

Factors Affecting in Procurement of Local Government Administration Organization

ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานจัดจ้างก่อสร้างของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Wasan Jampakhao^{a*}, Waranon Kongsong^b, Chaiwat Pooworakulchai^b

วสันต์ จำปาขาว^{a*}, วรานนท์ คงสง^b, ชัยวัฒน์ ภู่วรกุลชัย^b

^aEngineering Law and Inspection Program, Faculty of Engineering Ramkhamhaeng University, Thailand.

^bDepartment of Engineering Law and Inspection, Faculty of Engineering, Ramkhamhaeng University, Thailand.

*Corresponding author: email 6419770011@ru.ac.th

Received 23 December 2022; Revised 5 July 2023; Accepted 21 July 2023;
Published Online 30 October 2023

Abstract

This research aims to study factors affecting the procurement of local Government administration organizations through mixed methods research from a collection of documents, books, articles, related research, and interviews with experts to be analyzed and synthesized in an explanatory manner with descriptive content according to the form of document research. The study found that factors affecting the construction work of local Government administration organizations are 4 factors: 1) Procurement of supplies; the local administrative agencies are unable to carry out the survey, design, and preparation of construction list plans by themselves because there are no personnel licensed to practice control engineering, causing the survey, design and construction list preparation to be inconsistent with the conditions. Area to be built. 2) Solicitation notifications and documents It was found that the local administrative organizations still needed complete operational guidelines and more personnel with expertise in operations, causing erroneous operations. 3) Proposal Selection found that the local government still needs more personnel to consider. There is no complete guideline for practice that causes errors in work. 4) Administration of Contracts with an amendment to a contract or agreement employment control inspection of parcels and defect insurance return of collateral. The Local government organizations must strictly exercise their discretion in accordance with the law and the benefit of agencies or the public interest, but there is no complete practice guideline. This makes it difficult to make decisions and poses a liability risk for the operators involved, both executives, Supplies, inspection committee, and supervisor.

Keyword: Factors; Procurement; L=Local Government Organization; Administration of Contracts

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานจัดจ้างก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นการวิจัยเชิงผสมผสานจากการรวบรวมเอกสาร ตำรา หนังสือ บทความ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ แล้วนำมาวิเคราะห์ และสังเคราะห์ในลักษณะการอธิบายพร้อมพรรณนา จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานจัดจ้างก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 4 ด้าน ดังนี้ 1) ด้านการจัดหาพัสดุในงานจ้างก่อสร้าง หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่สามารถดำเนินการสำรวจ ออกแบบ และจัดทำแบบรูปรายการงานก่อสร้างได้เองเนื่องจากไม่มีบุคลากรที่ได้รับอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ทำให้การสำรวจ ออกแบบ และจัดทำแบบรูปรายการงานก่อสร้างไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ที่จะดำเนินการก่อสร้าง 2) ด้านการกำหนดประกาศเชิญชวนพบว่าหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดแนวทางในการปฏิบัติงานอย่างครบถ้วน และยังขาดบุคลากรที่เชี่ยวชาญในการปฏิบัติงาน ทำให้เกิดการปฏิบัติงานที่ผิดพลาดได้ 3) ด้านการพิจารณาผลการเสนอราคาจ้าง หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดบุคลากรที่เชี่ยวชาญในการพิจารณาในแต่ละด้านที่เกี่ยวข้อง และไม่มีแนวทางในการปฏิบัติอย่างครบถ้วน ทำให้เกิดความผิดพลาดในการทำงาน 4) ด้านการบริหารสัญญาจ้าง ประกอบด้วย การแก้ไขสัญญา หรือข้อตกลง การควบคุมงานจ้าง การตรวจรับพัสดุ และการประกันความชำรุดบกพร่อง คั้นหลักประกันสัญญา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้ดุลพินิจตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด รวมทั้งต้องพิจารณาในหลาย ๆ ด้าน เช่น เพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานหรือประโยชน์สาธารณะ และต้องอยู่ภายในขอบข่ายแห่งวัตถุประสงค์เดิมของสัญญาหรือข้อตกลงในงานจ้าง ประกอบกับไม่มีแนววิธีปฏิบัติอย่างครบถ้วน จึงทำให้ยากต่อการตัดสินใจและทำให้เกิดความเสี่ยงในความรับผิดชอบ ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องทั้งผู้บริหาร คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ และผู้ควบคุมงาน

คำสำคัญ: ปัจจัย; การจัดจ้างก่อสร้าง; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; การบริหารสัญญาจ้าง

1. บทนำ

การจัดจ้างก่อสร้างของภาครัฐเกิดได้หลายสาเหตุ เช่น นโยบายรัฐบาล นโยบายผู้บริหาร แผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนยุทธศาสตร์หน่วยงาน หรือภารกิจหน้าที่ของหน่วยงาน โดยกระบวนการจัดจ้างก่อสร้างได้มีการประกาศพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 ขึ้นมา เพื่อใช้บังคับในการดำเนินการจัดจ้างก่อสร้างโดยมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน เปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนมากยิ่งขึ้น การวางแผนดำเนินการจัดจ้างจะคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานและความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โปร่งใส และตรวจสอบได้ (กระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง, 2560ข)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรภาครัฐที่ต้องดำเนินการขับเคลื่อนพัฒนาความเจริญและเศรษฐกิจของประเทศโดยเฉพาะการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภค และงานก่อสร้างลักษณะอื่น ๆ ซึ่งรวมถึงงานก่อสร้างใหม่ และงานปรับปรุง ซ่อมแซม ทั้งงานก่อสร้างอาคาร งานก่อสร้างทาง สะพานและท่อเหลี่ยม รวมทั้งงานก่อสร้างชลประทาน ตลอดจนทุกปีงบประมาณ โดยการจัดจ้างต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 แต่ทั้งนี้ก็ยังพบว่าการจัดจ้างก่อสร้างยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 ที่กำหนดไว้ตั้งแต่ด้านการจัดหาพัสดุในงานจ้างก่อสร้าง ด้านการกำหนดประกาศเชิญชวน ด้านการพิจารณาผลการเสนอราคาจ้าง และด้านการบริหารสัญญาจ้าง (กรกช อ่อนน้อม และฉาน เรื่องธรรมสังข์, 2562) นอกจากนี้สาเหตุของปัจจัยการจัดจ้างในงานก่อสร้างยังมีปัจจัยในประการอื่น ๆ เช่น บัญชีปริมาณงานไม่สอดคล้องกับแบบก่อสร้าง แบบก่อสร้างไม่ชัดเจน และการคำนวณราคากลาง รวมทั้งปัญหาในด้านอื่น ๆ ซึ่งทั้งหมดนี้จะส่งผลต่อการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐโดยตรง รวมทั้งทำให้หน่วยงานของรัฐเกิดความเสียหายด้วย (เจนศักดิ์ คชนิล, 2555)

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในการดำเนินการก่อสร้างของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยงานที่ใช้งบประมาณก่อสร้างที่สูง และจำนวนโครงการก่อสร้างจำนวนมาก (กระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2565) ดังนั้นจึงจำเป็นต้องศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานจัดจ้างก่อสร้างของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลที่ได้จะนำไปสู่การวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไข และเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานในการจัดจ้างก่อสร้าง ๆ ของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดียิ่งขึ้น รวมทั้งช่วยลดความเสียหายที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐ ในอนาคตต่อไป

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานก่อสร้างตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ปี พ.ศ. 2560 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. การดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงผสมผสาน โดยการรวบรวมเอกสาร ตำรา หนังสือ บทความ รายงาน ระเบียบกฎหมายต่าง ๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องด้วยการนำมาวิเคราะห์ รวมทั้งการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานก่อสร้างตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วนำมาสังเคราะห์ในลักษณะการอธิบายพร้อมพรรณานี้เนื้อหาตามรูปแบบของการวิจัยเอกสาร เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานก่อสร้างตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงแนวทางแก้ไข และข้อเสนอแนะ

4. ผลการวิจัย

4.1 การวิเคราะห์ข้อมูลตามประกาศคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะแนวทางปรับปรุงแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ตั้งแต่เริ่มประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 ถึงปี พ.ศ. 2564 (กระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง, 2560) รายละเอียดดังนี้ ด้านการจัดหาพัสดุในงานจ้างก่อสร้าง ร้อยละ 6.10 ด้านการกำหนดประกาศเชิญชวน ร้อยละ 18.29 ด้านการพิจารณาผลการเสนอราคาจ้าง ร้อยละ 25.61 และด้านการบริหารสัญญาจ้าง ร้อยละ 50.00 ดังตาราง 1

ตารางที่ 1 แสดงค่าน้ำหนัก (ร้อยละ) ของปัจจัยที่มีผลต่อการจัดจ้างก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามประกาศคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

ปัจจัยที่มีผลต่อการจัดจ้างก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ค่าน้ำหนัก (ร้อยละ)
1.ด้านการจัดหาพัสดุในงานจ้างก่อสร้าง ได้แก่ การสำรวจ ออกแบบ และจัดทำแบบรูป รายการงานก่อสร้าง	6.10
2.ด้านการกำหนดประกาศเชิญชวน ได้แก่ การกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคา รวมถึง คุณสมบัติของพัสดุ และการจัดทำราคากลาง	18.29
3.ด้านการพิจารณาผลการเสนอราคาจ้าง ได้แก่ การพิจารณาเกี่ยวกับผลงานประเภท เดียวกันกับงานจ้างก่อสร้าง และการพิจารณาเกี่ยวกับใบแสดงปริมาณงานและราคาของผู้ ชนะการเสนอราคาจ้าง	25.61
4.ด้านการบริหารสัญญาจ้าง ได้แก่ การแก้ไขสัญญาหรือข้อตกลง การควบคุมงานจ้าง การ ตรวจรับพัสดุ และการประกันความชำรุดบกพร่อง คืบหลักประกันสัญญา	50.00
รวม	100.00

4.2 การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานก่อสร้างตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ จำนวน 10 ท่าน จากบุคลากรของกรมบัญชีกลาง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ และหน่วยงานตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งผู้ปฏิบัติงานโดยตรงตามลำดับ ผลจากการสัมภาษณ์มีรายละเอียดดังนี้ ด้านการจัดหาพัสดุในงานจ้างก่อสร้าง ร้อยละ 5.14 ด้านการกำหนดประกาศเชิญชวน ร้อยละ 16.36 ด้านการพิจารณาผลการเสนอราคาจ้าง ร้อยละ 21.11 และด้านการบริหารสัญญาจ้าง ร้อยละ 57.39 ดังตาราง 2 สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 2 แสดงค่าน้ำหนัก (ร้อยละ) ของปัจจัยที่มีผลต่อการจัดจ้างก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

ปัจจัยที่มีผลต่อการจัดจ้างก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ค่าน้ำหนัก (ร้อยละ)
1.ด้านการจัดหาพัสดุในงานจ้างก่อสร้าง ได้แก่ การสำรวจ ออกแบบ และจัดทำแบบสรุปรายการงานก่อสร้าง	5.14
2.ด้านการกำหนดประกาศเชิญชวน ได้แก่ การกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคา รวมถึงคุณสมบัติของพัสดุ และการจัดทำราคากลาง	16.36
3.ด้านการพิจารณาผลการเสนอราคาจ้าง ได้แก่ การพิจารณาเกี่ยวกับผลงานประเภทเดียวกันกับงานจ้างก่อสร้าง และการพิจารณาเกี่ยวกับใบแสดงปริมาณงานและราคาของผู้ชนะการเสนอราคาจ้าง	21.11
4.ด้านการบริหารสัญญาจ้าง ได้แก่ การแก้ไขสัญญาหรือข้อตกลง การควบคุมงานจ้าง การตรวจรับพัสดุ และการประกันความชำรุดบกพร่อง คืบหน้าหลักประกันสัญญา	57.39
รวม	100.00

ดังนั้นจากการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งประกาศคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง และสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานก่อสร้างตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ดังนี้ ด้านการบริหารสัญญาจ้างเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการจัดจ้างก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด ด้านการพิจารณาผลการเสนอราคาจ้าง ด้านการกำหนดประกาศเชิญชวน และด้านการจัดหาพัสดุในงานจ้างก่อสร้าง เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการจัดจ้างก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรองลงมาตามลำดับ โดยสามารถแยกประเด็นในรายละเอียดของแต่ละปัจจัยในแต่ละกระบวนการจัดจ้างก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนี้

1. ปัจจัยด้านการจัดหาวัสดุในงานจ้างก่อสร้าง ประกอบด้วย การสำรวจ ออกแบบ และจัดทำแบบรูปรายการงานก่อสร้าง พบว่า หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมากไม่สามารถดำเนินการออกแบบงานก่อสร้างได้เอง เนื่องจากไม่มีบุคลากรที่ได้รับอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม แม้จะมีการอำนวยความสะดวกแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีหน่วยงานออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง หรือมีแต่ไม่สามารถออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างได้เอง อาจขอความร่วมมือกับกรมโยธาธิการและผังเมือง กรมศิลปากร หรือหน่วยงานของรัฐอื่นที่มีหน่วยงาน ออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างก่อนก็ได้ (กระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง, 2560ข) แต่หน่วยงานกรมโยธาธิการและผังเมือง กรมศิลปากร หรือหน่วยงานของรัฐอื่นมีภารกิจเป็นจำนวนมากไม่สามารถดำเนินการออกแบบให้แก่หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ประกอบกับไม่สามารถดำเนินการจ้างออกแบบหรือควบคุมงานงานก่อสร้างได้เนื่องจากจำกัดเรื่องงบประมาณทำให้หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้แบบรูปรายการงานก่อสร้างที่เป็นแบบมาตรฐาน จึงไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ที่จะดำเนินการจ้างก่อสร้าง ประกอบกับหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มีวิศวกร สถาปนิก ที่ได้รับอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ในการออกแบบงานก่อสร้างให้สอดคล้องกับกฎหมายวิชาชีพวิศวกรรม ทำให้การสำรวจ ออกแบบ และจัดทำแบบรูปรายการงานก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินการดังกล่าว (ภาณุ ธรรมสุวรรณ, 2547) ประกอบกับผู้เชี่ยวชาญได้กล่าวถึงปัจจัยด้านการจัดหาวัสดุในงานจ้างก่อสร้างเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการจัดจ้างก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากข้อมูลด้านการสำรวจถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การออกแบบ และจัดทำแบบรูปรายการงานก่อสร้างสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงของพื้นที่ก่อสร้าง และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ รวมทั้งส่งผลต่อการปฏิบัติงานจัดจ้างก่อสร้าง เพราะต้องมีการขออนุมัติแก้ไขแบบรูปรายการงานก่อสร้างในขั้นตอนการบริหารสัญญา หรืออาจมีผลทำให้ผู้รับจ้างไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการที่ตั้งไว้ได้

2. ปัจจัยด้านการกำหนดประกาศเชิญชวน ประกอบด้วย 2 ขั้นตอน ดังนี้

2.1 การกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคา พบว่า การกำหนดรายละเอียดคุณสมบัติของผู้เสนอราคารวมถึงการกำหนดคุณสมบัติของวัสดุ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดความเหมาะสมและจำเป็น เพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐแต่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 กล่าวคือ ผู้เสนอราคารวมถึงการกำหนดคุณสมบัติของวัสดุต้องดำเนินการโดยเปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงคุณสมบัติและความสามารถของผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองาน เว้นแต่กรณีที่มีลักษณะอันเป็นข้อยกเว้น ได้แก่ การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้าง ให้หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคำนึงถึงคุณภาพ เทคนิค และวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้าง และห้ามมิให้กำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุให้ใกล้เคียงกับยี่ห้อโดยยี่ห้อหนึ่ง เว้นแต่พัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างตามวัตถุประสงค์นั้นมียี่ห้อเดียว ก็ให้ระบุยี่ห้อนั้นได้ (กระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง, 2560ข) ดังนั้นการที่หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการกำหนดคุณสมบัติของผู้ยื่นข้อเสนอ การกำหนดผลงาน การระบุคุณสมบัติของพัสดุหรือยี่ห้อพัสดุนั้น จะต้องพิจารณาในองค์ประกอบหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะการที่ต้องกำหนดให้สอดคล้องกับพระบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 ซึ่งให้ความสำคัญต่อการกำหนดโดยเปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม เป็นการกำหนดโดยกว้าง ๆ ประกอบกับไม่มีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนทำให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ที่เกี่ยวข้องทำงานได้ไม่เต็มประสิทธิภาพ หรืออาจเกิดการปฏิบัติงานที่ผิดพลาดได้

2.2 การจัดทำราคากลาง พบว่า เป็นกระบวนการต้น ๆ ที่ต้องดำเนินการกำหนดราคากลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานจ้างก่อสร้าง ซึ่งต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่กำหนดความหมายของราคากลาง คือ ราคาเพื่อใช้เป็นฐานสำหรับเปรียบเทียบราคาที่ยื่นข้อเสนอได้ยื่นเสนอไว้ ซึ่งสามารถจัดซื้อจัดจ้างได้จริงตามลำดับ ดังต่อไปนี้ ราคาที่ได้มาจากการคำนวณตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการราคากลางกำหนด ราคาที่ได้มาจากฐานข้อมูลราคาอ้างอิงของพัสดุที่กรมบัญชีกลางจัดทำ ราคามาตรฐานที่สำนักงบประมาณหรือหน่วยงานกลางอื่นกำหนด ราคาที่ได้มาจากการสืบราคาจากท้องตลาด ราคาที่เคยซื้อหรือจ้างครั้งสุดท้ายภายในระยะเวลาสองปีงบประมาณ และราคาอื่นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ โดยงานก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นให้ใช้ราคาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการราคากลางกำหนด แต่ปัจจุบันยังพบปัญหาในการดำเนินการจัดทำราคากลางตามหลักเกณฑ์คณะกรรมการราคากลาง ซึ่งยังมีแนวทางหรือหลักเกณฑ์ไม่ครบถ้วนทำให้ยากต่อการคำนวณราคากลางนั้น ๆ ประกอบกับราคาที่ได้มาจากฐานข้อมูลราคาอ้างอิงของพัสดุที่กรมบัญชีกลางจัดทำ และราคามาตรฐานที่สำนักงบประมาณหรือหน่วยงานกลางอื่นกำหนดยังกำหนดราคาวัสดุที่มีข้อมูลไม่ครบถ้วน ทำให้หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการสืบราคาของวัสดุที่ไม่ได้กำหนดราคานั้น ๆ ประกอบกับต้องคำนึงถึงประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐเป็นสำคัญ (วสันต์ จำปาขาว, 2563)

นอกจากที่กล่าวมาในข้างต้นแล้วผู้เชี่ยวชาญยังให้ความเห็นด้านการกำหนดประกาศเชิญชวนมีผลต่อการปฏิบัติงานจัดจ้างก่อสร้างถือเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการปฏิบัติงานจัดจ้างก่อสร้าง เพราะเป็นข้อกำหนดในการป้องกันการกีดกันหรือขัดขวางผู้สนใจในการเสนอราคาให้แพร่หลายในขั้นตอนการประกาศเชิญชวน แต่ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาบางข้อกีดกันผู้เสนอราคาบางราย หรือมีการจัดทำราคากลางไว้ไม่ถูกต้อง อันจะมีผลทำให้ผู้สนใจที่จะเสนอราคาน้อยราย

3. ปัจจัยด้านการพิจารณาผลการเสนอราคาจ้าง ประกอบด้วย 2 ขั้นตอน ดังนี้

3.1 ขั้นตอนการพิจารณาเกี่ยวกับผลงานประเภทเดียวกันกับงานจ้างก่อสร้าง พบว่า การพิจารณาผลการประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์เมื่อสิ้นสุดการเสนอราคาแล้ว คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ต้องดำเนินการพิมพ์ใบเสนอราคาและเอกสารการเสนอราคาทุกราย 1 ชุดจากระบบ e-GP ให้กรรมการพิจารณาผลการจัดจ้างก่อสร้างทุกคนลงนามทุกแผ่น เอกสารการเสนอราคาทุกรายเป็นความลับ และห้ามเปิดเผยกับผู้ที่ไม่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบการมีผลประโยชน์ร่วมกัน เอกสารการเสนอราคาต่างๆ โดยการคัดเลือกผู้ยื่นข้อเสนอต้องไม่มีผลประโยชน์ร่วมกัน หากเอกสารถูกต้อง ครบถ้วนคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไข ทำรายงานผลการพิจารณาพร้อมความเห็นและเอกสารทั้งหมด (กฤษณ แก้วหลอดหัน, 2562) โดยการพิจารณาผลงานประเภทเดียวกันกับงานจ้างก่อสร้างนั้น คือ งานก่อสร้างที่ใช้เทคนิคในการก่อสร้างต้องเหมือนกัน โครงสร้างหลักเป็นประเภทเดียวกัน และลักษณะการใช้งานก่อสร้างต้องเหมือนกัน ซึ่งการกำหนดผลงานเป็นดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐที่จะพิจารณาให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการกำหนดเรื่องผลงานดังกล่าว อย่างไรก็ตามในการพิจารณาความหมายของผลงานก่อสร้างประเภทเดียวกันกับผลงานที่ประกวดราคาจ้างควรพิจารณาจากองค์ประกอบต่าง ๆ เช่น ลักษณะของการใช้งานก่อสร้างเหมือนกันหรือไม่ โครงสร้างหลักของงานก่อสร้างเป็นประเภทเดียวกันหรือไม่ และงานก่อสร้างที่ใช้เทคนิคในการก่อสร้างเหมือนกันหรือไม่ ดังนั้น การพิจารณาในเรื่องดังกล่าวต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณางานดังกล่าวเป็นประเภทเดียวกันหรือไม่นั้นต้องพิจารณาหลาย ๆ ด้านดังที่กล่าวมา ซึ่งจำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้านจึงเป็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการเรื่องดังกล่าว

ประกอบกับอาจเป็นปัญหาในการอุทธรณ์ผลการพิจารณาทำให้โครงการก่อสร้างล่าช้า หรือการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ (มณฑิธร เจริญผล, 2565)

3.2 ขั้นตอนการพิจารณาเกี่ยวกับใบแสดงปริมาณงานและราคาของผู้ชนะการเสนอราคาจ้างก่อสร้าง พบว่า การเสนอราคาของผู้ชนะการเสนอราคารัสนั้นยื่นราคาไม่ครบถ้วนหรือถูกต้องซึ่งทำให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจ้างก่อสร้างไม่สามารถพิจารณาได้อย่างละเอียดเนื่องจากไม่สอดคล้องกับประกาศประกวดราคาจ้างก่อสร้าง ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจ้างก่อสร้างต้องพิจารณาต่ออีกกว่ากรณีดังกล่าวนั้นถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในประกาศหรือไม่ หรือเป็นการผิดพลาดเพียงเล็กน้อย นอกจากนี้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจ้างก่อสร้างยังต้องพิจารณาการตัดสิทธิ์หรือผ่อนปรนการตัดสิทธิ์ผู้ยื่นข้อเสนอในแต่ละรายด้วย (กระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง, 2565) กรณีดังกล่าวจึงทำให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจ้างก่อสร้างต้องพิจารณาในหลาย ๆ ด้าน ทำให้การพิจารณาในเรื่องดังกล่าวล่าช้า ซึ่งอาจส่งผลต่อการใช้ประโยชน์ในสิ่งก่อสร้างนั้น ๆ รวมทั้งอาจเกิดกรณีฟ้องร้องในผลการพิจารณาดังกล่าวอีกด้วย

ทั้งนี้สอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่กล่าวถึงการพิจารณาเกี่ยวกับผลงานประเภทเดียวกันกับงานจ้างก่อสร้างจะมีผลต่อการเสนอราคาจ้าง เนื่องจากงานบางประเภทเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับหลายลักษณะงานทำให้มีการเปิดช่องให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจ้างก่อสร้างใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจซึ่งจะส่งผลกระทบต่อปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ถูกต้อง แนวทางแก้ไขควรกำหนดแนวทางปฏิบัติพร้อมตัวอย่างด้านการพิจารณาผลการเสนอราคาจ้าง ฯ ให้มีความชัดเจนมากกว่าที่เป็นอยู่ ลดการใช้ดุลยพินิจลง ซึ่งจะช่วยให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติ

4. ปัจจัยด้านการบริหารสัญญาจ้าง ได้แก่ การแก้ไขสัญญาหรือข้อตกลง การควบคุมงานจ้าง การตรวจรับพัสดุ และการประกันความชำรุดบกพร่อง คืบหลักประกันสัญญา เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานจัดจ้างก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 50 ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ดังนี้

4.1 ขั้นตอนการแก้ไขสัญญาหรือข้อตกลง พบว่า การแก้ไขสัญญาจ้างหรือข้อตกลงในงานจ้างก่อสร้าง ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 ที่กำหนดให้อยู่ในดุลยพินิจของผู้มีอำนาจที่จะพิจารณาอนุมัติให้แก้ไขได้ โดยการใช้ดุลยพินิจนั้นต้องพิจารณาถึงความจำเป็นต้องแก้ไขสัญญาหรือข้อตกลง หากการแก้ไขนั้นไม่ทำให้หน่วยงานของรัฐเสียประโยชน์ และเป็นการแก้ไขเพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐหรือประโยชน์สาธารณะ หากการแก้ไขนั้นจะต้องเพิ่มหรือลดวงเงิน ลดหรือขยายระยะเวลาในการก่อสร้างให้ตกลงพร้อมกันไป ประกอบกับระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 ที่กำหนดการแก้ไขสัญญาหรือข้อตกลงต้องอยู่ภายในขอบข่ายแห่งวัตถุประสงค์เดิมของสัญญาหรือข้อตกลงนั้น ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาเปรียบเทียบคุณภาพของพัสดุหรือรายละเอียดของงานรวมทั้งราคาของพัสดุ ก่อนการแก้ไขสัญญาหรือข้อตกลงด้วย (กระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง, 2560) ซึ่งกรณีดังกล่าวทำให้หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการแก้ไขสัญญาหรือข้อตกลงในงานจ้างนั้น ต้องใช้ดุลยพินิจตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด รวมทั้งต้องพิจารณาในหลาย ๆ ด้าน เช่น การแก้ไขเพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานหรือประโยชน์สาธารณะ และต้องอยู่ภายในขอบข่ายแห่งวัตถุประสงค์เดิมของสัญญาหรือข้อตกลงในงานจ้างนั้น รวมทั้งต้องพิจารณาเปรียบเทียบคุณภาพของพัสดุหรือรายละเอียดของงานรวมทั้งราคาของพัสดุด้วย (มณฑิธร เจริญผล, 2565) ซึ่งหากการแก้ไขสัญญาจ้างหรือข้อตกลงใช้

ระยะเวลาการพิจารณาที่ยาวนาน หรือพิจารณาที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายที่กำหนด หรือไม่เป็นธรรมทั้งฝ่ายผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อโครงการก่อสร้างทั้งสิ้นไม่ว่าเกิดกับผู้ว่าจ้าง หรือผู้รับจ้าง รวมทั้งยังส่งผลถึงด้านคุณภาพ เวลา ต้นทุน การเงิน ของโครงการก่อสร้างตัวอย่างดังกล่าว นอกจากจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญยังกล่าวว่าการแก้ไขสัญญาหรือข้อตกลง การควบคุมงานจ้าง การตรวจรับพัสดุ และการประกันความชำรุดบกพร่อง ค็นหลักประกันสัญญา มีผลต่อการปฏิบัติงานก่อสร้างตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด เนื่องจากการแก้ไขสัญญาหรือข้อตกลงมีผลต่อการปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก ทั้งการควบคุมงานจ้างก่อสร้าง และการตรวจรับพัสดุ รวมทั้งการแก้ไขที่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านปริมาณ หรือระยะเวลา ตลอดจนวงเงินที่มีการเบิกจ่ายให้กับผู้รับจ้าง ยังส่งผลต่อการรับประกันความชำรุดบกพร่อง และการคืนหลักประกันสัญญาอีกด้วย (วรานนท์ คงสง และชัยวัฒน์ ภูวรกฤษย์, 2557)

4.2 ขั้นตอนการควบคุมงานจ้าง การตรวจรับพัสดุ สามารถแยกประเด็นในปัจจัยดังกล่าวได้ 2 กรณี ดังนี้ 1) เอกสารอันเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้าง ได้แก่ แบบรูปรายการงานก่อสร้าง บัญชีแสดงปริมาณงานและราคารวมทั้งขอบเขตของงาน (Term of Reference: TOR) ชัดหรือแย้งกับแบบสัญญาจ้างก่อสร้างที่ราชการกำหนด ให้ใช้ข้อความในสัญญาหลักบังคับ และในกรณีเอกสารแนบท้ายสัญญาชัดเจนหรือแย้งกันเอง ผู้รับจ้างต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ว่าจ้าง คำวินิจฉัยของผู้ว่าจ้างถือเป็นที่สุด และผู้รับจ้างไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าจ้าง ค่าเสียหาย หรือค่าใช้จ่ายใด ๆ เพิ่มเติมจากผู้ว่าจ้างทั้งสิ้น (กระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง, 2561) แต่การประมูลงานผู้รับจ้างจะคิดราคาตามแบบรูปรายการงานก่อสร้าง บัญชีแสดงปริมาณงานและราคา รวมทั้งขอบเขตของงาน (Term of Reference : TOR) แต่ต้องให้อยู่ในราคากลางที่กำหนด หลายครั้งมีการขัดแย้งจากเงื่อนไขของสัญญาจ้าง นั้นมีข้อสัญญากำหนดหน้าที่รับผิดชอบของผู้รับจ้างอย่างเต็มที่ โดยไม่คำนึงถึงการได้มาของเงื่อนไขของสัญญา จึงทำให้ยากต่อการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว รวมทั้งยังส่งผลต่อการตรวจรับพัสดุในจ้างก่อสร้าง และการฟ้องร้องจากผู้รับจ้างในอนาคต ทำให้งานก่อสร้างล่าช้า เสียหาย และไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ (วรานนท์ คงสง และชัยวัฒน์ ภูวรกฤษย์, 2562) 2) การพิจารณาค่าปรับ และการขยายระยะเวลาตามสัญญา ต้องใช้ดุลพินิจตามกฎหมายที่กำหนด โดยการงดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญา หรือการขยายระยะเวลาตามสัญญาหรือข้อตกลง ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่จะพิจารณาได้ตามจำนวนวันที่มีเหตุเกิดขึ้นจริง เฉพาะในกรณีดังต่อไปนี้ เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ เหตุสุดวิสัย เหตุเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย และต้องแจ้งเหตุดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐทราบภายใน 15 วัน นับจากเหตุอันสิ้นสุดลง หากมิได้แจ้งภายในเวลาที่กำหนดคู่สัญญาจะยกมากล่าวอ้างเพื่อของดหรือลดค่าปรับหรือขอขยายระยะเวลาภายหลังไม่ได้ เว้นแต่กรณีเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหลักฐานชัดเจน หรือหน่วยงานของรัฐทราบคืออยู่แล้วตั้งแต่ต้น จากกรณีดังกล่าวทำให้ผู้มีอำนาจของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้ดุลพินิจอย่างรอบด้าน ประกอบกับไม่มีแนววิธีปฏิบัติจากหน่วยงานที่ตรากฎหมายดังกล่าวจึงทำให้ยากต่อการตัดสินใจ รวมทั้งทำให้เกิดความเสี่ยงในความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งผู้บริหาร คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ผู้ควบคุมงาน ผู้ออกแบบรวมตลอดทั้งเจ้าหน้าที่ด้านการบริหารสัญญาในระหว่างการจัดจ้าง ทั้งในความรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา ทางวินัย ทางละเมิด และกฎหมายเกี่ยวกับการปราบปรามทุจริต นอกจากนี้การงดหรือลดค่าปรับ และการขยายระยะเวลาในระหว่างการจัดจ้างที่มีนิติสัมพันธ์กับเอกชนที่เป็นคู่สัญญาอาจมีปัญหาข้อพิพาทและคดี

ความทั้งทางคดีปกครองและคดีแพ่งเกิดขึ้นได้ และความเสียหายของสัญญาจ้างก่อสร้างนั้นก็มิมูลค่าสูงอีกด้วย (กุลวรรช สุริยะศรี, 2562)

4.3 ขั้นตอนการประกันความชำรุดบกพร่อง และคืนหลักประกันสัญญา มีข้อกำหนดระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ดังนี้ หลักประกันชำรุดบกพร่องมีมูลค่าร้อยละ 5 ของมูลค่าโครงการ ระยะเวลาประกัน 2 ปี หลังจากมีการรับมอบงานงวดสุดท้าย เพื่อเป็นการรับประกันคุณภาพของผลงานของฝ่ายผู้รับจ้าง โดยในช่วงระยะเวลาประกัน ผู้ว่าจ้างมีหน้าที่ตรวจสอบผลงานว่าเกิดข้อชำรุดบกพร่องหรือไม่ ถ้ามีความชำรุดบกพร่องสามารถแจ้งผู้รับจ้างให้เข้าดำเนินการแก้ไขข้อชำรุดบกพร่องในระยะเวลาประกัน และเมื่อหมดระยะเวลาประกันดังกล่าว ผู้ว่าจ้างมีหน้าที่คืนหลักประกันชำรุดบกพร่องให้กับผู้รับจ้างเพื่อแสดงถึงการหมดภาระผูกพันระหว่างฝ่ายผู้ว่าจ้างกับฝ่ายผู้รับจ้างตามสัญญาโครงการ โดยปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสำรวจความชำรุดบกพร่องของพัสดุภายในระยะเวลาของการประกันความชำรุดบกพร่องตามสัญญา ให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบรับรายงานหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเพื่อแจ้งให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างดำเนินการแก้ไขหรือซ่อมแซมทันที พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ค้าประกันทราบด้วย โดยงานก่อสร้างของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะมีระยะเวลาประกันความชำรุดบกพร่องของงานจ้างภายในกำหนด 2 ปี จึงเกิดปัญหาในการนับระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดตามระยะเวลาดังกล่าว ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีแนวทางในการปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว รวมทั้งกรณีที่ผู้รับจ้างไม่เข้าซ่อมแซมข้อชำรุดบกพร่องจึงทำให้ต้องรับหลักประกัน เพื่อนำเงินหลักประกันมาเป็นค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมข้อชำรุดนั้น จึงเกิดการฟ้องร้องให้ทางผู้รับจ้างรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมด (รินวดี อารีราษฎร์, 2562)

ผู้เชี่ยวชาญยังให้ความเห็นเกี่ยวกับปัจจัยด้านการบริหารสัญญาจ้าง ยังมีผลต่อการปฏิบัติงานจัดจ้างก่อสร้าง เนื่องจากการแก้ไขสัญญาจ้างหรือข้อตกลงมีผลต่อการปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก เพราะการควบคุมงานจ้างและการตรวจรับพัสดุจะเปลี่ยนแปลงไปตามข้อกำหนดในสัญญาจ้างที่แก้ไขทั้งด้านปริมาณ หรือระยะเวลา ตลอดจนวงเงินที่มีการเบิกจ่ายให้กับผู้รับจ้าง นอกจากนี้แล้วยังส่งผลต่อการรับประกันความชำรุดบกพร่อง และการคืนหลักประกันสัญญาด้วย

5. บทสรุป

สรุปปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานจัดจ้างก่อสร้างของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้ 1) ปัจจัยด้านการจัดหาพัสดุในงานจ้างก่อสร้าง ประกอบด้วย การสำรวจ ออกแบบ และจัดทำแบบรูปราคางานก่อสร้าง พบว่าหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมากไม่มีวิศวกร สถาปนิก ที่ได้รับอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมในการออกแบบงานก่อสร้างให้สอดคล้องกับกฎหมายวิชาชีพวิศวกรรม ทำให้การสำรวจ ออกแบบ และจัดทำแบบรูปราคางานก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินการดังกล่าว 2) ปัจจัยด้านการกำหนดประกาศเชิญชวน ประกอบด้วย การกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคา และการจัดทำราคากลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพิจารณาในองค์ประกอบหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะการที่ต้องกำหนดให้สอดคล้องกับระเบียบปฏิบัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งให้ความสำคัญต่อการกำหนดโดยเปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม เป็นการกำหนดโดยกว้าง ๆ ประกอบกับไม่มีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนทำให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ที่เกี่ยวข้องทำงานได้ไม่เต็มประสิทธิภาพ หรืออาจเกิดการปฏิบัติงานที่ผิดพลาดได้ รวมทั้งการกำหนดราคา

กลางยังมีแนวทางหรือหลักเกณฑ์ไม่ครบถ้วนทำให้ยากต่อการคำนวณราคากลางนั้น ๆ 3) ปัจจัยด้านการพิจารณาผลการเสนอราคาจ้าง ประกอบด้วย การพิจารณาเกี่ยวกับผลงานประเภทเดียวกันกับงานจ้างก่อสร้าง และการพิจารณาเกี่ยวกับใบแสดงปริมาณงานและราคาของผู้ชนะการเสนอราคาจ้าง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาในเรื่องดังกล่าว ต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณางานดังกล่าวเป็นประเภทเดียวกันหรือไม่นั้นต้องพิจารณาหลาย ๆ ด้าน ซึ่งจำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้านจึงเป็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการเรื่องดังกล่าว ประกอบกับอาจเป็นปัญหาในการอุทธรณ์ผลการพิจารณาทำให้โครงการก่อสร้างล่าช้า หรือการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ 4) ด้านการบริหารสัญญาจ้าง ได้แก่ การแก้ไขสัญญาหรือข้อตกลง การควบคุมงานจ้าง การตรวจรับพัสดุ และการประกันความชำรุดบกพร่อง คืบหลักประกันสัญญา หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้ดุลพินิจอย่างรอบด้าน ประกอบกับไม่มีแนววิธิปฏิบัติจากหน่วยงานที่ตรากฎหมายดังกล่าวจึงทำให้ยากต่อการตัดสินใจ รวมทั้งทำให้เกิดความเสี่ยงในความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งผู้บริหาร คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ผู้ควบคุมงาน ผู้ออกแบบรวมตลอดทั้งเจ้าหน้าที่ด้านการบริหารสัญญาในระหว่างการก่อสร้าง ทั้งในความรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา ทางวินัย ทางละเมิด และกฎหมายเกี่ยวกับการปราบปรามทุจริต นอกจากนี้การงดหรือลดค่าปรับ และการขยายระยะเวลาในระหว่างการดำเนินการก่อสร้างที่มีนิติสัมพันธ์กับเอกชนที่เป็นคู่สัญญาอาจมีปัญหาข้อพิพาทและคดีความทั้งทางคดีปกครองและคดีแพ่งเกิดขึ้นได้ และความเสี่ยงหายของสัญญาจ้างก่อสร้างนั้นก็มิมีมูลค่าสูงอีกด้วย

เอกสารอ้างอิง

- กรกช อ่อนน่วม, และณาน เรืองธรรมสิงห์. (2562). ปัญหาและอุปสรรคในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารวิชาการ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์*, 6(2), 222-233.
- กระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง. (2560ก). *ประกาศคณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคากลางงานก่อสร้าง*. สืบค้นจาก http://www.gprocurement.go.th/new_index.html
- กระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง. (2560ข). *พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560*. สืบค้นจาก http://www.gprocurement.go.th/new_index.html
- กระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง. (2560ค). *ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560*. สืบค้นจาก http://www.gprocurement.go.th/new_index.html
- กระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง. (2561). *ประกาศคณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เรื่องแบบสัญญาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560*. สืบค้นจาก http://www.gprocurement.go.th/new_index.html
- กระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง. (2565). *หนังสือเวียนของคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ*. สืบค้นจาก http://www.gprocurement.go.th/new_index.html
- กระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2565). *ระบบข้อมูลกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น*. สืบจาก http://www.gprocurement.go.th/new_index.html
- เกรียงชัย เรืองโชติเสถียร. (2559). การศึกษาปัญหาและแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดจ้างในงานก่อสร้างของหน่วยงานท้องถิ่น กรณีศึกษาจังหวัดน่าน. *วารสารมหาวิทยาลัยนเรศวร*, 20(2), 12-19.

- กฤษณ แก้วหลอดหัน. (2562). การบริหารจัดการงานก่อสร้างภาครัฐตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560. *วารสารศูนย์การศึกษาแพทยศาสตร์คลินิก โรงพยาบาลพระปกเกล้า*, 36(1), 57-67.
- กุลวรรธ สุริยะศรี. (2562). รายงานการวิเคราะห์ปัจจัยสาเหตุที่ก่อให้เกิดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาก่อสร้างในมหาวิทยาลัยขอนแก่น. *ขอนแก่น: สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยขอนแก่น*.
- เจนศักดิ์ คชนิล. (2555). การศึกษาปัญหาและแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดจ้างในงานก่อสร้างของหน่วยงานท้องถิ่น: กรณีศึกษาจังหวัดน่าน. *วารสารมหาวิทยาลัยนเรศวร*, 20(2), 12-19.
- ภาณุ ธรรมสุวรรณ. (2547). การติดตามผลการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 2(1), 32-42.
- มณฑิยา เจริญผล. (2565). การบริหารสัญญาซื้อขาย และการบริหารสัญญาจ้าง. สืบค้นจาก https://oer.learn.in.th/search_detail/result/227067
- วินรดี อารีราษฎร์. (2562). การศึกษาเปรียบเทียบหลักประกันข้อำรุดบกพร่องกับค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมโครงการปรับปรุงอาคารของภาครัฐ. *วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยศิลปากร*.
- วรานนท์ คงสง, และชัยวัฒน์ ภูวกรกุลชัย. (2557). สัญญาก่อสร้างที่มีผลกระทบต่อโครงการก่อสร้างของส่วนราชการ. ใน *การประชุมวิชาการระดับนานาชาติและระดับชาติวิศวกรรมศาสตร์ ครั้งที่ 12*. นครนายก: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- วรานนท์ คงสง, และชัยวัฒน์ ภูวกรกุลชัย. (2562). คดีความในงานก่อสร้าง. *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)*, 4(1), 115-121.
- วสันต์ จำปาขาว. (2563). ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ กรณีศึกษา หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดปราจีนบุรี. *วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยรามคำแหง*.