

# การศึกษาประเด็นปัญหาข้อระเบียบในการจัดหาของหน่วยงานของรัฐ

## A Review of Issue of Regulations in Procurement of Government Sector, Thailand

บุญรักษ์ แวนบอเซอร์

คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

Boonruk Vanborsel

Faculty of Civil Engineering, Naresuan University

E-mail : boonruk\_vanborsel@yahoo.com

### บทคัดย่อ

บทความปริทัศน์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ประเด็นปัญหาข้อระเบียบในการจัดหาของหน่วยงานของรัฐตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 การวิจัยครั้งนี้ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา วิเคราะห์ระเบียบว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ผลการศึกษาพบว่าประเด็นปัญหาในการจัดหา เกิดจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 2 ฝ่ายคือ 1) หน่วยงานของรัฐนั้นมีสาเหตุเกิดจาก ปัญหาข้อระเบียบ และการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบมีขั้นตอน และวิธีปฏิบัติที่ยุ่งยากและซับซ้อน หัวหน้าส่วนราชการ/ฝ่ายบริหาร หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมักกระทำการโดยมีเจตนาทุจริต ปัญหาบทกำหนดโทษที่ไม่ชัดเจนและขาดการบังคับใช้ที่จริงจัง ปัญหาการกำหนดที่โออาร์/การคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการจ้างเพื่อผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ปัญหาการแบ่งจ้างโดยลดวงเงินเพื่อให้อำนาจสั่งจ้างเปลี่ยนไป ปัญหาการตรวจการจ้างและการควบคุมงานก่อสร้างเพื่อเรียกร้องอามิสสินจ้าง และปัญหาการลงโทษผู้ปฏิบัติงานที่ขาดความเข้มงวดจากผู้ที่เกี่ยวข้อง และ 2) ผู้รับจ้างสาเหตุเกิดจากการคัดเลือกผู้รับจ้าง หน่วยงานราชการส่วนใหญ่ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นในการจ้างที่เป็นรูปธรรม ทำให้การเสนอราคา ได้ผู้รับจ้างที่ขาดศักยภาพและความพร้อมในด้านประสิทธิภาพ และผลงานที่ผ่านมา สมรรถภาพในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ เครื่องมือ และโรงงาน ฐานการเงิน มาดำเนินการก่อสร้าง ซึ่งส่งผลให้งานก่อสร้างเกิดปัญหาตามมา รวมถึงผู้รับจ้างกระทำการอันการขัดขวางการแข่งขันอย่างเป็นธรรม หรือฮั้วการประมูล รวมถึงมีส่วนร่วมหรือเข้าร่วมในการทุจริตในการจัดหา

**คำสำคัญ :** ระเบียบ การจัดหา หน่วยงานของรัฐ ผู้รับจ้าง

### Abstract

This review article aims to analyze the issues of Regulations of Government Sector in procurement in accordance with Regulations on Procurement 1992. Content analysis was used in this research, by analysing Regulations on Procurement, 1992. The study found that the issues in procurement happened from two main stakeholders, for example, 1) Cause from employer, such as regulation issues and act under regulation, a procedure is complicated; head of the government sector/ management or related officers often commit fraudulent intent or act with dishonest

purpose; the issue of penalties is unclear and lacks serious enforcement; problem on specifying specification and term of reference (TOR)/pre-qualification for contracting for works, for the benefit of themselves and their relatives; the separation of the contracting for works in order to make the amount of money lower than that prescribed in any method is not permitted; the problem of inspection and acceptance of work, to claim compensation; and penalty for person excluded from procurement programs, lack of rigor of the related officers. 2) Cause from an employee, in contractor selection, most government agencies did not make a pre-qualification for contracting for works, so in bidding, the awarded bidder who lacked the ability and readiness for construction, such as lack of experience and past performance, lack of capacity related to staff, tools and factories, financial status, etc. result in a problem to construction; co-interest bidder; action impeding fair and free competition; and involve in committing fraudulent intent or act with dishonest purpose in procurement.

**Keywords :** Regulation, Procurement, Government Sector, Contractor

## 1. บทนำ (Introduction)

ในรอบหลายปีที่ผ่านมา การจัดหา (procurement) ของหน่วยงานของรัฐ ตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานพัสดุเป็นจำนวนมาก ทำให้ทางราชการสูญเสียงบประมาณและส่งผลความเสียหายต่อภาพรวมของประเทศ โดยปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งและรุนแรงต่อเนื่องมาตลอดคือ ปัญหาการทุจริตในการจัดจ้าง โดยการอาศัยช่องว่างของกฎหมายและดุลพินิจตามกฎหมายในการทำการทุจริต การกีดกันผู้เข้าร่วมการสอบราคา และการประกวดราคา การกำหนดคุณสมบัติหรือเงื่อนไขในการเข้าร่วมการประกวดราคาโดยไม่เป็นธรรม หรือการลิดรอนสิทธิ การสมยอมราคาระหว่างผู้ประกอบการด้วยกัน การควบคุมงานและการตรวจรับงานจ้างโดยไม่ตรงตามความเป็นจริง การทุจริตในขั้นตอนของการเบิกจ่ายเงิน และการใช้อำนาจในกำกับดูแลแสวงหาผลประโยชน์ สำหรับสาเหตุของการทุจริตที่พบส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากปัญหาทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการและการตรวจสอบการจัดจ้าง อันได้แก่ ปัญหาด้านระเบียบพัสดุฯ ที่ใช้ในการจัดจ้างที่ยังขาดความชัดเจนและเปิดช่องให้เกิดการทุจริต ปัญหาด้านการกำหนดราคากลางที่ไม่ตรงตามความเป็นจริง ปัญหาด้านระบบการเบิกจ่ายเงินที่ขาดการถ่วงดุลระหว่างผู้มีอำนาจสั่งจ่ายกับผู้จ่ายเงิน ปัญหาด้านกลไกการตรวจสอบที่ไม่ครอบคลุมเพียงพอ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของกฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงปัจจัยเอื้อที่ทำให้เกิดการทุจริตต่อหน้าที่ เช่น โอกาสที่ทำให้เกิดการทุจริต ระบบอุปถัมภ์ ทัศนคติต่อการทุจริต ความมีคุณธรรมประจำใจ สภาพเศรษฐกิจ และการบริหารจัดการของหน่วยงาน [1] [2]

จากปัญหาดังกล่าวจึงมีความสนใจที่จะศึกษา โดยการทบทวน ทฤษฎี เอกสารทางวิชาการ วารสาร และบทความที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะสรุปประเด็นปัญหาและอุปสรรคของข้อระเบียบว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ในการจัดหาของหน่วยงานภาครัฐ และเสนอแนวคิดในการจัดหา ซึ่งผลที่ได้จากวิเคราะห์เนื้อหา นี้ จะเป็นประโยชน์ให้ผู้ที่สนใจ ใช้เป็นแนวทางการวิจัยครั้งต่อไป โดยศึกษาควบคู่ไปกับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่

ได้ประกาศบังคับใช้ เมื่อ 24 กุมภาพันธ์ 2560 และ 23 สิงหาคม 2560 ตามลำดับ ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าต่อการกิจของรัฐ และป้องกันปัญหาการทุจริต

## 2. วิธีการวิจัย (Methodology)

งานวิจัยนี้มีขั้นตอนศึกษา 4 ขั้นตอน ดังนี้

2.1 ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับปัญหาข้อระเบียบในการจัดหาของหน่วยงานของรัฐ เช่น ปัญหาทั่วไป ปัญหาการซื้อการจ้าง เป็นต้น

2.2 วิเคราะห์ข้อระเบียบ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 เพื่อกำหนดประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการจัดหา ได้แก่ การจัดหาพัสดุ เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติ ผู้เสนอราคาเป็นผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ผู้เสนอราคากระทำการอันเป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม การกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะหรือรายการในการก่อสร้าง วิธีจ้าง รายงานขอจ้าง การคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการจ้าง อำนาจในการสั่งจ้าง การจ่ายเงินล่วงหน้า การตรวจการจ้างและการควบคุมงานก่อสร้าง

2.3 สรุปประเด็น และเสนอแนวคิดในการแก้ปัญหาและอุปสรรคในการจัดหาของหน่วยงานของรัฐ

2.4 สรุปผลการศึกษา

## 3. ผลการวิจัยและการอภิปรายผล (Results and Discussion)

จากศึกษาประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการจัดหาของหน่วยงานของรัฐ ตามระเบียบพัสดุ พ.ศ. 2535 สรุปรายละเอียดได้ดังนี้ [1] [2] [3] [4] [5] [6] [7] [8] [9] [10] [11] [12]

### 3.1 ปัญหาการจัดหา (Procurement)

#### 3.1.1 ปัญหาทั่วไป (General)

- 1) การจัดหาพัสดุ
- 2) เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติ ในการดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา
- 3) ผู้เสนอราคาเป็นผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน
- 4) ผู้เสนอราคากระทำการอันเป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม

การจัดหาพัสดุดำเนินการตามระเบียบพัสดุ พ.ศ. 2535 ระบุว่า “ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนของการจัดหาต้องดำเนินการโดยเปิดเผย สามารถตรวจสอบได้และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงคุณสมบัติและความสามารถของผู้เสนอราคา” จากการวิเคราะห์พบว่า ปัญหานี้เป็นปัญหาที่พบบ่อย และเกิดขึ้นกับส่วนราชการเกือบทุกแห่ง เนื่องจากการร่วมมือในการกระทำความผิด จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องตั้งแต่เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ เจ้าหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติ ผู้รับจ้าง รวมถึงหัวหน้าของหน่วยงานราชการนั้น ๆ ซึ่งส่งผลกระทบการจัดจ้างอย่างรุนแรง โดยปัจจัยเอื้อที่ทำให้เกิดการทุจริตต่อหน้าที่ของบุคลากร ได้แก่ การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ การใช้อำนาจของตำแหน่งในทางมิชอบ โอกาสที่ทำให้เกิดการทุจริต ระบบอุปถัมภ์ ทัศนคติต่อการทุจริต ความมีคุณธรรมประจำใจ สภาพเศรษฐกิจ และ การบริหารจัดการของหน่วยงาน รวมถึงประเด็นวิธีจัดหาพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งใช้บังคับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในสังกัด การบังคับบัญชา หรือการกำกับดูแลของฝ่ายบริหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าว ที่กิจกรรม โครงการ หรือการก่อสร้างมีมูลค่าตั้งแต่สองล้านบาทขึ้น

ไป ดำเนินการตามระเบียบนี้ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ให้จัดหาด้วยวิธีการอื่นได้ โดยการจัดหาพัสดุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้อยู่ในอำนาจของกระทรวงมหาดไทย พิจารณาดำเนินการ ซึ่งกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานเดียวที่ต้องดำเนินการตามระเบียบพัสดุฯ ทั้ง 2 ฉบับ กล่าวคือ ส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทยส่วนใหญ่ ใช้ระเบียบนายกราชการ ยกเว้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในกำกับของ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย หน่วยงานเดียวที่ใช้ระเบียบ กระทรวงมหาดไทยฯ รวมถึงประกาศกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อและการจ้าง โดยประมวลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก่อให้เกิด ปัญหาการสมยอมการเสนอราคา ทำให้ไม่เกิดการแข่งขันราคาโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เกิดช่องว่างทางกฎหมาย และ เปิดโอกาสให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงขึ้นในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเป็นช่องทางให้ผู้ค้ามีการสมยอมการ เสนอราคากัน หรือมีการฮั้วการประมูลเกิดขึ้นได้ง่าย และก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐที่จะต้องสูญเสียงบประมาณ สูงกว่าที่ควรจะเป็นในการจัดซื้อจัดจ้าง และเป็นสาเหตุทำให้คุณภาพของพัสดุและงานลดลง เพราะค่าจ้างที่รัฐจัดหา ต้องถูกนำไปจ่ายตามข้อตกลงของการสมยอมราคา

### 3.1.2 ปัญหาการซื้อการจ้าง (Purchasing and Contracting for Works)

1) การกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะหรือรายการในการก่อสร้าง ซึ่งเป็นการกีดกัน ไม่ให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายพัสดุที่ผลิตในประเทศหรือเป็นกิจการของคนไทยสามารถเข้าแข่งขันกันในการเสนอราคา

จากการวิเคราะห์พบว่า ในการกำหนด รายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะหรือรายการในการ ก่อสร้าง เจ้าหน้าที่ที่หน้าที่เกี่ยวข้อง มักจะกำหนด สเปค (Specification) เพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเอง หรือพวกพ้อง รวมถึงผู้มีอำนาจหน้าที่มักกระทำการทุจริตประพฤติมิชอบเสียเอง และ/หรือ ละเว้น ผ่อนปรน หรือเพิกเฉยต่อการ ลงโทษผู้กระทำความผิดทุจริตประพฤติมิชอบ

#### 2) วิธีจ้าง (Procedure on Contracting for Works)

การจ้างตามระเบียบสำนักนายกราชการฯ กระทำได้ 6 วิธี คือ 1) วิธีตกลงราคา 2) วิธีสอบราคา 3) วิธี ประกวดราคา 4) วิธีพิเศษ 5) วิธีกรณีพิเศษ 6) วิธีประมวลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลัง กำหนด

สำหรับการจ้างตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ กระทำได้ 5 วิธี คือ 1) วิธีตกลงราคา 2) วิธี สอบราคา 3) วิธีประกวดราคา 4) วิธีพิเศษ 5) วิธีกรณีพิเศษ (การซื้อหรือการจ้างตาม 1) 2) 3) 4) หรือ 5) ให้กระทำ ได้ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ตามหลักเกณฑ์ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด ในกรณีที่ไม่มียกเว้นหลักเกณฑ์ใน เรื่องดังกล่าวกำหนดไว้ให้นำหลักเกณฑ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทาง อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 มาใช้บังคับโดยอนุโลม)

“การจ้างโดยวิธีตกลงราคา ได้แก่ การจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาไม่เกิน 1 แสนบาท

การจ้างโดยวิธีสอบราคา ได้แก่ การจ้างครั้ง หนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 1 แสนบาท แต่ไม่เกิน 2 ล้าน บาท

การจ้างโดยวิธีประกวดราคา ได้แก่ การจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 2 ล้านบาท

วิธีประมวลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ คือการจ้างก่อสร้างมีมูลค่าตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไป”

จากการวิเคราะห์พบว่า หน่วยงานส่วนใหญ่จะดำเนินโครงการให้มีขนาดเล็ก โดยหัวหน้า ส่วนราชการ หรือหัวหน้าฝ่ายบริหาร มักจะแบ่งจ้างโดยลดวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างในครั้งเดียวกันเพื่อให้วงเงินต่ำกว่า

ที่กำหนดโดยวิธีหนึ่งวิธีใด หรือเพื่อให้อำนาจสั่งจ้างเปลี่ยนไป เพื่อที่จะได้ดำเนินการจ้างก่อสร้าง โดยวิธีตกลงราคา หรือสอบราคา หรือถ้ามูลค่าโครงการเกินสองล้านบาท มักจะดำเนินการจ้างโดยการประกวดราคา ซึ่งมีระเบียบกฎเกณฑ์ และขั้นตอนในการปฏิบัติไม่เข้มงวดและรัดกุม

### 3) รายงานขอจ้าง (Request for Contracting for Works)

ก่อนดำเนินการจ้างทุกวิธี ให้เจ้าหน้าที่พัสดุจัดทำรายงานเสนอผู้สั่งจ้างตามรายการดังต่อไปนี้

(1) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องจ้าง (2) รายละเอียดของงานที่จะจ้าง (3) ราคามาตรฐานหรือราคากลางของทางราชการ หรือราคาที่เคยจ้างครั้งหลังสุดภายในระยะเวลา 2 ปีงบประมาณ (4) วงเงินที่จะจ้าง (5) กำหนดเวลาที่ต้องการให้ทำงานนั้นแล้วเสร็จ (6) วิธีที่จะจ้าง และเหตุผลที่ต้องจ้างโดยวิธีนั้น (7) ข้อเสนออื่น ๆ เช่น การขออนุมัติ แต่งตั้ง คณะกรรมการต่าง ๆ ที่จำเป็นในการจ้าง การออกประกาศสอบราคาหรือประกาศประกวดราคา

จากการวิเคราะห์พบว่า เนื่องจากขั้นตอนและกระบวนการในการจัดซื้อจัดจ้างที่มากเกินไป เจ้าหน้าที่พัสดุไม่เพียงพอ บุคลากรที่เกี่ยวข้องขาดความรู้ ประสบการณ์ และความชำนาญในการดำเนินการจัดทำ รายงานเสนอผู้สั่งจ้าง รวมถึงหัวหน้าส่วนราชการหรือฝ่ายบริหารไม่ให้ความสำคัญ หรือเข้มงวดในการดำเนินการ จัดทำรายงาน (Term of Reference ,TOR) ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่มีความสำคัญ รวมถึงในการกำหนดราคากลาง หน่วยงานมักจะกำหนดไม่ตรงตามความเป็นจริงหรือตามสภาพพื้นที่ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจ้างก่อสร้างอย่างรุนแรง

### 4) การคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการจ้าง (Pre-qualification for Contracting for Works)

ระเบียบว่าด้วยการพัสดุฯ ได้ระบุไว้ว่าส่วนราชการใด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วน ท้องถิ่นใด ประสงค์จะคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการจ้าง ให้กระทำได้ในกรณีที่ต้องจำกัดเฉพาะผู้ที่มี ความสามารถ โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก ประกาศให้ผู้สนใจทราบโดยเปิดเผย

จากการวิเคราะห์พบว่า มีหน่วยงานราชการเพียง 7 แห่งเท่านั้น ที่มีการขึ้นบัญชีผู้มีคุณสมบัติ เบื้องต้นสำหรับการจ้าง ได้แก่ กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมชลประทาน กรม ทรัพยากรน้ำ กรมเจ้าท่า และกรุงเทพมหานคร โดยการคัดเลือกขึ้นบัญชีเป็นผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการจ้าง ก่อสร้าง เพื่อคัดเลือกผู้รับจ้างที่มีความสามารถ ความชำนาญด้านการก่อสร้างรวมถึงความพร้อมด้านเครื่องจักร- เครื่องมือ ฐานะการเงิน บุคลากร และประสบการณ์ เพื่อขึ้นบัญชีเป็นผู้มีสิทธิเข้าแข่งขันในการเสนอราคาจ้างงาน ก่อสร้างส่งผลให้หน่วยงานเหล่านี้มีปัญหาในการจ้างก่อสร้างน้อยมากและแทบจะไม่เกิดปัญหาการทิ้งงาน เมื่อเทียบกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือ ส่วนราชการอื่น ๆที่ไม่ได้ให้มีการขึ้นบัญชีผู้รับจ้าง

### 5) อำนาจในการสั่งจ้าง (Authority for Contracting for Works)

ระเบียบว่าด้วยการพัสดุฯ ได้กำหนดอำนาจในการสั่งจ้าง ตามอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่ง วงเงิน ที่มีอำนาจในการสั่งจ้างจำแนกตามวิธีการจ้าง

จากการวิเคราะห์พบว่า

(1) อำนาจในการสั่งจ้างครั้งหนึ่งของส่วนราชการ นอกจากวิธีพิเศษและวิธีกรณีพิเศษ มี รายละเอียดดังนี้ 1) หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจในการสั่งจ้างภายในวงเงินไม่เกิน 50 ล้านบาท 2) ปลัดกระทรวงมี อำนาจในการสั่งจ้างเกิน 50 ล้านบาทไม่เกิน 100 ล้านบาท 3) รัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจในการสั่งจ้างเกิน 100 ล้านบาท ในขณะที่อำนาจในการสั่งจ้างทุกวิธีที่ใช้จ่ายจากเงินรายได้ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

นอกจากวิธีพิเศษ และวิธีกรณีพิเศษ ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจสั่งจ้างโดยไม่จำกัดวงเงิน

(2) อำนาจในการสั่งจ้างโดยวิธีพิเศษครั้งหนึ่ง ของส่วนราชการ ให้เป็นอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งและภายในวงเงินดังต่อไปนี้ 1) หัวหน้าส่วนราชการไม่เกิน 25 ล้านบาท 2) ปลัดกระทรวงเกิน 25 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 50 ล้านบาท 3) รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเกิน 50 ล้านบาท ในขณะที่การสั่งจ้างโดยวิธีพิเศษครั้งหนึ่ง จากเงินอุดหนุน เงินกู้ภายในประเทศหรือเงินช่วยเหลือ หรือเงินกู้ ทั้งหมดหรือบางส่วนของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ให้เป็นอำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้ 1) การสั่งจ้างโดยวิธีพิเศษขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล ซึ่งมีวงเงินเกิน 20 ล้านบาท ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด 2) การสั่งจ้างโดยวิธีพิเศษขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีวงเงิน เกิน 10 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 20 ล้านบาท ต้องได้รับความเห็นชอบจากนายอำเภอ แต่หากมีวงเงินเกิน 20 ล้านบาท ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด

จะเห็นได้ว่า อำนาจในการสั่งจ้างครั้งหนึ่งนอกจากวิธีพิเศษและกรณีพิเศษ หัวหน้าฝ่ายบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจสั่งจ้างโดยไม่จำกัดวงเงิน ในขณะที่หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจในการสั่งจ้างภายในวงเงินไม่เกิน 50 ล้านบาท ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ในการสั่งจ้างแต่ละหน่วยงานมีบรรทัดฐานไม่เหมือนกัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในการจ้างก่อสร้างโดยอาจจะมีการลวงเงินที่จะจ้างในครั้งหนึ่งเพื่ออำนาจในการสั่งจ้างเปลี่ยนไปเพื่อผลประโยชน์ต่อตนเองหรือพวกพ้อง

#### 6) การจ่ายเงินล่วงหน้า (Advance Payment)

การจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้าให้แก่ผู้รับจ้างจะกระทำมิได้ เว้นแต่หัวหน้าฝ่ายบริหาร/หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเห็นว่ามี ความจำเป็นจะต้องจ่าย และมีการกำหนดเงื่อนไขไว้ก่อน การทำสัญญาหรือข้อตกลง ให้กระทำได้ โดยการจ้างโดยวิธีสอบราคาหรือประกวดราคา จ่ายได้ไม่เกินร้อยละสิบห้า ของราคาจ้าง แต่ทั้งนี้ จะต้องกำหนดอัตราค่าจ้างที่จะจ่ายล่วงหน้าไว้เป็นเงื่อนไขในเอกสารสอบราคาหรือประกวดราคาด้วย โดยผู้รับจ้างจะต้องนำพันธบัตรรัฐบาลไทย หรือหนังสือค้ำประกันของธนาคารในประเทศมาค้ำประกันเงินที่รับล่วงหน้าไปนั้น

จากการวิเคราะห์พบว่า งานที่จัดจ้างโดยหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และงานขนาดเล็กที่จัดจ้างโดยส่วนราชการมักจะไม่มีข้อกำหนดการจ่ายเงินล่วงหน้า ยกเว้นหน่วยงานหลัก 7 แห่งที่มีการขึ้นทะเบียนผู้รับจ้าง และงานก่อสร้างขนาดใหญ่ของส่วนราชการมักจะมีการกำหนดการจ่ายเงินล่วงหน้าไว้ใน การเสนอราคา ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการเสนอราคา ซึ่งเงินจ่ายล่วงหน้ามีความสำคัญที่จะช่วยให้ผู้รับจ้างรายเล็กหรือรายกลาง ใช้จ่ายในขั้นตอนเตรียมการก่อสร้าง เช่น ค่าปรับสภาพพื้นที่ จัดทำถนนชั่วคราว (ถ้ามี) เตรียมสาธารณูปโภคเบื้องต้น: ไฟฟ้า ประปา ที่พักคนงาน หรือ ซื้อวัสดุหลักบางส่วนสำหรับการเริ่มการก่อสร้าง เช่น เสาค้ำ เกล็ดเสริม เป็นต้น ซึ่งผลที่ได้จะทำให้การดำเนินการก่อสร้างเป็นไปด้วยความราบรื่นตามวัตถุประสงค์ของโครงการ

#### 7) การตรวจการจ้างและการควบคุมงานก่อสร้าง (Inspection and Acceptance of Work)

คณะกรรมการตรวจการจ้างมีหน้าที่ดังนี้ (1) ตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง และเหตุการณ์แวดล้อมที่ผู้ควบคุมงานรายงาน (2) ตรวจงานจ้าง ณ สถานที่ที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือที่ตกลงให้ทำงานจ้างนั้น ๆ โดยให้มีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติม หรือตัดทอนงานจ้างได้ตามที่เห็นสมควรและตามหลัก

วิชาการช่างเพื่อให้เป็นไปตามแบบรูป รายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา (3) ตรวจสอบผลงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบภายใน 3 วันทำการ นับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับทราบการส่งมอบงาน และให้ทำการตรวจรับให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็วที่สุด (4) เมื่อตรวจเห็นว่าเป็นการถูกต้องครบถ้วนเป็นไปตามแบบรูป รายการละเอียด และข้อกำหนดในสัญญาแล้ว ให้ทำใบรับรองผลการปฏิบัติงาน

ผู้ควบคุมงานมีหน้าที่ ดังนี้ (1) ตรวจและควบคุมงาน ณ สถานที่ที่กำหนดไว้ในสัญญา หรือที่ตกลงให้ทำงานข้างนั้น ๆ ทุกวัน ให้เป็นไปตามแบบรูป รายการละเอียดและข้อกำหนดไว้ในสัญญาทุกประการ

(2) ในกรณีที่ปรากฏว่าแบบรูป รายการละเอียดหรือข้อกำหนดในสัญญามีข้อความขัดกัน หรือไม่เป็นไปตามหลักวิชาช่างที่ดี หรือไม่ปลอดภัย ให้สั่งพักงานนั้นไว้ก่อน แล้วรายงานคณะกรรมการตรวจการจ้างโดยเร็ว (3) จัดบันทึกสภาพการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างและเหตุการณ์แวดล้อมเป็นรายวันพร้อมทั้งผลการปฏิบัติงาน (4) ในวันกำหนดลงมือทำการของผู้รับจ้างตามสัญญา และในวันถึงกำหนดส่งมอบงานแต่ละงวดให้รายงานผลการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างว่าเป็นไปตามสัญญาหรือไม่ ให้คณะกรรมการตรวจการจ้างทราบภายใน 3 วันทำการนับแต่วันถึงกำหนดนั้นๆ

จากการวิเคราะห์พบว่า หน่วยงานราชการส่วนใหญ่ขาดเจ้าหน้าที่ในการควบคุมงานก่อสร้างหลายหน่วยงานแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่ขาดความรู้ ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในงานก่อสร้างเป็นกรรมการการตรวจการจ้างและควบคุมงานก่อสร้าง รวมถึงเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องมักจะเรียกรับเงินส่วนเกินจากการก่อสร้างที่ไม่ได้คุณภาพ หรือผิดแบบแปลน หรือผิดรายละเอียดข้อกำหนดของงาน หรือการเปลี่ยนวัสดุที่ไม่ตรงกับข้อกำหนด (ผิดสเปค) และการหาเงินส่วนเกินจากการเซ็นรับงานล่วงหน้า และ/หรือ ยกเว้นค่าปรับให้ผู้รับจ้างในกรณีที่ไม่สามารถส่งมอบงานได้ทันตามระยะเวลาในสัญญา

### 3.2 แนวคิดในการจัดหา

จากผลการวิเคราะห์ มีข้อเสนอแนะและแนวคิดในการจัดหา ดังนี้ ในส่วนของหน่วยงานของรัฐ (ผู้ว่าจ้าง) แนะนำให้เพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมตามความจำเป็น แนะนำให้หน่วยงานราชการจัดให้มีการฝึกอบรม เพื่อเพิ่มพูน และแลกเปลี่ยนความรู้ในการจ้างก่อสร้างให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง แนะนำให้บุคลากรและเจ้าหน้าที่ หมั่นทบทวน และหาความรู้เพิ่มเติม ถึงระเบียบ ข้อบังคับ หนังสือสั่งการ หนังสือเวียนต่าง ๆ และขั้นตอนการปฏิบัติงาน เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามระเบียบอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แนะนำให้หน่วยงานวางระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวกับการจัดทำที่โออาร์ (TOR) ที่เหมาะสม แนะนำให้มีการกำหนดคุณสมบัติในการคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการจ้างที่เป็นรูปธรรม แนะนำให้กำหนดบทลงโทษที่รุนแรงสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ประพฤติมิชอบต่อทางราชการ หรือกระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อไม่ปฏิบัติตามระเบียบ หรือกระทำการโดยมีเจตนาทุจริต หรือกระทำการโดยปราศจากอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ รวมถึงการสร้างค่านิยมความมีจริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ ในระดับปัจเจกบุคคล และการส่งเสริมธรรมาภิบาลให้กับราชการไทย สำหรับในส่วนของผู้รับจ้าง ควรจะมีการประเมินศักยภาพขั้นต่ำของตนเองในด้าน ต่าง ๆ ว่ามีความสามารถและความพร้อมอย่างไรในการเสนอราคาต่อทางราชการ ควรปลูกจิตสำนึกในการดำเนินธุรกิจที่ดี และควรหลีกเลี่ยงการกระทำที่เป็นการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประพฤติมิชอบ และแนวคิดที่สำคัญคือ ทุกภาคส่วนควรมีจิตสำนึกที่ดี “ปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบของตน ด้วยความอุตสาหะพยายาม ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และด้วยความละเอียดถี่ถ้วนระมัดระวังอย่างเต็มที่ เพื่อมิให้เกิดความล้มเหลวเสียหาย และมั่นใจได้ว่าการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินได้เป็นไปด้วยบริสุทธิ์ และบังเกิดผลเป็นประโยชน์เต็มเม็ดเต็มหน่วย” [14]

#### 4. สรุป (Conclusion)

ผลการศึกษาพบว่าปัญหาในการจัดจ้างของราชการไทยเกิดจากผู้เกี่ยวข้องหลัก คือ หน่วยงานราชการผู้ว่าจ้าง และผู้รับจ้าง โดยในส่วนของผู้ว่าจ้างนั้นมีสาเหตุเกิดจากปัญหาข้อระเบียบ และในการดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบที่มีขั้นตอน และวิธีปฏิบัติที่ยุ่งยากและซับซ้อน หัวหน้าส่วนราชการ หรือหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง มักกระทำการโดยมีเจตนาทุจริต บทกำหนดโทษที่ไม่ชัดเจนและขาดการบังคับใช้ที่จริงจัง การจัดหา โดยเฉพาะขั้นตอนการกำหนดที่โออาร์ และการคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการจ้าง วิธีจ้างและการแบ่งจ้าง การตรวจการจ้างและการควบคุมงานก่อสร้าง สัญญาและหลักประกันสัญญา และการลงโทษผู้ทำงาน สำหรับในส่วนผู้รับจ้างมีสาเหตุเกิดจาก ขาดศักยภาพและความพร้อมความสามารถในด้านต่าง ๆ เช่น ประสบการณ์และ ผลงานที่ผ่านมา สมรรถภาพในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ เครื่องมือ และโรงงาน ฐานะการเงิน เป็นต้น ผู้รับจ้างเป็นผู้ที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน และ/หรือกระทำการอันการขัดขวางการแข่งขันอย่างเป็นธรรม รวมถึงมีส่วนร่วมหรือเข้าร่วมในการทุจริตต่อการจัดจ้าง ซึ่งประเด็นของปัญหาและอุปสรรคในการจ้างก่อสร้างของราชการไทย จากการวิเคราะห์เนื้อหาในบทความนี้ จะเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ให้ผู้สนใจ ใช้เป็นแนวทางการวิจัยครั้งต่อไป โดยการศึกษาควบคู่ไปกับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าต่อการกิจของรัฐ และป้องกันปัญหาการทุจริต

#### เอกสารอ้างอิง (References)

- [1] จินตนา พลอยภัทรภิญโญ และนพดล เจนอักษร. ปัจจัยเอื้อที่ก่อให้เกิดการทุจริตต่อหน้าที่ของบุคลากรสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ. วารสารการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยศิลปากร. 2555; 2(2): 9-20.
- [2] ยุทธนา ปาลบุตร ตรีเพชร จิตรมหิมา และพัชณา จิตรมหิมา. ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วารสารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา. 2557; 1(2): 50-61.
- [3] ณัฐกริช เปาอินทร์. มูลเหตุแห่งการเกิดขึ้นและแนวทางการแก้ไขปัญหา การทุจริตประพจน์มิชอบที่เหมาะสมโดยผู้นำ. วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย. 2557; 6(3): 181-205.
- [4] พิษณุ ภูวนะศิลป ภักดี โพธิ์สิงห์ และสัญญา เคนาภูมิ. การคอร์รัปชันในระบบราชการไทย : แนวทางการป้องกันและแก้ไข. วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร. 2559; 4(2): 326-340.
- [5] พิละสัก สีหาวง และไตรวัฒน์ วิริยะศิริ. กฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว. สารศาสตร์; 2561; 1: 13-22.
- [6] คำไพ ไชยนัด ปาริชา มารี เคน และประสิทธิ์ คชโคตร. แนวทางการแก้ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคาของเทศบาลตำบล: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์. วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์. 2557; 3(1): 149-168.
- [7] อูรา วงศ์ประสงค์ชัย สุวารีย์ วงศ์วัฒนา และผ่องลักษณ์ จิตต์การุญ. ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการบริหารงานพัสดุของผู้ปฏิบัติงานพัสดุมหาวิทยาลัยนเรศวร. วารสารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม. 2556; 7(1): 139-148.



- [8] นันทนา อนุเขตร และปราณี ตปนียวรงค์. การบริหารงานพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครสวรรค์. วารสารดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์. 2558; 5(1): 41-56.
- [9] ญาณวรรณ ชุ่มท้วม และวิกรม พนิชการ. การศึกษาปัญหาและอุปสรรค ในการตรวจสอบงานจัดจ้างก่อสร้างของกลุ่มตรวจสอบการบริหารพัสดุ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินส่วนกลาง. วิศวกรรมสารเกษมบัณฑิต. 2560; 7(2): 76-93.
- [10] ศิริพล คุณหอม และอรรวรรณ นิมิตลุง. สภาพปัญหาการบริหารงานพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดสกลนคร. วารสารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร. 2555; 9(44): 165-172.
- [11] ธนกฤต บุตรอ่อน และอัจฉริย์ พิมพิมูล. การพัฒนาระบบพัสดุ แผนและงบประมาณเพื่อการบริหารโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา. วารสารเทคโนโลยีอุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี. 2559; 6(1): 120-134.
- [12] ภูวเดช วงศ์โสม. การพัฒนากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างการออกแบบบูรณาการก่อสร้างเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาองค์กร: กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยแม่โจ้. 2560; 32: 43-60.
- [13] สงกรานต์ มหาวัน และเสรี พิจิตรศิริ. การทุจริตในการประมูลงานก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วารสารการบริหารท้องถิ่น. 2554; 4(1): 40-47.
- [14] สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช [อินเทอร์เน็ต]. 2538 [เข้าถึงเมื่อ 2561 มกราคม 11]. เข้าถึงได้จาก :  
<http://www.oag.go.th/th/%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%94%E0%B8%B3%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%AA%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%97%E0%B8%AA%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%94%E0%B9%87%E0%B8%88%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B8%97%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%A0%E0%B8%B9%E0%B8%A1%E0%B8%B4%E0%B8%9E%E0%B8%A5%E0%B8%AD%E0%B8%94%E0%B8%B8%E0%B8%A5%E0%B8%A2%E0%B9%80%E0%B8%94%E0%B8%8A>