

**ประเทศไทยควรจะเข้าเป็นภาคีของความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง (รวมทั้งกรณีเข้า เข้าซื้อด้วย)
ในภาครัฐของ หรือ Government Procurement Agreement (GPA) ของ WTO**

ส่วนตัวผมเห็นว่า ตลาดของการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ หรือ government procurement ใหญ่มหึมา โดยองค์การการค้าโลกประเมินว่ามีมูลค่ารวมทั่วโลกประมาณ 1.7 ล้านๆ (trillion) ดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 51 ล้านล้านบาทไทย และการจัดซื้อจัดจ้างโดยภาครัฐคิดเป็นร้อยละ 15-20 ของ GDP ในประเทศต่างๆ โดยในส่วนของไทยเอง ตั้งแต่ปี 2548 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปี 1-2.5 ล้านล้านบาท เป็นงบลงทุนประมาณ 20% หรือประมาณ 3-5 แสนล้านบาท ซึ่งอาจถือว่าว่างลงทุนส่วนใหญ่ เกี่ยวเนื่องกับการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ และในอนาคตน่าจะมีการเพิ่มสัดส่วนงบลงทุนไปเรื่อยๆ

หลักการสำคัญที่ทุกประเทศต้องการคือ ต้องการให้มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ มี value for money หรือคุ้มค่า และเป็นการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันไปในตัว เพราะเปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน ขจัดการผูกขาด เรียกว่ายิงปืนนัดเดียวได้นกหลายตัว หรือในขณะเดียวกันบางประเทศก็ส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศ เช่น ให้โอกาสแก่ผู้ประกอบการของตนในการเข้าประมูลก่อน เป็นต้น และโดยที่ประเทศไทยยึดมั่นในหลักนิติธรรมและความโปร่งใส ผมจึงอยากเห็นประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกของความตกลงนี้ หรืออย่างน้อยในขั้นนี้ ก็เข้าเป็นผู้สังเกตการณ์ไปก่อน

ทิศทางของเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐคือ เป็นเรื่องของความร่วมมือ หรือ Cooperation ซึ่งมีลักษณะของการยอมจ่ายค่าผ่านประตูเพื่อเข้าร่วมเป็นสมาชิกของ Exclusive Club

เพราะล่าสุดมอนเตเนโกรและนิวซีแลนด์ได้เข้าเป็นสมาชิกล่าสุดของ GPA ซึ่งเป็น plurilateral agreement ที่ใช้บังคับกับสมาชิกกลุ่มเล็กๆ ใน WTO การเป็นสมาชิกจะเป็นการไขกุญแจเข้าสู่ตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมูลค่า 1.7 ล้านดอลลาร์ โดยการเข้าเป็นสมาชิกต้องเจรจากับสมาชิกเดิมทั้ง 15 ราย (รวม 43 ประเทศ เพราะรวมสหภาพยุโรป 28 ประเทศ)

ปัจจุบันสมาชิกของ GPA ประกอบด้วย ลิกเตนสไตน์ นอร์เวย์ แคนาดา ใต้หวัน ฮองกง สหรัฐฯ สหภาพยุโรป อารูบา ไอซ์แลนด์ สิงคโปร์ อิสราเอล ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ และมอนเตเนโกร

ในการเจรจาเป็นสมาชิกจะดู 3 เรื่องหลักๆ คือ 1. เรื่องความโปร่งใส 2. กระบวนการที่เป็นธรรมในการจัดซื้อจัดจ้าง 3. การมีกระบวนการตรวจสอบ หรือ Review Mechanism ซึ่งหมายถึงว่ามีกระบวนการอุทธรณ์ หรือกลไกตรวจสอบการตัดสินใจในการจัดซื้อจัดจ้าง และเมื่อประเทศใดเข้าเป็นภาคีแล้วจะให้เท่าเทียมกับคนสัญชาติของตน (national treatment) และใช้หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (non discrimination) ระหว่างสมาชิกด้วยกัน

นอกจากนั้น มีสมาชิกอื่นของ WTO อีก 8 ประเทศที่เห็นประโยชน์ของความตกลง GPA สนใจเข้าเป็นภาคีของ GPA และอยู่ระหว่างเจรจา คือ อัลเบเนีย จีน จอร์เจีย จอร์แดน คีร์กีซสถาน มอลโดวา โอมาน และยูเครน ส่วนอีก ๕ ประเทศก็แสดงความสนใจเข้าเป็นภาคี เช่น มาซิโดเนีย มองโกเลีย รัสเซีย ทาจิกิสถาน ซาอุดีอาระเบีย

หากยังไม่พร้อมเข้าเป็นภาคีสมาชิก ก็เข้าเป็นผู้สังเกตการณ์ หรือ Observer ก่อนได้ ประเทศอาเซียนที่เข้าเป็น Observer เรียบร้อยแล้ว คือ เวียดนาม อินโดนีเซีย และมาเลเซีย ขณะนี้มีประเทศที่เป็นผู้สังเกตการณ์ 28 ประเทศ ซึ่งถือได้ว่า GPA แม้ว่าจะเป็นความตกลงแบบ plurilateral agreement แต่เป็นความตกลงที่ได้รับความสนใจจากสมาชิกของ WTO เป็นอย่างมาก

ทั้งนี้การเข้าเป็น Observer ของ GPA ไม่มีพันธกรณีและความผูกพันที่จะเข้าเป็นภาคีของ GPA แต่อย่างไรก็ตาม โดยในการเข้าเป็นภาคี หรือ party ของ GPA ผู้ขอเข้าเป็นภาคี ต้องเจรจากับภาคีเดิมเรื่องขอบเขต (scope) ว่าจะให้ GPA ครอบคลุมเพียงใดโดยจัดทำเป็น positive list ว่าจะให้ครอบคลุมหน่วยงานใดและมีมูลค่าขั้นต่ำ (threshold) ของราคาสินค้า การบริการ และการก่อสร้างเท่าใดจึงจะอยู่ภายใต้ความตกลง GPA

การเป็นสมาชิกจะต้องยื่น coverage schedule ที่คลุมถึง 4 ประเด็นคือ 1. หน่วยงานที่จะให้อยู่ภายใต้ความตกลง 2. ประเภทสินค้า บริการและการก่อสร้างที่ครอบคลุม 3. มูลค่าการจัดซื้อจัดจ้างขั้นต่ำ โดยปกติจะคิดเป็น Special Drawing Rights (SDR) ซึ่ง สำหรับมูลค่าการจัดซื้อสินค้าและการจ้างบริการ 130,000 SDR (ประมาณ 1 แสนแปดหมื่นดอลลาร์ หรือ 5.4 ล้านบาทไทย) และสำหรับการก่อสร้างมูลค่า 5 ล้าน SDR (7 ล้านดอลลาร์ หรือ 210 ล้านบาทไทย) โดยการคิด SDR จะมีสูตรคำนวณที่คิดโดย IMF จากตะกร้าของเงิน 4 สกุล คือ ดอลลาร์ ยูโร เยน และปอนด์ (1 SDR = 1.4 \$ หรือ 1\$=0.6 SDR) 4. ข้อยกเว้นที่จะไม่ให้อยู่ภายใต้ความตกลง เช่น การปกป้องประโยชน์สาธารณะ โดยสมาชิกอาจยื่นหลาย Annex โดยปรับปรุงเพิ่มเติมไปเรื่อย

GPA ฉบับใหม่มีผลเมื่อ 6 เมษายน 2557 การเป็นสมาชิก GPA มีส่วนในการ shape international norm ซึ่งจะไปโผล่ใน Regional Trade Agreement (RTA) ซึ่งจะหีบยืมแนวคิดและหลักการของ GPA ใน WTO ไปใช้ หากเข้า GPA ได้ก็เจรจาความตกลงการค้าเสรีกับประเทศที่พัฒนาแล้วได้สบายๆ

การเข้าเป็น Observer ก็เพื่อจะรู้เขา รู้เรา เป็นการ gather intelligence จาก primary source where the action is

ในเรื่องการให้ความรู้แก่สาธารณชนนั้น ฝ่ายเลขานุการ หรือ Secretariat ของ WTO มี outreach program ให้ความช่วยเหลือในการสร้างองค์ความรู้และ awareness เช่น จัดทำ e-learning course รวมถึงการจัดทำ module ในการต่อต้านการฮั้วประมูล (collusive bidding) และยังไปช่วยจัดสัมมนาทั้งในระดับ national and regional workshop โดยทำมาตั้งแต่ปี 2002 และครอบคลุมทุกภูมิภาคทั้งในเอเชีย ยุโรป และแอฟริกา รวมทั้งในไทยด้วย เช่น ปี 2556 (2013) ระหว่างวันที่ 8-9 พฤษภาคม 2556 ก็ได้จัด national workshop ในไทย และปี หน้า (2015) ระหว่าง 13-15 มกราคม 2558 ก็จะไปจัด regional workshop ในไทยอีก เพราะไทยเป็น regional center ของภูมิภาค โดยเคยจัด regional workshop ในไทยมาแล้ว 2 ครั้งในปี 2009 และ 2011 ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่าง WTO กับ ESCAP และมีข้อนำคิดคือ ไทยเป็นเจ้าภาพจัดสัมมนาส่งเสริมความรู้เรื่องการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐหลายครั้ง แต่ยังมี leadership หรือ มี move อะไร แม้แต่การเข้าเป็น observer ประเทศไทยก็ยังมิได้ตัดสินใจเลย จนโดนมาเลเซีย อินโดนีเซีย และเวียดนาม แซงนำไปแล้ว

ในเรื่องความเรื่องมือในด้านการจัดซื้อจัดจ้างกับต่างประเทศนั้น ขณะนี้ยังเป็นแค่ในระดับเริ่มต้น เพราะอยู่ในลักษณะ capacity building เช่น เข้าร่วมฝึกอบรม หรือแลกเปลี่ยนข้อมูล โดยประเทศไทยได้ทำความตกลงทวิภาคีด้านการเปิดตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐกับคู่สัญญาหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และ ญี่ปุ่น โดยจะเน้นในเรื่องของการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน และจะไม่กำหนดรายละเอียดอื่นๆ มากนัก ซึ่งอาจเป็นเพราะความไม่พร้อมของไทยในแง่นโยบายที่จะนำตัวเองไปสู่มาตรฐานสากล หรืออาจยังมีความกังวลในเรื่องของความโปร่งใสของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ยังมีข้อครหาอยู่ ดังเช่นที่มีข่าวตามสื่อมวลชน เรื่องทุจริตคอร์รัปชันอยู่เนืองๆ

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทยส่วนใหญ่อยู่ภายใต้กฎระเบียบของฝ่ายบริหาร โดยมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติในกรณีการป้องกันการฮั้วประมูล และกฎหมายว่าด้วยการบัญชีที่สำคัญ กฎระเบียบและกฎหมายเหล่านี้ประกอบด้วย 1.ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 2. ระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ซึ่งใช้บังคับกับการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานราชการโดยทั่วไป 3. หากเป็นการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มีระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และในระดับองค์การบริหารส่วนตำบลจะอยู่ภายใต้ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 4. สำหรับรัฐวิสาหกิจของไทยยังคงต้องให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ. ระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520 รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีการวางระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างเป็นของตนเอง แต่จะอิงหลักการตามที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

นอกจากระเบียบปฏิบัติในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจดังกล่าวข้างต้นแล้วในเรื่องของความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ประเทศไทยก็ยังมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในเรื่องการค้าต่างตอบแทน พ.ศ. 2543 และมีกฎหมายภายในเพื่อใช้ในส่งเสริมการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนในลักษณะที่ให้ความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของรัฐ รวมทั้งส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในระหว่างเอกชน เช่น พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 และมีกฎหมายป้องกันการทุจริตในการประกวดราคา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสมยอมราคาระหว่างผู้ประมูลงาน หรือที่เรียกกันว่าการฮั้วประมูล (collusion) ซึ่งห้ามมิให้กระทำโดยจะถือว่าเป็นความผิดมิโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2522 นอกจากนี้ ในกรณีของการเรียกรับสินบน หรือคอร์รัปชันในกรณีที่เป็นโครงการของรัฐหากผู้กระทำเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ก็อาจมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่อีกด้วย

ดังนั้น ผมจึงจึงไม่ค่อยเห็นประเด็นในแง่ความลำบากของการออกกฎหมายอนุวัติการ หากไทยจะเข้าเป็นภาคีของ GPA เพราะสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบของฝ่ายบริหารได้โดยง่าย ประเด็นจึงเป็นเรื่องเจตนาธรรมทางการเมือง หรือ political will ของไทย (ทั้งในระดับนโยบายและในระดับผู้ปฏิบัติ) รวมถึงความเชื่อของไทยในการที่จะมี competitive advantage ในสาขาต่างๆ ว่าพร้อมที่จะเข้าแข่งขันในตลาดที่ใหญ่ขึ้นหรือไม่ เพราะถึงแม้ไม่อยากเข้าแข่งขัน แต่ธรรมชาติของไทยก็เป็นชาติที่ทำการค้าเป็นหลักอยู่แล้ว เพราะเราเป็นประเทศที่ทำการค้าในระดับ Top 20 ของโลก ดังนั้นไทยจึงไม่ควรจำกัดทางเลือกของตนเองในการที่จะรุกไปยังตลาดในต่างประเทศในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

สรยุทธ ชาสมบัติ

9 ธันวาคม 2557