

บทที่ 2

ความหมาย ประวัติ แนวคิดของการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ

1. ความหมายของการจัดซื้อจัดจ้าง

โดยรัฐขององค์การการค้าโลก

ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลก หรือ GPA มิได้ให้คำจำกัดความของคำว่า การจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐไว้โดยตรง แต่ในความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐเอง ให้ความหมายในเชิงว่า ความตกลงความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ มีผลใช้บังคับกับสัญญาใด โดยรวมถึงวิธีการในลักษณะซื้อ เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ หรือผสมกัน¹ ซึ่งเป็นการให้คำจำกัดความในเชิงลักษณะของสัญญาเท่านั้น ซึ่งยังขาดความชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่องการบริการและก่อสร้าง แม้ว่าในปี ค.ศ. 1992 ได้มีคำจำกัดความไว้ในรายงานของคณะกรรมการระดับข้อพิพาทในคดีระหว่างสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา เรื่อง บทบัญญัติซื้อสินค้าอเมริกา (Buy American Provision) ที่เกี่ยวกับระบบการจัดทำแผนที่ด้วยโซนาร์เพื่อสำรวจมหาสมุทรแปซิฟิก โดยในรายงานระบุว่า การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ หมายความว่า การจ่ายเงินโดยรัฐ รัฐบาลได้ใช้ หรือได้รับประโยชน์จากการจัดซื้อจัดจ้างนั้น หรือรัฐบาลเป็นเจ้าของและรัฐบาลควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าว²

ดังนั้น ในปัจจุบันคำจำกัดความของ การจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ยังไม่ชัดเจนอยู่ ซึ่งคณะทำงานว่าด้วยความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและคณะทำงานเกี่ยวกับ

¹ Agreement on Government Procurement, Sec. 1:2.

² Worldtradelaw, **United States-Procurement of a Sonar Mapping System, Report of the Panel** [Online], available URL: <http://www.worldtradelaw.net/reports/gattpanels/usmapsystem.pdf>, 2010 (July 23).

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (Working Party on GATS Rule--WPGR) ได้มีการพยายามตีความ “การจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ” ในความตกลง GPA ให้มีความชัดเจนขึ้น ตัวอย่าง เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง มีความหมายรวมถึงสัญญาสัมปทาน (Concession) หรือ สัญญาสร้าง ดำเนินการ โอน (Build-operate-Transfer) หรือ ใช้คำย่อว่า (BOT)

สำหรับขอบเขตของความตกลงนั้น ความตกลง GPA อนุญาตให้ประเทศสมาชิก กำหนดขอบเขตบังคับใช้ได้ โดยเฉพาะในหน่วยงานของรัฐและประเภทบริการ กล่าวคือ ความตกลง GPA จะใช้บังคับกับกฎหมาย กฎระเบียบ กระบวนการและแนวทางปฏิบัติ ที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง โดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะมีการระบุไว้ในภาคผนวก 1 (Appendix I)³ ซึ่งเท่ากับประเทศสมาชิกสามารถระบุขอบเขตการบังคับใช้ความตกลง GPA ได้ (คณะกรรมการว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (Committee on Government Procurement) มีหน้าที่รับผิดชอบจัดเก็บและรวบรวมเอกสารตามภาคผนวกและเอกสารแนบ พร้อมทั้งแจ้งประกาศต่อประเทศสมาชิก)⁴

ทั้งนี้ภาคผนวก 1 ของความตกลง GPA สามารถแบ่งออกเป็นเอกสารแนบ (Annex) อีก 5 ฉบับ คล้ายกับตารางข้อผูกพันที่จัดทำภายใต้ความตกลงแกตต์ (GATT) และความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- 1) เอกสารแนบ 1 เป็นรายชื่อหน่วยงานของรัฐบาลกลาง
- 2) เอกสารแนบ 2 เป็นรายชื่อหน่วยงานของรัฐท้องถิ่น
- 3) เอกสารแนบ 3 เป็นรายชื่อหน่วยงานรัฐอื่น เช่น รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน เป็นต้น
- 4) เอกสารแนบ 4 เป็นประเภทบริการ (Services) ไม่ว่าจะเป็นแบบ Positive หรือ Negative List

- 5) เอกสารแนบ 5 เป็นสัญญาก่อสร้าง (Construction Services)

ความตกลง GPA มีผลใช้บังคับกับหน่วยงานของภาครัฐที่ระบุแจ้งไว้ในภาคผนวก 1 โดยสัญญาหรือโครงการจัดซื้อจัดจ้างต้องมีมูลค่าขั้นต่ำ ไม่น้อยกว่าที่กำหนด

³ Agreement on Government Procurement, Sec. 1:1.

⁴ Ibid, Sec. 19: 5.

ไว้ในภาคผนวก 1 (Specified Thresholds)⁵ ดังนั้น ในเอกสารแนบแต่ละฉบับประเทศสมาชิกจะระบุมูลค่าขั้นต่ำของโครงการของแต่ละหน่วยงานไว้ แม้ว่ามูลค่าขั้นต่ำของโครงการที่จัดทำของประเทศสมาชิกจะแตกต่างกัน แต่โดยทั่วไปจะกำหนดมูลค่าขั้นต่ำไว้ที่ 130,000 สิทธิถอนเงินพิเศษ (Special Drawing Rights--SDR)⁶ สำหรับหน่วยงานของรัฐบาลกลาง⁷ มูลค่าขั้นต่ำ 200,000 สิทธิถอนเงินพิเศษสำหรับหน่วยงานระดับท้องถิ่น และมูลค่าขั้นต่ำ 400,000 สิทธิถอนเงินพิเศษสำหรับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และมูลค่าขั้นต่ำ 5,000,000 สิทธิถอนเงินพิเศษสำหรับสัญญาก่อสร้าง (Construction Services)

ความตกลง GPA มีผลใช้บังคับกับสินค้าทุกประเภท (All Goods) เพราะความตกลง GPA ไม่อนุญาตให้ประเทศสมาชิกขอยกเว้นได้ แต่ในกรณีของบริการและก่อสร้าง (Services and Construction Services) ประเทศสมาชิกสามารถขอข้อยกเว้นได้ โดยการระบุไว้ในเอกสารแนบ 4 และเอกสารแนบ ของภาคผนวก 1

⁵ Agreement on Government Procurement, Sec. 1: 4.

⁶ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้กำหนดระบบสิทธิถอนเงินพิเศษ SDR ขึ้นในปี ค.ศ. 1969 เพื่อสนับสนุนระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราที่ตายตัวใน The Bretton Woods แต่เนื่องจาก The Bretton Woods ล้มเหลวในปี ค.ศ. 1973 เงินสกุลต่าง ๆ ได้หันไปใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว (Floating Exchange Rate Regime) สิทธิถอนเงินพิเศษสิทธิถอนเงินพิเศษจะไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างเงินตรา (Currency) ปัจจุบันนี้ใช้เกณฑ์อ้างอิงในเงินทุนสำรองเท่านั้น โดยในระยะแรกสิทธิถอนเงินพิเศษมีค่าเท่ากับ 0.888671 กรัมของทองคำบริสุทธิ์ ซึ่งในขณะนั้นมีค่าเท่ากับ หนึ่งดอลลาร์สหรัฐอเมริกา แต่ก็ได้มีการปรับเปลี่ยนอัตราแลกเปลี่ยนไปเพราะในปัจจุบันอัตราเงินประกอบด้วย เงินดอลลาร์ เงินยูโร เงินเยน และเงินปอนด์

⁷ ในการเจรจาครั้งแรกความตกลง GPA ได้กำหนดมูลค่าขั้นต่ำของโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่อยู่ภายใต้บังคับความตกลง GPA ไว้ที่ 150,000 SDR แต่ได้มีการปรับเปลี่ยนลดลงในการเจรจารอบใหม่ปี ค.ศ. 1983



กล่าวโดยสรุป ความตกลง GPA อนุญาตให้ประเทศสมาชิกจำกัดพันธกรณีของตน เพราะความตกลง GPA มิได้ใช้บังคับกับการจัดซื้อจัดจ้างทุกประเภทหรือทุกโครงการ การจัดซื้อจัดจ้างตามความตกลง GPA จะดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐที่ระบุไว้ในเอกสารแนบ 1-3 และครอบคลุมถึงการจัดซื้อจัดจ้างสินค้า บริการและสัญญาก่อสร้างที่ระบุไว้ในเอกสารแนบ 4 และ 5 ที่มีมูลค่าโครงการสูงกว่ามูลค่าขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในเอกสารแนบ ทั้งนี้ ต้องระบุไว้ในภาคผนวกตั้งแต่เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก แต่สามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลังได้

ความตกลง GPA ยังคงมีภาคผนวกอื่นอีก ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องความโปร่งใสและกระบวนการในการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น

ภาคผนวก 2 ระบุการประกาศโฆษณาที่แต่ละประเทศสมาชิกใช้ในการประกาศโฆษณาแจ้งเกี่ยวกับเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างหรือแผนของการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐ

ภาคผนวก 3 ระบุการประกาศโฆษณาที่แต่ละประเทศสมาชิกใช้ในการประกาศโฆษณาในแต่ละปี เกี่ยวกับข้อมูลรายชื่อผู้มีคุณสมบัติเข้ายื่นประกวดราคา ในกรณีที่เป็นการจัดซื้อจัดจ้างแบบคัดเลือก

ภาคผนวก 4 ระบุการประกาศโฆษณาที่แต่ละประเทศสมาชิกใช้ในการประกาศโฆษณาเกี่ยวกับกฎหมาย กฎระเบียบ คำวินิจฉัยของศาล ข้อบังคับของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐที่อยู่ภายใต้ขอบเขตของความตกลง GPA นี้

2. ความหมายของความโปร่งใส



2.1 ความหมายภายใต้ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลก

หลักความโปร่งใส (Transparency) ถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการบริหารราชการของภาครัฐ ซึ่งรวมถึงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐด้วย ความโปร่งใสให้ความสำคัญกับกระบวนการค่อนข้างมาก สำหรับความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลก (GPA) นั้น ได้วางหลักความโปร่งใส โดยครอบคลุมทั้งกฎ

ระเบียบ แนวปฏิบัติและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยมีการกำหนดให้มีการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารสำคัญที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อเปิดโอกาสให้ทุกคนเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารและตรวจสอบความถูกต้องได้ นอกจากนี้ กระบวนการที่มีความโปร่งใส จะ ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมมากขึ้น ซึ่งหมายถึง มีการแข่งขันเพิ่มมากขึ้นด้วย อันเป็น วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

หลักความโปร่งใส (Transparency) ภายใต้อรรถกถาว่าด้วยการจัดซื้อจัด จ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลก นั้น สามารถแบ่งออกได้เป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ

1) ความโปร่งใสในการโฆษณา (Publication)

2) ความโปร่งใสเกี่ยวกับกฎ ระเบียบ ของการประกาศเชิญชวน (Invitation of Tendering) กล่าวคือ ประเทศสมาชิกมีพันธกรณี ต้องประกาศโฆษณาในเรื่องดังต่อไปนี้ คือ การประกาศโฆษณาเชิญชวน⁸ การแจ้งผลการคัดเลือก⁹ และประกาศโฆษณา กฎ ระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง¹⁰

นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกต้องยื่นข้อมูลสถิติเกี่ยวกับแผนการจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งในเชิงจำนวน โครงการและมูลค่าของการจัดซื้อจัดจ้างต่อคณะกรรมการว่าด้วยการ จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วย¹¹

2.2 ความหมายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

การจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 15 ทวิ กำหนดไว้ว่า การจัดหาพัสดุตามระเบียบนี้ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในแต่ละ ขั้นตอนของการจัดหา ต้องดำเนินการ โดยเปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการ แข่งขันกันอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงคุณสมบัติและความสามารถของผู้เสนอ

⁸ Agreement on Government Procurement, Sec. 17: 1 (b).

⁹ Ibid, Sec. 17: 1.

¹⁰ Ibid, Sec. 19: 1.

¹¹ Ibid, Sec. 19: 5.

ราคาหรือผู้เสนองาน เว้นแต่กรณีที่มีลักษณะเฉพาะอันเป็นข้อยกเว้นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

แต่ทั้งนี้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ไม่มีการกล่าวถึงความหมายของความโปร่งใสไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ

3. ความเป็นมาของการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ขององค์การการค้าโลก

3.1 การจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลก

การจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลก มีประวัติความเป็นมาดังต่อไปนี้

ค.ศ. 1960 มีการเจรจาระหว่างประเทศเกี่ยวกับความตกลงด้านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ครั้งแรกในกลุ่มประเทศองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development--OECD)

ค.ศ. 1973 การเสนอร่างคู่มือนโยบาย กระบวนการ และวิธีปฏิบัติในการจัดซื้อ โดยรัฐ (Draft Instrument on Government Purchasing Policies, Procedures and Practices) ต่อมา ในการเจรจาความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade--GATT) ในรอบเคนเนดี (Kennedy Round) ได้มีการยกประเด็นเรื่องการใช้มาตรการการจัดซื้อจัดจ้างในลักษณะที่เป็นการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศในลักษณะอุปสรรคที่ไม่มีภาษีขึ้น (Non-tariff Barrier) แต่ผลการเจรจาเป็นรูปเป็นร่างในการเจรจาความตกลงแกตต์รอบโตเกียว (Tokyo Round)

ค.ศ. 1979 ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ หรือที่นิยมเรียกว่า ความตกลง GPA เป็นความตกลงเสริมภายใต้กรอบการเจรจาความตกลงแกตต์รอบโตเกียว (Tokyo Round) ที่มีการขยายหลักการพื้นฐานของความตกลงแกตต์ โดยเฉพาะการเพิ่มหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) และหลักไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) ซึ่งเดิมเป็นข้อยกเว้น ไม่ใช้บังคับกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ

นอกจากนี้ ยังมีการเพิ่ม หลักความโปร่งใส (Transparency) และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับ กระบวนการ จัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐที่ดีขึ้นด้วย

ค.ศ. 1987 ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ รอบโตเกียว (Tokyo Round) ไม่ประสบความสำเร็จ จึงมีการแก้ไข ปรับปรุง บทบัญญัติ และขยายขอบเขต การบังคับใช้ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ เนื่องจากขอบเขตการบังคับใช้ยัง จำกัดและมีเพียงประเทศที่พัฒนาแล้วเท่านั้นที่เข้าเป็นสมาชิก ตัวอย่างเช่น ความตกลง ในรอบโตเกียวไม่ครอบคลุมถึงสัญญาบริการ (Service Contracts per Se) หรือจาก นโยบายที่กำหนดให้หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ต้องซื้อสินค้าจากผู้ประกอบการ ท้องถิ่น (Buy Nation Policy) ข้อพิจารณาเหล่านี้ จึงนำไปสู่การเจรจาอีกครั้งในรอบ อูรุกวัย (Uruguay Round) และในที่สุดก็มีประเทศสมาชิกลงนามในความตกลงว่าด้วย การจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ (Government Procurement Agreement--GPA) พร้อมกับความ ตกลงองค์การการค้าโลกที่เมืองมารราเกซ์ ในวันที่ 15 เมษายน 2537 โดยบรรจุอยู่ใน ภาคผนวกที่ 4 และความตกลง GPA มีผลใช้บังคับในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2539¹²

ปัจจุบัน ประเทศที่ร่วมลงนามเป็นภาคีสมาชิกมีจำนวน 37 ประเทศ ประกอบด้วย แคนาดา สหภาพยุโรป¹³ ออสเตรเลีย เบลเยียม ไชปรัส สาธารณรัฐเชค เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ฮังการี ไอร์แลนด์ อิตาลี ลัตเวีย ลิทัวเนีย ลักเซมเบิร์ก มอลตา เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ โปรตุเกส สาธารณรัฐสโลวัก สโลวีเนีย สเปน สวีเดน สหราชอาณาจักร ฮังการี ไชล์แลนด์ อิสราเอล ญี่ปุ่น เกาหลี ลิกเตนสไตน์ ออสเตรเลีย นอร์เวย์ สิงคโปร์ สวิตเซอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา มีประเทศ ที่อยู่ระหว่างการเจรจาเพื่อร่วมลงนามในความตกลงจำนวน 9 ประเทศ ได้แก่ อัลบาเนีย

¹²กระทรวงการต่างประเทศ, การขอยกเว้นบทบัญญัติความตกลง (Agreed Exclusion) [Online], available URL: http://www.mfa.go.th/jtepa/asset/apec_ch16.pdf, 2553 (กรกฎาคม 19).

¹³สหภาพยุโรปนับเป็นหนึ่งสมาชิกเทียบเท่ากับประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกของ สหภาพยุโรป

บัลแกเรีย จอร์เจีย จอร์แดน สาธารณรัฐคีร์กีซ มอลโดวา โอมาน ปานามา และไต้หวัน ปัจจุบัน ไทยยังมิได้แสดงเจตจำนงสมัครเข้าเป็นภาคีสมาชิกของความตกลง¹⁴

3.2 การเจรจาการค้าพหุภาคี¹⁵

การเจรจาการค้าพหุภาคีในช่วง 40 ปีแรกที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่า ประเทศกำลังพัฒนาและกลุ่มประเทศพัฒนาน้อยที่สุด ไม่ได้มีส่วนร่วมในการเจรจามากนัก โดยประเทศกลุ่มนี้พึงจะมีบทบาทในการเจรจาและแสวงหาข้อตกลงในการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจเมื่อ 20 ปีที่ผ่านมา

นับตั้งแต่ประชาคมโลกลงนามใน GATT ปี 2490 จนกระทั่งการถือกำเนิดของ WTO ในปี 2538 สมาชิกได้ประชุมไปทั้งสิ้น 8 รอบ โดยในปัจจุบัน การเจรจาพหุภาคีกำลังดำเนินอยู่ในรอบที่ 9 โดยเรียกว่า การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา (Doha Round) ซึ่งเปิดรอบการเจรจามาตั้งแต่ปี 2544 ณ เมืองโดฮา ประเทศกาตาร์

3.3 การเจรจารอบโตเกียว (The Tokyo Round)

การเจรจาครั้งนี้เปิดรอบด้วยการประชุมระดับรัฐมนตรีเศรษฐกิจของภาคีสมาชิก GATT ครั้งที่ 2 ที่กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น โดยเปิดรอบระหว่างเดือนกันยายน 2516 ถึงเดือนพฤศจิกายน 2522 มีประเทศเข้าร่วมการเจรจาทั้งสิ้น 102 ประเทศ การเจรจากรอบคลุมทั้งประเด็นข้อกีดกันทางการค้าที่เป็นภาษีและที่มิใช่ภาษี ผลของการเจรจาสามารถแลกเปลี่ยนข้อตกลงการลดภาษีสินค้าอุตสาหกรรมหลัก ๆ 9 ชนิดของตลาดโลก จากร้อยละ 7 เหลือเพียงร้อยละ 4.7 เท่านั้น นอกจากนี้การเจรยายังบรรลุผลในข้อตกลง ดังนี้

¹⁴ไทยได้แสดงความสนใจที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกของความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อโดยรัฐ ดังปรากฏอยู่ในเอกสาร WT/TPR/S/63 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 แต่หลังจากนั้นไม่ปรากฏว่าได้ดำเนินการต่อแต่อย่างใด

¹⁵สิทธิพร วิบูลย์ธนากุล, การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา (เอกสารหมายเลข 4) (กรุงเทพมหานคร: โครงการ WTO WATCH, 2547), หน้า 34.

- 1) ข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ (Subsidies and Countervailing Measures)
- 2) ข้อตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Technical Barriers to Trade)
- 3) ข้อตกลงว่าด้วยกระบวนการออกใบอนุญาตการนำเข้า (Import Licensing Procedures)
- 4) ข้อตกลงว่าด้วยกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ (Government Procurement)
- 5) ข้อตกลงว่าด้วยการประเมินภาษีศุลกากร (Customs Valuation)
- 6) บทบาททวนแก้ไขข้อตกลงว่าด้วยมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด (A Revised Anti-dumping Code)
- 7) ข้อตกลงว่าด้วยการค้าเนื้อวัว (โบวีน) ระหว่างประเทศ (Trade in Bovine Meat)
- 8) ข้อตกลงว่าด้วยการค้านมและผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศและการค้าอากาศยานพลเรือน (Trade in Dairy Products and Civil Aircraft)
- 9) ข้อตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษและแตกต่างแก่ประเทศกำลังพัฒนา (Special and Difference Treatment for Developing Countries) โดยข้อตกลงนี้ระบุรายละเอียดของสิทธิพิเศษที่ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา ทั้งในส่วนมาตรการที่เป็นภาษีและมิใช่ภาษี ตัวอย่างเช่น สิทธิพิเศษเป็นการทั่วไปทางภาษีศุลกากร (General System of Preference--GSP)

3.4 การเจรจารอบอุรุกวัย (The Uruguay Round)

การเจรจาการค้ารอบอุรุกวัยเป็นการเจรจารอบที่ 8 ของแกตต์ การเจรจาครั้งนี้เปิดรอบด้วยการประชุมระดับรัฐมนตรีเศรษฐกิจของภาคีสมาชิก GATT ครั้งที่ 3 ที่กรุง Punta del Este ประเทศอุรุกวัย โดยเปิดรอบในวันที่ 20 กันยายน 2529 และใช้เวลาทั้งหมด 7 ปีกว่า จึงบรรลุผลการเจรจาในปี 2537 ประเทศที่เข้าร่วมการเจรจามีจำนวนถึง 124 ประเทศ และประเด็นการเจรจาก็ไม่ได้จำกัดเพียงประเด็นการเจรจาเรื่องการค้า

สินค้าเท่านั้น หากยังขยายประเด็นการเจรจาไปถึงเรื่องการค้าบริการ การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา และกฎระเบียบการค้าต่าง ๆ อีกด้วย

กรรมสารสุดท้ายที่รวบรวมผลการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย ได้มีผลรับรองจากการประชุมระดับรัฐมนตรี ณ เมืองมาราเกช ประเทศโมร็อกโก ในวันที่ 15 เมษายน 2537 เพื่อมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม 2538 กรรมสารฉบับนี้ได้รวบรวมทั้งความตกลงการค้าพหุภาคี (Multilateral Agreements) ความตกลงการค้าหลายฝ่าย (Plurilateral Agreements) และมติและปฏิญญารัฐมนตรี (Decisions and Declaration) หลายฉบับ ดังนี้

- 1) ความตกลงการค้าพหุภาคีเป็นข้อตกลงที่ผูกพันทุกประเทศสมาชิก WTO
 - (1) ความตกลงมาราเกชเพื่อจัดตั้งองค์การการค้าโลก
 - (2) ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า 1994
 - (3) ความตกลงว่าด้วยการเกษตร
 - (4) ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช
 - (5) ความตกลงว่าด้วยสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม
 - (6) ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า
 - (7) ความตกลงว่าด้วยมาตรการการลงทุนที่เกี่ยวกับการค้า
 - (8) ความตกลงว่าด้วยกฎเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดสินค้า
 - (9) ความตกลงว่าด้วยมาตรการการปกป้องตนเอง
 - (10) ความตกลงว่าด้วยการค้าบริการ
 - (11) ความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า
 - (12) ความเข้าใจว่าด้วยกฎและกระบวนการที่ใช้กับการระงับข้อพิพาท
 - (13) กลไกทบทวนนโยบายทางการค้า

2) ความตกลงการค้าหลายฝ่ายเป็นความตกลงที่ผูกพันเฉพาะสมาชิกที่ยอมรับความตกลงเท่านั้น

- (1) ความตกลงว่าด้วยการค้าอากาศยานพลเรือน
- (2) ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ
- (3) ความตกลงว่าด้วยเนื้อ โป ไวน์ระหว่างประเทศ

3) มติและปฏิญญารัฐมนตรี

- (1) มติว่าด้วยมาตรการที่เอื้อประโยชน์ต่อประเทศพัฒนาน้อยที่สุด
- (2) มติว่าด้วยบริการทางการเงิน
- (3) มติว่าด้วยการเจรจาเรื่องการบริการการขนส่งทางทะเล
- (4) มติว่าด้วยการเจรจาเรื่องโทรคมนาคมพื้นฐาน
- (4) มติว่าด้วยบริการทางวิชาชีพ

ทั้งนี้ ความสำเร็จของการเจรจารอบอุรุกวัย คือ การจัดระเบียบการค้าโลก ได้แก่ เรื่องสถาบัน (Institution) เรื่องการเข้าถึงตลาด (Market Access) เรื่องกฎระเบียบทางการค้า (Rule) และประเด็นใหม่ในการเจรจา (New Issues)

1) เรื่องสถาบัน (Institution) ความสำเร็จของการเจรจารอบอุรุกวัย ได้แก่

(1) การจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization--WTO)¹⁶

มีหน้าที่มากกว่า GATT คือ นอกเหนือจากหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติตาม การบริหารและการดำเนินการส่งเสริมวัตถุประสงค์ของความตกลงที่มีอยู่แล้ว WTO ยังมีหน้าที่ส่งเสริมความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก เพื่อกำหนดนโยบายเศรษฐกิจโลก กำหนดขอบเขตการระงับข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกและมีหน้าที่ทบทวนนโยบายทางการค้าของประเทศสมาชิก

(2) การปรับปรุงกระบวนการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการจัดทำความเข้าใจว่าด้วยกฎและกระบวนการที่ใช้กับการระงับข้อพิพาท ได้แก่ การกำหนดระยะเวลาที่ใช้ในแต่ละขั้นตอน การให้สิทธิในการตอบโต้โดยอัตโนมัติในกรณีที่ประเทศคู่กรณีมิได้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยที่ได้รับการรับรองแล้ว การจัดตั้งองค์กรอุทธรณ์ (Appellate Body) เพื่อทบทวนคำวินิจฉัยของคณะ

¹⁶WTO จะมีประชุมระดับรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดซึ่งจะจัดประชุมทุก 2 ปี นอกจากนี้ยังมีคณะมนตรีทั่วไปทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานขององค์การ นอกจากนี้ ยังมีคณะมนตรีย่อยอีก 3 ชุด คือ คณะมนตรีว่าด้วยสินค้า คณะมนตรีว่าด้วยบริการ และคณะมนตรีทรัพย์สิน

พิจารณา (Panel) และยกเลิกวิธีการที่รับรองข้อวินิจฉัยของคณะพิจารณาโดยระบบ
ฉันทามติของที่ประชุม

(3) การจัดทำกระบวนการทบทวนนโยบายทางการค้าของประเทศสมาชิก โดยจะจัดทำขึ้นทุก 4 ปี (ยกเว้นประเทศสำคัญที่จะมีการทบทวนนโยบายทางการค้าทุก 2 ปี) ทั้งนี้เพื่อตรวจสอบและเผยแพร่ว่าประเทศสมาชิกต่าง ๆ ปฏิบัติตามพันธกรณีความตกลงที่ให้ไว้กับ WTO หรือไม่ เพื่อสร้างความโปร่งใสในนโยบายการค้า และใช้เป็น ข้อมูลพื้นฐานสำหรับการระงับข้อพิพาทและการเจรจาครั้งต่อไปได้

2) เรื่องการเข้าถึงตลาด (Market Access) ความสำเร็จของการเจรจารอบ
อูรุกวัย ได้แก่

(1) การยอมรับในหลักการที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรการเข้าสู่
ระบบภาษีศุลกากร

ก. สินค้าอุตสาหกรรม ได้ตกลงลดอัตราภาษีลงเท่า ๆ กันภายใน 5 ปี (นับตั้งแต่ 1 มกราคม พ.ศ. 2538) กำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้วลดภาษีลงร้อยละ 40 เพิ่มการผูกพันภาษีจากร้อยละ 94 เป็นร้อยละ 98 ลดอัตราภาษีระดับสูงจากร้อยละ 7 เหลือร้อยละ 5 ขณะที่กำหนดให้ประเทศกำลังพัฒนาลดภาษีลงร้อยละ 30 เพิ่มการผูกพันภาษีจากร้อยละ 13 เป็นร้อยละ 61 สำหรับประเทศที่กำลังเปลี่ยนประเภทระบบเศรษฐกิจ ต้องลดภาษีลงร้อยละ 30 เพิ่มการผูกพันภาษีจากร้อยละ 74 เป็นร้อยละ 96

ข. สินค้าเกษตร กำหนดการลดภาษีศุลกากร การผูกพันอัตราภาษี การเข้าถึงตลาดขั้นต่ำ การอุดหนุนภายในประเทศ การสนับสนุนการส่งออก และมาตรการปกป้องพิเศษ

ค. เรื่องสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม กำหนดให้มีการผนวกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มให้อยู่ภายใต้ GATT ภายในระยะเวลา 10 ปี ภายใต้การกำกับดูแล นอกจากนี้ ยังมีกำหนดบทบัญญัติเรื่องการป้องกันการฉ้อฉลและมาตรการปกป้องชั่วคราว

(2) มีการกำหนดอัตราภาษีผูกพัน (Bound Rate)

(3) การยกเว้นการจัดเก็บภาษีศุลกากรกับสินค้าบางรายการ

3) เรื่องกฎระเบียบทางการค้า (Rule)

(1) การเจรจาเรื่องมาตรการปกป้องตนเอง (Safeguard Measure--SG) กำหนดให้การใช้ SG ต้องเป็นไปอย่างไม่เลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ยังห้ามใช้มาตรการลักษณะหมิ่นเหม่ (Grey Area Measures) ไม่ว่าจะเป็นมาตรการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (Voluntary Export Restrictions--VERs) และมาตรการจัดระเบียบตลาด (Orderly Marketing Arrangements--OMAs)

(2) มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด (Antidumping Measure) มีการพัฒนาวิธีการใช้มาตรการ AD มีการเพิ่มวิธีการเกี่ยวกับกระบวนการอนุญาตตลาดการเกี่ยวกับการคำนวณการทุ่มตลาดและการกำหนดความเสียหาย

(3) มาตรการตอบโต้การอุดหนุน (Countervailing Duty Measure) มีการกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการใช้มาตรการ CVD ของประเทศสมาชิก รวมทั้งได้มีการจัดแบ่งประเภทการอุดหนุนออกเป็น 3 ประเภท คือ

- ก. การอุดหนุนที่สามารถทำได้ เช่น การอุดหนุนในเรื่อง R&D การอุดหนุนเพื่อการพัฒนาภูมิภาคที่ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ
- ข. การอุดหนุนที่สามารถทำได้แต่อาจถูกฟ้องร้องถ้าการอุดหนุนนั้น ๆ ทำให้เกิดผลกระทบต่อการค้าอย่างรุนแรง
- ค. การอุดหนุนต้องห้าม

4) การกำหนดประเด็นใหม่ในการเจรจา (New Issues)

(1) การเจรจาเรื่องการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services--GATS)

- ก. กำหนดให้มีการเจรจาเปิดเสรีอย่างเป็นลำดับในสาขาบริการโทรคมนาคมพื้นฐานและสาขาบริการขนส่งทางทะเล
- ข. หลักการแนวทางสำหรับกฎหมายและระเบียบภายในของประเทศสมาชิกเพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ประกอบการต่างประเทศสามารถเข้าถึงตลาด
- ค. การปฏิบัติตามหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติในสาขาบริการที่ประเทศสมาชิกผูกพันตามภาคผนวก (Annex) ที่ยื่นไว้กับ WTO
- ง. ข้อผูกพันที่จะลดมาตรการกีดกันทางการค้า

(2) การเจรจาเรื่องสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า

(Agreement on Trade Related in Intellectual Property Rights--TRIPs) ประกอบด้วย

ก. เน้นการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาอย่างไม่เลือกปฏิบัติ

ข. มีการกำหนดมาตรการบังคับ เช่น มาตรการภาษีศุลกากร โดย TRIPs

จะกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการอนุวัติการกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับความตกลง TRIPs ภายในระยะเวลาที่กำหนด

ค. ขยายขอบเขตการคุ้มครองรูปแบบใหม่ เช่น การคุ้มครองการออกแบบวงจรรวม การให้สิทธิบัตรในเทคโนโลยีชีวภาพ

ง. กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาทั้งในส่วนของลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร และเครื่องหมายการค้า

(3) การเจรจาเรื่องความตกลงว่าด้วยมาตรการการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้า (Agreement on Trade Related in Investment Measures--TRIMs) ประกอบด้วย

ก. TRIMs ผูกพันการใช้มาตรการเกี่ยวกับการลงทุนบางประการที่มีผลต่อการบิดเบือนทางการค้าและการจำกัดการค้าของทั้งรัฐบาลระดับรัฐบาลกลางและระดับมลรัฐให้ต้องปฏิบัติตามความตกลงการห้ามใช้มาตรการบังคับใช้จีนส่วนที่ผลิตภายในประเทศ (Local Content Measure)

ข. TRIMs ผูกพันมาตรการการลงทุนที่เกี่ยวกับดุลการค้า การห้ามใช้มาตรการที่จำกัดการนำเข้าและการส่งออกสินค้าต่างประเทศ

ค. กำหนดให้แจ้งมาตรการลงทุนที่ไม่สอดคล้องกับข้อ II และ XI ของ GATT 1994 ต่อ WTO ภายใน 90 วัน และกำหนดให้ประเทศอุตสาหกรรมต้องยกเลิกมาตรการเหล่านี้ภายใน 2 ปี ส่วนประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาน้อยที่สุดจะต้องยกเลิกมาตรการเหล่านี้ภายใน 4 ปี และ 7 ปี ตามลำดับ

(4) การเจรจาเรื่องความตกลงกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า (Rule of Origin)

ก. กำหนดให้มีการจัดทำ ROOs ของประเทศต่าง ๆ ให้มีลักษณะสอดคล้องกัน

ข. การจัดทำกฎระเบียบเรื่องความโปร่งใส

- ค. การใช้เกณฑ์ Positive Criteria ในการนิยามแหล่งกำเนิดสินค้า
- ง. การคุ้มครองสารสนเทศอันเป็นความลับ
- จ. การนิยามถึงการแปรสภาพอย่างเพียงพอ
- ฉ. ข้อเสนอพื้นฐานว่าด้วยการเปลี่ยนพิกัดศุลกากร เกี่ยวกับกฎว่าด้วยพิกัด

ตามราคา

3.5 การเจรจารอบโดฮา (The Doha Round)

การเจรจาการค้ารอบโดฮาเป็นการเจรจาครั้งที่ 9 ของแกตต์ การเจรจาครั้งนี้เปิดรอบด้วยการประชุมระดับรัฐมนตรี WTO ครั้งที่ 4 ณ เมืองโดฮา ประเทศกาตาร์ ระหว่าง วันที่ 9-14 พฤศจิกายน 2544 โดยที่ประชุมได้กำหนดเป้าหมายการเจรจาเปิดเสรีการค้าสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมรอบใหม่ ดังนี้

การเจรจาสินค้าเกษตร

- 1) ให้มีการเปิดตลาดสินค้าเกษตรมากยิ่งขึ้น
 - 2) ลดการอุดหนุนส่งออกทุกรูปแบบเพื่อนำไปสู่การยกเลิกในที่สุด
 - 3) ลดการอุดหนุนการผลิตภายในที่บิดเบือนการค้าลงมากขึ้น
 - 4) ให้การปฏิบัติที่เป็นพิเศษสำหรับประเทศกำลังพัฒนา
- ทั้งนี้ ให้สรุปผลพร้อมกับการเจรจาเรื่องอื่น ๆ ภายในวันที่ 1 มกราคม

พ.ศ. 2548

สินค้าอุตสาหกรรม

- 1) ลดหรือยกเลิก (ตามความเหมาะสม) ภาษีศุลกากร รวมถึงลดหรือยกเลิก ภาษีสูงและภาษีขั้น บันได และมาตรการที่มีใช้ภาษี โดยเฉพาะที่ใช้กับสินค้าที่เป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญของประเทศกำลังพัฒนา

- 2) การเจรจาให้ครอบคลุมสินค้าทุกรายการ ไม่มีการยกเว้น

- 3) การเจรจาให้คำนึงถึงความต้องการและผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาน้อยที่สุดด้วย ซึ่งรวมถึงการยอมให้ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาน้อยที่สุดไม่ต้องตอบแทนประเทศพัฒนาแล้วในอัตราที่เท่ากัน (Less than Full Reciprocity)

การประชุมระดับรัฐมนตรี WTO ครั้งที่ 5 ณ เมืองแคนนุน ประเทศเม็กซิโก หลังความล้มเหลวของการประชุมระดับรัฐมนตรี WTO ครั้งที่ 5 ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 10-14 กันยายน พ.ศ. 2546 ณ เมืองแคนนุน ประเทศเม็กซิโก ประเทศสมาชิก WTO นำโดยสหรัฐฯ และสหภาพยุโรปได้พยายามร่วมกันในการจัดทำแผนงานและกรอบการเจรจาการค้าในประเด็นต่าง ๆ ที่สำคัญ ซึ่งในที่สุดคณะมนตรีใหญ่องค์การการค้าโลก (General Council) ได้รับรองแผนงานดังกล่าวในวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2547 จึงทำให้กรอบการเจรจาดังกล่าวถูกเรียกว่า “July Package” โดยแผนงานและกรอบการเจรจาดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) การต่ออายุการเจรจารอบโคซาและการประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งที่ 6

การเจรจารอบโคซามีกำหนดจะต้องแล้วเสร็จภายในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2548 แต่เนื่องจากความล้มเหลวของการประชุมที่แคนนุน ทำให้แผนการเจรจาล่าช้าไปและไม่สามารถสรุปผลตามกำหนดได้ คณะมนตรีใหญ่จึงมีมติให้เลื่อนกำหนดการสรุปผลการเจรจารอบโคซาออกไปจนถึงการประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งที่ 6 ซึ่งจะมีขึ้นในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2548 ณ ฮองกง

2) การปฏิรูปการค้าสินค้าเกษตร โลก กำหนดให้

(1) ยกเลิกการอุดหนุนการส่งออกทุกรูปแบบ รวมถึงมาตรการที่เกี่ยวข้อง อาทิ การให้สินเชื่อเพื่อการส่งออกที่มีระยะเวลาชำระคืนเกินกว่า 180 วัน การค้ำประกันการส่งออก การระบายสต็อกสินค้าเกษตรส่วนเกินในรูปการให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร และการอุดหนุนส่งออกในรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อการส่งออก

(2) ลดการอุดหนุนภายในโดยรวมลงอย่างมีนัยสำคัญ จากระดับที่ผูกพันไว้ โดยประเทศที่ให้การอุดหนุนในระดับสูงจะต้องลดลงในอัตราที่สูงกว่าเพื่อให้ระดับการอุดหนุนของแต่ละประเทศลดลงมาอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน (Harmonization of Domestic Support) รวมทั้งกำหนดเพดานการอุดหนุนแต่ละสินค้าด้วย (Product Specific Cap) นอกจากนั้น ในปีแรกของการปฏิบัติตามพันธกรณี ประเทศพัฒนาแล้วจะต้องลดการอุดหนุนที่บิดเบือนการค้า (Trade-distorting Support) ลงทันทีร้อยละ 20 (Down Payment)

(3) เปิดตลาดโดยการลดภาษีสินค้าเกษตรทุกรายการลงมาให้อยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกันทั้งประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา (อัตราภาษีสูงลดลงมากกว่าอัตราภาษีต่ำ) และการขยายปริมาณการนำเข้าภายใต้ระบบโควตาภาษี โดยประเทศกำลังพัฒนาจะลดภาษีในอัตราที่ต่ำกว่า

ทั้งนี้ ในการเจรจาเปิดตลาดสินค้าเกษตร จะต้องคำนึงถึงระดับการพัฒนาและความจำเป็นพิเศษของประเทศกำลังพัฒนาคด้วย เช่น เรื่องความมั่นคงด้านอาหาร การพัฒนาชนบท ความอยู่ดีกินดี การพึงพิงสิทธิประโยชน์ทางการค้าที่ได้รับจากต่างประเทศ การพึงพิงสินค้าขั้นพื้นฐานเพียงบางรายการ และการเป็นผู้นำเข้าอาหารสุทธิ เป็นต้น

3) การเปิดตลาดสินค้าอุตสาหกรรม

ให้มีการกำหนดสูตร (Formula) การลดภาษีโดยภาษีสูงให้มีอัตราการลดที่มากกว่า เสริมด้วยการลดภาษีรายสาขา (Sectoral Approach) และลดอุปสรรคทางการค้าในรูปที่ไม่มีใช้ภาษีลง (Non-tariff Barriers) โดยประเทศกำลังพัฒนาจะมีระยะเวลาในการลดภาษีที่ยาวนานกว่าและมีความยืดหยุ่นสำหรับอัตราการลดในบางรายการ

4) การเปิดตลาดสินค้าบริการ

เร่งรัดการเจรจาเปิดตลาดสินค้าบริการให้เร็วขึ้น โดยมีกำหนดให้สมาชิกปรับปรุงข้อเสนอเปิดตลาดสินค้าบริการภายในเดือนพฤษภาคม 2548

5) การเริ่มเจรจাজัดทำความตกลงในประเด็น Singapore Issues ประกอบด้วย

- (1) การจัดทำความตกลงเรื่องการอำนวยความสะดวกทางการค้า
- (2) เรื่องการลงทุน
- (3) นโยบายการแข่งขัน
- (4) ความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ

ทั้งนี้ ประเด็นต่าง ๆ ภายใต้ Singapore Issue จะมีการศึกษาต่อไปแต่จะไม่นำมาเจรจาภายใต้รอบโดฮา

6) เรื่องอื่น ๆ

สำหรับการเจรจาเรื่องอื่น ๆ เช่น เรื่องสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา การปรับปรุงกฎเกณฑ์ของ WTO การปรับปรุงกระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO ให้

ดำเนินต่อไปพร้อมกับเรื่องอื่น ๆ ส่วนเรื่องการปรับปรุงกฎเกณฑ์การปฏิบัติที่เป็นพิเศษ และแตกต่างสำหรับประเทศกำลังพัฒนา (Special and Differential Treatment) ให้เร่งพิจารณาและรายงานผลต่อที่ประชุมคณะมนตรีใหญ่ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2548

การประชุมระดับรัฐมนตรี WTO ครั้งที่ 6 ณ เขตปกครองพิเศษฮ่องกง การประชุมระดับรัฐมนตรี WTO ครั้งที่ 6 ณ เขตปกครองพิเศษฮ่องกง จัดขึ้นระหว่างวันที่ 13-18 ธันวาคม พ.ศ. 2548 มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

(1) รูปแบบการประชุม

ประธานที่ประชุมคือ นาย John Tsang, Secretary for Commerce, Industry and Technology ของเขตบริหารพิเศษฮ่องกง ได้จัดการประชุมเป็น 2 ส่วน โดยประชุมกลุ่มนานกันไป คือ (1) การประชุมเต็มคณะ (Plenary) ให้ประเทศต่าง ๆ กล่าวถ้อยแถลงจุดยืนของตน และ (2) การประชุม Chairman Consultative Group (CCG) ซึ่งมีสมาชิก 26 ประเทศที่ได้รับเชิญ เช่น ไทย อินเดีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย สหรัฐฯ แคนาดา เม็กซิโก บราซิล อาร์เจนตินา สหภาพยุโรป สวิตเซอร์แลนด์ นอร์เวย์ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แอฟริกาใต้ เคนยา และมอริเชียส เป็นต้น ทำหน้าที่เป็นแกนหลักในการเจรจาเรื่องที่สำคัญและนำผลการหารือในกลุ่ม CCG รายงานต่อที่ประชุม Head of Delegations ซึ่งประกอบด้วยประเทศสมาชิกทั้ง 149 ประเทศ เพื่อความโปร่งใส

การจัดประชุมดังกล่าวทำให้การหารือเป็นไปโดยราบรื่น ไม่มีประเทศสมาชิกใดทักท้วงว่าไม่ได้รับการหารือ แต่เนื่องจากประเด็นที่เจรจาใน CCG ล้วนเป็นประเด็นที่มีผลกระทบต่อการเมืองภายในของทุกประเทศ จึงทำให้การหารือคืบหน้าไปช้ามาก ส่วนใหญ่ต้องใช้เวลาตลอดคืนเพื่อหารือกัน

(2) หัวข้อประเด็นการเจรจา

ครอบคลุมทั้งหมด 27 เรื่อง Agricultural, Cotton, NAMA, Balance Between Agriculture and NAMA, Services, Rules, TRIPS, Environment, Trade Facilitation, DSU, S & D treatment, Implementation, TRIPS & Public Health, Small Economies, Trade Debt & Finance, Trade & Transfer of Technology, Doha Paragraph 19, TRIPS Non-violation and Situation Complaints, E-commerce, LDCs, Integrated

Framework, Technical Cooperation, Commodity Issues, Coherence, Aid for Trade, Recently-acceded Members และ Accessions

(3) ผลการประชุม

ก. ที่ประชุมตกลงให้เร่งรัดการเจรจารอบโคซาให้สามารถสรุปผลได้ภายในปี ค.ศ. 2006

ข. เรื่องสำคัญที่ที่ประชุมรัฐมนตรีครั้งนี้ให้ความสำคัญและหารือกันมากเป็นพิเศษมี 4 เรื่อง คือ การปฏิรูปการค้าสินค้าเกษตร การเปิดเสรีสินค้าอุตสาหกรรม การเปิดเสรีการค้าบริการ และการเปิดตลาดให้ประเทศพัฒนาน้อยที่สุดในรูป Duty Free and Quota Free

4. ความเป็นมาการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐของ

ประเทศไทยตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

การจัดซื้อจัดจ้างของประเทศไทย เริ่มจากการจัดหาพัสดุ โดยเกิดขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2475 โดยมีการจัดตั้ง “กรมพัสดุแห่งชาติ” ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการจัดหาพัสดุของทางราชการมาไว้ในหน่วยงานเดียวกัน แต่ต้องประสบปัญหาต่าง ๆ มากมาย ทั้งในด้านการเมือง การบริหารภายใน เช่น ปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้และประสบการณ์ในด้านพัสดุ จึงได้มีการยกเลิกกรมพัสดุแห่งชาติไป

จากนั้นได้มีการปรับปรุงการบริหารพัสดุในหน่วยงานของราชการไทย โดยมีการริเริ่มขึ้นอีกครั้ง จากฝ่ายทหาร ซึ่งได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการจัดตั้งโรงเรียนส่งกำลังบำรุงทหารบกขึ้น เพื่อฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในด้านนี้เฉพาะ

ส่วนราชการฝ่ายพลเรือน ได้เริ่มต้นในการปรับปรุงการบริหารงานพัสดุเมื่อประมาณปลายปี พ.ศ. 2511 โดยความคิดริเริ่มของกรมวิเทศสหการ สำนักงานประมาณ

และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยได้รับความร่วมมือจาก USOM (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น USAID)¹⁷

เดิมนั้นประเทศไทย ได้นำเอาแนวความคิดและการบริหารพัสดุในภาคเอกชน มาใช้ในการจัดการพัสดุของทางราชการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 โดยแยกการจ้างกับการพัสดุ ออกจากกัน โดยกำหนดไว้ในระเบียบ 2 ฉบับ คือ

1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2498 โดยใช้อยู่บังคับกับการ จ้างแรงงาน และการรับขน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498 ซึ่งใช้กับการจัดซื้อ พักของทางราชการ โดยรวมถึงการซื้อของทุกชนิด และครุภัณฑ์

ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับมอบหมาย จากนายกรัฐมนตรี ให้เป็นผู้รักษาการระเบียบทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว ได้มีการเสนอระเบียบ ดังกล่าวให้คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุง และพัฒนาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานราชการทุกกระทรวง และทบวง สำนักงานตรวจเงิน-แผ่นดิน และสำนักงานประมาณ เพื่อปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีทั้ง 2 ฉบับ ซึ่ง ใช้มาเป็นเวลานานกว่า 20 ปี โดยได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น เพื่อดำเนินการรวบรวม ระเบียบว่าด้วยการจ้าง และระเบียบว่าด้วยการพัสดุดังกล่าวเข้าด้วยกัน เรียกว่า “ระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ” โดยได้นำมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการซื้อและการ จ้างที่สำคัญ รวมทั้งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดหาพัสดุประเภทอื่น นอกจากการซื้อและการ จ้าง ได้แก่ การจัดทำเอง การเช่าอสังหาริมทรัพย์ และการแลกเปลี่ยนครุภัณฑ์ มารวม ใช้ด้วยกัน รวมทั้งได้ปรับปรุง ขั้นตอน วิธีการควบคุม และการจำหน่ายพัสดุให้สะดวก แก่ผู้ปฏิบัติงานยิ่งขึ้น และให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

เมื่อคณะกรรมการฯ ได้ยกร่างระเบียบดังกล่าวแล้ว ได้เชิญเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารพัสดุของส่วนราชการที่มีการจัดหาพัสดุเป็นจำนวนมาก มาร่วมกันปรึกษาหารือ แล้วนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณากำหนดเป็นระเบียบ

¹⁷ชาญชัย แสวงศักดิ์, สารานุกรมเกี่ยวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย- การพัสดุ พ.ศ. 2535 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 1.

สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2522 เป็นต้นไป

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบดังกล่าวจำนวนทั้งสิ้น 8 ฉบับ ซึ่งครอบคลุมเฉพาะการดำเนินการเกี่ยวกับพัสดุเท่านั้น นอกจากนั้น ยังมีการใช้จ่ายเงินประเภทอื่น ๆ ระเบียบอื่น ๆ วางแนวทางการปฏิบัติใช้โดยเฉพาะ ซึ่งทำให้การดำเนินการด้านพัสดุของทางราชการ อยู่ภายใต้ระเบียบหลายฉบับ คือ การดำเนินการด้านเงินกู้จากต่างประเทศ จะอยู่ภายใต้โครงการที่ดำเนินการด้านเงินกู้จากต่างประเทศ พ.ศ. 2527 การจ้างเอกชน ออกแบบและควบคุมงาน จะต้องปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการจ้างออกแบบ และ ควบคุมงานก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2521 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว ซึ่งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้ร่วมกัน ดำเนินการปรับปรุงระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับงานพัสดุ เพื่อให้มีระเบียบเกี่ยวกับการพัสดุ ของทางราชการเพียงฉบับเดียว ซึ่งต่อมามีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า ด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุของส่วนราชการ ทั้งที่ใช้เงินงบประมาณ เงินกู้ เงินช่วยเหลือ และใช้กับการจัดหาทุกระเภท มีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2535 เป็นต้นไป

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ เป็นระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ขึ้นเพื่อใช้บังคับแก่หน่วยงานราชการ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุ โดยใช้ งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เงินซึ่งส่วนราชการได้โดย ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ให้ไม่ต้องส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เงินกู้ตามกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน จากต่างประเทศ เงินที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลต่างประเทศ องค์การระหว่าง ประเทศ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ องค์การต่างประเทศทั้งในระดับรัฐบาล และ มิใช่ในระดับรัฐบาล มูลนิธิ หรือเอกชนระหว่างประเทศ ซึ่งระเบียบนี้ได้กำหนดขั้นตอน วิธีการจัดหา การควบคุมและการจำหน่ายพัสดุของทางราชการ เพื่อให้บริหารและการ จัดหาพัสดุของราชการ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นระบบเดียวกัน

ในสภาพเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป การจัดหา และการควบคุมการจัดหา พักของราชการ เริ่มมีอุปสรรคและขัดข้องบางประการมีการปฏิบัติที่ขัดต่อระเบียบ

หรืออาศัยข้อบกพร่องของระเบียบบางประการ จึงต้องมีการปรับปรุงอยู่เสมอเพื่อให้สอดคล้องกับปัญหา และสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 อีก 5 ครั้งด้วยกัน คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542 และ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2545 โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

1) เพื่อความเป็นเอกภาพ และง่ายแก่ผู้ปฏิบัติงานในการดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุ ลดความสับสนในการปฏิบัติและการสั่งการ โดยการรวมระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุให้มีเพียงระบบเดียว ไม่ว่าจะให้เงินจากแหล่งใด หรือเป็นพัสดุหรืองานจ้างประเภทใด

2) เพื่อความคล่องตัวในการแก้ไขปรับปรุงให้ทันต่อเหตุการณ์ โดยการให้อำนาจคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ กำหนดแบบและตัวอย่างต่าง ๆ นอกเหนือจากการแก้ไขเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงระเบียบ และกำหนดวิธีหรือแนวปฏิบัติเป็นเรื่อง ๆ ไปเป็นต้น

3) เพื่อความรวดเร็ว และสะดวกในการปฏิบัติ โดยการขยายวงเงินของวิธีซื้อและวิธีจ้างกับอำนาจในการสั่งการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ทั้งทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีที่ได้เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งปรับปรุงขั้นตอนการดำเนินการให้ทันสมัย และมีลักษณะเป็นสากลยิ่งขึ้น

4) เพื่อความคล่องตัวและเป็นธรรมในส่วนภาคเอกชน โดยการปรับปรุงช่วงเวลาในการให้ หรือขายแบบ การแจ้งการเป็นผู้ทำงาน รวมทั้งการปรับปรุงข้อกำหนดในตัวอย่างสัญญาให้เป็นธรรมกับเอกชนมากยิ่งขึ้น

5) เพื่อประโยชน์ของทางราชการ โดยการปรับปรุงหลักเกณฑ์วิธีการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันมากยิ่งขึ้น

6) เพื่อให้การจัดหาพัสดุของรัฐเป็นไปด้วยความเปิดเผย โปร่งใส เป็นธรรมและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐมากยิ่งขึ้น โดยการปรับปรุงหลักการในการจัดหาพัสดุในแต่ละขั้นตอน จะต้องมีการบันทึกหลักฐาน และให้เหตุผลในการพิจารณาสั่งการด้วย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุนี้ ไม่ใช้บังคับแก่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจทั้งหลายซึ่งต่างมีระเบียบพัสดุของตนเอง โดยเฉพาะ เช่น กรุงเทพมหานคร มีระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการพัสดุของการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2538 หรือ ก.พ.ร. มีระเบียบ ก.พ.ร. ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2547 เป็นต้น

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 กำหนดการจัดหาพัสดุไว้ 6 ประเภท คือ การซื้อ การจ้าง การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและควบคุมงาน การแลกเปลี่ยน การเช่า โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนดวิธีการเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุประเภทต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียดและเป็นระบบ รวม 9 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

- 1) การจัดทำรายงานขอซื้อหรือขอจ้างเสนอต่อหัวหน้าส่วนราชการ
- 2) การจัดทำเอกสารสอบราคาหรือเอกสารประกวดราคา
- 3) การเผยแพร่เอกสารสอบราคาหรือเอกสารประกวดราคา
- 4) การแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 5) การยื่นซองเสนอราคาและหรือซองด้านเทคนิค
- 6) การตรวจสอบและคัดเลือกผู้เสนอราคาที่มีคุณสมบัติถูกต้อง
- 7) การรายงานผลการพิจารณาคัดเลือกต่อหัวหน้าส่วนราชการ
- 8) การทำสัญญาและวางหลักประกันสัญญา
- 9) การปฏิบัติตามสัญญาและการลงโทษผู้ทำงาน

ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐในทางปฏิบัติมักจะใช้วิธีการทำ “สัญญา” กันระหว่างฝ่ายรัฐและฝ่ายเอกชน ซึ่งก็มีข้อพิพาทเกิดขึ้นจากการทำสัญญาดังกล่าวอยู่ตลอดเวลาไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นก่อนการทำสัญญาหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามสัญญา

นอกจากนี้มาตรา 23 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 221 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา 3/1 และมาตรา 71/10 (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้เปลี่ยน

แนวความคิดเดิมที่มุ่งเน้นการจัดซื้อจัดจ้างโดยคำนึงเฉพาะราคาต่ำสุดเป็นสำคัญเพราะการจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้ราคาต่ำสุดอาจทำให้ได้ของที่มีคุณภาพต่ำ หรือใช้ประโยชน์ได้เพียงในช่วงเวลาหนึ่ง รวมตลอดถึงการทีมงานเพราะปฏิบัติตามสัญญาไม่ได้ ทำให้ต้องเริ่มดำเนินการใหม่อันเป็นการสูญเสียเวลาในช่วงนั้นไป¹⁸

หลักการใหม่จึงกำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าเป็นหลัก โดยต้องพิจารณาถึงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีกระบวนการที่ง่ายและรวดเร็วสามารถนำของที่จัดซื้อจัดจ้างมาให้บริการได้ไม่เกิดภาระแก่ประชาชนที่ต้องรอคอยการได้รับบริการ และต้องคำนึงถึงคุณภาพและประโยชน์ระยะยาว รวมทั้งวัตถุประสงค์ที่จะนำสิ่งนั้นมาใช้ประโยชน์ด้วย ซึ่งอาจเทียบได้กับการซื้อของมาตรฐานทั่วไปที่มีราคาถูกแต่ต้องมีการซ่อมแซมบ่อยกับการซื้อของที่มีคุณภาพสูงกว่า แต่มีอายุการใช้งานที่ยาวนานกว่าโดยไม่ต้องซ่อมแซม อย่างนี้การคำนวณความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรอย่างหลังอาจจะมีประสิทธิภาพสูงกว่า ก็ควรเลือกอย่างหลัง อย่างไรก็ตาม ส่วนราชการที่มีหน้าที่จะต้องแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ให้สอดคล้องกับหลักการของพระราชกฤษฎีกานี้ เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

¹⁸พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546, มาตรา 23 “ในการจัดซื้อจัดจ้าง ให้ส่วนราชการดำเนินการ โดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยพิจารณาถึงประโยชน์และผลเสียทางสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้ราคา และประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการที่จะได้รับประกอบกัน

ในกรณีที่วัตถุประสงค์ในการใช้เป็นเหตุให้ต้องคำนึงถึงคุณภาพและการดูแลรักษาเป็นสำคัญ ให้สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องถือราคาต่ำสุดในการเสนอซื้อหรือจ้างเสมอไป

ให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลระเบียบเกี่ยวกับการพัสดุปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ส่วนราชการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสองได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

5. แนวคิดของการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐตาม

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

5.1 ประวัติของธรรมาภิบาล

มีกำเนิดจากข้อสรุปของที่ประชุมองค์การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศในช่วงต้นทศวรรษ 1990¹⁹ ได้แก่ ธนาคารโลก (World Bank) องค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UN) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) เป็นต้น โดยต่อมาได้แพร่หลายอย่างรวดเร็วในบริบทการพัฒนาที่ยั่งยืนและการช่วยบรรเทาปัญหาความยากจน ซึ่งก่อนหน้านี้ในปี ค.ศ. 1989 ธนาคารโลก ได้ริเริ่มใช้ธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งปรากฏในรายงานเรื่อง “Sub-Saharan African: From Crisis to Sustainable Growth” ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย และสรุปว่า ภาวะด้อยการพัฒนาและปัญหาความยากจนที่เกิดขึ้นในประเทศในซีกโลกใต้โดยเฉพาะในแถบละติน-อเมริกาและแอฟริกา โดยที่องค์การทางการเงินระหว่างประเทศ ไม่สามารถแก้ปัญหาหรือให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากปัญหาการบริหารจัดการที่ไม่ดีของประเทศนั้น ๆ ธนาคารโลกจึงได้ใช้หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาอนุมัติให้กู้ โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพการบริการภาครัฐที่ดียิ่งขึ้น ยึดหลักนิติธรรมรวมทั้งการจัดการคอร์รัปชันในประเทศเหล่านั้นหมดสิ้นไป และยังสามารถให้นิยามของคำว่า (Good Governance) ว่าหมายถึง ลักษณะการใช้อำนาจเพื่อนำไปสู่การจัดการทรัพยากรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และต่อมาองค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program--UNDP) ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาวิเคราะห์ในเอกสาร “Governance for Sustainable Human

¹⁹ สุจิตรา บุญรัตพันธุ์, ประชาชนและธรรมาภิบาล: การสำรวจทัศนคติของคนไทยในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2549), หน้า 19.

Development” ส่งผลให้นับจากประมาณปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมาแนวคิดเรื่องหลักธรรมาภิบาล เริ่มได้รับความสำคัญมากขึ้นและกลายเป็นประเด็นสำคัญในบริบทการพัฒนาในระดับสากล

แนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาลในต่างประเทศ ได้รับความสำคัญนำมากล่าวถึงอีกครั้งในช่วงปี ค.ศ. 1995 โดยธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ซึ่งเป็นอีกหนึ่งองค์กรที่ให้ความสำคัญกับแนวคิด Good Governance โดยได้ให้นิยามของ Good Governance ว่าเป็นลักษณะการใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อใช้ในการพัฒนา ในแง่มุมหนึ่ง จึงมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการและกระบวนการพัฒนา ทั้งในส่วนงานของภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งนี้ การกล่าวถึง Good Governance ของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียเช่นที่ได้กล่าวไปนั้น มีเครื่องบ่งชี้หรือชี้วัดใน 4 มิติ ประกอบด้วย

- 1) หลักการตรวจสอบได้
- 2) หลักการมีส่วนร่วม
- 3) หลักความคงเส้นคงวาของกฎหมาย
- 4) หลักความโปร่งใส

ในปี ค.ศ. 1996 กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ได้มีมติที่จะเผยแพร่หลักการ (Good Governance) ด้วยวิธีการให้คำแนะนำและใช้หลักการนี้ เป็นเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือต่อประเทศที่ต้องการขอกู้ยืมเงินผ่านการแสดงหนังสือเจตจำนง (Letter of Intent)

จากภาวะเศรษฐกิจซึ่งเกิดขึ้นและขยายตัวอย่างรวดเร็วในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในปี ค.ศ. 1997 หรือ พ.ศ. 2540 ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำดังกล่าว ที่เรียกว่า วิกฤติต้มยำกุ้ง (Tom Yum Gung Crisis) อันมีสาเหตุมาจากความอ่อนแอ รวมทั้งขาดการบริหารจัดการที่ดีของทั้งภาครัฐและเอกชน และภาคประชาสังคม ส่งผลให้รัฐบาลไทยต้องยื่นหนังสือเจตจำนง (Letter of Intent) เพื่อขอกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งในการอนุมัติเงินกู้ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศนั้น ในหนังสือเจตจำนงฉบับที่ 1 เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2540 นั้น ปรากฏเงื่อนไขที่สำคัญ คือ รัฐบาล

ไทยต้องสร้างหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ในทำนองเดียวกันกับการขอกู้จากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB)

5.2 หลักการของธรรมาภิบาล (Good Governance)

หลักการของธรรมาภิบาล มีดังต่อไปนี้²⁰

1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักนิติธรรมนี้ หลักการปกครองโดยกฎหมายนี้ มีขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนทั้งในเรื่องสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน การแสดงออก การดำรงชีพ เป็นต้น ซึ่งถือเป็นหนึ่งในบรรดาสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งหมดของปัจเจกบุคคล และโดยหลักการนี้ผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจใด ๆ อันละเมิดต่อกฎหมายกระทำต่อประชาชนได้ ไม่ว่าจะเป็นในเชิงการลิดรอนเพิกถอนอำนาจของประชาชนด้วยการจำกัดสิทธิเสรีภาพหรือด้วยวิธีการอื่นใด โดยมักจะถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุดของรัฐ อาทิ ในรัฐธรรมนูญของประเทศ ทั้งนี้ หลักการการปกครองภายใต้กฎหมายหรือหลักนิติธรรมนี้ ที่ครอบคลุมไปถึงเรื่องการตรากฎหมายให้ทันสมัย และเป็นธรรมรวมทั้งเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจในการปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว อาทิ สถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และการรับโทษทางกฎหมาย

2) หลักคุณธรรม (Virtues) การยึดมั่นในเรื่องความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติกับคนในสังคม ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้สะท้อนถึงคุณค่า (Values) ที่ดีงามของมนุษย์ อาทิ การคุ้มครองและสร้างหลักประกันสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จริยธรรมและคุณธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง และมาตรการลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ขาดจริยธรรมและคุณธรรม

3) หลักความโปร่งใส (Transparency) การปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และมีกระบวนการให้ประชาชนเข้าถึง

²⁰มนตรี กนกาวรี, รัฐธรรมนูญกับการสร้างธรรมรัฐในองค์กรอิสระ [Online], available URL: <http://www.pub-law.net/publaw/view.asp?PublawIDs=705, 2553> (กรกฎาคม 19).

ข้อมูลข่าวสารและตรวจสอบความถูกต้องได้ ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว อาทิ การสร้างกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจ และระบบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นต่อการตัดสินใจขององค์กร ซึ่งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้คุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐและการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

5) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) การสำนึกในความรับผิดชอบต่อสาธารณะและเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบขององค์กรรัฐหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญในการทำงานเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนรวม การสร้างระบบการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง เช่น การกำหนดกรอบของรัฐบาลกลางของรัฐ และองค์กรในรัฐธรรมนูญในการทำงานตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลักประกันในการทำงานของรัฐที่จะต้องตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนรวมและการสร้างระบบการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง การสร้างกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง

6) หลักความคุ้มค่า (Effectiveness) การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ในการกำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากรในภาครัฐ และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรภาครัฐโดยมุ่งเน้นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ด้วยการกำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากรภาครัฐ โดยมุ่งเน้นในการทำหน้าที่ของบุคลากรในภาครัฐ และการสร้างเครื่องมือของรัฐในการปรับโครงสร้างระบบราชการ เพื่อตอบสนองในเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน ได้กำหนดให้การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม เป็นไปตามแนวทางที่สร้างกลไกให้รัฐบาลในฐานะผู้กำหนดนโยบายจะได้ปรับปรุงการบริหารภาครัฐให้ตอบสนองหลักความคุ้มค่า

5.3 หลักการของธรรมาภิบาลตามความหมายของ UN ESCAP

หลักการของธรรมาภิบาล หรือ Good Governance ตามที่ UN ESCAP²¹

กำหนดมี 8 หลักการคือ

1) การมีส่วนร่วม (Participatory)

การมีส่วนร่วมของสมาชิกทั้งชายหญิงคือการตัดสินใจที่สำคัญในสังคม และสร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นกับประชาชน การมีส่วนร่วมสามารถทำได้โดยอิสระ ไม่มีการบังคับ สมาชิกเต็มใจให้ความร่วมมือด้วยตนเอง หรือมีส่วนร่วมผ่านหน่วยงาน สถาบันหรือผู้แทนตามระบอบประชาธิปไตย

2) การปฏิบัติตามกฎ (Rule of Law)

ธรรมาภิบาลต้องการความถูกต้องตามกฎหมาย ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ลำเอียง มีการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมกับประชาชน โดยเท่าเทียมกัน ทุกคนในสังคมอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายเดียวกัน

3) ความโปร่งใส (Transparency)

ความโปร่งใสเป็นการตรวจสอบความถูกต้อง มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมาสิ่งนี้ช่วยแก้ปัญหาการทุจริตและคอร์รัปชันได้ทั้งในภาครัฐและเอกชน สื่อจะเข้ามามีบทบาทอย่างมากในการตรวจสอบและรายงานดำเนินงานโดยการนำเสนอข่าวสารให้แก่สังคมได้รับทราบ

4) ความรับผิดชอบ (Responsiveness)

ความรับผิดชอบเป็นการพยายามให้คนทุกฝ่ายทำหน้าที่ของตนให้ดีที่สุดในการทำงาน กล่าวที่จะตัดสินใจและรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจนั้น ๆ

5) ความสอดคล้อง (Consensus Oriented)

ความสอดคล้องต้องกันเป็นการกำหนดและสรุปความต้องการของคนในสังคม ซึ่งมีความแตกต่างกันอย่างมาก โดยพยายามหาจุดสนใจร่วมกันและความต้องการที่สอดคล้องต้องกันของสังคมมาเป็นข้อปฏิบัติเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งใน

²¹UN ESCAP ย่อมาจาก United Nation Economic and Commission for Asia and the Pacific

สังคม การจะพัฒนาสังคมได้ ต้องทราบความต้องการที่สอดคล้องต้องกันของสังคมนั้น ๆ ด้วยวิธีการเรียนรู้ วัฒนธรรมของสังคมนั้น ๆ ก่อน

6) ความเสมอภาค (Equity and Inclusiveness)

ความเสมอภาคเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนพึงได้รับจากรัฐบาล ทั้งการบริการด้านสวัสดิการตลอดจนสาธารณูปโภคด้านอื่น ๆ

7) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency)

เป็นวิธีการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ โดยการผลิตและจำหน่ายเพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่ากับเงินที่ลงทุนหรือการใช้ทรัพยากรให้ได้ประโยชน์สูงสุดต่อมวลมนุษยชาติ โดยมีการพัฒนากระบวนการเพิ่มผลผลิตอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

8) การมีเหตุผล (Accountability)

การมีเหตุผลเป็นความต้องการในทุกสังคม ประชาชนทุกคน ต้องตัดสินใจ และรับผิดชอบต่อการกระทำของตนด้วยเหตุด้วยผลที่สมเหตุสมผล การมีเหตุผล ไม่สามารถกระทำได้อำปราศจากการปฏิบัติตามกฎหมายและความโปร่งใส