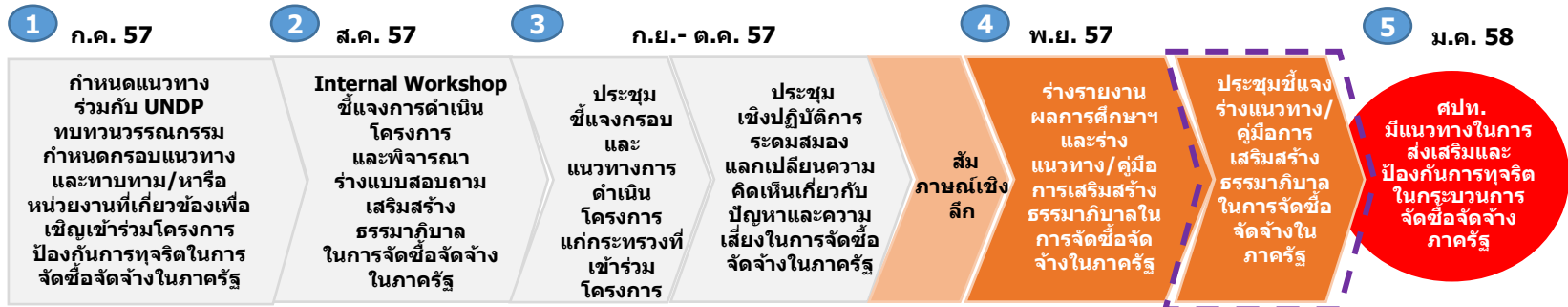


วันพุธที่ 7 มกราคม 2558 เวลา 08.30 – 15.00 น.  
ณ ห้องกมลทิพย์ ชั้น 2 โรงแรม เดอะ สุโกศล กรุงเทพฯ

# การประชุมชี้แจงร่างแนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาล ในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ

## โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557



กรมบัญชีกลาง  
The Comptroller General's Department



# “Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand” Findings and Recommendations

Peder Blomberg  
UNDP Consultant



## “Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations”

### Purpose

- Integrity Risk Assessment of the Thai Public Procurement System
- Identification of Main Integrity Risk Areas/Factors
- Development of Integrity Risk Indicators
- Proposal for Integrity Risk Mitigation Measures
- Priority Framework for a Public Procurement Integrity Reform
- A Guideline/checklist for integrity risks mitigation in public procurement processes

### จุดมุ่งหมาย

- ประเมินการบริหารความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล (Integrity Risk) ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
- ระบุปัจจัยที่ส่งผลต่อความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล
- พัฒนาดัชนีชี้วัดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล
- จัดทำข้อเสนอมาตรการและแนวทางในการลดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล
- จัดทำกรอบความสำคัญเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปเพื่อยกระดับธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
- จัดทำแนวทาง / รายการตรวจสอบเพื่อลดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

## “Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations”

### Organisation

#### Management

- The UNDP, Bangkok and the Office of Public Sector Development Commission (OPDC)

#### Close Partners

- The Office of Public Procurement Management (OPM) of Comptroller General's Department (CGD), the Ministry of Finance
- The Anti- Corruption Organisation of Thailand (ACT)
- The State Enterprise Policy Office (SEPO)

### องค์กร / หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

#### การดำเนินงานโดย

- UNDP และ  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ  
(สำนักงาน ก.พ.ร.)

#### ร่วมกับ

- สำนักมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (สมจ.)  
กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง
- องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.)

## "Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations"

### Extent of Integrity Risks in Thailand?

1. The perception index of Transparency International (TI) for Thailand:
  - 2013 the 102 position among 177 countries
  - 2014 the position had improved to 85
2. A survey from 2010 indicates that the presence of irregularities in public procurement is high and actually has deteriorated over time;
3. Other international governance and risk indicators for Thailand show a similar gloomy picture;

### ขอบเขตและแนวโน้มความเสี่ยง ด้านธรรมาภิบาลในประเทศไทย

1. ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน โดย Transparency International
  - ในปี ค.ศ. 2013 อันดับที่ 102 จากทั้งหมด 177 ประเทศ
  - ในปี ค.ศ.2014 มีการปรับปรุงขึ้นจน อยู่ในอันดับที่ 85
2. จากการสำรวจเมื่อปี ค.ศ. 2010 ผลการสำรวจแสดงให้เห็นถึงความไม่ถูกต้องในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งอยู่ในอันดับที่สูง และมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง
3. จากการประเมินโดยองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ ก็จะได้แสดงภาพที่คล้ายคลึงกัน

## “Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations”

### Integrity Risk Areas

- ❑ **Bribery, kickbacks, nepotism, cronyism and clientelism;**
- ❑ **Fraud and theft of resources,**
- ❑ **Bid collusion and bid rigging;**
- ❑ **Abuse and manipulation of information;**
- ❑ **Conflict of interest;**
- ❑ **Political interference;**
- ❑ **Misuse of discretionary power;**

### ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล

- ❑ การให้สินบน การจ่ายเงินใต้โต๊ะ  
การเล่นพรรคเล่นพวก การช่วยเหลือพวกพ้อง
- ❑ การทุจริตและการลักลอบใช้ทรัพยากร
- ❑ การสมรู้ร่วมคิด และการฮั้วประมูล
- ❑ การละเมิด และการใช้ประโยชน์ข้อมูลและ  
สารสนเทศในทางมิชอบ
- ❑ ผลประโยชน์ทับซ้อน
- ❑ การแทรกแซงทางการเมือง
- ❑ การใช้อำนาจการตัดสินใจที่ไม่ถูกต้อง

## “Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations”

### The Importance of Public Procurement

- ❑ Represent 10-20% of GDP;
- ❑ Represent often 30 % of the national budgets;
- ❑ A strategic tool to realise a broad spectrum of national priorities and goals, such as
  - Economic goals (savings, infrastructure etc)
  - Environmental goals (green procurement)
  - Social goals (education, social welfare etc)
- ❑ An important factor in international trade and market access (GPA);

**However, an area highly exposed to integrity risks!**

### ความสำคัญของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

- ❑ มีสัดส่วนประมาณ 10 - 20% ของ GDP (ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ)
- ❑ มีสัดส่วนประมาณ 30% ของงบประมาณประเทศ
- ❑ เป็นเครื่องมือทางกลยุทธ์ที่สำคัญในการบรรลุวัตถุประสงค์และแก้ปัญหาคritical ของประเทศ
  - เป้าหมายทางเศรษฐกิจ เช่น การออมโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น
  - เป้าหมายทางสิ่งแวดล้อม เช่น Green Procurement
  - เป้าหมายทางสังคม เช่น การศึกษา และสวัสดิการทางสังคม เป็นต้น
- ❑ เป็นองค์ประกอบสำคัญในการค้าระหว่างประเทศและการเข้าสู่ตลาด – Agreement on Government Procurement (GPA)

**แต่กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเป็นงานที่จะต้องเผชิญกับความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลตลอดเวลา**

## "Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations"

### Methodology

#### 1. The Four Pillar Approach- OECD and World Bank Assessment Methodology

##### Analysis of

- Legal and Regulatory Framework
- Institutional Framework and Capacity
- Operational Capacity and Market Functionality
- Control Structure and Integrity Mechanisms

#### 2. Interviews of key stakeholders

#### 3. Survey among purchasers and private sector

#### 4. Meetings

### วิธีการศึกษา

#### 1. การประยุกต์กรอบ "Four Pillar" ที่อ้างอิงจาก ธนาคารโลกและองค์การเพื่อความร่วมมือทาง เศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)

##### วิเคราะห์ในมุมมองดังต่อไปนี้

- กรอบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ
- กรอบโครงสร้างขององค์กรและศักยภาพขององค์กร
- ศักยภาพในการดำเนินงานและกลไกตลาด
- โครงสร้างในการควบคุมและกลไกการสร้าง  
ความซื่อตรงและความโปร่งใส

#### 2. การสัมภาษณ์กับผู้เกี่ยวข้องหลัก

#### 3. การสำรวจทัศนคติกับผู้เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงาน ภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชนและนักวิชาการ และองค์กรอิสระ

#### 4. การประชุม



## “Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations”

### Definitions

#### Corruption

- “the abuse of power for private gain”.

#### Integrity

- The use of funds, resources, assets, and authority, according to the intended official purposes, to be used in line with public best interest.

#### Conflict of Interest

- Involves a conflict between the public duty and private interests of a public official, in which the public official has private-capacity interests which could improperly influence the performance of their official duties and responsibilities.

### คำจำกัดความหลัก

#### คอร์รัปชัน

- การใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและพรรคพวกการสัมภาษณ์กับผู้เกี่ยวข้องหลัก

#### ธรรมาภิบาล

- การใช้งบประมาณ ทรัพยากร ทรัพย์สิน และอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะที่สูงสุด

#### ผลประโยชน์ทับซ้อน

- ความขัดแย้งระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายและผลประโยชน์ส่วนตัวของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ซึ่งสามารถส่งผลต่อความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเที่ยงธรรมและถูกต้อง

## "Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations"

### Public Procurement Principles

#### Overriding goal:

#### "Value for money" with integrity

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

"Value for money" or efficiency requires clean procurement in accordance with the Principles!

### หลักการการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

#### เป้าหมายสำคัญ:

#### "ความคุ้มค่าของงบประมาณด้วยธรรมาภิบาล"

โดยมีลักษณะสำคัญและวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- การแข่งขันที่ยุติธรรมและเปิดกว้าง
- การไม่เลือกปฏิบัติ
- ความโปร่งใสตรวจสอบได้
- ความรับผิดชอบ (ในขนาดต่อการตัดสินใจ)
- ความเสมอภาค
- การรักษาสัดส่วนเพื่อป้องกันการผูกขาด

ความคุ้มค่าและประสิทธิภาพในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐต้องเป็นไปตามหลักการ และลักษณะสำคัญ / วัตถุประสงค์ดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

“Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations”

**The Policy Choice Dilemma**

**ปัญหาและประเด็นอุปสรรคในเชิงนโยบาย**

**Performance vs Conformance**

Or

**Outcome optimisation vs Risk minimization**

Or

**More Discretion vs Need of Further Control**

Or

**Professionalism vs Procedural Compliance**

Or

**Doing the right things vs doing things right**

**ผลการดำเนินงาน VS การปฏิบัติตามระเบียบ**

หรือ

**ผลลัพธ์ที่สูงสุด VS ความเสี่ยงน้อยที่สุด**

หรือ

**การเปิดโอกาสให้ตัดสินใจมากขึ้น VS การควบคุมมากขึ้น**

หรือ

**ความเป็นมืออาชีพ VS การดำเนินงานให้สอดคล้องกับระเบียบวิธีปฏิบัติ**

หรือ

**การทำสิ่งที่ถูกต้อง VS การทำให้ถูกต้อง**

## “Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations”

### The Policy Choice Dilemma

**How to strike the right  
balance between conflicting  
policy goals?**

**and**

**How to avoid the double  
failure:**

**Less “value for money” while  
continuous Serious Integrity  
Problems in Public  
Procurement?**

### ปัญหาและประเด็นอุปสรรคในเชิงนโยบาย

**วิธีการและแนวทางการสร้างความสมดุลระหว่าง  
เป้าหมายเชิงนโยบายที่ขัดแย้งกัน**

**และ**

**การหลีกเลี่ยงความล้มเหลวที่สอง**

**ความคุ้มค่าของงบประมาณ  
ในขณะที่ยังเกิดปัญหาความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล  
ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอย่างต่อเนื่อง**

## “Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations”

### Key Issues

#### I. Policy and Regulatory Framework

No public procurement law but a legal system based on government regulations, plus SOE own regulations.

#### Risks

- Fragmentation instead of coherence
- Weak enforceability and coverage
- Lack of legal certainty for the bidders
- Insufficient protection for procurement staff
- Open for exemptions and discretion
- Overly detailed and prescriptive
- Not reflecting international legislative models (GPA and UNCITRAL)

### ประเด็นสำคัญ

#### 1. กรอบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ

การขาดกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แต่มีระบบที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ขึ้นอยู่กับระเบียบภาครัฐ และระเบียบของรัฐวิสาหกิจในแต่ละที่

#### ความเสี่ยง

- การกระจายกระจายแทนการเชื่อมโยงที่สมบูรณ์
- การบังคับใช้ที่อ่อนแอและขาดการครอบคลุม
- การขาดความชัดเจนทางกฎหมายของผู้เข้าร่วมประมูล
- การคุ้มครองเจ้าหน้าที่พัสดุยังไม่เพียงพอ
- การเปิดโอกาสให้มีข้อยกเว้นในเชิงปฏิบัติและการดำเนินงาน
- มีการระบายละเอียดในขั้นตอนการดำเนินงานมาก
- ไม่ได้สะท้อนถึงรูปแบบกฎหมายต่างประเทศ (GPA และ UNCITRAL)

## “Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations”

### Key Issues

#### II. Institutional Structure and Capacity

- Main central functions in place within CGD;
- Unclear policy making and co-ordination functions at the centre;
- The role and mandate of NACC in PP unclear from a policy perspective- (reference price system Art 103/7);
- Insufficient resources and capacity of CGD to support implementation and capacity building;
- Question marks regarding monitoring capacity;
- Role and need of two Procurement Committees;
- Lack of consultation mechanism with key stakeholders;

### ประเด็นสำคัญ

#### 2. กรอบโครงสร้างขององค์กรและศักยภาพขององค์กร

- หน้าที่การดำเนินงานหลักอยู่ภายใต้กรมบัญชีกลาง
- ความไม่ชัดเจนในการกำหนดนโยบายและหน่วยงานประสานงาน ในส่วนกลาง
- บทบาทและอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะนโยบายด้านระบบราคากลาง (อ้างอิงจาก Article 103/7)
- ททรัพยากรและขีดความสามารถของกรมบัญชีกลางยังไม่เพียงพอในการสนับสนุนการดำเนินงานและการสร้างขีดความสามารถให้แก่หน่วยงานปฏิบัติ
- ประเด็นข้อสงสัยในความสามารถที่จะติดตามการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
- บทบาทและความจำเป็นของการมีคณะกรรมการฯ ทั้ง 2 ชุด
- การขาดกลไกการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ

## “Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations”

### Key Issues

#### III. Operational Capacity and Market Functionality

- The mandatory use of e-auctions for goods and works contracts;
- The application of the reference price system;
- Market attractiveness. Low participation rates in certain segments of the public sector market;
- No competition law and competition authority;
- Unsatisfactory support and recognition of the procurement profession;
- Approval procedures clearly set but frequently circumvented;
- Lowest price focus while high risks sacrificing quality and “value for money” and efficiency;

### ประเด็นสำคัญ

#### 3. ศักยภาพในการดำเนินงานและกลไกตลาด

- การบังคับใช้ระบบการประมูลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) สำหรับการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง
- การนำระบบราคากลางหรือราคาอ้างอิงมาประยุกต์ใช้
- ความน่าสนใจของตลาด - อัตราการมีส่วนร่วมต่ำในบางส่วนของตลาดภาครัฐ
- ไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขัน (หรือการผูกขาดการแข่งขัน) และหน่วยงานที่ต้องมากำกับดูแลด้านการแข่งขัน
- การขาดการสนับสนุนและการยอมรับในอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อ จัดจ้าง
- ขั้นตอนการอนุมัติมีระบุไว้อย่างชัดเจน แต่มีการละเว้นการปฏิบัติบ่อยครั้ง
- การมุ่งเน้นที่ราคาต่ำสุดในขณะที่มีความเสี่ยงในการเสียสละด้านคุณภาพและความคุ้มค่าของงบประมาณ

## “Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations”

### Key Issues

### III. Operational Capacity and Market Functionality

#### Risks:

- The mandatory e-auction system combined with reference prices risks generating poor outcomes and non-quality public service deliveries;
- As well no clear prevention of bid collusion and other irregularities. May rather offer opportunities for the opposite;
- Non- attractive market for suppliers (quality and integrity- driven firms);
- Difficult to recruit and provide careers for procurement staff;

### ประเด็นสำคัญ

### 3. ศักยภาพในการดำเนินงานและกลไกตลาด

#### ความเสี่ยง

- การบังคับใช้ระบบ e-Auction ร่วมกับระบบราคา กลางจะมีความเสี่ยงต่อคุณภาพของการจัดซื้อจัดจ้างและคุณภาพการให้บริการสาธารณะในที่สุด
- การขาดแนวทางที่ชัดเจนในการป้องกันการฮั้วหรือการสมยอมในการเสนอราคา
- ความไม่น่าสนใจของตลาด ส่งผลต่อการเข้าร่วมขององค์กรที่มีคุณภาพและมีการบริหารที่โปร่งใส
- ความยากในการดึงดูดและรับสมัครเจ้าหน้าที่พัสดุ เนื่องจากเส้นทางอาชีพที่ไม่ชัดเจน



“Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations”

Key Issues

IV. Control and Integrity Mitigation Mechanisms

External audit

- Focus on compliance rather than performance audit;
- High number of procedural incompliances identified;

Complaint mechanism

- Complaint mechanism available but comparably few complaints handled by the Complaints Review Committee;

Anti –corruption strategies and structures

- High priority and key integrity risks preventive policies and structures in place, but insufficient enforcement;
- Rules on conflict of interests;
- Whistle-blower function in place but protection seems insufficient;
- Some good private sector integrity initiatives;

ประเด็นสำคัญ

4. โครงสร้างในการควบคุมและกลไกการสร้าง ความซื่อตรงและความโปร่งใส

การตรวจสอบภายนอก

- เน้นที่การปฏิบัติตามและสอดคล้องกับระเบียบแต่ไม่ได้เน้นที่ผลลัพธ์ หรือผลการดำเนินงาน
- ผลการตรวจสอบจะพบการไม่ปฏิบัติตามระเบียบจำนวนมาก

กลไกการร้องเรียน

- กลไกรับข้อร้องเรียนมีการจัดทำขึ้นแต่จำนวนข้อร้องเรียน (เมื่อเทียบกับสัญญาที่ดำเนินการ) มีจำนวนน้อยที่พิจารณาโดยคณะกรรมการ กวพ. และ กวพ.อ.

ยุทธศาสตร์และกลไกการต่อต้านคอร์รัปชัน

- มีการให้ความสำคัญกับการป้องกันความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลสูงทั้งในเชิงนโยบาย และโครงสร้าง แต่ยังขาดการบังคับใช้
- กฎระเบียบเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน
- มีกลไกการป้องกันผู้ให้ข้อมูล (Whistle – blower) แต่การปกป้องยังไม่เพียงพอ
- มีการริเริ่มเพื่อส่งเสริมด้านธรรมาภิบาลจากภาคเอกชนหลายอย่างที่ดี

## “Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations”

### Key Issues

#### IV. Control and Integrity Mitigation Mechanisms

##### Anti- Corruption Commissions

- Both NACC and PACC are well resourced to investigate but lack enforcement power;
- 60-70% of all cases (10000/year) are procurement-related but only 5% leads to action (mainly disciplinary) and few legal actions;
- NACC responsibilities and mandate in relation to the reference price system need attention from a policy co-ordination angle- great impact but no responsibility for the efficiency of the PP system;

### ประเด็นสำคัญ

#### 4. โครงสร้างในการควบคุมและกลไกการสร้าง ความซื่อตรงและความโปร่งใส

##### คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

- ทั้ง สำนักงาน ป.ป.ช. และ สำนักงาน ป.ป.ท. (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ) มีการสนับสนุนด้านทรัพยากรในการสอบสวน แต่ยังคงขาดอำนาจในการบังคับใช้
- 60 -70% ของคดีการสอบสวนทั้งหมด (ประมาณ 10,000 คดี/ปี) เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง แต่มีแค่ 5% ที่นำไปสู่การลงโทษทางวินัยและมีเพียงไม่กี่คดีที่มีข้อฟ้องร้องตามกฎหมาย
- ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบต่อการใช้ระบบราคากลาง แต่ไม่ได้รับผิดชอบถึงประสิทธิภาพในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

## "Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations"

### Strengths in Thai PP System

- Long history of competitive public procurement;
- The basic elements of sound and effective procurement principles and procedures follow international good practice;
- The central institutional set up (CGD) is well placed and experienced;
- The market is well diversified and competitive;
- The new e-procurement system to be launched represents a very positive development;
- The preventative infrastructure in terms of audit and control is strong and well resourced;

### จุดแข็งของระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ในประเทศไทย

- มีประวัติยาวนานในการแข่งขันของตลาดภาครัฐ
- องค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญ รวมถึงวิธีการปฏิบัติที่สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติของสากล
- หน่วยงานกลาง (กรมบัญชีกลาง) มีการออกแบบโครงสร้างของภาครัฐไว้เป็นอย่างดีและมีประสิทธิภาพ
- ตลาดที่มาจากบริษัทในภาคเอกชนมีความหลากหลายและมีการแข่งขันสูง
- ระบบ e-Procurement ใหม่ที่กำลังจะมีการนำไปใช้แสดงให้เห็นถึงการพัฒนากการในเชิงบวก
- โครงสร้างพื้นฐานเชิงป้องกัน เช่น การตรวจสอบและควบคุม มีการจัดสรรทรัพยากรเป็นอย่างดีและมีความเข้มแข็ง

## "Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations"

### STAKEHOLDERS' VIEWS

#### Public Authorities

- A majority is in favour of adopting a public procurement law to replace current regulations;
- Diverse opinions on the usefulness of e-auctions;
- Lengthy e-auction procedures;
- Neutral or positive opinions of reference prices;
- CGD lacks sufficient staff capacity and implementation support capacity;
- Most complicated task is to prepare ToR;
- Conflict of interest constitutes a problem to handle;
- More procurement training is desired;
- **Low awareness of bid collusion patterns or practices;**
- Fairly high satisfaction with the complaint review mechanism

### มุมมองจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

#### ภาครัฐ

- ส่วนใหญ่เห็นด้วยในการจัดทำกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (มากกว่าการอ้างอิงระเบียบ)
- มีความคิดเห็นที่หลากหลายในประโยชน์ของระบบ e-Auction
- ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติในระบบ e-Auction ที่ยาวนาน
- ความคิดเห็นที่เป็นกลาง จนถึงแง่บวกในการใช้ราคากลาง
- กรมบัญชีกลางยังขาดจำนวนบุคลากร และบุคลากรที่มีความสามารถในการผลักดันการจัดซื้อจัดจ้าง และการสนับสนุนอื่น ๆ
- ขั้นตอนที่ยุงยากคือ การจัดทำ TOR
- ผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นปัญหาสำคัญในการจัดการ
- ควรมีการจัดการฝึกอบรมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพิ่มเติม
- มีระบบการรับทราบถึงวิธีปฏิบัติและแนวทางการสมยอมกันในการเสนอราคา (ฮั้ว) ที่ต่ำ
- มีระดับความพึงพอใจค่อนข้างสูงในกลไกการตรวจสอบข้อร้องเรียน

## “Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations”

### STAKEHOLDERS' VIEWS

#### Public Authorities

##### Integrity risks:

- Political and external interference,
- Lack of proper planning and needs analysis;
- Lack of proper competition;
- Conflict of interest;
- Lack of accountability in the choice of sub-contractors;
- Abuse of contract obligations;

### มุมมองจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

#### ภาครัฐ (ต่อ)

##### ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล

- การแทรกแซงทางการเมืองและจากภายนอก
- การขาดการวางแผนและการวิเคราะห์ความต้องการ
- การขาดการแข่งขันที่เหมาะสม
- ผลประโยชน์ทับซ้อน
- การขาดความรับผิดชอบในการที่มีการเลือกผู้รับจ้างช่วงต่อ
- การทำผิดของภาระข้อผูกพันตามสัญญา

## “Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations”

### STAKEHOLDERS' VIEWS

#### Private Sector

- A large group is sceptical to the current regulatory framework;
- A majority disagree or is neutral to usefulness of e-auctions and its ability to prevent price collusion;
- A similar sceptical view applies to reference prices;
- Dissatisfaction with the complaints review mechanism;

### มุมมองจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

#### ภาคเอกชน

- มีหลายกลุ่มที่ตั้งข้อสงสัยในกรอบระเบียบปฏิบัติที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน
- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่รู้สึกเป็นกลางจนถึงไม่เห็นด้วยกับประโยชน์ของระบบ e-Auction และความสามารถของระบบในการป้องกันการสมยอมกันในการเสนอราคา (ฮั้ว)
- มุมมองที่เป็นข้อสงสัยยังปรากฏในการใช้ระบบราคากลาง
- ความไม่พอใจในกลไกการตรวจสอบข้อร้องเรียน

## "Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations"

### Integrity Risk Areas A vulnerability Analysis

### ประเด็นความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล การวิเคราะห์ช่องโหว่ (Vulnerability Analysis)

#### Risk Mapping

- Regulatory framework;
- E-auction system and reference prices;
- Institutional co-ordination and capacity;
- Operational capacity and professionalization;
- Market functionality risks;
- Risks in the procurement process;
- Control and monitoring;

#### การทำแผนที่ความเสี่ยง (Risk Mapping)

- กรอบระเบียบปฏิบัติ
- ระบบ e-Auction และราคากลาง
- การประสานงานข้ามหน่วยงานและขีดความสามารถ
- ความสามารถในการปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐและการสร้างบุคลากรมืออาชีพด้านวัสดุ
- กลไกการดำเนินงานของตลาด
- ความเสี่ยงในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง
- การควบคุมและติดตาม

## “Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations”

### Development of Risk Indicators

- Integrity risks are present at every step of the procurement process;
- Pre- tendering- Tendering- Post- tendering phases;
- **Red flag** indicators may give reason for further investigations;
- Need to be relevant, identifiable and measurable
- More red flags increase probability of corruption;
- Poor contract performance could be a sign of corruption;

### การพัฒนาระดับนี้ชี้วัดความเสี่ยง

- ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลปรากฏอยู่ในทุกขั้นตอนการดำเนินงานในการจัดซื้อจัดจ้าง
- ช่วงก่อนการเสนอราคา ช่วงระหว่างการเสนอราคา ช่วงการบริหารสัญญา
- ตัวชี้วัดที่บ่งบอกถึงสัญญาณอันตราย (Red Flag) อาจจะทำให้เกิดการสืบสวนต่อไป
- ต้องมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ระบุปัญหาได้ และวัดผลได้
- การบ่งบอกถึงสัญญาณอันตรายที่สูงขึ้นจะเพิ่มความน่าจะเป็นของการคอร์รัปชัน
- ผลการดำเนินงานตามสัญญาที่ไม่ดีอาจจะเป็นสัญญาณของปัญหาคอร์รัปชัน



## “Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations”

### Integrity Risk Mitigation Measures

- Corruption and fraud in public procurement acts as **a mirror** of the overall situation in a country;
- A need of a **joint mobilisation** for a zero-tolerance stance against corruption;
- **Firm commitment** to reform the political, administrative and business cultures and practices;
- Integrity risks cannot be mitigated unless “good practice” policy and institutional frameworks are in place- the dual objective;
- The proposal of **20- points action plan** to mitigate integrity risks in the area of public procurement (see report);

### มาตรการในการลดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล

- การคอร์รัปชันและการประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นกระจกสำคัญที่สะท้อนถึงสถานะของประเทศ
- ความจำเป็นที่ต้องมีการระดมกำลังร่วมกันในการต่อต้านและไม่ยอมรับการคอร์รัปชันในทุกกรณี
- ความมุ่งมั่นอย่างหนักแน่นในการปฏิรูปการเมือง การบริหาร และวัฒนธรรมการดำเนินงานในธุรกิจ
- ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลจะลดลงไม่ได้ ถ้าแนวทางปฏิบัติที่ดีทั้งในเชิงนโยบายและการดำเนินงานขององค์กรยังไม่เกิดขึ้น – **ต้องมี ทั้ง 2 ส่วนควบคู่กัน**
- **การจัดทำข้อเสนอ 20 ข้อที่เป็นแผนปฏิบัติเพื่อช่วยลดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล (ปรากฏในรายงาน)**

## “Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations”

### Priority Framework for Mitigating Integrity Risks in Public Procurement

### กรอบความสำคัญในการลดระดับความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

#### General policy recommendations

- ✓ Develop the policy framework in public procurement based on a revised set of priorities and policy goals;
- ✓ Develop and adopt a coherent, sound and modern public procurement law compatible with GPA and international good practice;
- ✓ Develop the central institutional capacity by clarifying the responsibilities, functions and status of the OPM of the CGD under a new public procurement law.

#### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- ✓ พัฒนารอบนโยบายในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยขึ้นอยู่กับลำดับความสำคัญและเป้าประสงค์เชิงนโยบาย
- ✓ พัฒนา และนำกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่มีความทันสมัย และเชื่อมโยงกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับแนวทาง Government Procurement Agreement (GPA) และแนวทางการปฏิบัติที่ดีในสากล
- ✓ พัฒนาขีดความสามารถในการทำงานของหน่วยงานกลาง โดยทำความเข้าใจในขอบเขตความรับผิดชอบ สถานะ และหน้าที่ของสำนักมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กรมบัญชีกลาง ภายใต้กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่กล่าวมา

## "Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations"

### Priority Framework for Mitigating Integrity Risks in Public Procurement

- ✓ Reconsider the **mandatory use of e-auctions**;
- ✓ Re-design the **reference price system**;
- ✓ Stronger focus on **quality** in the tender evaluation;
- ✓ Continue the development of the **e-procurement system**;
- ✓ Introduction of **centralised purchasing arrangements and framework agreements**;

### กรอบความสำคัญในการลดระดับความเสี่ยง ด้านธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (ต่อ)

- ✓ พิจารณาทบทวนความเหมาะสมในการบังคับใช้วิธี **e-Auctions** กับงานจัดซื้อจัดจ้างทุกประเภท
- ✓ ออกแบบการประยุกต์ใช้ระบบราคากลางใหม่
- ✓ ให้ความสำคัญกับคุณภาพในการประเมินผลการประกวดราคา
- ✓ พัฒนาระบบ **e-Procurement** อย่างต่อเนื่อง
- ✓ พิจารณานำระบบการรวมซื้อรวมจ้างและกรอบข้อตกลง (Framework Agreements) มาใช้เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

## "Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations"

### Priority Framework for Mitigating Integrity Risks in Public Procurement

- ✓ Ensure effective **co-ordination and co-operation** between the key institutional actors;
- ✓ Reconsider current duplication of the **Procurement Committees**;
- ✓ Consider to establish a special **Procurement Consultation Forum** where the main stakeholders of the procurement community can be represented for exchange of information and dialogue;
- ✓ Support the **professionalization** of the procurement function, management and staff including;

### กรอบความสำคัญในการลดระดับความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (ต่อ)

- ✓ เสริมสร้างแนวทางการดำเนินงานและประสานงานร่วมกันในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
- ✓ พิจารณาความเหมาะสมของการมีคณะกรรมการ 2 คณะ คือ คณะกรรมการว่าด้วยงานพัสดุ (กวพ.) และคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (กวพ.อ.)
- ✓ พิจารณาให้มีการประชุมหารือ และแลกเปลี่ยนข้อมูล ข้อคิดเห็นร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
- ✓ สนับสนุนการสร้างมืออาชีพ (และแนวทางการเจริญเติบโตในวิชาชีพ) สำหรับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการจัดซื้อจัดจ้าง

## "Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations"

### Priority Framework for Mitigating Integrity Risks in Public Procurement

- ✓ Develop a **national training and career development strategy** for procurement officials;
- ✓ Develop **quality assurance systems** for certification of contracting entities and private firms which have an interest in public contracts;
- ✓ Establish a specialised **Complaints Review and Remedies Mechanism**;
- ✓ Develop a **performance measurement and indicator system** based on the OECD Methodology (need of an efficient data collection system);

### กรอบความสำคัญในการลดระดับความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (ต่อ)

- ✓ พัฒนายุทธศาสตร์ในระดับประเทศเพื่อพัฒนาอาชีพและทักษะที่เกี่ยวข้องให้กับบุคลากรผู้รับผิดชอบการจัดซื้อจัดจ้าง
- ✓ พัฒนาระบบประกันคุณภาพ (quality assurance systems) ของหน่วยจัดซื้อและหน่วยงานเอกชนที่สนใจเข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ
- ✓ พัฒนากลไกการพิจารณาข้อร้องเรียนและการเยียวยา
- ✓ ควรพัฒนาระบบการประเมินผลและการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน โดยอ้างอิงจากเกณฑ์ที่เป็นสากล เช่น เกณฑ์ขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ซึ่งต้องอาศัยระบบการเก็บข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ

## "Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations"

### Priority Framework for Mitigating Integrity Risks in Public Procurement

#### Integrity Risks Mitigation Recommendations

- ✓ Complete and adopt a **Guideline/Checklist on how to mitigate integrity risks** in the public procurement process
- ✓ Develop a special training system and material on **Mitigating Integrity Risks** in Public Procurement
- ✓ The issuance of a **blacklists or exclusion lists** are based on well-defined justifications and managed by the competent authority (CGD);
- ✓ Strengthen the rules on **conflict of interest and code of conduct** both in public and private sectors;

กรอบความสำคัญในการลดระดับความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (ต่อ)

#### ข้อเสนอแนะเพื่อลดความเสี่ยงฯ

- ✓ จัดทำแนวทาง / รายการตรวจสอบให้สมบูรณ์ และนำมาใช้เพื่อการลดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ
- ✓ พัฒนาระบบการฝึกอบรมพิเศษ พร้อมเนื้อหาในการลดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
- ✓ การจัดทำบัญชีดำหรือรายชื่อบริษัทที่คัดออกบนกติกาและเกณฑ์ที่เหมาะสม โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมบัญชีกลาง
- ✓ ให้มีการปรับปรุงระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) และจรรยาบรรณ (Code of Conduct) รวมถึงการสร้างกลไกให้สามารถนำไปบังคับใช้ได้ และปฏิบัติได้จริง ทั้งกับภาครัฐและภาคเอกชน

## "Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations"

### Priority Framework for Mitigating Integrity Risks in Public Procurement

- ✓ Implement more widely **Integrity Pacts** formed between the private sector and the contracting authorities;
- ✓ **Improve the reporting and statistical system;**
- ✓ Initiate **research on the extent and costs** of corruption and fraud;
- ✓ Prepare special **Guidelines on Integrity** in Public Procurement;

### กรอบความสำคัญในการลดระดับความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (ต่อ)

- ✓ ผลักดันให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) ระหว่างหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและเอกชน ให้มากขึ้น
- ✓ ปรับปรุงระบบการรายงานและข้อมูลเชิงสถิติ
- ✓ จัดทำงานวิจัย (เพื่อเผยแพร่อย่างต่อเนื่อง) ขอบเขต ขนาด และต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับคอร์รัปชันและการทุจริต
- ✓ พัฒนาแนวปฏิบัติเรื่องธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

## "Mitigating Risks to Integrity in Public Procurement Thailand: Findings and Recommendations"

### Priority Framework for Mitigating Integrity Risks in Public Procurement

- ✓ Form a special **Integrity Forum on Public Procurement** with the key stakeholders
- ✓ Implement an **awareness-campaign on integrity** in public procurement
- ✓ Develop a **risk indicator system with red-flags**;
- ✓ Consider to introduce (peer reviews) **ex-ante control mechanism** in large tenders and tenders of important national interest.

### กรอบความสำคัญในการลดระดับความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (ต่อ)

- ✓ จัดให้มีการประชุมเสวนาเรื่องธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก
- ✓ ดำเนินการรณรงค์สร้างความตระหนักในเรื่องธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
- ✓ พัฒนาระบบตัวชี้วัดความเสี่ยงที่สะท้อนถึงลักษณะที่ต้องระมัดระวังเป็นพิเศษ (Red Flags)
- ✓ พิจารณาในการนำระบบการทบทวนที่มีกลไกการควบคุมจากผลงานในอดีตมาประยุกต์ใช้กับงานประมูลขนาดใหญ่หรือลักษณะงานที่มีผลต่อประเทศ