



**โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต
ประจำปีงบประมาณ 2557
: การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ**

Objectives

- 1) Risk Mapping
- 2) Methodology Guidance
- 3) Potential areas for improvement

เป้าหมายที่คาดว่าจะได้รับจากการดำเนินการ

- 1) ประเมินความเสี่ยงและจัดทำแผนผังความเสี่ยง
- 2) แนะนำวิธีการประเมินความเสี่ยง
- 3) ระบุจุดที่สามารถปรับปรุงและพัฒนาให้ดีขึ้นได้

Scope

- 1) Assessment Approach
- 2) Preliminary Observations and Considerations
- 3) Next Steps

กรอบการดำเนินการ

- 1) กรอบแนวทางการประเมิน
- 2) ข้อสังเกตและข้อควรพิจารณาเบื้องต้น
- 3) การดำเนินการขั้นต่อไป

Assessment Approach

The Four Pillar Approach

- I. Legal and Regulatory Framework
- II. Institutional Framework and Capacity
- III. Operational Capacity and Market Functionality
- IV. Control Structure and Integrity Mechanisms

กรอบแนวทางการประเมิน

กรอบแนวทางการประเมิน 4 ด้านหลัก ได้แก่

- 1) ระเบียบและกฎหมาย
- 2) กลไกการดำเนินงานและศักยภาพขององค์กรที่เกี่ยวข้อง
- 3) ศักยภาพในการปฏิบัติงาน และโครงสร้าง/กลไกตลาด
- 4) โครงสร้างในการควบคุม และกลไกการสร้าง kejujuran และความโปร่งใสของการจัดซื้อจัดจ้าง

Procurement Principles

Overriding goal: Value for money with integrity

- Open, strong and fair competition
- Transparency
- Accountability
- Equal treatment
- Proportionality

หลักปฏิบัติว่าด้วยการพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างที่ควรยึดถือ

เป้าหมายสำคัญของการพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างคือการได้มาซึ่งความคุ้มค่าของเงินโดยยึดมั่นกับความถูกต้องชอบธรรมและความซื่อสัตย์ ซึ่งมีหลักปฏิบัติที่ควรยึดถือดังนี้

- 1) มีการแข่งขันอย่างจริงจัง เปิดกว้าง และเป็นธรรม
- 2) มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้
- 3) มีสามัญสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบ
- 4) ปฏิบัติกับทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน
- 5) คำนึงถึงการใช้วิธีการหรือมาตรการที่เหมาะสม
เช่น การเลือกประเภทหรือวิธีการจัดซื้อจัดจ้างให้เหมาะสมกับขอบเขตของงาน วงเงินหรือมูลค่าของงาน

Preliminary Observations

I. Legal and Regulatory Framework

No public procurement law but 2+1 Regulations

Risks:

- Fragmentation instead of coherence
- Weak enforceability and coverage
- Open for exemptions
- Overly detailed and prescriptive
- Not reflecting international models

ข้อสังเกตเบื้องต้น ภายใต้กรอบแนวทางการศึกษา 4 ด้าน

1. ระเบียบและกฎหมาย

ประเทศไทยไม่มีกฎหมาย (ระดับ พ.ร.บ.) ว่าด้วยการพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้าง มีเพียงระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันประกอบไปด้วย

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ ว่าด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549

ความเสี่ยง

- ช่องโหว่จากการทำงานแยกส่วนและไม่สอดคล้องกัน
- ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง
- ทำให้มีการยกเว้นการปฏิบัติได้ไม่ยาก และเกิดช่องโหว่ให้ทุจริตได้ เช่น การออกมติ ครม. ที่ให้การยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบพัสดุฯ ในบางโครงการ
- ระเบียบฯ ไม่เป็นไปตามรูปแบบสากล (เช่น การมีกฎหมาย (ระดับ พ.ร.บ.) ได้ถูกกำหนดไว้ใน Government Procurement Agreement ของ WTO)

Preliminary Observations

II. Institutional Structure and Capacity

- Main central functions in place within CGD
- Sufficient resources?
- Support and capacity strengthening?
- Co-ordination and independence?
- Monitoring capacity?
- Role of Procurement Committees?
- Lack of consultation mechanism

ข้อสังเกตเบื้องต้น ภายใต้กรอบแนวทางการศึกษา 4 ด้าน (ต่อ)

2. กลไกการดำเนินงานและศักยภาพขององค์กรที่เกี่ยวข้อง

- กรมบัญชีกลางมีอำนาจและภาระหน้าที่ที่พึงมีในการเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ
- แต่มีทรัพยากรเพียงพอหรือไม่
- ต้องเสริมสร้างศักยภาพและได้รับการสนับสนุนเพิ่มเติมหรือไม่
- การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซง
- ศักยภาพในการติดตามและประเมินผลมีเพียงใด
- บทบาทของคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างมีความเหมาะสมแล้วหรือไม่
- การขาดกลไกในการหารือหรือการให้ความช่วยเหลือในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง จากส่วนกลางต่อหน่วยงานต่างๆ

Preliminary Observations

III. Operational Capacity and Market Functionality

- Limited knowledge of the procurement and contracting knowledge (by me)
- Impressive e-procurement system
- Certain question marks around the obligatory use of e-auctions
- The role of standard pricing

ข้อสังเกตเบื้องต้น ภายใต้กรอบแนวทางการศึกษา 4 ด้าน (ต่อ)

3. ศักยภาพในการปฏิบัติงาน และโครงสร้าง/กลไกตลาด

- Mr. Peder ยังมีความรู้ที่จำกัดเกี่ยวกับระบบการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐของไทยและความรู้เกี่ยวกับการทำสัญญาในบริบทของประเทศไทย ต้องศึกษาเพิ่มเติมในรายละเอียด
- ประทับใจกับระบบการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และจะศึกษาถึงรายละเอียดที่สำคัญเพิ่มเติม
- มีประเด็นคำถามบางประการเกี่ยวกับการบังคับให้ใช้การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์
- การใช้ราคากลางและบทบาทของราคากลาง

หมายเหตุ: การกำหนดราคากลาง

กรมบัญชีกลาง ราคากลางงานก่อสร้าง

สงป. ราคากลางครุภัณฑ์

กระทรวง ICT เกณฑ์ราคาพื้นฐานทางเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

คณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติ ราคากลางของยาตามบัญชียาหลักแห่งชาติ พ.ศ. 2553

ป.ป.ช. ประกาศเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 ในมาตรา 103/7 ให้หน่วยงานรัฐดำเนินการจัดทำข้อมูล รายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะราคากลางไว้ในระบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ สำหรับโครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่ 500,000 บาท ขึ้นไป

Preliminary Observations

IV. Control and Integrity

- External audit
- Internal Audit
- Complaint mechanism
- Anti –corruption strategies and structures

ข้อสังเกตเบื้องต้น ภายใต้กรอบแนวทางการศึกษา 4 ด้าน (ต่อ)

4. โครงสร้างในการควบคุม และกลไกการสร้างความซื่อตรงและความโปร่งใสของการจัดซื้อจัดจ้าง

กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องอยู่ภายใต้ระบบควบคุมที่ดีและการมีจริยธรรมของผู้ปฏิบัติงาน โดยได้ทำการเก็บข้อมูลตามประเด็นสำคัญดังนี้

- **ระบบการตรวจสอบจากภายนอก** ที่ถูกกำหนดภายใต้กรอบของกฎหมาย นโยบาย และโครงสร้างที่มีการควบคุมและตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยหน่วยงานภายนอก
- **ระบบการตรวจสอบภายใน/ควบคุมภายใน** ที่มีความชัดเจนและดำเนินการอย่างทันท่วงที ตลอดจนผู้ตรวจสอบภายในได้รับข้อมูลการจัดซื้อที่จะตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- **กลไกการร้องเรียน** ที่มีการกำหนดขั้นตอนไว้อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นการระบายละเอียดว่าสามารถร้องเรียนได้กับใคร ด้วยวิธีใด ใครจะดำเนินการและต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกี่วัน จะต้องเปิดเผยข้อมูลหรือผลการชี้แจงข้อร้องเรียนแก่ใคร ที่ไหน อย่างไร และมีวิธีตรวจสอบการปฏิบัติตามขั้นตอนได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งกระบวนการร้องเรียนนี้รวมถึงกระบวนการพิจารณาทางกฎหมายด้วย
- **กลยุทธ์และโครงสร้างการบริหารจัดการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต** ซึ่งจะเป็นกรอบสำคัญในการทำให้การดำเนินงานพัสดามีความโปร่งใสตลอดกระบวนการ

Integrity Risk Areas

1. Insufficient Preventive Structure
 - Regulatory framework
 - Institutional framework
 - Control and Complaints
 - Policy making and governance?
 - Commitment to change of the PP system
2. Integrity Risks in the Procurement Process

ความเสี่ยงต่อการยึดมั่นในหน้าที่อย่างถูกต้องและชอบธรรม

1. จากปัญหาการป้องกันเชิงโครงสร้าง

- กรอบกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ
- กรอบนโยบายและการกลไกการดำเนินงาน
- กลไกการควบคุมและจัดการเรื่องร้องเรียน
- การกำหนดนโยบายและธรรมาภิบาลภาครัฐ?
- ความจริงใจที่จะเปลี่ยนระบบการจัดซื้อจัดจ้างให้มีโครงสร้างการป้องกันการทุจริตที่ดีขึ้น

2. จากความเสี่ยงในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

Recommendations for System improvement

- Improve public procurement regulations and consider the adoption of legislation
- Strengthen complaint system
- Gather data on how the procurement system works in practice

ข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

- การปรับปรุงกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง และการยกสถานะเป็นพระราชบัญญัติ
- การเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบการร้องเรียน
- การรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบเพื่อใช้ติดตามและประเมินประสิทธิภาพของระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

Recommendations for Capacity development

- Multi-stakeholder platform for (CGD OPDC NACC OAG NESDB BB):
 - a) formulation of a strategy and action plan on integrity strengthening
 - b) Building organizational capacities (skills development and tools)
- Develop a good practice checklist to mitigate risks in the procurement and project management

ข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนาศักยภาพ

- สร้างแพลตฟอร์มให้เกิดการพูดคุย ปรึกษาหารือ ในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น กรมบัญชีกลาง สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานประมาณ และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - ก) จัดทำยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการในการส่งเสริมและสนับสนุน การยึดมั่นในหลักความถูกต้องชอบธรรม และความซื่อสัตย์ในการ จัดซื้อจัดจ้างให้มากขึ้น
 - ข) เพิ่มขีดความสามารถให้กับองค์กร เช่น การพัฒนาทักษะและ เครื่องมือในการปฏิบัติงาน
- พัฒนารายการตรวจสอบตามเกณฑ์ปฏิบัติที่ดี เพื่อลดความเสี่ยงในการ จัดซื้อจัดจ้าง และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการจัดการโครงการภาครัฐ ต่างๆ

Data gathering

- Desk review: statistics, reports, relevant regulations – in English
- Questionnaires to pilot government agencies, private sector actors, and maybe academics
- In-depth interviews with procurement officers and follow-up Key Informant Interviews (public, private, and academics)

การรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

- **การทบทวนเอกสาร**
 - สถิติ รายงาน ระเบียบกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
- **แบบสอบถาม**
 - ออกแบบสอบถามไปยังหน่วยงานภาครัฐเป้าหมาย หน่วยงานภาคเอกชน และหน่วยงานด้านวิชาการ
- **การสัมภาษณ์เชิงลึก**
 - เจ้าหน้าที่พัสดุ และผู้แทนหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

Specific steps for evidence and data gathering

- Questionnaires in English (mid August)
- Preliminary assessment and first draft of good practice Checklist (31 August)
- Translated questionnaires (end of August)
- Internal meeting to test the questionnaires (end of August)
- Workshop to go over the questionnaires with stakeholders (End of August/1st week of Sep)
- Completed questionnaires in Thai (week 2 at the latest)

ขั้นตอนในการหาข้อมูลเชิงประจักษ์และการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

ระยะเวลาในการดำเนินการ

กลางเดือนสิงหาคม

: จัดทำแบบสอบถาม (ภาษาอังกฤษ)

สิ้นเดือนสิงหาคม

: การประเมินผลเบื้องต้นและจัดทำ (ร่าง) คู่มือการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

: ประชุมภายในเพื่อพิจารณาแบบสอบถาม

สัปดาห์แรกของเดือนกันยายน

: ประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกรอกแบบสอบถาม

สัปดาห์ที่สองของเดือนกันยายน

: รวบรวมและวิเคราะห์ผลแบบสอบถาม

Peder's Mission in September (4th week)

- In-depth interviews (people who complete the questionnaires, plus additional key informants)
- Multi-stakeholder discussions (sensitising key policymakers and responsible parties)

Mr. Peder เดินทางมาไทยในสัปดาห์ที่ 4 ของเดือนกันยายนเพื่อ

- **สัมภาษณ์เชิงลึก**
(ผู้ที่ตอบแบบสอบถาม และผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ ที่มีบทบาทสำคัญในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ)
- **การประชุมอภิปรายกับผู้เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน**
(โดยเฉพาะผู้ที่มีส่วนในการกำหนดนโยบาย และผู้ที่รับผิดชอบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ)

Next Steps

Scope

- Selected departments from (Health, ICT, Transport, and Education?)
- Assessment covering all 5+1 methods

Sensitisation

- Roundtable discussions (international principles, standards)
- Tools, good practice checklist

Medium-term measures

- Action plan – how to strengthen integrity in project management and procurement system/processes
- Regulatory Impact Assessment with focus on corruption prevention (South Korea example)

การดำเนินการต่อไป

ขอบเขตการดำเนินงาน

- เลือกหน่วยงานนำร่อง (กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงคมนาคม กระทรวงศึกษาธิการ)
- การประเมินจะครอบคลุมทุกรูปแบบและวิธีการ

การกระตุ้นความสนใจของผู้เกี่ยวข้อง

- จัดสนทนาโต๊ะกลมเพื่อถ่ายทอดและแลกเปลี่ยนหลักการและมาตรฐานสากลให้ผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการตื่นตัว

มาตรการระยะกลาง

- แผนปฏิบัติการที่จะเสริมสร้างการยึดมั่นในหลักความถูกต้องชอบธรรมในระบบและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง
- การตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายโดยเน้นที่ผลกระทบต่อ การทุจริตคอร์รัปชัน