ปัญหาทางกฎหมายในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐเพื่อส่งเสริมนวัตกรรม

legal issues in government procurement for promoting innovation

ผาณิต ลาละคร
คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ กรุงเทพมหานคร 10210

Phanit Lalakorn
Pridi Banomyong Faculty of Laws , Dhurakij Pundit University
Bangkok 10210
E-mail : 65130894@dpu.ac.th

(Received: 23 June 2025; Revised: 6 August 2525; Accepted: 14 August 2525)

บทคัดย่อ

ปัญหาทางกฎหมายในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐเพื่อส่งเสริมนวัตกรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐในประเทศไทย โดยเน้นศึกษาปัญหาในด้านช่องว่างทางกฎหมายที่เอื้อต่อการผูกขาด การขัดต่อหลักการแข่งขันเสรีและเป็นธรรม และความไม่ชัดเจนของนิยาม “นวัตกรรมไทย”

ผลการศึกษาพบว่า การจัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์ในบัญชีนวัตกรรมไทยมีช่องโหว่ที่เอื้อต่อการใช้วิธีเฉพาะเจาะจงและวิธีคัดเลือก ส่งผลให้เกิดการผูกขาดและขัดต่อหลักความโปร่งใสและความคุ้มค่า นอกจากนี้ นิยาม “นวัตกรรมไทย” ยังขาดความชัดเจนในแง่ของสัดส่วนการพัฒนาภายในประเทศ ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาศักยภาพด้านเทคโนโลยีของประเทศ

ดังนั้น จึงควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันการผูกขาด เพิ่มความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง และกำหนดนิยาม “นวัตกรรมไทย” ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น รวมถึงส่งเสริมการแข่งขันเสรีในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ภาครัฐและประชาชน

คำสำคัญ : การจัดซื้อจัดจ้าง พัสดุภาครัฐ นวัตกรรม

Abstract

The research aims to examine and analyze legal issues related to the government procurement process in Thailand, with a particular focus on legal gaps that facilitate monopolistic practices, violate the principles of free and fair competition, and create ambiguity surrounding the definition of “Thai innovation.”

The study found that the procurement of products listed in the Thai Innovation List involves legal gaps that allow the use of specific and selective procurement methods, resulting in monopolistic

practices and violations of the principles of transparency and value for money. In addition, the definition of "Thai innovation" lacks clarity, particularly regarding the proportion of domestic development, which affects the development of the country's technological capacity.

Therefore, relevant laws and regulations should be revised and improved to prevent monopolistic practices, enhance transparency in the procurement process, and clarify the definition of "Thai innovation." These efforts should also aim to promote free and fair competition in government procurement in order to maximize benefits for the government sector and the general public.

Keywords : Procurement, Government Supplies, Innovation

บทนำ

บัญชีนวัตกรรมไทยเกิดขึ้นจากแนวคิดในการสนับสนุนผลิตภัณฑ์และบริการที่พัฒนาขึ้นจากองค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดย "นวัตกรรมไทย" หมายถึง ผลิตภัณฑ์หรือบริการใหม่ที่พัฒนาขึ้นจากกระบวนการวิจัยพัฒนาหรือการปรับปรุงผลิตภัณฑ์หรือบริการเดิมด้วยองค์ความรู้ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในประเทศไทย โดยคนไทยมีส่วนร่วม ทั้งนี้ ไม่จำเป็นต้องพัฒนาขึ้นในประเทศทั้งหมด อาจซื้อหรือนำเข้าบางส่วนมาจากต่างประเทศก็ได้ แต่ต้องผ่านการทดสอบและรับรองโดยหน่วยงานที่เชื่อถือได้[1] การดำเนินการเกี่ยวกับบัญชีนวัตกรรมไทยได้รับการสนับสนุนอย่างเป็นรูปธรรมจากภาครัฐ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2558 ยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เพื่อให้หน่วยงานรัฐสามารถจัดซื้อผลิตภัณฑ์และบริการนวัตกรรมที่มีรายชื่อตามบัญชีนวัตกรรมไทยได้เป็นกรณีพิเศษ ซึ่งสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 6 พฤศจิกายน 2558[2] ที่ให้กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจัดทำบัญชีนวัตกรรมไทย โดยมีเป้าหมายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและการพัฒนาเทคโนโลยีของประเทศผ่านการสร้างตลาดรองรับสินค้านวัตกรรมที่ผลิตในประเทศ นายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้สำนักงบประมาณเร่งแจ้งบัญชีนวัตกรรมไทยให้หน่วยงานต่าง ๆ ใช้ในการจัดซื้อผลิตภัณฑ์และบริการ โดยกำหนดให้แต่ละหน่วยงานจัดซื้อผลิตภัณฑ์และบริการนวัตกรรมในอัตราอย่างน้อยร้อยละ 30 ของความต้องการทั้งหมด

เมื่อพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560[3] ประกาศใช้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน พ.ศ. 2563[4] เพื่อส่งเสริมการใช้นวัตกรรมในหน่วยงานภาครัฐ อย่างไรก็ตาม จากการรวบรวม

---

1 มติที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาระบบนวัตกรรมของประเทศ ครั้งที่ 1/2558 (13 กุมภาพันธ์ 2558).

2 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 6 พฤศจิกายน 2558.

3 *พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.*

4 *กฎกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน พ.ศ. 2563.*

ข้อมูล ณ วันที่ 20 มีนาคม 2567 แสดงว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566–2567 มีการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าตามบัญชีนวัตกรรมไทยรวม 1,938.00 ล้านบาท สินค้าที่ได้รับการจัดซื้อจัดจ้างมากที่สุด ได้แก่ โคมไฟถนนพลังงานแสงอาทิตย์แบบประกอบในชุดเดียว (181 สัญญา มูลค่า 1,046 ล้านบาท) ยาและอุปกรณ์ทางการแพทย์ (77 สัญญา มูลค่า 419 ล้านบาท) และระบบผลิตน้ำประปา (76 สัญญา มูลค่า 371 ล้านบาท)[5] จากการศึกษาพบว่าการจัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์ในบัญชีนวัตกรรมไทยมีปัญหาสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก ปัญหาช่องว่างทางกฎหมายที่เอื้อต่อการผูกขาด กฎกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริม พ.ศ. 2563 กำหนดให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจงหากมีผู้ขายเพียงรายเดียว หรือวิธีคัดเลือกหากมีผู้ขายตั้งแต่สองรายขึ้นไป[6] ซึ่งเปิดช่องให้เกิดการผูกขาดและการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560[7] ที่กำหนดให้ การจัดซื้อจัดจ้างต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและโปร่งใส โดยเปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมปัญหาดังกล่าวทำให้รัฐเสี่ยงต่อการสูญเสียงบประมาณโดยไม่จำเป็น และอาจนำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบาย

ประการที่สอง ปัญหาการขัดกับหลักการแข่งขันเสรีและเป็นธรรม พบว่าหน่วยงานของรัฐมักกำหนดคุณลักษณะเฉพาะโดยระบุเป็นรหัสบัญชีสินค้านวัตกรรมใดนวัตกรรมหนึ่งโดยเฉพาะ แม้ว่าจะมีสินค้าในประเภทเดียวกันจากหลายผู้ผลิตที่มีคุณสมบัติและราคาแตกต่างกัน[8] ซึ่งขัดกับหลักมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่ห้ามกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุให้ใกล้เคียงกับยี่ห้อใดยี่ห้อหนึ่ง หรือของผู้ขายรายใดโดยเฉพาะ[9] การกระทำดังกล่าวส่งผลให้ผู้ประกอบการรายใหม่ถูกกีดกันออกจากตลาด และลดแรงจูงใจในการแข่งขันเชิงคุณภาพและราคา

ประการที่สาม ปัญหานิยามนวัตกรรมไทยไม่ชัดเจน การกำหนดว่า “ไม่จำเป็นต้องพัฒนาขึ้นในประเทศทั้งหมด” [10] ทำให้ผู้ประกอบการสามารถนำเข้าส่วนประกอบหรือจ้างผลิตจากต่างประเทศได้โดยยังได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ข้อมูลพบว่าอุปกรณ์ดิจิทัลและโซลูชันในไทยมีร้อยละ 70-80 ที่นำเข้าจากต่างประเทศ เช่น โคมไฟพลังงานแสงอาทิตย์ที่ขึ้นทะเบียนในบัญชีนวัตกรรมไทย แม้จะประกอบในประเทศ

---

5 สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล, *ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์ในบัญชีนวัตกรรมไทย* (20 มีนาคม 2567) ภายใต้ไหน <https://govspending. data.go.th/>.

6 ข้อ 13, *กฎกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริม พ.ศ. 2563.*

7 มาตรา 8, *พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.*

8 กรมบัญชีกลาง, *ข้อมูลการจัดซื้อจ้างพัสดุภาครัฐของหน่วยงานของรัฐ* (15 ตุลาคม 2567) ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ <https://www.gprocurement.go.th/>.

9 มาตรา 9, *พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.*

10 มติที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาระบบนวัตกรรมของประเทศ ครั้งที่ 1/2558 (13 กุมภาพันธ์ 2558).

แต่ส่วนประกอบสำคัญได้แก่ แผงโซลาร์เซลล์และแบตเตอรี่ ส่วนใหญ่นำเข้าจากต่างประเทศ[11] การที่สินค้านวัตกรรมไทยมีสัดส่วนการนำเข้าสูงทำให้มูลค่าเพิ่มในประเทศมีน้อย ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามมาตรา 65(4) แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560[12] ที่มุ่งเน้นการสนับสนุนพัสดุที่สร้างนวัตกรรมภายในประเทศ ปัญหานี้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาศักยภาพด้านเทคโนโลยีภายในประเทศ

การศึกษานี้ไม่ได้เสนอให้ยกเลิกวิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบเฉพาะเจาะจงและคัดเลือกซึ่งมีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนนวัตกรรม แต่มุ่งวิเคราะห์ช่องว่างของกฎหมายที่อาจส่งผลให้เกิดการผูกขาดและการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม เพื่อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงให้สามารถส่งเสริมนวัตกรรมภายในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้หลักการแข่งขันเสรีและธรรมาภิบาลเป็นกรอบในการวิเคราะห์ เพื่อรักษาเจตนารมณ์ในการส่งเสริมนวัตกรรมไทยและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์ความสอดคล้องและปัญหาทางกฎหมายระหว่างนโยบายส่งเสริมการจัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์ในบัญชีนวัตกรรมไทยกับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

2. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนากฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์นวัตกรรมของประเทศไทย ให้สามารถส่งเสริมนวัตกรรมภายในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

สมมติฐานของการวิจัย

การวิจัยนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า แม้นโยบายบัญชีนวัตกรรมไทยจะมีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีในประเทศ แต่ในทางปฏิบัติกลับมีปัญหาเชิงโครงสร้างและข้อกฎหมายที่สำคัญ กล่าวคือ การอนุญาตให้จัดซื้อพัสดุในบัญชีนวัตกรรมไทยด้วยวิธีเฉพาะเจาะจงหรือวิธีคัดเลือก อาจสร้างช่องว่างให้เกิดการผูกขาดทางการค้าและขัดต่อหลักการแข่งขันอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้ นิยามของ “นวัตกรรมไทย” ที่ยังขาดความรัดกุมและเปิดให้มีการนำเข้าชิ้นส่วนจากต่างประเทศได้ อาจไม่สามารถกระตุ้นให้เกิดการวิจัยและพัฒนาภายในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร รวมทั้งการออกกฎกระทรวงเพื่อยกเว้นการแข่งขันเป็นการทั่วไปอาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท

---

[11] International Trade Administration, “Thailand - Digital Economy” (20 October 2567) U.S. Department of Commerce <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/thailand-digital-economy>.

[12] มาตรา 65(4), *พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.*

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้กำหนดขอบเขตการวิจัยครอบคลุม 4 ด้าน ได้แก่ ด้านเนื้อหา มุ่งวิเคราะห์ประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากการใช้บัญชีนวัตกรรมไทยในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ 3 ประเด็นหลัก คือ ช่องว่างทางกฎหมายที่เอื้อต่อการผูกขาด การขัดกับหลักการแข่งขันเสรีและเป็นธรรม และความไม่ชัดเจนของนิยาม “นวัตกรรมไทย” รวมถึงศึกษาหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนบัญชีนวัตกรรมไทยและแนวคิดการส่งเสริมนวัตกรรมผ่านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ด้านกฎหมาย ศึกษาพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กฎกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน พ.ศ. 2563 พร้อมทั้งศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสาธารณรัฐเกาหลีใต้ ด้านระยะเวลา ศึกษาข้อมูลตั้งแต่ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มมีมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับบัญชีนวัตกรรมไทย จนถึงปัจจุบัน และด้านหน่วยงาน ศึกษาการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งครอบคลุมราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้ทราบถึงปัญหาความไม่สอดคล้องและช่องว่างทางกฎหมายระหว่างนโยบายส่งเสริมการจัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์ในบัญชีนวัตกรรมไทยกับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งจะช่วยในการปรับปรุงกฎหมายและนโยบายให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมายในการพัฒนากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์นวัตกรรมของประเทศไทย ที่สามารถส่งเสริมนวัตกรรมภายในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในขณะเดียวกันก็สอดคล้องกับหลักการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

ทบทวนวรรณกรรม

1. หลักการพื้นฐาน แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐ

หลักนิติรัฐ (Rule of Law) กำหนดให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องมีกฎหมายให้อำนาจและต้องกระทำภายในขอบเขตของกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง”[13] ประเด็นสำคัญในงานวิจัยนี้ คือ การวิเคราะห์ว่า กฎกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน พ.ศ. 2563 ซึ่งอนุญาตให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจงหรือวิธีคัดเลือกสำหรับพัสดุในบัญชีนวัตกรรมไทยนั้น เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายแม่บทอย่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หรือไม่ โดยเฉพาะในประเด็นที่อาจเป็นการขยายขอบเขตการยกเว้นการแข่งขันอย่างเป็นธรรมเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้

---

[13] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง* (กรุงเทพฯ: วิญญชน, พิมพ์ครั้งที่ 6, 2566) 47.

หลักความเสมอภาค ห้ามมิให้รัฐเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร[14] งานวิจัยนี้จึงมีประเด็นว่า การที่กฎกระทรวงให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ประกอบการในบัญชีนวัตกรรมไทยผ่านวิธีการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจงหรือวิธีคัดเลือก เป็นการจำกัดสิทธิในการแข่งขันทางการค้าของผู้ประกอบการรายอื่นที่มีผลิตภัณฑ์เทียบเคียงได้หรือไม่ และถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญและเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หรือไม่

หลักความได้สัดส่วน มาตรการส่งเสริมนวัตกรรมของรัฐต้องสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน กล่าวคือ มาตรการที่เลือกใช้ (การจัดซื้อด้วยวิธีพิเศษ) ต้องเหมาะสมและจำเป็นในการบรรลุเป้าหมาย (การส่งเสริมนวัตกรรม) โดยต้องกระทบต่อหลักการแข่งขันเสรีน้อยที่สุด[15] ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา คือ การให้สิทธิพิเศษแก่ผลิตภัณฑ์ในบัญชีนวัตกรรมไทยเป็นการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะด้านนวัตกรรมกับผลกระทบด้านการผูกขาดตลาดที่สมดุลแล้วหรือไม่

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หัวใจของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตั้งอยู่บนหลักธรรมาภิบาล ซึ่งได้รับการบัญญัติไว้เป็นหลักการพื้นฐานในมาตรา 8 แห่ง พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้การดำเนินงานต้องคำนึงถึงความ คุ้มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรวจสอบได้[16] กรอบการวิเคราะห์ในงานวิจัยนี้จะใช้หลักการดังกล่าว โดยเฉพาะหลักความคุ้มค่าและหลักความโปร่งใส เป็นเครื่องมือสำคัญในการประเมินว่า การให้สิทธิพิเศษแก่พัสดุในบัญชีนวัตกรรมไทยผ่านวิธีเฉพาะเจาะจงหรือวิธีคัดเลือกนั้น ได้ลดทอนหลักการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและส่งผลกระทบต่อความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐหรือไม่ ซึ่งถือเป็นการบั่นทอนหลักธรรมาภิบาลในการบริหารพัสดุภาครัฐ[17]

หลักเสรีภาพด้วยการแข่งขัน

เสรีภาพ หมายถึง สภาพการณ์หรือสภาวะของบุคคลที่มีอิสระในการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยความประสงค์ของตนเองและไม่อยู่ภายใต้ ความครอบงำหรือแทรกแซงของบุคคลอื่น ๆ กล่าวคือ เสรีภาพเป็นอิสระในการกำหนดตนเอง[18] และ เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง อำนาจหรือประโยชน์ที่รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองแก่บุคคลในการกำหนดตนเองโดยอิสระที่จะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย

---

[14] มาตรา 27, *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.*

[15] ชาญชัย แสวงศักดิ์, *กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2561) 49.

[16] มาตรา 8, *พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.*

[17] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย* (กรุงเทพ; สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2551) 28-29.

[18] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย* (กรุงเทพฯ; วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 8, 2561) 186.

ตนเอง โดยไม่ต้องให้รัฐหรือบุคคลอื่นดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อส่งเสริมหรือเอื้ออำนวยให้การใช้เสรีภาพของบรรลุผลหรือสะดวกขึ้น รัฐหรือบุคคลอื่นมีหน้าที่เพียงว่าต้องไม่เข้าไปรบกวนการใช้เสรีภาพของบุคคลเท่านั้น ตัวอย่างเช่นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในทางวิชาการ เสรีภาพในการประกอบอาชีพ และเสรีภาพในการชุมนุม เป็นต้น[19] ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ภาคเอกชนมีเสรีภาพในการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจโดยมีกลไกตลาดเป็นตัวขับเคลื่อน อย่างไรก็ตามเสรีภาพดังกล่าวต้องดำเนินอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย โดยรัฐมีบทบาทสำคัญในการกำกับการแข่งขันให้เป็นธรรมและขจัดการผูกขาดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หลักการนี้ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ซึ่งมาตรา 75 รัฐมีหน้าที่ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรมและพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ เพื่อให้เกิดความเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน[20] และมาตรา 40 รับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพซึ่งจะจำกัดได้เฉพาะกรณีที่กฎหมายกำหนดเพื่อรักษาเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศ หรือเพื่อคุ้มครองการแข่งขันที่เป็นธรรม[21] แนวคิดเรื่องการแข่งขันเสรีนี้จึงครอบคลุมถึงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ที่ต้องเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างโปร่งใสและเสมอภาคผ่านการประกวดราคา เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สาธารณะ

2. หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมนวัตกรรมผ่านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

การใช้กลไกการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อส่งเสริมนวัตกรรม (Public Procurement for Innovation: PPI) เป็นเครื่องมือเชิงนโยบายด้านอุปสงค์ (Demand-side Innovation Policy) ที่รัฐใช้อำนาจซื้อของตนเพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาผลิตภัณฑ์ บริการ และเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่ยังไม่มีในตลาด[22] การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อส่งเสริมนวัตกรรม (Public Procurement for Innovation: PPI) ว่าเป็นกระบวนการที่ “หน่วยงานภาครัฐทำงานร่วมกับบริษัทเอกชนหรือองค์กรอื่น ๆ ในกิจกรรมที่อาจนำไปสู่หรือส่งเสริมนวัตกรรม”[23] ซึ่งมีความแตกต่างจากการจัดซื้อจัดจ้างทั่วไปที่มุ่งเน้นการจัดหาสินค้าที่มีอยู่แล้วในราคาต่ำที่สุด แนวคิดนี้มุ่งเน้นการซื้อ “กระบวนการพัฒนานวัตกรรม” เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางที่ตอบสนองความต้องการของภาครัฐและสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น[24] อย่างไรก็ตามในทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ยังไม่มีข้อสรุปที่เป็นเอกฉันท์เกี่ยวกับความเหมาะสมของ การจัดซื้อจัดจ้างเพื่อส่งเสริมนวัตกรรม โดยแนวคิดหลักแบ่งออกเป็นสองกลุ่ม โดยสำนักนีโอคลาสสิก (Neoclassic) ให้ความสำคัญกับกลไกตลาดและการแข่งขันเสรีในการขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจ ตามแนวคิดนี้ การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐควรยึดหลักความโปร่งใส

---

[19] เพิ่งอ้าง.

[20] มาตรา 75, *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.*

[21] มาตรา 40, *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.*

[22] Rolfstam, Max, *Public Procurement of Innovation* (Lund; Lund University, 2008) 12.

[23] Lember, Veiko, Kattel, Rainer and Kalvet, Tarmo (eds.), *Public Procurement, Innovation and Policy: International Perspectives* (Heidelberg; Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2014) 13.

[24] Charles Edquist and Jon Mikel Zabala-Iturriagagoitia, “Public Procurement for Innovation as Mission-Oriented Innovation Policy” (2012) 41:10 *Research Policy* 1757, 1757.

การไม่เลือกปฏิบัติ และการส่งเสริมการแข่งขัน สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลก (WTO) นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้มองว่าการใช้การจัดซื้อจัดจ้างเพื่อส่งเสริมเป้าหมายทางสังคมและเศรษฐกิจอื่น ๆ รวมถึงการส่งเสริมนวัตกรรม อาจขัดแย้งกับหลักการดังกล่าวและอาจเกินขีดความสามารถของภาครัฐในการบริหารจัดการ นอกจากนี้ ยังอาจขัดกับทฤษฎีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative advantage) ที่เสนอว่าแต่ละประเทศควรมุ่งผลิตสินค้าที่ตนมีความชำนาญและนำเข้าสินค้าอื่น การส่งเสริมนวัตกรรมผ่านการจัดซื้อจัดจ้างอาจเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้าม สำนักชุมปีเตอร์ (Schumpeterian) ให้ความสำคัญกับนวัตกรรมในฐานะกลไกหลักในการขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจ ตามแนวคิดนี้ การส่งเสริมนวัตกรรมผ่านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐถือเป็นนโยบายที่เหมาะสมและจำเป็น เนื่องจากสามารถกระตุ้นการพัฒนาเทคโนโลยีและผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ สร้างตลาดนำร่องสำหรับนวัตกรรม และช่วยลดความเสี่ยงให้กับภาคเอกชนในการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนา ความแตกต่างของมุมมองทางทฤษฎีนี้สะท้อนให้เห็นถึงความซับซ้อนในการออกแบบนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่สามารถสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมการแข่งขันและการสนับสนุนนวัตกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ)[25] ความแตกต่างของมุมมองทางทฤษฎีทั้งสองประการนี้สะท้อนให้เห็นถึงประเด็นสำคัญของกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อส่งเสริมนวัตกรรม กล่าวคือ การสร้างดุลยภาพระหว่างการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนานวัตกรรมตามแนวคิดของชุมปีเตอร์ (Schumpeterian approach) ที่มุ่งเน้นการสร้างแรงจูงใจและการคุ้มครองผู้พัฒนานวัตกรรม กับการรักษาไว้ซึ่งหลักการแข่งขันเสรีที่เป็นธรรมและโปร่งใสตามแนวคิดนีโอคลาสสิก (Neoclassical approach) ที่เน้นกลไกตลาดและประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร

3. แนวทางการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อส่งเสริมนวัตกรรมในต่างประเทศ

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่มุ่งส่งเสริมนวัตกรรมผ่านกลไกหลากหลาย โดยมีพื้นฐานจากอุตสาหกรรมด้านความมั่นคงที่พร้อมรับความเสี่ยงสูงเพื่อผลตอบแทนทางนวัตกรรมที่สูง ผ่านการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะ เช่น ศูนย์ทรัพยากรนวัตกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง (PIRC) และห้องปฏิบัติการนวัตกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง (PIL) เพื่อทดลองเทคนิคการจัดซื้อจัดจ้างแบบใหม่ สหรัฐอเมริกาได้พัฒนานวัตกรรมวิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่สำคัญได้แก่ Commercial Solutions Opening (CSO) ที่มีความคล่องตัวและไม่อยู่ภายใต้กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างของสหรัฐอเมริกา (Federal Acquisition Regulation - FAR) ทั่วไป[26] Challenge Based Acquisitions การจัดซื้อจัดจ้างแบบตั้งโจทย์นี้สามารถกระตุ้นนวัตกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นไปที่ผลลัพธ์ที่ต้องการ[27] Other Transaction Authority (OTA) เป็นข้อตกลงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีผลผูกพันทางกฎหมายสำหรับการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ การพัฒนาเทคโนโลยี และโครงการต้นแบบ OTs/OTAs มีความยืดหยุ่นมากขึ้นในการทำงานร่วมกับผู้ขายรายใหม่ และสำรวจโครงสร้างสัญญาที่

---

[25] Lember, Veiko, Kattel, Rainer and Kalvet, Tarmo (eds.), อ้างแล้ว 23.

[26] General Services Administration (GSA), *Procurement Innovation Resource Center* (1 มกราคม 2568) GSA <https://www.gsa.gov/policy-regulations/policy/acquisition-policy/procurement-innovation-resource-center>.

[27] เพิ่งอ้าง.

เป็นนวัตกรรม [28] และ Rapid Prototyping เน้นการพัฒนาและทดสอบต้นแบบอย่างรวดเร็วเพื่อประเมินความเป็นไปได้และประสิทธิภาพของโซลูชันนวัตกรรมในช่วงต้นของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง[29] นอกจากนี้ ยังมีโปรแกรมเฉพาะที่ส่งเสริมนวัตกรรม เช่น Small Business Innovation Research (SBIR) และ Small Business Technology Transfer (STTR) ที่ให้เงินทุนแก่ธุรกิจขนาดเล็กสำหรับการวิจัยและพัฒนา โดยไม่ต้องแลกกับส่วนของผู้ถือหุ้น ซึ่งมีโครงสร้างสามระยะตั้งแต่การพิสูจน์แนวคิด การพัฒนาเทคโนโลยี จนถึงการนำไปใช้เชิงพาณิชย์ โดย STTR เน้นความร่วมมือระหว่างธุรกิจขนาดเล็กกับสถาบันวิจัย[30] ในขณะที่ TechFAR เป็นคู่มือที่ให้แนวทางแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อบริการดิจิทัลโดยเฉพาะ สะท้อนให้เห็นถึงระบบนิเวศนวัตกรรมที่ครบวงจรของสหรัฐอเมริกา ที่มุ่งลดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดสำหรับผู้ประกอบการรายใหม่ที่มีนวัตกรรม[31]

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้พัฒนากรอบกฎหมาย Code de la Commande Publique ที่ยืดหยุ่นในการส่งเสริมนวัตกรรม[32] ใช้หลักเกณฑ์ราคาต่อคุณภาพ (MEAT: Most Economically Advantageous Tender) เกณฑ์ MEAT[33] เพื่อพิจารณาคัดเลือกคู่สัญญา มุ่งเน้นให้หน่วยงานภาครัฐมองภาพรวมของข้อเสนอ ไม่ใช่เพียงการเลือกผู้เสนอราคาที่ราคาถูกที่สุด แต่เป็นข้อเสนอที่คุ้มค่าที่สุดเมื่อพิจารณาทุกปัจจัย หรือกลไกการเป็นหุ้นส่วนนวัตกรรม (Innovation partnership) เป็นกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่หน่วยงานภาครัฐสาธารณรัฐฝรั่งเศสร่วมมือกับภาคธุรกิจเพื่อพัฒนาและจัดซื้อผลิตภัณฑ์ บริการ หรือผลงานที่เป็นนวัตกรรม ซึ่งยังไม่มีจำหน่ายในตลาด[34] นอกจากนี้ โครงการ Je choisis la French Tech (I choose French Tech) [35] เป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการส่งเสริมนวัตกรรมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ริเริ่มโดยรัฐบาลสาธารณรัฐฝรั่งเศส และได้รับการสนับสนุนจาก Mission French Tech องค์กรหลักที่ผลักดันระบบนิเวศสตาร์ทอัพของประเทศ วัตถุประสงค์หลักของโครงการคือ การปลดล็อกและขยายการใช้นวัตกรรมที่พัฒนาโดยสตาร์ทอัพสาธารณรัฐฝรั่งเศสในภาคธุรกิจและหน่วยงานรัฐทั่วประเทศ โดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนในการเพิ่มสัดส่วนการจัดซื้อจัดจ้างจากบริษัทสตาร์ทอัพให้เป็นสองเท่า

---

[28] เพิ่งอ้าง.

[29] เพิ่งอ้าง.

[30] SBA.gov, *What is STTR?* (1 Jan 2025) SBIR <https://www.sbir.gov/about/sttr>.

[31] OECD, *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies* (Paris; OECD Public Governance Reviews, 2017) 167.

[32] Article L2172-3, *Code de la commande publique 2019* (20 Aug 2024) publique <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

[33] Article 67(1), Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement, Official Journal of the European Union L 94/65 (28 March 2014).

[34] Direction des Achats de l'État (DAE), *'A guide to public procurement of innovation'* (20 October 2020) File <https://www.economie.gouv.fr/files/2020-08/guide-pratique-achat-public-innovant.pdf>.

[35] La French Tech, *'Je choisis la French Tech'* (1 January 2025) programe <https://www.lafrenchtech.nc/en/our-programs/i-choose-french-tech/>.

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีใต้ ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของสาธารณรัฐเกาหลีใต้มีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อภาครัฐ และช่วยลดภาระงบประมาณของประเทศผ่านกระบวนการที่เป็นดิจิทัล[36]รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีใต้ได้พัฒนาระบบ Korea ON-line E-Procurement System (KONEPS)[37] เพื่อตอบสนองต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้นของประชาชนในด้านคุณภาพการบริการที่สูงขึ้น การขยายตัวของพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ และแนวโน้มไปสู่รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ โดยระบบ KONEPS เป็นระบบบนเว็บระดับประเทศที่ครอบคลุมกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมด และระบบจัดซื้อจัดจ้างอิเล็กทรอนิกส์สำหรับผลิตภัณฑ์นวัตกรรม หรือเรียกว่า Inno-KONEPS เป็นส่วนหนึ่งของระบบ KONEPS ที่ถูกออกแบบมาโดยเฉพาะเพื่อเป็นตลาดกลางออนไลน์สำหรับผลิตภัณฑ์นวัตกรรม[38] เพื่อสนับสนุนการจัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์นวัตกรรม นอกจากนี้สาธารณรัฐเกาหลีใต้มีเครื่องมือเชิงกลยุทธ์ในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อนวัตกรรม 3 รูปแบบหลัก[39]ได้แก่ 1) การกันวงเงินสำหรับผลิตภัณฑ์เทคโนโลยีใหม่ที่พัฒนาภายในประเทศ โดยกำหนดให้หน่วยงานรัฐบาลกลาง ท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจต้องจัดซื้อจัดจ้างนวัตกรรมอย่างน้อย 20% ของการจัดซื้อผลิตภัณฑ์ประเภทนั้น ๆ 2) การกันวงเงินสำหรับผลิตภัณฑ์ที่พัฒนาโดย SMEs โดยกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐต้องจัดซื้อผลิตภัณฑ์ที่พัฒนาโดย SMEs อย่างน้อย 10% ของการจัดซื้อผลิตภัณฑ์ประเภทนั้น ๆ และ 3) การกำหนดให้มี “ผลิตภัณฑ์จัดซื้อภาครัฐคุณภาพดีเยี่ยม” (Excellent Government Supply Products) ซึ่งสามารถจัดซื้อได้โดยตรง

4. หลักกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐเพื่อส่งเสริมนวัตกรรมในประเทศไทย

เริ่มมีการผลักดันอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงปี พ.ศ. 2558 โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 กันยายน 2558 เห็นชอบมาตรการส่งเสริมการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการนวัตกรรมไทย[40] ตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเสนอ โดยมอบหมายให้สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) เป็นหน่วยงานกลางในการขึ้นทะเบียนบัญชีนวัตกรรมไทย และมอบหมายให้สำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานตรวจสอบราคาของผลิตภัณฑ์และบริการนวัตกรรมที่ขอขึ้นทะเบียนบัญชีนวัตกรรมไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2559 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 23 สิงหาคม 2560 โดยมาตรา 65 (4) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างต้องคำนึงถึง “พัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน”[41] ซึ่งรวมถึงพัสดุที่เป็นนวัตกรรมด้วย นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2561 คณะรัฐมนตรียังได้มีมติเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2561 เห็นชอบแนวทางการจัดทำ

---

[36] Public Procurement Service of Korea (PPS), *About PPS* (28 Oct 2024) PPS <https://www.pps.go.kr/eng/index.do>.

[37] KONEPS, *Korea ON-line E-Procurement System* (28 Oct 2024) PPS <https://www.pps.go.kr/eng/content.do;jsessionid=-iYGNoj5tjnjkdeGM-OtjYY1QA0R_AXw0d_tKlLzq_OPak311bMh!1031016471?key=00774>.

[38] Public Procurement Service, *Republic of Korea, Innovative Procurement & Fostering Small & Medium sized Enterprises (2024)* (30 Oct 2024) system <https://events.development.asia/system/files/materials/2024/09/202409-korea-s-innovative-procurement-and-fostering-smes.pdf>.

[39] OECD 2017, อ้างแล้ว 31.

[40] มติคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ ครั้งที่ 10/2558 วันที่ 11 มิถุนายน 2558.

[41] มาตรา 65(4), *พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.*

งบประมาณและปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่ผลิตภายในประเทศ ซึ่งรวมถึงการกำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่อยู่ในบัญชีนวัตกรรมไทยด้วย

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดหลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย โดยมาตรา 8[42] กำหนดหลักการพื้นฐานให้การจัดซื้อจัดจ้างต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า ความโปร่งใส ประสิทธิภาพและประสิทธิผล และการตรวจสอบได้ สำหรับการส่งเสริมนวัตกรรม มาตรา 65 (4) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึงพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน โดยอย่างน้อยต้องส่งเสริมหรือสนับสนุนพัสดุที่สร้างนวัตกรรม ปัจจุบันกระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วยพัสดุที่ต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน พ.ศ. 2563 กำหนดพัสดุส่งเสริมนวัตกรรมให้เป็นพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน[43] และได้กำหนดกลไกการจัดซื้อจัดจ้างที่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดซื้อจัดจ้างพัสดุส่งเสริมนวัตกรรมไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของงบประมาณ และได้กำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง กล่าวคือ หากมีผู้ขายรายเดียวให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจง แต่หากมีตั้งแต่สองรายขึ้นไปให้ใช้วิธีคัดเลือกโดยเชิญผู้ขายทุกรายเข้าร่วมเสนอราคา[44] นอกจากนี้ นิยาม “นวัตกรรมไทย” ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาระบบนวัตกรรมของประเทศ ครั้งที่ 1/2558 เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2558 หมายถึง ผลิตภัณฑ์หรือบริการใหม่ที่พัฒนาขึ้นจากกระบวนการวิจัยพัฒนาหรือการปรับปรุงผลิตภัณฑ์หรือบริการเดิมด้วยองค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในประเทศไทย โดยคนไทยมีส่วนร่วมโดยไม่จำเป็นต้องพัฒนาขึ้นในประเทศทั้งหมด อาจซื้อหรือนำเข้าบางส่วนมาจากต่างประเทศก็ได้[45]

จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น พบความแตกต่างที่สำคัญระหว่างแนวทางการส่งเสริมนวัตกรรมผ่านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของต่างประเทศกับประเทศไทย โดยประเทศที่ประสบความสำเร็จมักมีการกำหนดนิยามนวัตกรรมอย่างชัดเจน มีกลไกส่งเสริมที่มีความสมดุลระหว่างการใช้วิธีพิเศษกับการรักษาการแข่งขันที่เป็นธรรม และมีเครื่องมือประเมินผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม ในขณะที่ประเทศไทยแม้จะมีกรอบกฎหมายที่ส่งเสริมนวัตกรรมผ่านกลไกบัญชีนวัตกรรมไทย แต่ยังขาดความชัดเจนในสามประเด็นสำคัญ ได้แก่

ประการแรก ในด้านความสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมกับการรักษาการแข่งขันที่เป็นธรรม ประเทศไทยเน้นการให้สิทธิพิเศษในการจัดซื้อผ่านวิธีเฉพาะเจาะจงหรือวิธีคัดเลือก โดยไม่มีกลไกตรวจสอบและประเมินความจำเป็นอย่างเพียงพอ ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีการกำหนดขั้นตอนชัดเจนภายใต้โครงการ SBIR/STTR[46] ประเทศฝรั่งเศสใช้กรอบการประเมิน “ข้อเสนอคุ้มค่าทางเศรษฐกิจที่สุด” (MEAT)[47] และประเทศเกาหลีใต้มีแพลตฟอร์ม KONEPS[48] ที่เน้นความโปร่งใสและการเปรียบเทียบราคา

---

[42] มาตรา 8, *พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.*

[43] ข้อ 12, *กฎกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน พ.ศ. 2563.*

[44] ข้อ 13, *กฎกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน พ.ศ. 2563.*

[45] มติที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาระบบนวัตกรรมของประเทศ ครั้งที่ 1/2558 (13 กุมภาพันธ์ 2558).

[46] SBA, gov, อ้างแล้ว 30.

[47] European Parliament and Council, อ้างแล้ว 33.

[48] KONEPS, อ้างแล้ว 37.

ประการที่สอง ในด้านคุณสมบัติและนิยามของนวัตกรรม นิยาม “นวัตกรรมไทย” ของประเทศไทยมีลักษณะกว้างและไม่ได้กำหนดสัดส่วนการพัฒนาภายในประเทศอย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้การวิจัยและพัฒนาต้องดำเนินการภายในประเทศเป็นสัดส่วนหลัก[49] หรือประเทศฝรั่งเศสที่มีการระบุเป้าหมายการจัดซื้อจากสตาร์ทอัพเทคโนโลยีฝรั่งเศสโดยเฉพาะ[50]

ประการที่สาม ในด้านกลไกการประเมินผลลัพธ์และการติดตามประสิทธิผล ประเทศไทยยังขาดระบบการติดตามประเมินผลที่ชัดเจนว่าการจัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์นวัตกรรมส่งผลต่อการพัฒนาขีดความสามารถทางนวัตกรรมของประเทศอย่างไร ซึ่งต่างจากประเทศเกาหลีใต้ที่มีการประเมินผลลัพธ์เชิงนวัตกรรมอย่างต่อเนื่องผ่านระบบ Inno-KONEPS[51]

วิธีดำเนินการวิจัย

บทความวิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งทำการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กฎกระทรวงและระเบียบที่เกี่ยวข้อง หลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนสินค้าในบัญชีนวัตกรรมไทย รวมถึงเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารจะถูกนำมาวิเคราะห์เพื่อระบุปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐเพื่อส่งเสริมนวัตกรรม และนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัย

จากการวิเคราะห์กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐเพื่อส่งเสริมนวัตกรรม โดยศึกษาพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง และเปรียบเทียบกับแนวทางของต่างประเทศ พบประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญสามประการ ได้แก่

1. ปัญหาช่องว่างทางกฎหมายที่เอื้อต่อการผูกขาดในการจัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์ในบัญชีนวัตกรรมไทย

การศึกษาพบว่ากฎกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน พ.ศ. 2563 หมวด 4 พัสดุส่งเสริมนวัตกรรม ข้อ 11 นิยาม “พัสดุส่งเสริมนวัตกรรม” หมายถึงสินค้าหรือบริการที่มีรายชื่อตามบัญชีนวัตกรรมไทยของสำนักงบประมาณ[52] ประกอบกับข้อ 13 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดซื้อจัดจ้างพัสดุดังกล่าวไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบของงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่อยู่ในบัญชีนวัตกรรมไทย[53] อีกทั้ง กฎกระทรวงดังกล่าวยังอนุญาตให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจงเมื่อผลิตภัณฑ์

---

[49] General Services Administration (GSA), อ้างแล้ว 26.

[50] La French Tech, อ้างแล้ว 35.

[51] Public Procurement Service, อ้างแล้ว 38.

[52] ข้อ 11, *กฎกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน พ.ศ. 2563.*

[53] ข้อ 12, *กฎกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน พ.ศ. 2563.*

ในบัญชีนวัตกรรมไทยมีผู้ขายหรือผู้ให้บริการเพียงรายเดียวและใช้วิธีคัดเลือกเมื่อมีผู้ขายตั้งแต่สองรายขึ้นไป โดยไม่ต้องพิจารณาผลิตภัณฑ์อื่นในท้องตลาดมาเปรียบเทียบ ช่องว่างดังกล่าวส่งผลให้เกิดการผูกขาดในทางปฏิบัติอย่างชัดเจน ดังข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างปีงบประมาณ 2566-2567 ที่การจัดซื้อกระจุกตัวอยู่ในสินค้าไม่กี่ประเภท เช่น โคมไฟถนนพลังงานแสงอาทิตย์ ซึ่งมีมูลค่าสูงถึง 1,046 ล้านบาท จากผู้ขายเพียงไม่กี่ราย[54] ซึ่งการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพบว่าผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าสูงเหล่านี้มีผู้แทนจำหน่ายเพียง 1-2 ราย[55] และมีการใช้วิธีเฉพาะเจาะจงในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นหลัก ส่งผลให้เกิดการผูกขาดในตลาดภาครัฐ ขาดการแข่งขันด้านราคาและคุณภาพ อีกทั้งยังพบว่าผลิตภัณฑ์บางรายการมีราคาสูงกว่าท้องตลาดทั่วไปอีกด้วย

การดำเนินการดังกล่าวขัดกับหลักการพื้นฐานตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560[56] ที่กำหนดว่าการจัดซื้อจัดจ้างต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักความโปร่งใสที่ต้องเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและมีการปฏิบัติต่อผู้ประกอบการทุกรายโดยเท่าเทียมกัน การที่กฎกระทรวงอนุญาตให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจงโดยอัตโนมัติเมื่อมีผู้ขายรายเดียวในบัญชีนวัตกรรม โดยไม่พิจารณาผลิตภัณฑ์ทดแทนที่อาจมีอยู่ในตลาด จึงเป็นการปิดกั้นโอกาสการแข่งขันและอาจนำไปสู่การใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่คุ้มค่ายิ่งไปกว่านั้น การกำหนดดังกล่าวยังขัดกับเจตนารมณ์ของมาตรา 56 วรรคหนึ่ง (2)[57] ที่กำหนดให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจงได้เฉพาะกรณีที่มีผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติโดยตรงเพียงรายเดียวและไม่มีพัสดุอื่นที่จะใช้ทดแทนได้เท่านั้น การที่กฎกระทรวงขยายขอบเขตให้ครอบคลุมผลิตภัณฑ์ในบัญชีนวัตกรรมทั้งหมดที่มีผู้ขายรายเดียว โดยไม่ได้พิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการใช้ผลิตภัณฑ์ทดแทน อาจเป็นการขยายขอบเขตอำนาจเกินกว่าที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ และอาจขัดต่อหลักนิติรัฐที่กำหนดให้การใช้อำนาจของรัฐต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย

2. ปัญหาการขัดกับหลักการแข่งขันเสรีและเป็นธรรม

การที่หน่วยงานของรัฐกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุให้ตรงกับผลิตภัณฑ์ในบัญชีนวัตกรรมไทยโดยไม่คำนึงถึงความคุ้มค่าและวัตถุประสงค์การใช้งานจริง การกระทำดังกล่าวมีลักษณะเป็นการ “ล็อคสเปก” ซึ่งขัดต่อมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560[58] ที่ห้ามกำหนดคุณลักษณะเฉพาะให้ใกล้เคียงกับยี่ห้อใดยี่ห้อหนึ่ง ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายระบุไว้ชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐควรกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุอย่างเป็นกลางเพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม การที่หน่วยงานรัฐอ้างว่าพัสดุนั้นมียี่ห้อเดียวภายใต้บัญชีนวัตกรรมไทยแต่ไม่พิจารณาทางเลือกอื่นที่เทียบเท่า

---

[54] ภาษีไปไหน, อ้างแล้ว 5.

[55] สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, *รายงานผลการตรวจสอบ* (20 มีนาคม 2567) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน <https://www.audit.go.th/th/Inspection-results>.

[56] มาตรา 8, *พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.*

[57] เพิ่งอ้าง, มาตรา 56 วรรคหนึ่ง (2).

[58] เพิ่งอ้าง, มาตรา 9.

หรือเหมาะสมกว่าทั้งในด้านประสิทธิภาพและราคา ย่อมขัดกับหลักความคุ้มค่า (Value for Money) และหลักความโปร่งใส (Transparency)[59] การไม่เปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันด้านราคาหรือประสิทธิภาพนี้ ไม่เพียงแต่ทำให้รัฐต้องจัดซื้อสินค้าที่มีราคาเกินความจำเป็น แต่ยังส่งผลให้ผู้ประกอบการที่ได้รับสิทธิพิเศษขาดแรงจูงใจในการพัฒนาและปรับปรุงผลิตภัณฑ์ของตน เนื่องจากมั่นใจได้ว่าจะสามารถขายให้กับภาครัฐได้อยู่แล้ว ตามหลักการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อนวัตกรรม (Public Procurement for Innovation)[60] ได้เน้นย้ำว่าการส่งเสริมนวัตกรรมผ่านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐควรมุ่งสร้างตลาดที่มีการแข่งขัน เพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการที่ตอบสนองความต้องการของภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ การใช้วิธีพิเศษโดยไม่จำเป็นจึงขัดกับทั้งหลักการพื้นฐานในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมนวัตกรรมผ่านกลไกตลาดซึ่งอาจส่งผลเสียต่อการพัฒนาระบบนวัตกรรมของประเทศในระยะยาว นอกจากนี้ การอาศัยข้อยกเว้นเพื่อจัดซื้อผลิตภัณฑ์นวัตกรรมไทยจากบัญชีโดยตรง หรือตั้งเงื่อนไขเฉพาะให้สินค้ายี่ห้อเดียวผ่านได้ ยังส่งผลให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างขาดความโปร่งใสและไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (Rule of Law) ที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม[61] รวมถึงขัดกับหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่ประกอบด้วยหลักความโปร่งใส ความมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และความคุ้มค่า[62] การดำเนินการที่รัฐให้สิทธิพิเศษแก่สินค้านวัตกรรมใดยี่ห้อหนึ่งผ่านวิธีเฉพาะเจาะจง หรือการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะ ก่อนจะพิจารณาทางเลือกอื่นอย่างรอบด้าน จึงอาจขัดกับหลักความโปร่งใสเพราะไม่เกิดการแข่งขันอย่างเปิดเผย และขัดกับหลักความคุ้มค่าเพราะรัฐไม่ได้รับประกันว่าจะได้สินค้าที่เหมาะสมที่สุดเมื่อเทียบราคาและคุณภาพ ยิ่งไปกว่านั้น การจำกัดการแข่งขันดังกล่าวยังขัดต่อหลักเสรีภาพในการแข่งขันที่เป็นธรรมซึ่งเป็นหัวใจของระบบเศรษฐกิจเสรี การกระทำของหน่วยงานรัฐที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการเพียงไม่กี่รายในบัญชีนวัตกรรมไทยนั้น ขัดกับเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ขจัดการผูกขาดที่ไม่เป็นธรรม[63] และคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชน[64] ดังนั้น การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจึงควรเป็นกลไกที่ส่งเสริมการแข่งขันอย่างเปิดกว้างและเสมอภาค

3. ปัญหานิยามนวัตกรรมไทยไม่ชัดเจนและอาจไม่กระตุ้นการพัฒนานวัตกรรมในประเทศอย่างแท้จริง

ปัญหาประการที่สาม คือ ความไม่ชัดเจนของนิยาม “นวัตกรรมไทย” ตามบัญชีนวัตกรรมไทยที่กำหนดเพียงว่าผลิตภัณฑ์หรือบริการใหม่ที่พัฒนาขึ้นจากกระบวนการวิจัยพัฒนาหรือการปรับปรุงผลิตภัณฑ์หรือบริการเดิมด้วยองค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในประเทศไทย โดยคนไทยมีส่วนร่วม

---

[59] เพิ่งอ้าง มาตรา 8.

[60] OECD 2017, อ้างแล้ว 31.

[61] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว 13.

[62] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างแล้ว 17.

[63] มาตรา 75, *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.*

[64] มาตรา 40, *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.*

แต่ไม่จำเป็นต้องพัฒนาในประเทศทั้งหมด อาจซื้อหรือนำเข้าบางส่วนมาจากต่างประเทศก็ได้[65] การกำหนดนิยามที่เปิดกว้างเกินไปและขาดเกณฑ์สัดส่วนการพัฒนาภายในประเทศที่ชัดเจนนี้ ทำให้ผู้ประกอบการสามารถนำเข้าเทคโนโลยีจากต่างประเทศมาประกอบเป็นผลิตภัณฑ์ได้โดยไม่มีข้อจำกัด อาจส่งผลให้มีการขึ้นทะเบียนผลิตภัณฑ์ที่มีการพัฒนานวัตกรรมเพียงเล็กน้อยหรือเป็นเพียงการประกอบชิ้นส่วนจากต่างประเทศ ซึ่งไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาความสามารถทางเทคโนโลยีภายในประเทศอย่างแท้จริง แม้จะมีข้อกำหนดว่าผู้ขึ้นทะเบียนต้องเป็นนิติบุคคลที่ผู้ถือหุ้นไทยไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 และผลิตภัณฑ์ต้องผ่านการวิจัยหรือพัฒนาโดยสถาบันการศึกษาไทย สถาบันวิจัยไทย หรือภาคเอกชนไทย อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขดังกล่าวยังไม่เพียงพอในการรับรองการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการสร้างองค์ความรู้ใหม่ภายในประเทศ อีกทั้ง การให้สิทธิประโยชน์ในการขึ้นทะเบียนนานถึง 8 ปี โดยมิได้กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมด้านการพัฒนาเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่อง[66] ทำให้ผู้ประกอบการขาดแรงจูงใจในการลงทุนวิจัยและพัฒนาเพิ่มเติมหลังจากได้รับการขึ้นทะเบียนแล้ว การขาดมาตรการติดตามและประเมินผลการพัฒนานวัตกรรมหลังการขึ้นทะเบียน ทำให้ผู้ประกอบการสามารถพึ่งพาเทคโนโลยีที่นำเข้าจากต่างประเทศแล้วอาศัยสิทธิขายผ่านวิธีเฉพาะเจาะจงให้ภาครัฐ โดยไม่ต้องปรับปรุงคุณภาพผลิตภัณฑ์ตามหลักวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีใหม่ ๆ

4. การเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

เมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางของต่างประเทศ พบว่าประเทศที่ประสบความสำเร็จในการใช้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นเครื่องมือขับเคลื่อนนวัตกรรมมีกลไกที่สร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมกับการรักษาหลักการแข่งขันที่เป็นธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ Federal Acquisition Regulation (FAR)[67] เป็นกฎหมายลำดับรองที่ครอบคลุมหน่วยงานรัฐบาลกลางทั้งหมด โดยกำหนดหลักความโปร่งใส ความคุ้มค่า และการแข่งขันอย่างเป็นธรรม บังคับให้ใช้วิธีการประกวดราคาแบบปิดซอง (Sealed Bidding) และวิธีการเจรจาตกลงราคา (Negotiation) เป็นเกณฑ์มาตรฐาน ประเด็นสำคัญคือการกำหนดบทบัญญัติ “หรือเทียบเท่า” ในการกำหนดคุณลักษณะทางเทคนิค ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะให้ตรงกับยี่ห้อใดยี่ห้อหนึ่ง สำหรับการส่งเสริมนวัตกรรม รัฐบาลกลางได้ริเริ่มโครงการ Small Business Innovation Research (SBIR) และ Small Business Technology Transfer (STTR)[68] ที่กำหนดเงื่อนไขว่ากระบวนการวิจัยและพัฒนาต้องดำเนินการภายในประเทศเป็นสัดส่วนหลัก แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการกำหนดเงื่อนไขการพัฒนาภายในประเทศอย่างชัดเจน

---

[65] มติที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาระบบนวัตกรรมของประเทศ ครั้งที่ 1/2558 (13 กุมภาพันธ์ 2558).

[66] สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, *ประกาศคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติผลิตภัณฑ์นวัตกรรมที่ขอขึ้นทะเบียนบัญชีนวัตกรรมไทย เรื่อง การตรวจสอบคุณสมบัติผลิตภัณฑ์นวัตกรรมที่ขอขึ้นทะเบียนบัญชีนวัตกรรมไทย.*

[67] Section 1.102 (A) (B), *The Federal Acquisition Regulation.*

[68] SBA.gov, อ้างแล้ว 30.

ประเทศฝรั่งเศสปฏิรูประบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยรวบรวมกฎหมายกระจัดกระจายเป็น Code de la commande publique พ.ศ. 2019[69] เพื่อให้สอดคล้องกับ EU Directive 2014/24/EU โดยกำหนดให้การคัดเลือกสัญญายึดเกณฑ์ “ข้อเสนอคุ้มค่าทางเศรษฐกิจที่สุด” (Most Economically Advantageous Tender - MEAT)[70] ที่พิจารณาทั้งราคา คุณภาพ สิ่งแวดล้อม และความเป็นนวัตกรรมประกอบกัน มีข้อห้ามอ้างยี่ห้อหรือกระบวนการผลิตเฉพาะ เว้นแต่มีเหตุผลจำเป็นและต้องระบุคำว่า “หรือเทียบเท่า” เสมอ นอกจากนี้ยังใช้เครื่องมือ Innovation Partnership[71] ที่เปิดทางให้หน่วยงานรัฐทำสัญญาวิจัย พัฒนา และจัดซื้อในกรอบเดียวกัน โดยแบ่งงวดตามผลสำเร็จทางเทคนิค ซึ่งเป็นการสร้างความมั่นใจว่าจะเกิดการพัฒนานวัตกรรมอย่างแท้จริง

สาธารณรัฐเกาหลีใต้ใช้แพลตฟอร์มดิจิทัล Korea ON-line E-Procurement System (KONEPS)[72] ที่บูรณาการขั้นตอนตั้งแต่ประกาศประกวดราคาถึงการชำระเงินไว้ในระบบเดียว พระราชบัญญัติสัญญาของรัฐกำหนดหลักคุ้มค่าและความโปร่งใส โดยกำหนดกรอบการเสนอราคาต่ำสุดได้ไม่เกินร้อยละ 98 ของต้นทุนรวม เพื่อลดโอกาสการสมยอมราคาและรักษาคุณภาพ ที่น่าสนใจคือการกำหนดให้หน่วยงานรัฐบาลกลาง ท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจต้องจัดซื้อจัดจ้างนวัตกรรมอย่างน้อยร้อยละ 20 ของการจัดซื้อประเภทนั้น ๆ[73]

สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยพบว่า กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อส่งเสริมนวัตกรรมของไทยยังขาดความสมดุลระหว่างเป้าหมายเชิงนโยบายกับการรักษาหลักการพื้นฐานทางการคลังและกฎหมาย เมื่อเปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติที่ดีในต่างประเทศ พบว่าประเทศไทยมีปัญหาเชิงโครงสร้างที่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ 3 ประการ คือ 1) ช่องว่างทางกฎหมายที่เอื้อต่อการผูกขาด จากการที่กฎกระทรวงอนุญาตให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจงและคัดเลือก ซึ่งขัดต่อหลักความคุ้มค่าและความโปร่งใสตามมาตรา 8 และเจตนารมณ์ของมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 2) การขัดต่อหลักการแข่งขันอย่างเป็นธรรม จากการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะที่เข้าข่าย “ล็อกสเปก” ซึ่งขัดต่อมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และ 3) นิยาม “นวัตกรรมไทย” ที่ไม่รัดกุม ซึ่งไม่สามารถกระตุ้นให้เกิดการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีภายในประเทศได้อย่างแท้จริง อันเป็นหลักของการส่งเสริมนวัตกรรมตามมาตรา 65(4) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

---

69 Article L2172-3, *Code de la commande publique 2019.*

70 Article 67(1), *Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council.*

71 Direction des Achats de l’État (DAE), อ้างแล้ว 34.

72 KONEPS, อ้างแล้ว 37.

73 OECD 2017,อ้างแล้ว 31.

ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า แม้นโยบายส่งเสริมนวัตกรรมผ่านบัญชีนวัตกรรมไทยจะมีเจตนารมณ์ที่ดีในการสนับสนุนการพัฒนานวัตกรรมภายในประเทศ แต่การนำไปปฏิบัติยังประสบปัญหาหลายประการที่อาจขัดกับหลักการพื้นฐานในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายและนโยบายให้สามารถส่งเสริมนวัตกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรม โดยไม่ขัดกับหลักการพื้นฐานในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐ พร้อมทั้งนำบทเรียนจากต่างประเทศมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยเสนอให้มีการปฏิรูปกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมกับการรักษาหลักการแข่งขันที่เป็นธรรม โดยแบ่งข้อเสนอแนะเป็น 3 ด้าน ดังนี้

1. การแก้ไขช่องว่างทางกฎหมายที่เอื้อต่อการผูกขาด

1.1 แก้ไขพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 65 โดยเพิ่มวรรคใหม่กำหนดให้การขึ้นทะเบียนบัญชีนวัตกรรมไทยหรือการให้สิทธิพิเศษใด ๆ ต้องผ่านการวิเคราะห์ผลกระทบต่อการแข่งขัน (Competition Impact Assessment) ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เพื่อป้องกันการผูกขาดตลาดตั้งแต่ต้นทาง และแก้ไขกฎกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน พ.ศ. 2563 ข้อ 13 โดยกำหนดเงื่อนไขการใช้วิธีเฉพาะเจาะจงและวิธีคัดเลือกให้เข้มงวดขึ้น หน่วยงานต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ความจำเป็นตามแบบฟอร์มมาตรฐานที่แสดงเหตุผลชัดเจนว่าไม่มีผลิตภัณฑ์อื่นทดแทนได้ในตลาด โดยต้องเผยแพร่รายงานดังกล่าวในระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government. Procurement: e-GP) เพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้

1.2 การจำกัดระยะเวลาและเงื่อนไขการขึ้นทะเบียน กำหนดให้การขึ้นทะเบียนบัญชีนวัตกรรมไทยมีระยะเวลาไม่เกิน 3 ปี และต้องมีการประเมินผลทุกปี ในการต่ออายุผู้ประกอบการต้องแสดงหลักฐานการพัฒนาต่อยอดนวัตกรรม เช่น การจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญา หากไม่มีการพัฒนาต่อเนื่องให้เพิกถอนการขึ้นทะเบียน มาตรการนี้จะป้องกันการผูกขาดระยะยาวและกระตุ้นให้ผู้ประกอบการพัฒนานวัตกรรมอย่างต่อเนื่อง

2. การแก้ไขปัญหาการขัดกับหลักการแข่งขันเสรีและเป็นธรรม

แก้ไขพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ มาตรา 9 โดยเพิ่มวรรคใหม่กำหนดให้การระบุยี่ห้อต้องใช้คำว่า “หรือเทียบเท่า” ทุกครั้ง และโครงการจัดซื้อนวัตกรรมมูลค่าตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไปต้องมีคณะกรรมการกลั่นกรองคุณลักษณะเฉพาะที่มีผู้เชี่ยวชาญภายนอกร่วมด้วย พร้อมทั้งเพิ่มวิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบหุ้นส่วนนวัตกรรม (Innovation Partnership) ตามแนวทางของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และโครงการสนับสนุนนวัตกรรมสำหรับ SMEs ตามแนวทาง Small Business Innovation Research (SBIR) ของสหรัฐอเมริกา

รวมทั้งกำหนดให้ทุกขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้างนวัตกรรมต้องบันทึกในระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government. Procurement: e-GP) และเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนตรวจสอบได้เพื่อสร้างความโปร่งใสและลดโอกาสการทุจริต

3. การแก้ไขปัญหานิยามนวัตกรรมไทยที่ไม่ชัดเจน

แก้ไขกฎกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน พ.ศ. 2563 ข้อ 11 โดยปรับปรุงนิยาม “พัสดุส่งเสริมนวัตกรรม” ให้กำหนดเกณฑ์ชัดเจน ประกอบด้วย (1) ต้องมีหลักฐานการลงทุนวิจัยและพัฒนาภายในประเทศไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของต้นทุนผลิตภัณฑ์ (2) ต้องมีทรัพย์สินทางปัญญาที่จดทะเบียนในประเทศไทยอย่างน้อย 1 รายการ และ (3) ต้องใช้วัตถุดิบหรือชิ้นส่วนที่ผลิตภายในประเทศตามสัดส่วนขั้นต่ำที่กำหนดแยกตามประเภทอุตสาหกรรม พร้อมทั้งแก้ไขข้อ 13 โดยเพิ่มเงื่อนไขว่าการใช้วิธีเฉพาะเจาะจงหรือวิธีคัดเลือกต้องผ่านการพิสูจน์ความจำเป็นและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลั่นกรองที่มีผู้เชี่ยวชาญภายนอกร่วมด้วย เพื่อป้องกันการผูกขาดและสร้างความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนวัตกรรม

บรรณานุกรม

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย* (กรุงเทพฯ; วิญญูชน,พิมพ์ครั้งที่ 8, 2561).

ชาญชัย แสวงศักดิ์, *กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ* (กรุงเทพฯ; วิญญูชน,พิมพ์ครั้งที่ 2, 2561).

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย* (กรุงเทพ; สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2551).

สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล, *ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์ในบัญชีนวัตกรรมไทย* (20 มีนาคม 2567) ภายในไหน <https://govspending.data.go.th/>.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง* (กรุงเทพฯ; วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 6, 2566).

สถาบันพระปกเกล้า, *การศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี* (12 ตุลาคม 2567) สถาบันพระปกเกล้า <http://www.kpi.ac.th/knowledge/research>.

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, *รายงานผลการตรวจสอบ* (20 มีนาคม 2567) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน <https://www.audit.go.th/th/inspection-results>.

Direction des Achats de l'État (DAE), *'A guide to public procurement of innovation'* (20 October 2020) File <https://www.economie.gouv.fr/files/2020-08/guide-pratique-achat-public-innovant.pdf>.

Edquist, Charles and Zabala-Iturriagagoitia, Jon Mikel, "Public Procurement for Innovation as Mission-Oriented Innovation Policy" (2012) 41:10 *Research Policy*.

General Services Administration (GSA), *Procurement Innovation Resource Center* (1 Jan 2025) GSA <https://www.gsa.gov/policy-regulations/policy/acquisition-policy/procuremen innovation-resource-center>.

KONEPS, *Korea ON-line E-Procurement System* (28 Oct 2024) PPS <https://www.pps.go.kr/eng/content.do;jsessionid=-iYGNoj5tjnjkdeGM-OtjYY1QA0R_AXw0d_tKlLzq_OPak311bMh!1031016471?key=00774>.

La French Tech, *'Je choisis la French Tech'* (1 January 2025) programe <https://www.lafrenchtechnc/en/our-programs/i-choose-french-tech/>.

Lember, Veiko, Kattel, Rainer and Kalvet, Tarmo (eds.), *Public Procurement, Innovation and Policy: International Perspectives* (Heidelberg; Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2014).

OECD, *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies* (Paris; OECD Public Governance Reviews, 2017).

Public Procurement Service of Korea (PPS), *About PPS* (28 Oct 2024) PPS <https://www.pps.go.kr/eng/index.do>.

Public Procurement Service, *Republic of Korea, Innovative Procurement & Fostering Small & Medium sized Enterprises (2024)* (30 Oct 2024) system <https://events.development.asia/system/files/materials/2024/09/202409-korea-s-innovative-procurement-and-fostering-smes.pdf>.

Rolfstam, Max, *Public Procurement of Innovation* (Lund; Lund University, 2008) SBA.gov, *What is STTR?* (1 Jan 2025) SBIR <https://www.sbir.gov/about/sttr>.

