



246918



ความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศไทยตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ภายใต้อาณัติของหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้าง
โดยรัฐบาลองค์การการค้าโลก

นิรันดร์ มีบุญ

วิทยานิพนธ์เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา 2553

b0025139-1

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ



ความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศไทยตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ภายใต้อความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง
โดยรัฐขององค์การการค้าโลก



นิรัตน์ มีบุญ

วิทยานิพนธ์เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา 2553
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง

GOVERNMENT PROCUREMENT TRANSPARENCY IN THAILAND IN
ACCORDANCE WITH THE REGULATIONS OF THE OFFICE OF
THE PRIME MINISTER ON PROCUREMENT B.E. 2535 (1992)
AND THE GOVERNMENT PROCUREMENT AGREEMENT
OF THE WORLD TRADE ORGANIZATION

NIRAT MEEBUN

A THESIS PRESENTED TO RAMKHAMHAENG UNIVERSITY
IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS

2010

COPYRIGHTED BY RAMKHAMHAENG UNIVERSITY

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ ความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศไทยตามระเบียบ-
สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุพ.ศ.2535 ภายใต้ความตกลง
ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลก

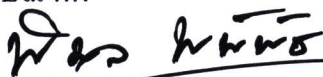
ชื่อผู้เขียน นายนิรัตน์ มีบุญ

คณะ นิติศาสตร์

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

รองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พินิจจันทร์ ประธานกรรมการ
อาจารย์นิรุจน์ มณีพันธ์

มหาวิทยาลัยรามคำแหงอนุมัติให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต



.....คณะบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิมล พูพิพิธ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



.....ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. สุมาลี วงษ์วิฑิต)



.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พินิจจันทร์)



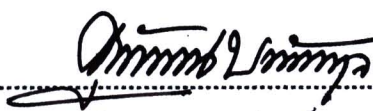
.....กรรมการ

(อาจารย์นิรุจน์ มณีพันธ์)



.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. วลัยลดา วิวัฒน์พนชาติ)



.....กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ฐานันท์ศักดิ์ บวรนนท์กุล)

บทคัดย่อ

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ ความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศไทยตาม
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535
ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง
โดยรัฐขององค์การการค้าโลก

ชื่อผู้เขียน นายนิรัตน์ มีบุญ
ชื่อปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา 2553

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

1. รองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พินิจจันทร์ ประธานกรรมการ
2. อาจารย์นิรุจน์ มณีพันธ์

246918

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง
ของประเทศไทยตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ภายใต้
ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลก

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก และ
หากการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีความโปร่งใส ก็จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการ
ใช้จ่ายเงินงบประมาณของภาครัฐอย่างแท้จริง แต่หากการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐขาดความ
โปร่งใส โดยอาจมีบุคคลใช้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นเครื่องมือในการกระทำการ
ทุจริตคอร์รัปชัน เพราะสามารถที่จะแสวงหาผลประโยชน์จากการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
ได้อย่างมหาศาล เช่น โครงการลงทุนของภาครัฐขนาดใหญ่ (Mega Project) หากขาด
ความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐต่อโครงการดังกล่าว รัฐก็จะได้รับประโยชน์
จากโครงการดังกล่าวไม่คุ้มค่างบเงินลงทุนที่ได้ใช้จ่ายไป และเป็นการสูญเสียเงิน
งบประมาณของภาครัฐโดยเปล่าประโยชน์ โดยเงินงบประมาณของภาครัฐนี้ ก็นำมาจาก
เงินภาษีของประชาชน ควรที่จะนำเงินงบประมาณในส่วนนี้ มาใช้ในการพัฒนา

ประเทศชาติตามความหมายอย่างแท้จริง

จากการศึกษาพบว่า การจัดซื้อจัดจ้างของประเทศไทย ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 นั้น กำหนดเรื่องความโปร่งใสไว้ในมาตรา 15 ทวิ กำหนดไว้ว่า การจัดหาพัสดุตามระเบียบนี้ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนของการจัดหา ต้องดำเนินการโดยเปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงคุณสมบัติและความสามารถของผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองาน เว้นแต่กรณีที่มีลักษณะเฉพาะอันเป็นข้อยกเว้นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ แต่ทั้งนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ไม่มีการกล่าวถึงความหมายของความโปร่งใสไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ

ส่วนความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลกนั้น กำหนดเรื่องหลักความโปร่งใสไว้ในมาตรา 17 ซึ่งจะครอบคลุมถึงกฎ ระเบียบ แนวทาง และกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยมีการกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อเปิดโอกาสให้ทุกคนเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร และตรวจสอบความถูกต้องได้ หลักความโปร่งใสในความตกลง GPA นั้น มีการเน้นถึงความโปร่งใสในการประกาศโฆษณา ความโปร่งใสในการประกาศ เชิญชวน การแจ้งผลการคัดเลือก การประกาศ โฆษณา กฎระเบียบที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง

ดังนั้น หากประเทศไทยต้องการที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ก็ต้องศึกษาถึงหลักการและวัตถุประสงค์ของความตกลงฉบับดังกล่าวว่าเป็นประการใด หากประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคี จะสามารถกระทำตามหลักการและวัตถุประสงค์ของความตกลงฉบับนี้ ซึ่งอาจทำให้เกิดความโปร่งใสภายใต้ความตกลงฉบับนี้ และอาจทำให้การทุจริตคอร์รัปชันหมดไปจากการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทย

ABSTRACT

Thesis Title **Government Procurement Transparency in Thailand
in Accordance with the Regulations of the Office of
the Prime Minister on Procurement B.E. 2535 (1992)
and the Government Procurement Agreement of the
World Trade Organization**

Student's Name **Mr. Nirat Meebun**

Degree Sought **Master of Laws**

Academic Year **2010**

Advisory Committee

1. Assoc. Prof. Dr. Mallika Pinijchan Chairperson

2. Mr. Niruj Maneepun

246918

In this thesis, the researcher investigates the transparency of government procurement in the Kingdom of Thailand (Thailand) in accordance with the Regulations of the Office of the Prime Minister on Procurement B.E. 2535 (1992) and in the light of the Government Procurement Agreement (GPA) of the World Trade Organization (WTO), which entered into force on January 1, 1996.

Government procurement is extremely important for national development. If government procurement is transparent, it will create maximum benefits because budget funds will be properly used. If government procurement lacks transparency, certain people may employ government

procurement as an instrument of corruption allowing them to reap huge amounts of ill-gotten gains, especially in the course of executing mega-projects. If there is no transparency in government procurement in such projects, public benefits will not match investment outlays. In such cases, budgetary funds are spent in vain. Since these funds come from taxes paid by members of the general public, such monies should be solely earmarked for genuine development needs.

Findings are as follows:

In the Regulations of the Office of the Prime Minister on Procurement B.E. 2535 (1992), regulations concerning transparency are found in Section 15 (*bis*). In this case, the regulations specify that the procurement process must be open and transparent. In addition, it is stipulated that involved officials must ensure that the entire procurement process is carried out in such a fashion that bidding by competitors is conducted fairly at every step. Due consideration must be given to the qualifications and capacities of those bidding or presenting specimens of work except in specific cases explicitly stipulated as exceptions. Nevertheless, the term “transparency” itself is not precisely defined in these regulations.

In Section 17 of the WTO Government Procurement Agreement, enumerated and stipulated are rules, regulations, and guidelines governing the government procurement process. It is determined that it is of paramount importance to disclose full information concerning impending government procurements in order to present opportunities for all concerned to have

access to pertinent information and to ascertain its accuracy. The GPA stresses the need to be transparent in making announcement, advertising, making calls for tenders or bids, publicizing bidding regulations, and offering public notifications of bidding outcomes.

As a signatory, Thailand would be obliged to pay close heed to the principles and objectives of the WTO Government Procurement Agreement. If Thailand becomes a member, it would be committed to acting in accordance with the requirements of the agreement. If so, transparency in government procurement should come about with the consequence that corruption could disappear from the government procurement process in Thailand.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี ด้วยความกรุณาและความเมตตาอย่างยิ่งจากอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ทั้ง 2 ท่าน ได้แก่ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พินิจจันทร์ ประธานที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และท่านอาจารย์นิรุจน์ มณีพันธ์ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าและให้การแนะนำทั้งด้านวิชาการที่ทรงคุณค่าตลอดจนให้การชี้แนะในประเด็นข้อกฎหมายและประเด็นข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่สามารถนำมาซึ่งความสำเร็จทางการศึกษาในครั้งนี้

ขอขอบพระคุณ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. สุมาลี วงษ์วิจิตต์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ฐนันต์ศักดิ์ บวรนนท์กุล และท่านรองศาสตราจารย์ ดร. วัลย์ธดา วิวัฒน์พนชาติ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการสอบวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้

ท้ายที่สุดนี้ ขอกราบขอบพระคุณ บิดาของข้าพเจ้า คือ นายนพ มีบุญ มารดาของข้าพเจ้า คือ นางจงรัก มีบุญ และเพื่อนนักศึกษาทุกคนในสาขากฎหมายระหว่างประเทศ รุ่น 15 ที่เป็นแรงบันดาลใจและเป็นกำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์มาโดยตลอด

นิรัตน์ มีบุญ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	(4)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	(6)
กิตติกรรมประกาศ.....	(9)
 บทที่	
1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
3. สมมติฐานของการศึกษา.....	7
4. ขอบเขตของการศึกษา.....	8
5. วิธีดำเนินการศึกษา.....	8
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
2 ความหมาย ประวัติ แนวคิดของการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐ.....	10
1. ความหมายของการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลก.....	10
2. ความหมายของความโปร่งใส.....	13
2.1 ความหมายภายใต้ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ขององค์การการค้าโลก.....	13
2.2 ความหมายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย- การพัสดุ พ.ศ. 2535.....	14
3. ความเป็นมาของการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐ.....	15
3.1 การจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลก.....	15
3.2 การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบ.....	17
3.3 การเจรจารอบ โตเกียว (The Tokyo Round).....	17

บทที่	หน้า
3.4 การเจรจาอบูรูกวัย (The Uruguay Round).....	18
3.5 การเจรจาอบโดฮา (The Doha Round).....	24
4. ความเป็นมาการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐของประเทศไทยตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535.....	28
5. แนวคิดของการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance).....	34
5.1 ประวัติของธรรมาภิบาล.....	34
5.2 หลักการของธรรมาภิบาล (Good Governance).....	36
5.3 หลักการของธรรมาภิบาลตามความหมายของ UN ESCAP.....	38
3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐของไทย และระหว่างประเทศ.....	40
1. กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐของไทย.....	40
1.1 ความหมายของการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535.....	40
1.2 ความหมายของการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐตามร่างพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2550.....	41
1.3 การจัดหาพัสดุตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย- การพัสดุ พ.ศ. 2535.....	41
1.3.1 การซื้อ.....	42
1.3.2 การจ้าง.....	42
1.3.3 การจ้างที่ปรึกษา.....	60
1.3.4 การจ้างออกแบบและควบคุมงาน.....	63
1.3.5 การแลกเปลี่ยน.....	67
1.3.6 การเช่า.....	69

บทที่	หน้า
1.4 การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามระเบียบ- สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการ ทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549.....	70
1.5 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคา ต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542.....	76
1.5.1 ลักษณะความผิดของผู้เสนอราคา.....	77
1.5.2 ลักษณะความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	77
1.5.3 ลักษณะความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและ กรรมการหรืออนุกรรมการ.....	77
1.6 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540.....	78
1.7 พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศ ในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535.....	82
1.8 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542.....	85
2. กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ.....	89
2.1 ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลก (Government Procurement Agreement--GPA).....	89
2.1.1 หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination).....	91
2.1.2 หลักปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favored Nation).....	92
2.1.3 หลักปฏิบัติเยี่ยงชาติ (Nation Treatment).....	92
2.1.4 หลักแหล่งกำเนิดสินค้า (Rule of Origin).....	93
2.1.5 หลักความโปร่งใส (Transparency).....	93
2.1.6 หลักต่างตอบแทน (Reciprocity).....	95

บทที่	หน้า
2.2 ข้อยกเว้นทางกฎหมายของความตกลงว่าด้วย การจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐ.....	96
2.2.1 ข้อยกเว้นทั่วไปตามมาตรา 20 ของ GATT 1947.....	96
2.2.2 ข้อยกเว้นตามความตกลง GPA.....	97
2.3 วิธีการจัดซื้อจัดจ้างภายใต้ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐ.....	100
2.3.1 วิธีการประมูลทั่วไป (Open Tendering Procedure).....	100
2.3.2 วิธีการประมูลแบบคัดเลือก (Selective Tendering Procedure).....	101
2.3.3 วิธีการประมูลแบบจำกัด (Limited Tendering Procedure).....	102
2.4 การระงับข้อพิพาทภายใต้ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐ.....	103
3. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ 2003 (United Nations Convention Against Corruption--UNCAC).....	105
4. กฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา...	112
4 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ.....	116
1. ปัญหาลักษณะหรือประเภทหน่วยงานที่ต้องผูกพันตามความตกลง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐ.....	116
2. ปัญหาเกี่ยวกับการโฆษณาประมูล.....	123
3. ปัญหาเกี่ยวกับการสร้างข้อกำหนดทางเทคนิค ที่เอื้อประโยชน์ (Lock Specification).....	127
4. ปัญหาเกี่ยวกับความหมาย (Public Interest).....	130

บทที่	หน้า
5. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐในกรณีการจัดซื้ออาวุธ กระสุน เครื่องมือ สงคราม หรือการจัดซื้อจัดจ้าง ที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อความมั่นคงของประเทศ หรือมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันประเทศ.....	136
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	141
1. บทสรุป.....	141
2. ข้อเสนอแนะ.....	148
บรรณานุกรม.....	152
ประวัติผู้เขียน.....	155