



ความสำคัญของการจัดซื้อโดยรัฐ

ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม ภาครัฐมีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจ 2 ประการด้วยกัน คือ ประการแรกบทบาทภาครัฐในระดับมหภาค มีเป้าหมายเพื่อรักษาเสถียรภาพของระดับราคา กระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการจ้างงานโดยใช้นโยบายด้านการเงินและการคลังในการดูแลอัตราเงินเฟ้อและการว่างงาน เพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ หรือสวัสดิการของคนในสังคมดีขึ้น และบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของสังคม นอกจากนี้ ภาครัฐยังมีบทบาทสำคัญในระดับจุลภาค โดยมุ่งเน้นการดูแลการจัดสรรทรัพยากร ที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดผลตามเป้าหมายอื่นๆ ของสังคม เช่น ความเสมอภาคและความเป็นธรรมในการกระจายทรัพยากรระหว่างกลุ่มคนในสังคม ในการดูแลการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ บทบาทสำคัญของภาครัฐประการหนึ่งคือการแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของตลาด อันเป็นผลมาจากกลไกราคาไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การแทรกแซงโดยรัฐในระบบตลาดอาจกระทำได้หลายวิธี เช่น การเก็บภาษี การให้เงินอุดหนุน การออกกฎระเบียบมาตรฐาน การกำหนดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้ชัดเจน เป็นต้น นอกจากนี้วิธีการของการแทรกแซงโดยรัฐที่สำคัญวิธีการหนึ่ง คือ การจัดซื้อโดยรัฐ (Government Procurement)

ปัจจุบันการจัดซื้อโดยรัฐมีความสำคัญอย่างมากในระบบเศรษฐกิจภาครัฐบาลใช้งบประมาณจำนวนมากในการซื้อวัตถุดิบสำหรับการผลิตสินค้าและบริการ เช่น การบริการการศึกษา ความมั่นคง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ โครงสร้างพื้นฐานและ การสาธารณสุข เป็นต้น โดยรัฐบาลจัดซื้อวัตถุดิบทั้งจากผู้ประกอบการภายในและต่างประเทศ รวมทั้งการจัดซื้อระหว่างรัฐด้วยกัน จากการประมาณการ พบว่า การจัดซื้อโดยรัฐ

ในแต่ละปีมีสัดส่วนงบประมาณ คิดเป็นร้อยละ 10 ถึง 15 ของ GDP ของแต่ละประเทศ ดังนั้น ตลาดภาครัฐจึงมีมูลค่าตลาดที่สูงมาก ส่งผลให้ประเทศต่างๆ ให้ความสนใจตลาดภาครัฐมากขึ้น โดยเฉพาะคู่ค้าที่สำคัญของประเทศไทยทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี โดยจะเห็นได้จากการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีระดับทวิภาคี เรื่อง การจัดซื้อโดยรัฐกับประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และญี่ปุ่น ซึ่งมีแนวโน้มเปิดเสรีกับคู่ค้าทั้ง 3 ประเทศ ในอนาคต ขณะเดียวกันในระดับพหุภาคีก็มีความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อโดยรัฐ (The Government Procurement Agreement : GPA) ขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) ซึ่งเป็นความตกลงที่สนับสนุนให้ประเทศภาคีสมาชิกสามารถแข่งขันอย่างเสรี เป็นธรรม เปิดเผย และโปร่งใสในตลาดภาครัฐระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน โดยปัจจุบันความตกลง GPA มีภาคีสมาชิกทั้งสิ้น จำนวน 39 ประเทศ ซึ่งมีหลายประเทศที่เป็นคู่ค้าสำคัญของประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกอยู่ด้วย ในขณะที่ประเทศไทยยังไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกความตกลง GPA ดังกล่าว ดังนั้น วารสารเล่มนี้จึงขอนำเสนอรายละเอียดของความตกลง GPA เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้พิจารณาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นมา วัตถุประสงค์ หลักการ สาระสำคัญของความตกลง GPA ว่าเป็นอย่างใด เหตุใดประเทศมหาอำนาจที่เจรจาการค้าเสรีกับประเทศไทย จึงได้พยายามผลักดันให้ประเทศไทยและประเทศสมาชิก WTO อื่นๆ เข้าเป็นภาคีสมาชิก GPA

ความเป็นมาของความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อโดยรัฐ

การริเริ่มเจรจาระหว่างประเทศเกี่ยวกับความตกลงการจัดซื้อโดยรัฐมีครั้งแรกในกลุ่มประเทศ

ต่อมาในการเจรจาความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade : GATT) ในรอบเคนเนดี (Kennedy Round) ได้มีการยกประเด็น เรื่องการใช้มาตรการการจัดซื้อโดยรัฐในลักษณะที่เป็น อุปสรรคที่มีใช้ภาษีขึ้น (Non - Tariff Barrier) แต่ผลการเจรจาเป็นรูปเป็นร่างในการเจรจาความตกลงแกตต์ รอบโตเกียว (Tokyo Round)

ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อโดยรัฐ ค.ศ.1979 (หรือนิยมเรียกว่า Government Procurement Code) เป็นความตกลงเสริม (Side Agreement) ภายใต้กรอบ การเจรจาความตกลงแกตต์ (GATT) รอบโตเกียว ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อโดยรัฐ ค.ศ.1979 ได้ขยาย หลักการพื้นฐานของความตกลงแกตต์ โดยเฉพาะการเพิ่ม หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) และหลักห้ามเลือกปฏิบัติ (Non - Discrimination) ซึ่งเดิมเป็นข้อยกเว้นไม่ใช้บังคับกับการจัดซื้อโดยรัฐไว้ นอกจากนี้ ยังได้เพิ่มวางหลักความโปร่งใส (Transparency) และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ภาครัฐที่ดีขึ้นด้วย ต่อมาในปี ค.ศ.1987 ความตกลง ว่าด้วยการจัดซื้อโดยรัฐก็ได้มีการแก้ไขปรับปรุงบาง บทบัญญัติและขยายขอบเขตการบังคับใช้

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อโดยรัฐในรอบโตเกียวไม่ประสบความสำเร็จ เพราะขอบเขตการบังคับใช้ยังจำกัดและมีเพียงประเทศ ที่พัฒนาแล้วเท่านั้นที่เข้าเป็นภาคีสมาชิก ตัวอย่างเช่น ความตกลงในรอบโตเกียวไม่ครอบคลุมถึงสัญญาบริการ (Service Contracts Per Se) หรือจากนโยบายที่กำหนดให้ หน่วยงานจัดซื้อของภาครัฐต้องซื้อสินค้าจากผู้ประกอบการ ท้องถิ่น (Buy National Policy) แม้สินค้าจากต่างประเทศ จะราคาถูกลงกว่า ถือว่าเป็นการเพิ่มรายได้ภาครัฐและ ก็เป็นภาระทางด้านภาษีแก่ประชาชน ข้อพิจารณาเหล่านี้ จึงนำไปสู่การเจรจาอีกครั้งในรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) ในที่สุดก็ได้มีภาคีสมาชิกลงนามในความตกลง ว่าด้วยการจัดซื้อโดยรัฐ (The Government Procurement Agreement : GPA) พร้อมกับความตกลงองค์การ

การค้าโลกที่เมืองมารราเกซ์ ในวันที่ 15 เมษายน 2537 และมีผลใช้บังคับในวันที่ 1 มกราคม 2539 แต่ความตกลง GPA เป็นความตกลงหลายฝ่าย (Plurilateral Agreement) ซึ่งผูกพันเฉพาะประเทศสมาชิกที่ผูกพัน เท่านั้น มิใช่ความ ตกลงพหุภาคี (Multilateral Agreement) เหมือนอย่าง ความตกลงองค์การการค้าโลกอื่น ๆ ทั่วไป ซึ่งมีผลผูกพัน ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกทั้งหมด โดยปัจจุบัน มีสมาชิกทั้งหมด 39 ประเทศ ได้แก่ แคนาดา ประชาคมยุโรป 27 ประเทศ (ออสเตรีย เบลเยียม เดนมาร์ก ฟินแลนด์ กรีซ ฝรั่งเศส เยอรมนี ไอร์แลนด์ อิตาลี ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ โปรตุเกส สเปน สวีเดน สหราชอาณาจักรไอร์แลนด์ เช็ก เอสโตเนีย ฮังการี ลัตเวีย ลิทัวเนีย มอลตา โปแลนด์ โรมานี สโลวัก สโลวีเนีย และบัลแกเรีย) เขตบริหารพิเศษฮ่องกง ไช่หลันด์ อิสราเอล ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ลิกเตนสไตน์ อารูบา นอร์เวย์ สิงคโปร์ สวิตเซอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา

วัตถุประสงค์และหลักการสำคัญของความตกลง GPA

วัตถุประสงค์สำคัญของความตกลง GPA คือ การขยายขอบเขตการค้าระหว่างประเทศให้กว้างขวาง มากขึ้น การสร้างความเป็นธรรม และความมีประสิทธิภาพ ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว WTO จึงได้ กำหนดกรอบและวิธีการเจรจาซึ่งเป็นหลักพื้นฐานสำคัญ เกี่ยวกับความตกลง GPA ไว้ดังนี้

1. การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) และการไม่เลือกปฏิบัติ (Nondiscrimination) ซึ่งหมายถึง การไม่เลือกปฏิบัติระหว่างสินค้า บริษัทหรือ บุคคลของชาติตนกับของต่างชาติ หลักการนี้ใช้หลังจาก ที่สินค้าหรือ บริการผ่านพรมแดนเข้ามาแล้ว ซึ่งหมายความว่า การเก็บภาษีศุลกากรเฉพาะสินค้า ที่มาจากต่างประเทศ ไม่ขัดกับหลักการดังกล่าว

2. ความโปร่งใส (Transparency) และความ แน่นนอน (Consistency) ซึ่งช่วยป้องกันการเลือก ปฏิบัติและช่วยให้การวางแผนล่วงหน้าเป็นไปได้โดยง่าย

สาระสำคัญของ ความตกลง GPA

ความตกลง GPA ประกอบด้วยมาตราต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างรวม 24 มาตรา สรุปสาระสำคัญ

ได้ตามประเด็นดังต่อไปนี้

1. ขอบเขตและความครอบคลุมของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า วัตถุประสงค์สำคัญของความตกลง GPA คือ การขยายขอบเขตการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้น ความตกลง GPA จึงกำหนดให้ความตกลงนี้มีผลครอบคลุมมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยแบ่งเป็นประเด็นย่อย ดังนี้

- ครอบคลุมกับหน่วยงานของรัฐบาลทุกระดับ ทั้งรัฐบาลกลางรัฐบาลท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น รัฐวิสาหกิจ โดยสำหรับประเทศกำลังพัฒนาอาจใช้วิธีปฏิบัติที่เป็นพิเศษและแตกต่าง (Special and Differential Treatments) ร่วมด้วย

- ครอบคลุมสัญญาทุกชนิด ได้แก่ สัญญาซื้อขาย จ้าง เช่าซื้อ

- ครอบคลุมทั้งการซื้อสินค้าและบริการ รวมทั้งงานก่อสร้าง

- ครอบคลุมการจัดซื้อจัดจ้าง ตามมูลค่าขั้นต่ำ (Thresholds) ที่แต่ละประเทศจะเจรจาต่อรองกัน แต่โดยทั่วไปจะกำหนด ดังนี้

2. การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ และการไม่เลือกปฏิบัติ (National Treatment and Nondiscrimination)

- หลักการไม่เลือกปฏิบัติไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านภาษีศุลกากรของสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง นั่นคือ การดำเนินการด้านภาษีศุลกากรยังคงดำเนินการไปตามปกติ

- หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้าง ต้องปฏิบัติต่อซัพพลายเออร์ที่จดทะเบียนจัดตั้งภายในประเทศไม่ต้อยไปกว่ากัน นั่นคือ ไม่ว่าซัพพลายเออร์รายนั้น จะมีสัดส่วนความเป็นเจ้าของโดยคนต่างชาติ หรือมีแหล่งกำเนิดสินค้าจากประเทศภาคีสมาชิก มากหรือน้อยเพียงใดก็ตาม

3. กฎแหล่งกำเนิด

ความตกลง GPA ไม่อนุญาตให้นำกฎแหล่งกำเนิดที่แตกต่างไปจากกฎแหล่งกำเนิดของ WTO มาใช้เป็นเกณฑ์เพื่อกีดกันการจัดซื้อจัดจ้าง (ให้ถือปฏิบัติตามกรอบ WTO แต่ปัจจุบันกฎแหล่งกำเนิดของ WTO ยังไม่มีข้อยุติ)

4. ความโปร่งใส

- ประเทศภาคีสมาชิกต้องสนับสนุนให้หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างพิจารณาคัดเลือกซัพพลายเออร์จากข้อกำหนดหรือเงื่อนไขที่ได้ประกาศไว้แล้วเท่านั้น

- การกำหนดเงื่อนไขทางเทคนิคให้กำหนดเงื่อนไขเท่าที่จำเป็น หลีกเลี่ยงการกำหนดเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อการประกวดราคาระหว่างประเทศ

- มาตรฐานทางเทคนิคที่นำมาใช้ตัดสินควรเป็นมาตรฐานสากล

- การเผยแพร่ประกาศเชิญชวนให้เสนอราคา หรือประกาศเปลี่ยนแปลงที่อาจมีต้องทำอย่างทั่วถึง และในเวลาที่เหมาะสม

- ให้การรับรองได้ว่าจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่ได้ประกาศไว้แล้ว ในระหว่างการพิจารณา คัดเลือก โดยไม่มีเหตุจำเป็นที่ทำให้ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

5. รูปแบบของการประกวดราคา (กำหนดไว้ 3 วิธี)

- การประกวดราคาแบบปิด (Open Bidding) ให้ผู้เสนอราคาทุกรายที่สนใจ สามารถเสนอซื้อเข้าประกวดราคาได้ ทั้งผู้เสนอราคาภายในประเทศและต่างประเทศ (ความตกลง GPA กำหนดให้ใช้รูปแบบนี้ก่อนเป็นอันดับแรก)

หน่วย : SDR (1 SDR เท่ากับ 58.9 บาท)

รูปแบบ	หน่วยงานของรัฐ		
	รัฐบาลกลาง	รัฐบาลท้องถิ่น	อื่น ๆ
การจัดซื้อสินค้า	130,000	355,000	400,000
การจ้างบริการ	130,000	355,000	400,000
งานก่อสร้าง	5,000,000	5,000,000	5,000,000

- การประกวดราคาแบบคัดเลือก (Selective Bidding) การประกวดราคาโดยมีการเชิญผู้เสนอราคา ที่ผ่านการพิจารณาความเหมาะสมแล้วเท่านั้น

- การประกวดราคาแบบจำกัด (Limited Of Single Bidding) การประกวดราคาโดยการเรียก ผู้เสนอราคาจำนวนน้อยราย ซึ่งกรณีนี้จะใช้ในกรณีที่จำเป็น เท่านั้น เช่น กรณีไม่มีผู้เสนอราคารายใดสนใจเลย หรือกรณีการก่อสร้างฉุกเฉินเร่งด่วน

6. การเผยแพร่ ข้อมูล ด้านกฎระเบียบ และขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง

- ความตกลง GPA กำหนดให้มีการเผยแพร่ ข้อมูล ดังนี้ ข้อมูลกฎหมาย กฎระเบียบ วิธีปฏิบัติ ประกาศ ข่าวประกวดราคา ผลการประกวดราคา การร้องเรียน การพิจารณาข้อร้องเรียน และผลการพิจารณา

- รูปแบบการเผยแพร่ ให้จัดทำเผยแพร่ผ่าน สื่อเป็นการทั่วไป หรือจัดทำไว้ให้ผู้สนใจขอดูได้ โดยใช้ ภาษาใดภาษาหนึ่ง ดังนี้ คือ อังกฤษ ฝรั่งเศส และสเปน

7. ข้อมูลข่าวประกวดราคาและระยะเวลา

- หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างต้องรีบประกาศ ข่าวการประกวดราคาโดยกำหนดระยะเวลาในการรับซอง นั้นจะต้องเหมาะสมกับขนาดของงาน

- การกำหนดเวลา ในการพิจารณาการจัดซื้อ จัดจ้างให้กำหนดเป็นเวลาขั้นต่ำ เช่น ระยะเวลารับซอง ประกวดราคาไม่น้อยกว่า 40 วัน นับแต่วันประกาศ เชิญชวน สำหรับการประกวดราคาแบบเปิด

8. การให้แต้มต่อ (Offset)

ห้ามมิให้ใช้วิธีการให้แต้มต่อ ยกเว้น สำหรับกรณีประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้น แต่ให้ใช้ได้เฉพาะ ขั้นตอนการตรวจคุณสมบัติของผู้ประกวดราคา ห้ามใช้เป็นเงื่อนไขในการคัดเลือกผู้ประกวดราคา

9. การคัดค้าน

- การร้องคัดค้าน กรณีหน่วยงานของรัฐจัด ให้มีการประกวดราคาที่ผิดไปจากข้อตกลงให้ดำเนินการ ตามขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 : ร้องคัดค้านโดยตรงต่อ หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างก่อน

ขั้นตอนที่ 2 : รัฐบาลประเทศภาคีสมาชิกจะ ต้องแต่งตั้งฝ่ายปกครองหรือศาลที่มีความเป็นอิสระจาก หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้าง ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง

ขั้นตอนที่ 3 : ตัดสินคำคัดค้าน

10. การระงับข้อพิพาท

ในกรณีมีข้อพิพาทระหว่างภาคีให้นำเรื่องเข้าสู่ กระบวนการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก

11. การถอนหน่วยงานออกจากความคุ้มครอง ของข้อตกลง

ความตกลง GPA กำหนดให้ถอนรายชื่อ หน่วยงานออกจากรายการในเอกสารแนบท้ายความตกลง ในกรณีไม่สามารถควบคุมสั่งการได้อีกต่อไป โดยรัฐบาล ที่มีความประสงค์จะถอนชื่อหน่วยงานจะต้องแจ้งรายชื่อ หน่วยงาน และรายการปรับปรุงชดเชยที่อาจมี

จากวัตถุประสงค์ หลักการและสาระสำคัญของ ความตกลง GPA ข้างต้นจะเห็นว่ามีผลทำให้การ ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐเป็นไปโดยเปิดเผย โปร่งใส ผู้ประกอบการมีการแข่งขันอย่างยุติธรรม ป้องกันการฮั้วหรือร่วมมือกันระหว่างผู้ประกอบการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนได้รับสินค้า และบริการที่คุ้มค่ากับค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ยังเป็นการ เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการไทยสามารถเข้าสู่ตลาด ต่างประเทศของประเทศภาคีสมาชิก GPA ได้ถึง 39 ประเทศ นอกจากนี้ ความตกลง GPA ยังเปิดโอกาสให้มีการให้สิทธิพิเศษกับผู้ประกอบการภายใน เพื่อให้สามารถ ปรับตัวแข่งขันบริษัทต่างชาติได้ อย่างไรก็ตาม การเข้าเป็น ภาคีสมาชิก GPA ก็อาจส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการ ภายในประเทศที่ทำการค้ากับตลาดภาครัฐ ตลอดจน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ ก็มีความจำเป็นต้องปรับ เปลี่ยนวิธีการบริหารจัดการให้สามารถรองรับการดำเนินงาน ที่มีความเป็นมาตรฐานสากลมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ประเทศไทย ควรจะเข้าเป็นภาคีสมาชิกความตกลง GPA หรือไม่ กรมบัญชีกลาง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีการศึกษา และคำนึงถึงผลประโยชน์และผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ต่อประเทศไทยเป็นสำคัญ

ที่มา : วารสารกรมบัญชีกลาง ปีที่ 50 ฉบับที่ 2

เดือนมีนาคม-เมษายน 2552 หน้า 55-58