน่วยงานของรัฐ ในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อภารกิจหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบต่อความมั่นคงด้านพลังงานไฟฟ้าของประเทศ เพื่อหารายได้เข้ารัฐ และยังคงประกอบธุรกิจแข่งขันกับเอกชน การที่พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินั้น ถึงแม้จะเป็นไปตามแนวคิดของกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แต่หลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติในประเด็นการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง การทำสัญญา และการอุทธรณ์ เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจของ กฟผ. ทั้งธุรกิจเดิมและธุรกิจใหม่ที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคตคือ การจัดหาก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) ดังนั้นเพื่อให้ กฟผ. เกิดความคล่องตัวในการประกอบธุรกิจ การจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรงของ กฟผ. จึงไม่ควรอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ และควรอาศัยอำนาจตามที่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา 7 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ในการออกกฎหรือระเบียบเกี่ยวข้องกับจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรงของ กฟผ. เอง เพราะหากการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการพาณิชย์เกิดความล่าช้า ไม่ทันการใช้งาน จะส่งผลกระทบต่อรายได้ของ กฟผ. และผลกระทบต่อประเทศ เพราะ กฟผ. เป็นผู้ให้บริการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ ถือเป็นฟันเฟืองสำคัญในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ของ กฟผ. เปรียบเทียบกับ กฟน. และ ปตท. พบว่า ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับ กฟผ. นั้น มีทั้งความเหมือนและแตกต่างกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ทั้ง 2 หน่วยงานข้างต้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะในการดำเนินการเกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรงของ กฟผ. โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเด็นดังนี้

### 5.2.1 รูปแบบการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง

1. ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมดรวมถึงการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์โดยตรงตามหลักเกณฑ์และแนวทางแห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 วรรคสอง ในการขอยกเว้นในประเด็นปัญหาที่ กฟผ. ไม่สามารถปฏิบัติได้

2. ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์โดยตรงของ กฟผ. โดยออกข้อบังคับและระเบียบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์ โดยตรง โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 7 วรรคสี่ โดยใช้ข้อบังคับและระเบียบพัสดุเดิมของ กฟผ. และปรับแก้ไขเนื้อหาบางประการ เพื่อให้ข้อบังคับและระเบียบของ กฟผ. เป็นมาตรฐานเดียวกันกับพระราชบัญญัติ

อย่างไรก็ตามข้อจำกัดของรูปแบบแรกคือความล่าช้า เนื่องจากการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีตามพระราชบัญญัตินั้น เป็นการรวมศูนย์ทุกอย่างไว้ที่กรมบัญชีกลางและคณะกรรมการ ทั้ง 5 ชุด สำหรับทุกประเด็นปัญหา ซึ่งอาจจะไม่ทันการณ์และไม่เหมาะสมกับ กฟผ. ที่ต้องดำเนินธุรกิจและต้องแข่งขันกับเอกชน จึงเห็นควรว่ารูปแบบที่ 2 นั้นเหมาะสมกว่าเพียงแต่ข้อจำกัดของรูปแบบดังกล่าวคือการทำหน้าที่จัดหาต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างทั้งตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติและตามข้อบังคับและระเบียบที่ กฟผ. กำหนดขึ้นเอง ซึ่งอาจเกิดความสับสนและยากต่อการพิจารณาว่างานใดที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติและงานใดที่ต้องดำเนินการตามระเบียบ กฟผ. ที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์โดยตรง

## 5.2.2 เงื่อนไขของระเบียบและข้อบังคับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์โดยตรงของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

เนื่องจาก กฟผ. ยังไม่มีข้อบังคับ และระเบียบ สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์โดยตรง ผู้ศึกษาจึงได้พยายามวิเคราะห์ ทบทวน และเปรียบเทียบเพื่อนำเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์โดยตรงของ กฟผ. เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ส่งเสริมศักยภาพในการประกอบธุรกิจของ กฟผ. สามารถแข่งขันกับเอกชน เกิดการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ และในขณะเดียวกันก็มีความมาตรฐานเทียบเคียงกันกับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยหากพิจารณาการปรับปรุงเงื่อนไขที่เป็นประเด็นปัญหาต่อ กฟผ. และนำแนวทางของการไฟฟ้านครหลวง และ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มาปรับใช้เพื่อให้เหมาะสมกับการประกอบธุรกิจ เห็นควรให้แก้ไขและกำหนดเพิ่มเติมดังนี้

1. การขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการนั้น ควรกำหนดให้ กฟผ. เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการสำหรับงานจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์โดยตรง ทั้งงานก่อสร้างและงานพัสดุอื่นตามเดิม โดยไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นการขึ้นทะเบียนสำหรับผู้ประกอบการแต่ต้องรวมไปถึงการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ โดยสามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้ทั้งวิธีประกวดราคา สอบราคา หรือวิธีพิเศษได้ แต่ กฟผ. ควรที่จะกำหนดระยะเวลาในการปรับปรุงรายชื่อให้สั้นที่สุด หรือสามารถให้ผู้ประกอบการที่ผ่านเกณฑ์ขอเข้าร่วมขึ้นทะเบียนได้ตลอดเวลาเช่นเดียวกับเงื่อนไขของพระราชบัญญัติ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้น

2. วิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุทั่วไป กฟผ. ควรใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบพัสดุเดิม แต่ควรปรับปรุงวงเงินให้สอดคล้องกับแนวทางตามพระราชบัญญัติ เช่น จากเดิมวิธีตกลงราคา ได้แก่ งานที่มีวงเงินซื้อหรือจ้างต่ำกว่า 100,000 บาท ให้แก้ไขเป็น 500,000 บาท และวิธีพิเศษ จากเดิม ได้แก่ งานที่มีวงเงินซื้อหรือจ้างตั้งแต่ 100,000 บาท ขึ้นไป ให้แก้ไขเป็น 500,000 บาท โดยเหตุกรณีจำเป็นในการซื้อหรือจ้างโดยวิธีพิเศษ ให้กำหนดตามเงื่อนไขเดิมในข้อบังคับ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546 รวมทั้งกำหนดเพิ่มกรณีการซื้อหรือจ้างจากผู้ประกอบการที่ได้ขึ้นทะเบียนกับผู้ประกอบการไว้ นอกจากนี้ควรให้มีการประกาศแผนล่วงหน้าก่อนดำเนินการซื้อหรือจ้าง เพื่อให้เป็นไปตามแนวคิดเกี่ยวกับหลักความมีประสิทธิภาพ และประกาศผลผู้ชนะและราคาที่เสนอได้ เพื่อให้เป็นไปตามแนวคิดเกี่ยวกับหลัก

ความโปร่งใส ทั้งนี้ กฟผ. ควรพิจารณาว่าหากมีการเปิดเผยข้อมูลอาจส่งผลกระทบต่อธุรกิจของ กฟผ. ทั้งเรื่องของคู่แข่ง และกลยุทธ์ขององค์กร จึงอาจจะกำหนดให้บางกิจกรรมไม่ต้องการเปิดเผยทั้งแผนและประกาศผลผู้ชนะและราคาที่เสนอ และการกำหนดวงเงินอนุมัตินั้น ให้พิจารณาจากลักษณะของธุรกิจ โดยอาจจะอิงจากระเบียบเดิมและกำหนดแยกเฉพาะวงเงินสำหรับการซื้อ LNG ให้มีวงเงินที่สูงกว่าการซื้อหรือจ้างพัสดุประเภทอื่นเหมือนที่เคยกำหนดไว้สำหรับการซื้อน้ำมันเตา แต่อาจจะต้องการจำกัดวงเงิน เพียงแต่ปรับให้เหมาะสมกับลักษณะธุรกิจในปัจจุบัน

3. การทำสัญญา ควรกำหนดให้ต้องทำเป็นแบบสัญญาตาม กฟผ. โดยมีเงื่อนไขที่ต้องกำหนดในสัญญาและข้อยกเว้นในกรณีคู่สัญญาต่างประเทศ รวมไปถึงการกำหนดเงื่อนไขการวางหลักประกันสัญญา ตามระเบียบพัสดุเดิม โดยอาจเพิ่มเงื่อนไขข้อยกเว้นสำหรับกรณีปกติของธุรกิจไม่มีการวางหลักประกัน

4. การอุทธรณ์ ไม่ควรกำหนดให้มีการอุทธรณ์ผลการพิจารณา แต่ กฟผ. ควรมีช่องทางร้องเรียนที่เหมาะสม และมีมาตรการตรวจสอบภายในของหน่วยงาน และมีมาตรการอื่นที่ป้องกันการทุจริตได้

5. ควรเพิ่มเงื่อนไขอาจจะให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐได้ และต้องกำหนดให้ผู้ประกอบการที่จะเข้ามาเป็นคู่สัญญากับ กฟผ. ต้องมีนโยบายป้องกันการทุจริตเหมาะสมตามขั้นต่ำตามที่คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (ค.ป.ท.) กำหนด เพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิดเกี่ยวกับหลักความโปร่งใส

6. ควรเพิ่มเงื่อนไขการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ประกอบการ โดยให้การประเมินผลนั้น มีผลต่อการพิจารณาคัดเลือกผู้ประกอบการเข้าเป็นคู่สัญญากับ กฟผ. ได้ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องความคุ้มค่า

7. ควรมีการกำหนดโดยละเอียดจากแต่ละสายงานว่าจะกำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างประเภทใดเป็นการจัดซื้อจัดจ้างโดยทั่วไป และแบบใดเป็นการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อการพาณิชย์โดยตรง เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการกำหนดโทษอาญาสำหรับเจ้าหน้าที่จัดทำ ดังนั้นหากงานใดมีความคลุมเครือเจ้าหน้าที่จัดทำก็จะดำเนินการโดยวิธีตามพระราชบัญญัติเพื่อความปลอดภัยในการดำเนินงาน ซึ่งอาจจะไม่เหมาะสมกับสถานการณ์และกระทบกับธุรกิจ กฟผ. ได้ ดังนั้นจึงควรมีการระบุและแบ่งแยกงานให้ชัดเจน



## บรรณานุกรม

### หนังสือภาษาไทย

ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ.  
กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. สัญญาทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556.

———. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิญญูชน,  
2560.

บุบผา อัครพิमान. สัญญาทางปกครอง : แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและของไทย.  
กรุงเทพฯ: สวัสดิการด้านการฝึกอบรม สำนักงานศาลปกครอง, 2545.

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. ประมวลระเบียบการจ้าง และระเบียบการพัสดุ พ.ศ. 2498  
พร้อมด้วยมติคณะรัฐมนตรีและวิธีปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดสำนัก  
นายกรัฐมนตรี, 2519.

### บทความในหนังสือภาษาต่างประเทศ

Telgen, J. Harland, C., and Knight, L. Public Procurement in Perspective. In Public Procurement : International Cases and Commentary. pp. 16-24. London : Taylor & Francis Ltd., 2007.

### บทความในวารสารภาษาไทย

ธนัชพร พาณิชย์กิจเจริญ. แนวทางการจัดทำข้อบ่งชี้ความต้องการพัสดุภาครัฐภายใต้กรอบ  
กฎหมายระหว่างประเทศ : ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรี  
ของประเทศสหรัฐอเมริกา. วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ปีที่ 6 : 191-215.

### งานวิจัย/วิทยานิพนธ์

- กชกร รังคลิри. มาตรการในการป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543
- ขวัญจุฑา วราดิศัย. การนำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) มาใช้เพื่อป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548
- คณพล จันทน์หอม และ ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์. โครงการศึกษาประเด็นทางกฎหมายที่เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตที่มีผลกระทบในภาพรวมโดยเฉพาะภาคเอกชน. วิจัยทุนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2556
- สลักจิต กุลเตชะมาภรณ์. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ, วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2555

### การสัมภาษณ์

- ทวิวรรณ ด่านวิไล, ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายพัสดุและจัดหาต่างประเทศ-สายปฏิบัติการ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์, 7 กุมภาพันธ์ 2561.
- วาสุเทพ ประมงอุดมรัตน์. ผู้อำนวยการฝ่ายจัดหา การไฟฟ้านครหลวง. สัมภาษณ์, 25 เมษายน 2561
- วัลลภา ชีวธนากรณกุล. หัวหน้าแผนกจ้างงานวิศวกรรมระบบส่ง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์, 18 เมษายน 2561.
- ทีมงานพนักงาน, บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). สัมภาษณ์, 7 พฤษภาคม 2561.

### รายงานภาษาไทย

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. ใน เรื่องข้อมูลธุรกิจหรือกิจการที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของ กฟผ. ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 7, 2560.

กองการพัสดุ กรมบัญชีกลาง. ใน รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง และระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (E-Government Procurement - E-Gp), 2560.

ภวัต บัณบารุงกิตน์. การจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ. ใน โครงการแบ่งปันความรู้และประสบการณ์ชาวกรมบัญชีกลาง (Cop : Community of Practice), หน้า 1-4. 6 มีนาคม 2556 ณ สถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการคลังและบัญชีภาครัฐ, 2556.

### รายงานภาษาต่างประเทศ

Watermeyer, R. Project Synthesis Report : Unpacking Transparency in Government Procurement - Rethinking Wto Government Procurement Agreements

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์ภาษาไทย

นันทวัฒน์ บรมานันท์. ครั้งที่ 7 รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา : <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1241> [4 กุมภาพันธ์ 2561]

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. บัญชีกลางคาดหวัง พระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างผ่าน สนช. ใน พ.ศ. นี้ เพิ่มโทษอาญาปราบทุจริต [ออนไลน์]. 2559. แหล่งที่มา : [http://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1455604256](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1455604256) [4 กุมภาพันธ์ 2561]

ฝ่ายพัสดุและจัดหาต่างประเทศ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต่างประเทศ [ออนไลน์]. 18 สิงหาคม 2560. แหล่งที่มา : <http://fprocurement.egat.co.th/index1.php?menu=> [21 กุมภาพันธ์ 2561]

สรณะ เทพเนาว์. วิพากษ์ ร่าง พรบ. การจัดซื้อจัดจ้างการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ... ตอนที่ 3 [ออนไลน์]. 2558. แหล่งที่มา : <https://www.gotoknow.org/posts/593180> [4 กุมภาพันธ์ 2561]

หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์. หลักการ-เหตุผลร่าง พระราชบัญญัติ จัดซื้อจัดจ้างฯ [ออนไลน์]. 2559. แหล่งที่มา : <http://www.ryt9.com/s/tpd/2458043> [28 มีนาคม 2561]

\_\_\_\_\_ . เกี่ยวกับ กฟผ. [ออนไลน์]. ม.ป.ป. แหล่งที่มา : [http://www.egat.co.th/index.php?option=com\\_content&view=article&id=140&Itemid=178](http://www.egat.co.th/index.php?option=com_content&view=article&id=140&Itemid=178) [28 มีนาคม 2561]

\_\_\_\_\_ . ธุรกิจ กฟผ. [ออนไลน์]. ม.ป.ป. แหล่งที่มา : <http://www.business.egat.co.th/#> [28 มีนาคม 2561]

\_\_\_\_\_ . ประวัติ กฟผ. [ออนไลน์]. ม.ป.ป.แหล่งที่มา : [http://www.egat.co.th/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10](http://www.egat.co.th/index.php?option=com_content&view=article&id=10) [28 มีนาคม 2561]

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์ภาษาต่างประเทศ

Uncitral. Uncitral Model Law on Public Procurement. [Online]. 2011. Available from: [http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral\\_texts/procurement\\_infrastructure/2011Model.html](http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html) [2018, March 17]

World Bank Group. Principles of Public Procurement. [Online]. 2014. Available from: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/ECA/public-procurement-forum10-eca/tr-procurement-daniel-ivarsson.pdf>. [2018, March 17]