



## ร่างกฎหมาย Procurement ของสหราชอาณาจักร\*

กรทศน์ สุขเฉลิม\*\*

### บทนำ

กฎระเบียบในเรื่องของ “procurement” ซึ่งตามความหมาย คือ “การจัดซื้อจัดจ้าง” ได้ถูกนำมาใช้ในการกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐ (public authority) ในการจัดหาสิ่งของเครื่องใช้ต่าง ๆ และบริการ รวมถึงงานด้านสาธารณะต่าง ๆ จากภาคเอกชน รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้มีการปฏิรูปกฎหมายภายในซึ่งได้ถูกออกแบบให้สอดคล้องกับกฎหมายสหภาพยุโรป ถือเป็นโอกาสที่ดีขึ้นในการกำหนดกรอบแผนในการดำเนินการเพื่อการจัดซื้อจัดจ้าง โดยมีความเชื่อว่าการปฏิรูปกฎหมายจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้าง มีความง่าย รวดเร็ว มีความโปร่งใสมากขึ้น และลดความล่าช้าของระบบราชการ (red tape) โดยได้มีการสร้างเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนธุรกิจที่เกิดขึ้นใหม่ บริษัทขนาดเล็ก และบริษัทในท้องถิ่น ทั้งนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บริษัทเหล่านั้นสามารถเข้าสู่ตลาดรวมถึงสามารถเข้าสู่การทำสัญญาตามโครงการของภาครัฐได้

รัฐบาลได้จัดเตรียมข้อเสนอในการปฏิรูปกฎหมายในเดือนธันวาคม ค.ศ. ๒๐๒๐ มีการปรึกษาหารือเพื่อรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ จากข้อเสนอในการปฏิรูปกฎหมายจนถึงเดือนมีนาคม ค.ศ. ๒๐๒๑ ต่อมาในเดือนธันวาคม ค.ศ. ๒๐๒๑ ทางรัฐบาลก็ได้เผยแพร่การตอบรับในการปรึกษาหารือดังกล่าว ร่างกฎหมาย procurement ได้ถูกประกาศในขั้นตอนของ Queen’s speech ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๒๒ และเริ่มต้นการพิจารณาในชั้นวุฒิสภา (House of Lords) โดยในเวลาต่อมาร่างกฎหมายฉบับนี้ได้เสร็จสมบูรณ์ในขั้นตอนของ the Lord stages เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๒๒ และได้มีการดำเนินการในขั้นตอน second reading เมื่อวันที่ ๙ มกราคม ค.ศ. ๒๐๒๓

### ร่างกฎหมาย Procurement

ร่างกฎหมาย Procurement นั้น ได้มีการยกเลิก EU law-based procurement regulations โดยร่างกฎหมายฉบับนี้ได้มีการเตรียมกฎระเบียบใหม่และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับหน่วยงานรัฐบาลกลาง (federal government) การมีหน่วยงานภาครัฐที่เป็น “arms-length bodies” <sup>๒</sup> ซึ่งตามความหมายทั่วไปได้ครอบคลุมถึงองค์กรอย่างน้อย ๑๑ ประเภท มีการปฏิบัติงานที่หลากหลายและมีการแข่งขันกัน โดยมี

\* บทความประจำเดือนมีนาคม ๒๕๖๖ สรุปความจาก <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9402/> สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๖

\*\* บุคลากรจัดทำฐานข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๒</sup> House of Commons library, “Procurement Bill 2022-23”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๖, จาก <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9402/>



ความเป็นอิสระจากรัฐบาล เป็นองค์ประกอบขนาดใหญ่ที่มีการจ้างงานเจ้าหน้าที่หลายพันคน มีการบริหารจัดการ โดยเงินสาธารณะกว่าพันล้านปอนด์<sup>๓</sup> และมีการขยายแนวทางในส่วนของภาครัฐให้กว้างขึ้น ประกอบกับการที่จะเลือก supplier<sup>๔</sup> เพื่อที่จะเข้ามาทำสัญญา (award of contract) ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของ purchaser<sup>๕</sup> ในการที่จะตกลงเข้าทำสัญญากับ supplier เพื่อการจัดส่งสินค้ารวมถึงการบริการต่าง ๆ

### การวิเคราะห์ในเรื่องของความคุ้มค่าทางการเงินและแผนยุทธศาสตร์ชาติ

ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือก supplier ซึ่งขึ้นอยู่กับหลักการ การไม่เลือกปฏิบัติ ความเป็นธรรม และการวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money) โดยมี แนวคิดในการพิจารณาความคุ้มค่าในการลงทุนโครงการต่าง ๆ การเปรียบเทียบความคุ้มค่าของการลงทุน ในกรณีที่ภาครัฐเป็นผู้ลงทุนเองทั้งหมด รวมถึงกรณีที่รัฐมีการลงทุนร่วมกับเอกชน มีการเพิ่มผลประโยชน์ ของสาธารณะ ความโปร่งใส และการบูรณาการ ในขณะที่เรื่องความคุ้มค่าทางการเงินนั้นเป็นสิ่งสำคัญ ตามความมุ่งหมายของการจัดซื้อจัดจ้าง ร่างกฎหมายฉบับนี้จึงได้กำหนดให้ภาครัฐที่เป็นผู้ซื้อต้องจัดให้มีการรับฟังและแสดงความคิดเห็นทางสาธารณะที่กว้างขวาง พร้อมทั้งการพิจารณาทบทวนเรื่องการลำดับ ความสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติด้วย

National Procurement Policy Statement (NPPS) ได้มีการสอบถามไปยังเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ผู้มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องการเพิ่มประโยชน์ของสาธารณะ เช่น สร้างการจ้างงานใหม่ การแก้ปัญหา สภาพภูมิอากาศ การพัฒนาเพื่อเพิ่มความหลากหลายของ suppliers และนวัตกรรมเพื่อนำไปใช้ในการจัดซื้อ จัดจ้างโดยเป็นการอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาในเรื่องของการสนับสนุนชุมชนท้องถิ่นในการจัดซื้อ จัดจ้างเพื่อสาธารณะในตัวเองกฎหมาย

ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้รวบรวมกฎระเบียบจำนวนสี่เรื่อง ซึ่งได้มีการนำต้นแบบมาจาก Directives ของ EU มาบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในของสหราชอาณาจักร โดยได้ครอบคลุมกฎระเบียบดังนี้

- สัญญาที่ได้ทำขึ้นโดยรัฐบาลกลาง หน่วยงานที่เป็น arms-length bodies และภาครัฐ รวมถึงหน่วยงานท้องถิ่น หน่วยงานด้านสุขภาพ และโรงเรียน

<sup>๓</sup> Institute for Government, “Public bodies Improving the quality and effectiveness of their governance”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๖, จาก <https://www.instituteforgovernment.org.uk/our-work/public-services/public-bodies>

<sup>๔</sup> a company, person, etc. that provides things that people want or need, especially over a long period of time (<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/provide>) สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๖

<sup>๕</sup> person or company that buys something (<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/purchaser>) สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๖



- สัญญาที่ให้บริการสาธารณะเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ พลังงาน และภาคการขนส่ง ซึ่งไม่ได้ครอบคลุมถึงการให้บริการสาธารณูปโภคส่วนตัว โดยมีการดำเนินการภายใต้ตลาดที่มีการแข่งขัน
- สัญญาสัมปทานในการจัดซื้อจัดจ้าง การดำเนินงาน หรือบริการเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของภาครัฐได้ให้ supplier มีสิทธิที่จะแสวงหาผลประโยชน์ในการดำเนินงานหรือบริการนั้น ๆ
- การป้องกันและสัญญาที่มีความปลอดภัย (security contract)

### การจัดซื้อจัดจ้างอื่นที่เกี่ยวข้อง

ร่างกฎหมายฉบับนี้มุ่งหมายสำหรับใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างและเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในเวลส์ ไอร์แลนด์เหนือ และสกอตแลนด์ อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดการเตรียมการครอบคลุมถึงลักษณะของกิจการร่วมค้า (joint) และการนำเข้าส่งออกสินค้าผ่านแดน (cross-border) ในการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานผู้มีอำนาจในการทำสัญญาของสกอตแลนด์ด้วย

### การดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ (international obligation)

ร่างกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้สหราชอาณาจักรต้องยอมรับเงื่อนไขตามพันธกรณีระหว่างประเทศ การจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นสาธารณะ รวมถึงใน treaties ที่ได้มีการลงนามผูกพันไปแล้วของ World Trade Organization (WTO) Agreement on Government Procurement (GPA), the Trade and Cooperation Agreement (TCA) with EU เป็นต้น

### แนวทางในการแก้ไขปัญหาของร่างกฎหมาย procurement

ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดเรื่องกระบวนการในการจัดซื้อจัดจ้างไว้ในสัญญาในประเด็นที่ผู้มีอำนาจภาครัฐจะทำสัญญาโดยพิจารณาว่าควรซื้ออะไร ในการตกลงเลือกผู้เสนอราคา การพิจารณาซึ่งน้ำหนักในการเสนอราคานั้น ๆ ตลอดจนถึงการตกลงเข้าทำสัญญาและการเฝ้าระวังติดตามการทำงานจนถึงสิ้นสุดสัญญา ในการเพิ่มความโปร่งใสในตัวบทกฎหมายใหม่นั้นได้กำหนดเรื่องการแข่งขันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยให้มีการเปิดเผยข้อมูลเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างในอนาคต การประชาสัมพันธ์เรื่องโอกาสในการทำสัญญา ผลของการจัดซื้อจัดจ้าง และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามสัญญา รัฐบาลได้มีจุดหมายที่จะสร้างแพลตฟอร์มหนึ่งเดียวในการเข้าถึงข้อมูลเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง และ “public debarment”<sup>b</sup>

<sup>b</sup> Debarment is the exclusion of a company from entering into public contracts whether as a supplier, contractor or service provider. It applies automatically where a company has been convicted of bribery, fraud (where the offence affects the financial interests of the EU) and money laundering (<https://www.lexisnexis.co.uk/legal/glossary/debarment?fbclid=IwAR1NG6LgOdaHxf6hMUzLwRAactFs2XP37ruXL1yw-i23vuEHTuketzykGo>) สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๖



ซึ่งมีรายการแบล็คลิสต์ที่ยกเว้น supplier บางกลุ่มซึ่งเคยมีการกระทำความผิด และกำหนดให้มีการปรับปรุงเกี่ยวกับระบบลงทะเบียนของ supplier รวมทั้งการปรับใช้นวัตกรรมที่ทันสมัยอื่น ๆ

### ขั้นตอน Lords second reading

สมาชิกของพรรคแรงงานและเสรีนิยมประชาธิปไตย กล่าวว่า ร่างกฎหมายฉบับนี้มีปัญหาบางประการ เช่น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใส ได้โต้แย้งว่า ในตัวบทของร่างกฎหมายนี้ไม่สามารถให้คำจำกัดความอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ หลักการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น เรื่องความซื่อสัตย์ยังไม่ได้รวบรวมข้อกำหนด โดยเฉพาะเจาะจง และไม่ได้ให้ความสำคัญเรื่องของค่านิยมทางสังคม (social value) ในการจัดซื้อจัดจ้าง อย่างไรก็ตาม ทางด้านสมาชิกพรรคอนุรักษนิยมยังได้ให้ความสำคัญกับความจำเป็นในเรื่องของกฎระเบียบทั่วไปที่มีประสิทธิภาพ และควรจะได้เพิ่มข้อกำหนดต่าง ๆ ในเรื่องสำคัญเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง แต่ไม่เห็นด้วยกับการเพิ่มข้อกำหนดในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างให้มากจนเกินไป ซึ่งจะเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมในการบริหารจัดการของภาครัฐ<sup>๗</sup>

\*\*\*\*\*

---

<sup>๗</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๒