

ตม. 1/136

๒๒ ก.พ. ๔๘

16.30



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	
รับที่ 1190	กท
วันที่ 16 ก.พ. 2548	16.42

ที่ สศ ๐๐๐๑/๒๕๔๘

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๑๒๘ อาคารพญาไทพลาซ่า ถนนพญาไท กทม. ๑๐๔๐๐

๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน ๒ เรื่อง

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ เกี่ยวกับ “แนวทางการพัฒนามาตรฐานสภาเพื่อประโยชน์ในเชิงพาณิชย์และการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ” จำนวน ๑ ชุด พร้อมสำเนา ๑๐๐ ชุด
๒. ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ เกี่ยวกับ “การศึกษาปัญหาการเสนอราคาแบบแยกของข้อเสนอในการสั่งซื้อสิ่งจ้างกับภาครัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และเอกสารรายงานผลการศึกษาปัญหาการเสนอราคาแบบแยกของข้อเสนอในการสั่งซื้อสิ่งจ้างกับภาครัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม” จำนวน ๑ ชุด พร้อมสำเนา ๑๐๐ ชุด

๒. 3 (๕๐)

ด้วย พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ในปัญหาที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่บัญญัติไว้ในหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ในการนี้ สภาที่ปรึกษาฯ ได้มีมติให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี โดยมีรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดดำเนินการต่อไปด้วย จะเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(นางสาวพรรณราย ชันธิกิจ)

เลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร. ๐-๒๖๑๒-๙๒๒๒ ต่อ ๒๑๘, ๒๒๒

โทรสาร ๐-๒๒๑๖-๕๒๒๒

ความเห็นและข้อเสนอแนะ

เกี่ยวกับ

การศึกษาศักยภาพการเสนอราคาแบบแยกซอง
ข้อเสนอในการสั่งซื้อสิ่งจ้างกับภาครัฐ
ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ

“การศึกษาปัญหาการเสนอราคาแบบแยกของข้อเสนอในการสั่งซื้อสิ่งจ้างกับภาครัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม”

๑. ความเป็นมา

เนื่องจากได้ปรากฏข่าวในสื่อมวลชน อยู่ตลอดเวลาถึงความไม่โปร่งใสในกระบวนการสั่งซื้อสิ่งจ้างในส่วนที่ดำเนินการโดยภาครัฐซึ่งใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นจำนวนมากทำให้เกิดการร้องเรียนอยู่บ่อยครั้ง จนเครือข่าย ๓๐ องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรภาคีความร่วมมือต่อต้านคอร์รัปชัน มีความเห็นว่าการสั่งซื้อสิ่งจ้างของภาครัฐที่ใช้ระบบยื่นซองเสนอราคาแบบแยกของข้อเสนอ น่าจะมีปัญหาในกระบวนการใดกระบวนการหนึ่ง จึงได้มีหนังสือถึงประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ขอให้ศึกษาปัญหาดังกล่าวโดยระดมความคิดเห็นจากส่วนราชการองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสั่งซื้อสิ่งจ้างทั้งภาครัฐและเอกชนและจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีพิจารณากำหนดนโยบายที่เหมาะสมต่อไป อนึ่ง สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงได้มีคำสั่งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ ๔๐/๒๕๔๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานยกร่างความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ “ การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐที่ใช้ระบบ TOR แบบ ๒ ของ ” โดยให้มีหน้าที่ดำเนินการประสานงานเพื่อการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากวงการศึกษาที่ใช้ระบบ TOR แบบ ๒ ของ ในการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐ แล้วยกร่างความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ “การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐที่ใช้ระบบ TOR แบบ ๒ ของ” เสนอต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป คณะทำงานจึงได้ทำการศึกษาปัญหาการยื่นซองเสนอราคาแบบแยกของข้อเสนอโดยวิธีการระดมความคิดเห็นจากองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและจัดทำข้อเสนอแนะให้กับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต่อไป

๒. การดำเนินการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้แต่งตั้งคณะทำงานยกร่างความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ “การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐที่ใช้ระบบ TOR แบบ ๒ ของ” โดยมีมอบหมายให้ดำเนินดังนี้

๑. ดำเนินการประสานงานเพื่อการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากวงการศึกษาที่ใช้ระบบ TOR แบบ ๒ ของในการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐ

๒. ยกร่างความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ “การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐที่ใช้ระบบ TOR แบบ ๒ ของ” เสนอต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๓. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมอบหมาย

อนึ่ง คณะทำงานฯ ได้ดำเนินการประสานรับฟังความเห็นจากบุคคลที่อยู่ในวงวิชาชีพต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งต้องอาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุมาดำเนินการเพื่อระดมความเห็นเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับการจัดซื้อจัดจ้างและให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นกับระบบการจัดซื้อจัดจ้างคณะทำงานฯ จึงได้จัดทำรายงานสรุปและรวบรวมประเด็นต่าง ๆ จนเสร็จตามเอกสารรายงานการศึกษาปัญหาการเสนอราคาแบบแยกซองของข้อเสนอในการสั่งซื้อสิ่งจ้างกับภาครัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงได้จัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการเสนอราคาแบบแยกซองของข้อเสนอในการสั่งซื้อสิ่งจ้างกับภาครัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวบรวมร่างความเห็นและข้อเสนอเสนอต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เห็นชอบให้นำร่างความเห็นและข้อเสนอแนะ รวมทั้งรายงานผลการศึกษาดังกล่าว ส่งให้คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาในด้านนโยบายต่อไป รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

๓. ความเห็นและข้อเสนอแนะ

ความเห็นและข้อเสนอแนะนี้ได้แบ่งกลุ่มปัญหาออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ

๓.๑ ความเห็นที่ว่าตัวระเบียบพัสดุนั้นมีปัญหา

๓.๒ ความเห็นที่ว่ากระบวนการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่มีปัญหา

๓.๓ ความเห็นที่ว่าวัฒนธรรมของคนไทยมีปัญหา

จึงสามารถสรุปและจัดทำเป็นตารางความเห็นและข้อเสนอแนะดังนี้

ความเห็นของประเด็นปัญหาที่ค้นพบ	ข้อเสนอแนะ
ความเห็นที่เห็นว่าตัวระเบียบมีปัญหา ๑. มีความเห็นจากหลายฝ่ายที่สรุปว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในการสั่งซื้อสิ่งจ้างกับภาครัฐที่ใช้วิธีการประกวดราคาโดยให้ยื่นข้อเสนอแบบแยกซองข้อเสนอนั้น สิ่งที่เป็นระเบียบในการจัดซื้อหรือจัดจ้างมีความคลุมเครือไม่ชัดเจนทำให้มีปัญหาในการปฏิบัติมีความยุ่งยาก ซับซ้อนและอ่านแล้วไม่สามารถทำความเข้าใจได้ กลุ่มนี้ได้ให้ความเห็นว่า ผู้ร่างระเบียบน่าจะไม่มีองค์ความรู้ หรือประสบการณ์ ในการทำงานจริงเพียงพอ ซึ่งมีระเบียบที่ต้องวิเคราะห์ตีความได้หลายมุมมองไม่ชัดเจน อาทิเช่น ระเบียบพัสดุ ข้อ ๓๐-๓๕ , ข้อ ๔๖ วรรคสอง , ข้อ ๔๙ , ๕๐, ๕๑, ๕๔	ควรแก้ไขระเบียบพัสดุ ๑. ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ควรแก้ไขระเบียบให้มีความชัดเจนไม่คลุมเครือและเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายในการแก้ปัญหาดังกล่าวจึงต้องใช้ข้อมูลจริงจากผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์จริงและเกี่ยวข้องกับการใช้ระเบียบนี้ และผู้ร่างระเบียบ ว่าด้วยการพัสดุจะต้องเป็นผู้ที่มีองค์ความรู้ในทางทฤษฎีหรือรู้นามธรรมอย่างแท้จริงและแน่นอน และต้องรู้รูปธรรมหรือที่เรียกว่า ประสบการณ์ข้อเท็จจริง ดังนั้นจึงจะสามารถร่างระเบียบว่าด้วยการพัสดุได้เป็นอย่างดีและมีข้อบกพร่องน้อย อนึ่ง ก่อนที่จะดำเนินการร่างระเบียบว่าด้วยการพัสดุควรจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยใช้เวลาอย่างน้อย ๖ เดือน เรียกประชุมทุกฝ่ายซึ่งประกอบไปด้วย นักกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพัสดุ ข้าราชการที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบพัสดุ ผู้บริหารที่ใช้อำนาจตามระเบียบพัสดุ องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามระเบียบพัสดุ กลุ่มพ่อค้าหรือผู้รับจ้าง ผู้ขาย รวมทั้งประชาชนที่สนใจมาร่วมกันพิจารณาร่างระเบียบที่ทุกฝ่ายให้การยอมรับนำไปเป็นคู่มือในการปฏิบัติที่โปร่งใสและสามารถให้ความเป็นธรรม รวมทั้งเกิดประโยชน์ต่อประเทศมากที่สุด เมื่อได้ร่างระเบียบดังกล่าวแล้วควรจัดประชาปรีक्षाตัวร่าง เพื่อรับฟังความเห็นจากทุกฝ่ายและแก้ไขให้มีความรอบคอบและสมบูรณ์ก่อนประกาศใช้ต่อไป



ความเห็นของประเด็นปัญหาที่ค้นพบ	ข้อเสนอแนะ
๒. การแจ้งประกาศประกวดราคาให้ผู้ขาย หรือผู้รับจ้างทราบประกาศ เพื่อเข้ายื่นข้อเสนอการประกวดราคา มักมีการกำหนดช่วงเวลาไม่เหมาะสม(น้อยไป) ทำให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างเตรียมรายละเอียดไม่ทันหรือจัดทำเนื้อหาของงานที่ไม่ละเอียดเพียงพอ ทำให้เมื่อซื้อหรือจ้างงานแล้วไม่ได้งานหรือสิ่งของที่มีความสมบูรณ์เพียงพอ (รายละเอียดเหล่านี้อยู่ในระเบียบพัสดุข้อที่ ๔๔-๔๘ มีการกำหนดระยะเวลาไว้แต่ไม่ชัดเจนเพียงกำหนดกว้าง ๆ ว่าไม่น้อยกว่ากี่วันหรือระบุเพียงให้กำหนดวันเวลาและสถานที่ เท่านั้น)	๒. ก่อนจะซื้อหรือจ้างควรประกาศให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างทราบด้วยสื่อทุกชนิดรวมทั้งประกาศทางเว็บไซต์ด้วยถึงสิ่งที่ต้องซื้อหรืองานที่จะจ้าง แล้วเชิญผู้ขายหรือผู้รับจ้างมาให้เห็น พร้อมทั้งเสนอรายละเอียดให้พิจารณาดูก่อนว่าในการจัดทำรายละเอียดขอบเขตของสิ่งที่จะซื้อหรืองานที่จะจ้างที่เจ้าหน้าที่พัสดุเขียนหรือจัดทำก่อนการประกาศนั้นมีความละเอียดรอบครอบและถูกต้องเพียงพอหรือไม่ แล้วนำรายละเอียดจากความเห็นของทุกฝ่ายที่เห็นว่ามีเหมาะสมมาใส่ในขอบเขตรายละเอียดที่จะซื้อหรืองานที่จ้างให้สมบูรณ์ครบถ้วน ต่อจากนั้นจึงจัดทำรายงานขอซื้อหรือขอจ้างรวมทั้งการจัดทำประกาศประกวดราคาต่อไป และต้องกำหนดเวลาในประกาศประกวดราคาโดยให้เวลาผู้ขายหรือผู้รับจ้างเตรียมรายละเอียดนานพอสมควร และควรมีการประชุมชี้แจงทุกครั้งก่อนทำการประกวดราคาและเชิญผู้สนใจมารับฟังพร้อมให้ซักถาม ท้วงติงในประเด็นต่าง ๆ ได้ โดยไม่ให้ข้อมูลแก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้างรายใดรายหนึ่งได้รู้ล่วงหน้าก่อนผู้ขายหรือผู้รับจ้างรายอื่น เพื่อให้เกิดความได้เปรียบเสียกัน ก่อให้เกิดความไม่โปร่งใสหรือยุติธรรมขึ้น

๕
1

ความเห็นของประเด็นปัญหาที่ค้นพบ	ข้อเสนอแนะ
๓. เกณฑ์การตัดสินในการแข่งขันไม่ยุติธรรม เพื่อให้มีการทุจริตหรือเอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่ง เนื่องจากระเบียบไม่ได้กำหนดในเรื่อง เกณฑ์การตัดสินที่ชัดเจนเป็นดุลยพินิจของส่วน ราชการที่ทำการจัดซื้อหรือจัดจ้างเป็นผู้กำหนด หากมีผลประโยชน์แอบแฝงก็มักจะกำหนดให้ผู้ ขายหรือผู้รับจ้างบางรายได้เปรียบหรือได้รับ ประโยชน์(ระเบียบพัสดุข้อที่ ๕๔-๕๖) ๔. กระบวนการตรวจสอบไม่มี ประสิทธิภาพ เพราะคณะกรรมการต่าง ๆ ส่วนใหญ่เป็นผู้ได้ บังคับบัญชาของผู้บริหารที่มีอำนาจซื้อหรือจ้าง ในแต่ละครั้ง ทำให้ต้องทำตามคำสั่งเป็นปัญหา ที่คาบเกี่ยวระหว่างความไม่ชัดเจนของตัว ระเบียบเองและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่มี เจตนาแอบแฝงหรือไม่โปร่งใส(ระเบียบพัสดุ ข้อที่ ๓๔- ๓๖ , ๔๙-๕๓)	๓. ก่อนดำเนินการจัดซื้อหรือจัดจ้างต้องมีการ ประชุมทั้งฝ่ายผู้ซื้อหรือผู้จ้างกับฝ่ายผู้ขายหรือ ผู้รับจ้างร่วมกับประชาชนรวมทั้งบุคคลหรือ ตัวแทนองค์กรอิสระที่มีได้มีส่วนได้เสียกับ การซื้อขายนี้ ร่วมกันพิจารณากำหนดหลัก เกณฑ์ที่ชัดเจนและยอมรับกันทุกฝ่ายมาเป็น เกณฑ์มาตรฐานในการแข่งขันในแต่ละครั้ง ๔. ควรตั้งคณะกรรมการจากประชาชนหรือ องค์กรที่เป็นกลาง เช่น องค์กรวิชาชีพเป็น กรรมการตรวจสอบหรือร่วมกันตรวจสอบ และ ควรกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสมในกรณีที่ เชิญผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกมาเป็นกรรมการ ในการตรวจสอบควรให้กรรมการรับผิดชอบใน การทำหน้าที่กรรมการ
ความเห็นที่ว่าเป็นปัญหาการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ๕. การเขียนรายละเอียดและขอบเขตของงานที่ จะซื้อหรืองานที่จะจ้างไม่ชัดเจน ทำให้ไม่ สามารถตรวจรับงานจ้างได้และมีลักษณะเป็น นามธรรมสูงเกินไปอาจจะเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ การทุจริต บางครั้งมักจะมีการกำหนดรายการ พัสดที่จะซื้อหรืองานที่จะจ้างเข้าข้างผู้ขายหรือ ผู้รับจ้างที่ตนต้องการ หรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่ มีความรู้ในเรื่องดังกล่าว จึงเขียนไม่ได้หรือไม่มี ประสบการณ์ในสิ่งที่ จะซื้อหรืองานที่จะจ้าง เพราะเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา	ควรกำหนดวิธีปฏิบัติในแต่ละขั้นตอนของ เจ้าหน้าที่ให้ชัดเจน ๕. ก่อนที่จะดำเนินการจัดซื้อหรือจัดจ้าง ต้องมี การประชุมหารือเตรียมการ เพื่อหาบุคคลที่มี องค์ความรู้เกี่ยวกับสิ่งที่ จะซื้อหรืองานที่จะจ้าง มาถ่ายทอดและร่วมร่างข้อกำหนด รายละเอียด ขอบเขตของงานที่จะซื้อหรือจ้าง และให้องค์กร สถาบันวิชาชีพที่เป็นกลางเข้าร่วมด้วย จากนั้น จึงเริ่มกระบวนการจัดซื้อหรือจัดจ้างต่อไป ควรเน้น องค์กรสถาบันวิชาชีพที่เป็นกลาง ไม่มีส่วนได้ ส่วนเสียกับสิ่งที่ จะซื้อหรืองานที่จ้างและต้องเขียน เงื่อนไขการให้คะแนนให้ชัดเจนเปิดเผย กระบวนการพิจารณาต้องโปร่งใส



ความเห็นของประเด็นปัญหาที่ค้นพบ	ข้อเสนอแนะ
ความเห็นที่ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาทางวัฒนธรรมของสังคม ๖. ในปัจจุบันวงการภาคเอกชนใช้ศัพท์ในเรื่องเดียวกันอย่างหนึ่ง ส่วนทางภาครัฐการก็ใช้ศัพท์ในเรื่องดังกล่าวอีกอย่างหนึ่งทำให้ภาษาที่สื่อสารกันระหว่างทางราชการกับ วงการผู้ขายหรือผู้รับจ้างมีความหมายไม่ตรงกัน จึงเกิดความเข้าใจผิดพลาดไป ๗. มีการแสวงหาผลประโยชน์ของทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ข้าราชการ ผู้ขายหรือผู้รับจ้าง	ควรมีการกำหนดบรรทัดฐานร่วมกันให้เป็นความเห็นเดียวกันทางสังคม ๖. ดังนั้น ก่อนจะทำการซื้อหรือจ้างควรมีการเชิญทุกฝ่ายมาร่วมประชุมเพื่อสื่อสารภาษาที่ใช้ให้ถูกต้องและเข้าใจตรงกัน มีการเผยแพร่ระเบียบกฎเกณฑ์ให้ทราบโดยทั่วกัน ๗. ต้องมีการรณรงค์เพื่อสร้างวัฒนธรรมให้สังคมเห็นว่าการแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ถูกต้องไม่เป็นไปตามกติกานั้นเป็นเรื่องที่น่ารังเกียจและยอมรับไม่ได้และให้มีการลงโทษอย่างรุนแรง มีกระบวนการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย
ความเห็นเพิ่มเติมในที่ประชุมสภา ๘. ปัญหาการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey)	สภาเห็นว่าควรปรับปรุงในเรื่องนี้ด้วย ๘. รัฐต้องไม่ดำเนินการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey) ภายใต้โครงสร้าง หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการเดิมอีกต่อไป ในกรณีที่มีความจำเป็นที่สุดที่จะต้องให้การจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ สมควรดำเนินการ ดังต่อไปนี้ ๑) กำหนดนโยบายให้ชัดเจนว่าจะมีการใช้วิธีการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จได้เฉพาะกรณีใด ภายใต้โครงสร้าง หลักเกณฑ์ วิธีการใด ด้วยเหตุผลใด และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนที่เหมาะสมตลอดกระบวนการอย่างไร

ความเห็นของประเด็นปัญหาที่ค้นพบ	ข้อเสนอแนะ
	๒) กำหนดให้มีกฎระเบียบปฏิบัติที่ใช้เฉพาะการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ รวมทั้งกลไกการบริหารโครงการที่มีประสิทธิภาพ โดยมีกระบวนการร่างที่โปร่งใสและเปิดรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน ๓) มีนโยบายเร่งรัดให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญแก่ ๓.๑ การกำหนดขอบเขตการศึกษาความเหมาะสม และความเป็นไปได้ของโครงการลงทุนต่าง ๆ ต้องเป็นไปในลักษณะที่สามารถพิจารณาเปรียบเทียบทางเลือกในการตัดสินใจได้อย่างมีเหตุผลที่คำนึงถึงปัจจัยเงื่อนไขทั้งข้อดีข้อเสียอย่างครบถ้วนมิใช่กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้เพียง เพื่อค้นหาเหตุผลมาสนับสนุนโครงการที่ตัดสินใจว่าจะดำเนินการแน่นอนแล้ว ซึ่งเป็นการสร้างภาพให้เกิดความชอบธรรมเท่านั้น ๓.๒ กระบวนการคัดเลือกผู้รับเหมาและบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาให้ดำเนินการอย่างโปร่งใสเป็นธรรม ตรวจสอบได้จากองค์กรต่าง ๆ โดยเฉพาะองค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวข้องโดยตรงจนถึงความเหมาะสมความพอดี ระหว่างการมีข้อจำกัดที่กำหนดขึ้น เพื่อให้ได้คุณภาพงานที่แท้จริงและการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันที่กว้างขวางเพียงพอและเป็นธรรม



 1

ความเห็นของประเด็นปัญหาที่ค้นพบ	ข้อเสนอแนะ
	๓.๓ กระบวนการพิจารณาจัดทำ สัญญาจะต้องดำเนินการโดยความสุจริตรอบคอบ รอบด้านอย่างรู้เท่าทันโดยเฉพาะเมื่อมีประเด็นที่ ต้องประสานสัมพันธ์กับหน่วยงานหรือโครงการ อื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดการถูกผูกมัดในลักษณะที่ ไม่เป็นธรรม อันจะทำความเสียหายมหาศาลให้ แก่ประเทศชาติซ้ำเติมยิ่งขึ้น ๓.๔ การบริหารสัญญาต้องมีการพัฒนา ศักยภาพและทักษะของบุคลากรที่รับผิดชอบให้ สามารถบริหารโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความ รับผิดชอบ ในบทบาทวิชาชีพของตนให้เต็มที่ ๓.๕ การประเมินผลและการบริหาร โครงการต่อเนื่องหลังจากการก่อสร้างเสร็จสิ้น ลงแล้วเป็นภารกิจสำคัญที่ต้องมีการวางแผน เตรียมการล่วงหน้าอย่างถี่ถ้วน

อนึ่ง ข้อเสนอทั้งหมดนี้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่องและประเด็นปัญหา
ที่พบทั้งหมด



รายงานผล

การศึกษาปัญหา

การเสนอราคาแบบแยกซองข้อเสนอ

ในการสั่งซื้อสิ่งจ้างกับภาครัฐ

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เขียนและเรียบเรียง

โดย

นายยงยุทธ ศักดิ์ชัยพานิชกุล ตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งในการศึกษา

ของ

คณะทำงานยกร่างความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ

"การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐที่ใช้ระบบ TOR แบบ ๒ .ซอง"

เสนอ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี

พฤศจิกายน ๒๕๔๗

บทคัดย่อหรือสรุปสำหรับผู้บริหาร

การศึกษาศึกษาปัญหาการเสนอราคาแบบแยกของข้อเสนอในการสั่งซื้อสิ่งจ้างกับภาครัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ของ คณะทำงานยกร่างความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ"การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐที่ใช้ ระบบ TOR แบบ ๒ ของ" ที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่งตั้งในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ ที่สำคัญคือ

๑. เพื่อทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการยื่นซองเสนอราคาแบบแยกของข้อเสนอ

๒. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาและนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาของการยื่นซองเสนอราคาแบบแยกของข้อเสนอต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีต่อไป

อนึ่ง จากการศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากการประชุมสัมมนากับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พบปัญหาและข้อบกพร่องรวมทั้งข้อเสนอแนะ เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับแก้ไขปัญหาและนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ดังนี้

ปัญหาที่ค้นพบ	ข้อเสนอแนะ
๑. ในการศึกษาครั้งนี้พบว่าสิ่งที่เป็นระเบียบในการจัดซื้อหรือจ้างมีความคลุมเครือไม่มีความชัดเจน ทำให้มีปัญหาในการปฏิบัติงานมีความยุ่งยากซับซ้อนและอ่านแล้วไม่สามารถทำความเข้าใจได้ จึงชี้ให้เห็นว่า ผู้ร่างระเบียบไม่มีองค์ความรู้หรือประสบการณ์ ในการทำงานจริงเพียงพอ	๑. ในการแก้ปัญหาดังกล่าว ต้องใช้ข้อมูลจริงจากผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์จริงและเกี่ยวข้องกับการใช้ระเบียบนี้ และผู้ร่างระเบียบว่าด้วยการพัสดุจะต้องเป็นผู้ที่มีองค์ความรู้ในทางทฤษฎีหรือรู้นามธรรมอย่างแท้จริงและแน่นอน และต้องรู้รูปธรรมหรือที่เรียกว่าประสบการณ์ข้อเท็จจริง ดังนั้นจึงจะสามารถร่างระเบียบว่าด้วยการพัสดุได้เป็นอย่างดีและมีข้อบกพร่องน้อย อนึ่ง ก่อนที่จะดำเนินการร่างระเบียบว่าด้วยการพัสดุ ควรจะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยใช้เวลาอย่างน้อย ๖ เดือน เรียกประชุมทุกฝ่ายดังนี้ นักกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพัสดุ ข้าราชการที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบพัสดุ ผู้บริหารที่ใช้อำนาจตามระเบียบพัสดุ องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามระเบียบพัสดุ กลุ่มพ่อค้าหรือผู้รับจ้าง ผู้ขายรวมทั้งประชาชนที่สนใจมาร่วมกันพิจารณาร่างระเบียบที่เหมาะสมที่ขึ้นใช้ในการปฏิบัติงาน

ปัญหาที่ค้นพบ	ข้อเสนอแนะ
๒. การเขียนรายละเอียดและขอบเขตของงานที่จะซื้อ หรืองานที่จะจ้างไม่ชัดเจน มักเขียนกว้างๆ ทำให้ไม่สามารถตรวจรับงานจ้างได้และมีลักษณะเป็นนามธรรมสูงเกินไป อาจจะเพื่อเอื้อประโยชน์แก่การทุจริตหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่มีองค์ความรู้ในเรื่องดังกล่าวอย่างลึกซึ้ง จึงเขียนไม่ได้ หรือไม่มีประสบการณ์ในสิ่งที่จะซื้อหรืองานที่จะจ้างเพราะเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา	๒. ก่อนที่จะดำเนินการจัดซื้อหรือจัดจ้างต้องมีการประชุมหารือเตรียมการ โดยเชิญผู้มีความรู้หรือจ้างผู้ที่มีความรู้ในเรื่องดังกล่าวมาร่วมกันร่างรายละเอียดขอบเขตของสิ่งที่จะซื้อหรืองานที่จะจ้าง หลังจากนั้นจึงเริ่มกระบวนการจัดซื้อหรือจัดจ้างต่อไป
๓. การแจ้งให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างทราบประกาศ เพื่อเข้ายื่นข้อเสนอ การประกวดราคามักให้เวลาไม่เหมาะสม(น้อยไป) ทำให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างเตรียมรายละเอียดไม่ดีเพียงพอหรือจัดทำเนื้อหาของงานไม่ละเอียดเพียงพอ เมื่อซื้อหรือจ้างงานแล้วไม่ได้งานหรือสิ่งของที่มีความสมบูรณ์เพียงพอ	๓. ก่อนจะซื้อหรือจ้างควรประกาศให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างทราบด้วยสื่อทุกชนิดรวมทั้งประกาศทางเว็บไซต์ด้วยถึงสิ่งที่ต้องซื้อหรือจ้างแล้วทดลองให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างเสนอรายละเอียดมาให้พิจารณาดูก่อนว่าใช้ได้หรือไม่ นำรายละเอียดดังกล่าวมาพิจารณาหากเห็นว่ามีส่วนดี ก็นำมาบรรจุไว้ในขอบเขตรายละเอียดของสิ่งที่จะซื้อหรืองานที่จ้างและให้เวลาผู้ขายหรือผู้รับจ้างได้จัดเตรียมรายละเอียดนานพอสมควร ควรมีการประชุมชี้แจงทุกครั้งก่อนทำการประกวดราคา รวมทั้งเชิญผู้สนใจมารับฟัง ชักถาม ท้วงติงในประเด็นต่าง ๆ ได้
๔. ภาษาที่ใช้ในการสื่อสารกันระหว่างทางราชการกับวงการของผู้ขายหรือผู้รับจ้างไม่ตรงกัน จึงทำให้เกิดความเข้าใจก็ผิดพลาดไป	๔. ดังนั้นก่อนจะทำการซื้อหรือจ้างควรมีการเชิญทุกฝ่ายมาร่วมประชุม เพื่อทำความเข้าใจในเรื่องภาษาที่ใช้ให้ถูกต้องและเข้าใจตรงกัน รวมทั้งมีการเผยแพร่กฎระเบียบที่ใช้ในการจัดซื้อหรือจัดจ้างให้ทราบโดยทั่วกัน

ปัญหาที่ค้นพบ	ข้อเสนอแนะ
๕. เกณฑ์การตัดสินในการแข่งขันไม่ยุติธรรม เอื้อให้มีการทุจริตหรือเอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง	๕. ต้องมีการประชุมทั้งฝ่ายผู้ซื้อหรือผู้จ้างกับฝ่ายผู้ขายหรือผู้รับจ้าง ร่วมกับประชาชนรวมทั้งบุคคลหรือตัวแทนองค์กรอิสระที่มีได้มีส่วนได้เสียกับการซื้อขายนี้ เพื่อทำให้เกิดความโปร่งใสเกิดขึ้นมีความยุติธรรม ร่วมกันพิจารณากำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนและยอมรับกันทุกฝ่ายมาเป็นเกณฑ์มาตรฐานในการแข่งขันในแต่ละครั้ง
๖. กระบวนการตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากที่ผ่านมาคณะกรรมการต่าง ๆ ส่วนใหญ่เป็นผู้ได้การบังคับบัญชาของผู้บริหารที่มีอำนาจในการสั่งซื้อสั่งจ้างในเรื่องนั้น	๖. ควรตั้งคณะกรรมการจากประชาชนหรือองค์กรที่เป็นกลาง เช่น องค์กรวิชาชีพอิสระเป็นกรรมการตรวจสอบหรือร่วมกันตรวจสอบ และควรกำหนดคำตอบแทนที่เหมาะสมในกรณีที่เกี่ยวข้องผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก มาเป็นกรรมการในการตรวจสอบ
๗. มีการแสวงหาผลประโยชน์ของทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองข้าราชการ ผู้ขายหรือผู้รับจ้าง	๗. ควรลงโทษอย่างรุนแรงและต้องมีกระบวนการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย
๘. ปัญหาการตีความในเรื่องต่าง ๆ เช่น เครื่องมือเครื่องใช้ในการรับจ้าง	๘. ควรระบุที่มาของเครื่องมือเครื่องใช้ให้ชัดเจน
๙. ปัญหาการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey)	๙. รัฐต้องไม่ดำเนินการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ(Turnkey) ภายใต้โครงสร้าง หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการเดิมอีกต่อไป ในกรณีที่มีความจำเป็นที่สุดที่จะต้องให้การจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ สมควรดำเนินการ ดังต่อไปนี้ ๑) กำหนดนโยบายให้ชัดเจนว่า จะมีการใช้วิธีการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จได้เฉพาะกรณีใด ภายใต้โครงสร้างหลักเกณฑ์ วิธีการใด ด้วยเหตุผลใด และจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในขั้นตอนที่เหมาะสมตลอดกระบวนการอย่างไร

ปัญหาที่ค้นพบ	ข้อเสนอแนะ
	๒) กำหนดให้มีกฎระเบียบปฏิบัติที่ใช้เฉพาะการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ รวมทั้งกลไกการบริหารโครงการที่มีประสิทธิภาพโดยมีกระบวนการร่างที่โปร่งใสและเปิดรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน ๓) มีนโยบายเร่งรัดให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญแก่ ๓.๑ การกำหนดขอบเขตการศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการลงทุนต่าง ๆ ต้องเป็นไปในลักษณะที่สามารถพิจารณาเปรียบเทียบทางเลือกในการตัดสินใจได้อย่างมีเหตุผลที่คำนึงถึงปัจจัยเงื่อนไขทั้งข้อดีข้อเสียอย่างครบถ้วนมิใช่กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้เพียงเพื่อค้นหาเหตุผลมาสนับสนุนโครงการที่ตัดสินใจว่าจะดำเนินการแน่นอนแล้ว ซึ่งเป็นการสร้างภาพให้เกิดความชอบธรรมเท่านั้น ๓.๒ กระบวนการคัดเลือกผู้รับเหมาและบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาให้ดำเนินการอย่างโปร่งใสเป็นธรรม ตรวจสอบได้จากองค์กรต่าง ๆ โดยเฉพาะองค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวข้องโดยตระหนักถึงความเหมาะสมความพอดีระหว่างการมีข้อจำกัดที่กำหนดขึ้น เพื่อให้ได้คุณภาพงานที่แท้จริงและการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันที่กว้างขวางเพียงพอและเป็นธรรม ๓.๓ กระบวนการพิจารณาจัดทำสัญญาจะต้องดำเนินการโดยความสุจริตรอบคอบรอบด้านอย่างรู้เท่าทันโดยเฉพาะเมื่อมีประเด็นที่ต้องประสานสัมพันธ์กับหน่วยงานหรือโครงการอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดการผูกผูกมัดในลักษณะที่ไม่เป็นธรรม อันจะทำความเสียหายมหาศาลให้แก่ประเทศชาติซ้ำเติมยิ่งขึ้น



ปัญหาที่ค้นพบ	ข้อเสนอแนะ
	๓.๔ การบริหารสัญญาต้องมีการพัฒนาศักยภาพ และทักษะของบุคลากรที่รับผิดชอบให้สามารถบริหารโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความรับผิดชอบต่อบทบาทวิชาชีพของตนให้เต็มที่ ๓.๕ การประเมินผลและการบริหารโครงการ ต่อเนื่องหลังจากการก่อสร้างเสร็จสิ้นลงแล้วเป็นภารกิจสำคัญที่ต้องมีการวางแผนเตรียมการล่วงหน้าอย่างถี่ถ้วน

อนึ่ง ข้อเสนอทั้งหมดนี้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่องและประเด็น
ปัญหาที่พบทั้งหมด



คำนำ

ตามที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะทำงานยกร่างความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐที่ใช้ระบบ TOR แบบ ๒ ของขึ้น โดยให้มีหน้าที่ดังนี้

๑. ดำเนินการประสานงานเพื่อการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากวงการศึกษาที่ใช้ระบบ TOR แบบ ๒ ของในการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐ
๒. ยกร่างความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐที่ใช้ระบบ TOR แบบ ๒ ของ" เสนอต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๓. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมอบหมาย

อนึ่ง คณะทำงานฯ ได้ดำเนินการประสานรับฟังความเห็นจากบุคคลที่อยู่ในวงวิชาชีพต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งต้องอาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ มาดำเนินการเพื่อระดมความเห็นเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับการจัดซื้อจัดจ้างและให้ข้อเสนอแนะ ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับระบบการจัดซื้อจัดจ้างคณะทำงานฯ จึงได้จัดทำรายงานสรุปและรวบรวมประเด็นต่าง ๆ สำเร็จตามเอกสารรายงานการศึกษาปัญหาการเสนอราคาแบบแยกของข้อเสนอในการสั่งซื้อจัดจ้างกับภาครัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมเล่มนี้

คณะทำงานฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ทางราชการและวงวิชาชีพที่เกี่ยวข้องและได้ใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขระเบียบและขั้นตอนการปฏิบัติงานต่อไป

คณะทำงานยกร่างความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ
"การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐที่ใช้ระบบ TOR แบบ ๒ ของ"

พฤศจิกายน ๒๕๔๗



สารบัญ

บทที่	หน้า
บทคัดย่อหรือสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
คำนำ	ข
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์	๑
๑.๓ ขอบเขตการศึกษา	๒
๑.๔ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๓
บทที่ ๒ ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	๔
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕	๔
บทที่ ๓ กรอบแนวคิดในการศึกษา	๑๓
๓.๑ กรอบแนวคิดในการศึกษา	๑๓
๓.๒ นิยามปฏิบัติการ	๑๔
๓.๓ ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	๑๔
๓.๔ เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล	๑๔
บทที่ ๔ ผลการศึกษา	๑๕
บทที่ ๕ บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ	๒๐



บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากได้ปรากฏข่าวในสื่อมวลชน อยู่ตลอดเวลาถึงความไม่โปร่งใสในกระบวนการสั่งซื้อสิ่งจ้าง ในส่วนที่ดำเนินการโดยภาครัฐซึ่งใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นจำนวนมากทำให้เกิดการร้องเรียนอยู่บ่อยครั้ง จนเครือข่าย ๓๐ ขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรภาคีความร่วมมือต่อต้านคอร์รัปชัน มีความเห็นว่าการสั่งซื้อสิ่งจ้างของภาครัฐที่ใช้ระบบยื่นซองเสนอราคาแบบแยกซองข้อเสนอ น่าจะมีปัญหาในกระบวนการใดกระบวนการหนึ่ง จึงได้มีหนังสือถึงประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ขอให้ศึกษาปัญหาดังกล่าวโดยระดมความคิดเห็นจากส่วนราชการองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสั่งซื้อสิ่งจ้างทั้งภาครัฐและเอกชนและจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีพิจารณากำหนดนโยบายที่เหมาะสมต่อไป อนึ่ง สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงได้มีคำสั่งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ ๔๐/๒๕๔๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานยกร่างความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ " การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐที่ใช้ระบบ TOR แบบ ๒ ของ " โดยให้มีหน้าที่ดำเนินการประสานงานเพื่อการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ จากวงการวิชาชีพที่ใช้ระบบ TOR แบบ ๒ ของ ในการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐ แล้วยกร่างความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐที่ใช้ระบบ TOR แบบ ๒ ของ" เสนอต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป คณะทำงานจึงได้ทำการศึกษาปัญหาการยื่นซองเสนอราคาแบบแยกซองข้อเสนอโดยวิธีการระดมความคิดเห็นจากองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจัดทำข้อเสนอแนะให้กับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์

การศึกษาในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญดังนี้ คือ



๑.๒.๑ เพื่อทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการยื่นของเสนอราคาแบบ แยกของข้อเสนอ

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาและนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาของการยื่นของเสนอ ราคาแบบแยกของข้อเสนอต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีต่อไป

๑.๓ ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องปัญหาการเสนอราคาแบบแยกของข้อเสนอในการสั่งซื้อสิ่งจ้างกับภาครัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม คณะทำงานฯ ได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ดังนี้

๑.๓.๑ ด้านเนื้อหาสาระ

ศึกษาปัญหาของสั่งซื้อสิ่งจ้าง โดยวิธีประกวดราคาที่ใช้กรณีการยื่นของเสนอราคา แบบ ๒ ของ ว่ามีจุดบกพร่องอย่างไรต้องแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีความจำเป็นต้องแก้ไขอย่างไร

๑.๓.๒ ด้านพื้นที่การศึกษา

การศึกษาคครั้งนี้ ครอบคลุมส่วนราชการและหน่วยงานที่ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในทุกพื้นที่ที่ส่วนราชการไทยและหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวรับผิดชอบปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่นั้น

๑.๓.๓ ขอบเขตด้านประชากร

กลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษาคครั้งนี้ได้แก่

๑.๓.๓.๑ ข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่พัสดุที่มีความรู้ความชำนาญงานด้านพัสดุที่มี ประสบการณ์ในด้านการซื้อหรือจ้างโดยใช้วิธีการประกวดราคาที่มีข้อกำหนดในการเสนอราคาแบบ แยกของเสนอราคาเป็น ๒ ของ

๑.๓.๓.๒ กลุ่มพ่อค้าที่มีการเสนอราคาขายหรือรับจ้างโดยยื่นของเสนอแยกเป็น ๒ ของ

๑.๓.๓.๓ กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ

๑.๓.๓.๔ หน่วยงานและองค์กรอิสระต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานพัสดุ



๑.๔ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๔.๑ ทราบว่าปัญหาการสั่งซื้อสิ่งจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ใช้วิธีการประกวดราคาแบบแยกของเสนอราคาออกเป็น ๒ ของว่ามีประเด็นปัญหาอะไรบ้างและแนวทางแก้ไขเป็นอย่างไร

๑.๔.๒ ใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป



บทที่ ๒

ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้มีระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) เป็นระเบียบที่มีรายละเอียดว่าด้วยการพัสดุทั้งหมดคือ การจัดทำเอง การซื้อ การจ้าง การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและควบคุมงาน การแลกเปลี่ยน การเช่า การควบคุม การจำหน่าย และการดำเนินการอื่น ๆ ซึ่งส่วนราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม สำนักงาน หรือหน่วยงานอื่นใดของทางราชการ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามระเบียบนี้

วิธีซื้อหรือวิธีจ้าง

อนึ่ง วิธีซื้อหรือวิธีจ้างมีการกำหนดไว้ในระเบียบข้อ ๑๘ ว่าการซื้อหรือการจ้างกระทำได้ ๖ วิธี คือ

๑. วิธีตกลงราคา
๒. วิธีสอบราคา
๓. วิธีประกวดราคา
๔. วิธีพิเศษ
๕. วิธีกรณีพิเศษ
๖. วิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด

ในที่นี้จะขอกล่าวถึงการซื้อหรือการจ้างด้วยวิธีประกวดเท่านั้น ในระเบียบข้อ ๒๑ กำหนดไว้ว่าการซื้อหรือการจ้างโดยวิธีประกวดราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท

รายงานขอซื้อหรือขอจ้าง

ก่อนที่จะดำเนินการซื้อหรือจ้างทุกวิธีในระเบียบข้อ ๒๗ ได้กำหนดไว้ว่าก่อนดำเนินการซื้อหรือจ้างทุกวิธี นอกจากการซื้อที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างตามข้อ ๒๘ ให้เจ้าหน้าที่พัสดุจัดทำรายงานเสนอหัวหน้าส่วนราชการตามรายการดังต่อไปนี้

- (๑) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องซื้อหรือจ้าง
- (๒) รายละเอียดของพัสดุที่จะซื้อหรืองานที่จะจ้าง
- (๓) ราคามาตรฐานหรือราคากลางของทางราชการ หรือราคาที่เคยซื้อหรือจ้างครั้งหลังสุดภายใน

ระยะเวลา ๒ ปีงบประมาณ

(๔) วงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง โดยให้ระบุวงเงินงบประมาณ วงเงินตามโครงการเงินกู้หรือเงินช่วยเหลือที่จะซื้อหรือจ้างในครั้งนั้นทั้งหมด ถ้าไม่มีวงเงินดังกล่าว ให้ระบุวงเงินที่ประมาณว่าจะซื้อหรือจ้างในครั้งนั้น

(๕) กำหนดเวลาที่ต้องการใช้พัสดุนั้น หรือให้งานนั้นแล้วเสร็จ

(๖) วิธีที่จะซื้อหรือจ้าง และเหตุผลที่ต้องซื้อหรือจ้างโดยวิธีนั้น

(๗) ข้อเสนออื่น ๆ เช่น การขออนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่จำเป็นในการซื้อหรือจ้างการออกประกาศสอบราคาหรือประกาศประกวดราคา

การดำเนินการตามระเบียบข้อ ๒๗ นี้เมื่อเจ้าหน้าที่พัสดุดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้วในระเบียบข้อ ๒๙ กล่าวไว้ว่าเมื่อหัวหน้าส่วนราชการให้ความเห็นชอบตามรายงานที่เสนอตามข้อ ๒๗ หรือข้อ ๒๘ แล้ว ให้เจ้าหน้าที่พัสดุดำเนินการตามวิธีการซื้อหรือการจ้างนั้นต่อไปได้

กรรมการ

ในเรื่องกรรมการที่ทำหน้าที่ต่าง ๆ นั้นในระเบียบข้อที่ ๓๔ กล่าวไว้ว่าในการดำเนินการซื้อหรือจ้างแต่ละครั้ง ให้หัวหน้าส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น เพื่อปฏิบัติการตามระเบียบนี้ พร้อมกับกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของคณะกรรมการแล้วแต่กรณี คือ

- (๑) คณะกรรมการเปิดซองสอบราคา
- (๒) คณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคา
- (๓) คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา
- (๔) คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ

(๕) คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ

(๖) คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ

(๗) คณะกรรมการตรวจการจ้าง

ให้คณะกรรมการแต่ละคณะรายงานผลการพิจารณาต่อหัวหน้าส่วนราชการภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้ามีเหตุที่ทำให้การรายงานล่าช้า ให้เสนอหัวหน้าส่วนราชการพิจารณาขยายเวลาให้ตามความจำเป็น

องค์ประกอบของคณะกรรมการ

สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการต่าง ๆ มีกล่าวไว้ในระเบียบข้อ ๓๕ คณะกรรมการตามข้อ ๓๔ แต่ละคณะให้ประกอบด้วยประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการอย่างน้อย ๒ คน โดยปกติให้แต่งตั้งจากข้าราชการตั้งแต่ระดับ ๓ หรือ เทียบเท่าขึ้นไปในกรณีจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการ จะแต่งตั้งบุคคลที่มีข้าราชการร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้ ถ้าประธานกรรมการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้หัวหน้าส่วนราชการแต่งตั้งข้าราชการที่มีคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้นทำหน้าที่ประธานกรรมการแทน

ในกรณีเมื่อถึงกำหนดเวลาการเปิดซองสอบราคาหรือรับซองประกวดราคาแล้วประธานกรรมการยังไม่มาปฏิบัติหน้าที่ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานกรรมการในเวลานั้น โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่เฉพาะข้อ ๔๒ (๑) หรือข้อ ๔๙ แล้วแต่กรณี แล้วรายงานประธานกรรมการซึ่งหัวหน้าส่วนราชการแต่งตั้งเพื่อดำเนินการต่อไป

ในการซื้อหรือจ้างครั้งเดียวกัน ห้ามแต่งตั้งผู้ที่เป็นกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคาเป็นกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา เป็นกรรมการตรวจรับพัสดุ

คณะกรรมการทุกคณะ เว้นแต่คณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคา ควรแต่งตั้งผู้ชำนาญการหรือผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับพัสดุหรืองานจ้างนั้น ๆ เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย

สำหรับการซื้อหรือจ้างในวงเงินไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท จะแต่งตั้งข้าราชการหรือลูกจ้างประจำคนหนึ่งซึ่งมิใช่ผู้จัดซื้อหรือจัดจ้างเป็นผู้ตรวจรับพัสดุหรืองานจ้างนั้น โดยให้ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจรับพัสดุหรือคณะกรรมการตรวจการจ้างก็ได้

๕
/

ข้อ ๓๖ ในการประชุมปรึกษาของคณะกรรมการแต่ละคณะ ต้องมีกรรมการมาพร้อมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด ให้ประธานกรรมการและกรรมการแต่ละคนมีเสียงหนึ่งในการลงมติ

มติของคณะกรรมการให้ถือเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานกรรมการออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด เว้นแต่คณะกรรมการตรวจรับพัสดุและคณะกรรมการตรวจการจ้างให้ถือมติเอกฉันท์

กรรมการของคณะใด ไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการ ให้ทำบันทึกความเห็นแย้งไว้ด้วย

วิธีประกวดราคา

ในเรื่องการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างโดยวิธีประกวดราคาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กล่าวไว้ดังนี้

ข้อ ๔๔ ให้เจ้าหน้าที่พัสดุจัดทำเอกสารประกวดราคาตามตัวอย่างที่ กวพ. กำหนดหรือตามแบบที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว

การจัดทำเอกสารประกวดราคายใดจำเป็นต้องมีข้อความหรือรายการแตกต่างไปจากที่ กวพ. กำหนดหรือแบบที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุด โดยมีสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในตัวอย่างหรือแบบดังกล่าว และไม่ทำให้ทางราชการเสียเปรียบก็ให้กระทำได้ เว้นแต่หัวหน้าส่วนราชการเห็นว่าจะมีปัญหาในทางเสียเปรียบหรือไม่รัดกุมพอ ก็ให้ส่งร่างเอกสารประกวดราคาไปให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาก่อน

การเผยแพร่เอกสารประกวดราคาให้จัดทำเป็นประกาศ และมีสาระสำคัญดังนี้

- (๑) รายการพัสดุที่ต้องการซื้อ หรืองานที่ต้องการจ้าง
- (๒) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าประกวดราคา
- (๓) กำหนดวัน เวลา รับซอง ปิดการรับซอง และเปิดซองประกวดราคา
- (๔) สถานที่และระยะเวลาในการขอรับหรือขอซื้อเอกสารการประกวดราคาและราคาของเอกสาร
- (๕) แหล่งเงินกู้และประเทศผู้มีสิทธิเข้าประกวดราคา ในกรณีประกวดราคานานาชาติ

ข้อ ๔๕ การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีประกวดราคา ให้หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุมิหน้าที่รับผิดชอบควบคุมดูแลและจัดทำหลักฐานการเผยแพร่และการปิดประกาศประกวดราคาภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยให้เจ้าหน้าที่พัสดุดำเนินการดังนี้



(๑) ปิดประกาศประกวดราคาโดยเปิดเผย ณ ที่ทำการของส่วนราชการนั้น การปิดประกาศดังกล่าว ให้กระทำในตู้ปิดประกาศที่มีกุญแจเปิดตลอดเวลาโดยผู้ปิดประกาศและผู้ปลดประกาศออกจากตู้ปิดประกาศจะต้องจัดทำหลักฐานการปิดประกาศและการปลดประกาศออกเป็นหนังสือมีพยานบุคคลรับรอง ทั้งนี้ ผู้ปิดประกาศและผู้ปลดประกาศออกจะต้องมิใช่บุคคลเดียวกัน และจะต้องมิใช่บุคคลที่เป็นพยานในแต่ละกรณีด้วย

(๒) ส่งไปประกาศทางวิทยุกระจายเสียง และ/หรือประกาศในหนังสือพิมพ์

(๓) ส่งให้กรมประชาสัมพันธ์และองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยเพื่อเผยแพร่

(๔) ส่งไปเผยแพร่ที่ศูนย์รวมข่าวประกวดราคาของทางราชการ โดยให้ส่งเอกสารประกวดราคาไปพร้อมกันด้วย

(๕) ส่งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคแล้วแต่กรณีโดยให้ส่งเอกสารประกวดราคาไปพร้อมกันด้วย

นอกจากการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หากเห็นสมควร จะส่งประกาศไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นโดยตรง หรือจะโฆษณาโดยวิธีอื่นอีกด้วยก็ได้

การส่งประกาศประกวดราคาตามวรรคหนึ่ง หากจัดส่งทางไปรษณีย์ ให้จัดส่งโดยใช้บริการไปรษณีย์ด่วนพิเศษ(EMS) เว้นแต่ท้องที่ใดไม่มีบริการไปรษณีย์ด่วนพิเศษ(EMS) จึงให้จัดส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม ให้กระทำก่อนการให้หรือการขายเอกสารประกวดราคาไม่น้อยกว่า ๗ วันทำการ

สำหรับการซื้อหรือการจ้างโดยวิธีประกวดราคานานาชาติ ให้ส่วนราชการถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของแหล่งเงินทุนหรือแหล่งให้เงินช่วยเหลือ

ข้อ ๔๖ การให้หรือการขายเอกสารประกวดราคา รวมทั้งเอกสารที่เกี่ยวกับคุณลักษณะเฉพาะหรือรายละเอียด ให้กระทำ ณ สถานที่ที่สามารถติดต่อได้โดยสะดวกและไม่เป็นเขตหวงห้ามและจะต้องจัดเตรียมเอกสารประกวดราคาไว้ให้มากพอสำหรับความต้องการของผู้มาขอรับหรือขอซื้อที่มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้น รายละเอียด ๑ ชุด โดยไม่มีเงื่อนไขอื่นใดในการให้หรือการขาย

การให้หรือการขายเอกสารประกวดราคา ต้องกระทำไม่น้อยกว่า ๗ วันทำการและต้องมีช่วงเวลาสำหรับการคำนวณราคาของผู้ประสงค์จะเข้าเสนอราคาลงปิดการให้หรือการขายเอกสารประกวด



ราคาจนถึงก่อนวันรับของประกวดราคา ไม่น้อยกว่า ๗ วันทำการ หรือไม่น้อยกว่าจำนวนวันที่มากกว่านั้นตามที่ กวพ. กำหนดโดยคำนึงถึงขนาด ปริมาณ และลักษณะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้าง

ในกรณีที่มีการขาย ให้กำหนดราคาพอสมควรกับค่าใช้จ่ายที่ทางราชการต้องเสียไปในการจัดทำสำเนาเอกสารประกวดราคานั้น

ถ้ามีการยกเลิกการประกวดราคาครั้งนั้นและมีการประกวดราคาใหม่ ให้ผู้รับหรือซื้อเอกสารประกวดราคาในการประกวดราคาครั้งก่อน มีสิทธิใช้เอกสารประกวดราคานั้นหรือได้รับเอกสารประกวดราคาใหม่ โดยไม่ต้องเสียค่าซื้อเอกสารประกวดราคาอีก

ข้อ ๔๗ ในกรณีที่มีการซื้อหรือการจ้างใดมีรายละเอียดที่มีความซับซ้อน หรือมีความจำเป็นโดยสภาพของการซื้อหรือการจ้างที่จะต้องมีการชี้แจงรายละเอียดหรือการชี้สถานที่ให้ส่วนราชการกำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการชี้แจงรายละเอียดหรือการชี้สถานที่ในประกาศประกวดราคา

ก่อนวันปิดการรับของประกวดราคา หากส่วนราชการเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมหรือมีการชี้สถานที่อันเป็นการแก้ไขคุณลักษณะเฉพาะที่เป็นสาระสำคัญซึ่งมิได้กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาตั้งแต่ต้น ให้ส่วนราชการจัดทำเป็นเอกสารประกวดราคาเพิ่มเติมและให้ระบุวัน เวลา และสถานที่ในการชี้แจงรายละเอียดหรือการชี้สถานที่ไว้ด้วย และให้ดำเนินการตามข้อ ๔๕ วรรคหนึ่ง โดยอนุโลม รวมทั้งให้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ที่ได้รับหรือได้ซื้อเอกสารประกวดราคาไปแล้วทุกรายทราบโดยมิชักช้า

การชี้แจงรายละเอียดหรือการชี้สถานที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจัดทำบันทึกการชี้แจงรายละเอียดหรือการชี้สถานที่เป็นลายลักษณ์อักษรไว้เป็นหลักฐานทุกครั้ง

ถ้ามีการดำเนินการตามวรรคสอง ให้ส่วนราชการพิจารณาเลื่อนวัน เวลา รับของ การปิดการรับของ และการเปิดของประกวดราคาตามความจำเป็นแก่กรณีด้วย

ข้อ ๔๘ นอกจากกรณีที่กำหนดไว้ตามข้อ ๔๗ เมื่อถึงกำหนดวันรับของประกวดราคา ห้ามมิให้รับหรือเลื่อน หรือเปลี่ยนแปลงกำหนดเวลารับของ และเปิดของประกวดราคา

การรับของทางไปรษณีย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่การประกวดราคานานาชาติซึ่งกำหนดให้มีการยื่นของทางไปรษณีย์ได้ โดยให้ถือปฏิบัติตามข้อ ๔๑ (๒) (๓) และ (๔) โดยอนุโลม

ข้อ ๔๙ คณะกรรมการรับและเปิดของประกวดราคา มีหน้าที่ดังนี้

(๑) รับของประกวดราคา ลงทะเบียนรับของไว้เป็นหลักฐาน ลงชื่อกำกับของกับบันทึกไว้ที่หน้าของว่าเป็นของผู้ใด



(๒) ตรวจสอบหลักประกันของร่วมกับเจ้าหน้าที่การเงิน และให้เจ้าหน้าที่การเงินออกใบรับให้แก่ผู้ยื่นของไว้เป็นหลักฐาน หากไม่ถูกต้อง ให้หมายเหตุในใบรับและบันทึกในรายงานด้วย กรณีหลักประกันของเป็นหนังสือค้ำประกัน ให้ส่งสำเนาหนังสือค้ำประกันให้ธนาคาร บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย บริษัทเงินทุนหรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ผู้ออกหนังสือค้ำประกันทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับด้วย

(๓) รับเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ตามบัญชีรายการเอกสารของผู้เสนอราคาพร้อมทั้งพัสดุด่วนอย่าง แคตตาล็อก หรือแบบรูปและรายการละเอียด(ถ้ามี) หากไม่ถูกต้อง ให้บันทึกในรายงานไว้ด้วย

(๔) เมื่อพ้นกำหนดเวลาใบรับของแล้ว ห้ามรับของประกวดราคาหรือเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ตามเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาอีก เว้นแต่กรณีตามข้อ ๑๖ (๙)

(๕) เปิดซองใบเสนอราคา และอ่านแจ้งราคาพร้อมบัญชีรายการเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของผู้เสนอราคาทุกราย โดยเปิดเผยตามเวลาและสถานที่ที่กำหนด และให้กรรมการทุกคนลงลายมือชื่อกำกับไว้ในใบเสนอราคา และเอกสารประกอบใบเสนอราคาทุกแผ่น

ในกรณีที่มีการยื่นของข้อเสนอมูลทางเทคนิคและข้อเสน่อื่น ๆ แยกจากซองข้อเสนอด้านราคาซึ่งต้องพิจารณาทางเทคนิคและอื่น ๆ ก่อนตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ตามข้อ ๕๔ และข้อ ๕๖ คณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคาไม่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง โดยให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาที่จะต้องดำเนินการต่อไป

(๖) ส่งมอบใบเสนอราคาทั้งหมด และเอกสารหลักฐานต่าง ๆ พร้อมด้วยบันทึกรายงานการดำเนินการต่อคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาทันทีในวันเดียวกัน

ข้อ ๕๐ คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา มีหน้าที่ดังนี้

(๑) ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา เอกสารหลักฐานต่าง ๆ พาสดุด่วนอย่าง แคตตาล็อก หรือแบบรูปและรายการละเอียด แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ต้องตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา

ในกรณีที่ผู้เสนอราคายกใบเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีสาระสำคัญ และความแตกต่างนั้นไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้เสนอราคายกอื่น หรือเป็นการผิดพลาดเล็กน้อย ให้พิจารณาผ่อนปรนให้ผู้เข้าประกวดราคา โดยไม่ต้องผู้เข้าประกวดราคายกนั้นออก



ในการพิจารณา คณะกรรมการอาจสอบถามข้อเท็จจริงจากผู้เสนอราคารายใดก็ได้ แต่จะให้ผู้เสนอราคารายใดเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญที่เสนอไว้แล้วมิได้

(๒) พิจารณาคัดเลือกสิ่งของหรืองานจ้างหรือคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่ตรวจสอบแล้วตาม (๑) ซึ่งมีคุณภาพและคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ แล้วเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอราคารายที่คัดเลือกไว้แล้วซึ่งเสนอราคาต่ำสุด

ในกรณีที่ผู้เสนอราคาต่ำสุดดังกล่าวไม่ยอมเข้าทำสัญญาหรือข้อตกลงกับส่วนราชการในเวลาที่กำหนดตามเอกสารประกวดราคา ให้คณะกรรมการพิจารณาจากผู้เสนอราคาต่ำรายถัดไป ตามลำดับ

ถ้ามีผู้เสนอราคาเท่ากันหลายรายให้เรียกผู้เสนอราคาดังกล่าวมาขอให้เสนอราคาใหม่พร้อมกัน ด้วยวิธียื่นของเสนอราคา

ถ้าปรากฏว่าราคาของผู้เสนอราคารายที่คณะกรรมการเห็นสมควรซื้อหรือจ้างสูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง ให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาดำเนินการตามข้อ ๔๓ โดยอนุโลม

(๓) ให้คณะกรรมการรายงานผลการพิจารณา และความเห็นพร้อมด้วยเอกสารที่ได้รับไว้ทั้งหมดต่อหัวหน้าส่วนราชการ โดยเสนอผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ

ข้อ ๕๑ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ได้พิจารณาตามข้อ ๕๐ (๑) แล้วปรากฏว่า มีผู้เสนอราคารายเดียวหรือมีผู้เสนอราคหลายรายแต่ถูกต้องตรงตามรายการละเอียดและเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาเพียงรายเดียว โดยปกติให้เสนอหัวหน้าส่วนราชการยกเลิกการประกวดราคาครั้งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นว่ามิได้ผล สมควรที่จะดำเนินการต่อไปโดยไม่ต้องยกเลิกการประกวดราคา ก็ให้ดำเนินการตามข้อ ๕๐(๒) โดยอนุโลม

ข้อ ๕๒ ในกรณีไม่มีผู้เสนอราคา หรือมีแต่ไม่ถูกต้องตรงตามรายการละเอียดและเงื่อนไขที่กำหนด ให้เสนอหัวหน้าส่วนราชการยกเลิกการประกวดราคาครั้งนั้นเพื่อดำเนินการประกวดราคาใหม่ หากหัวหน้าส่วนราชการเห็นว่า การประกวดราคาใหม่จะไม่ได้ผลดี จะสั่งให้ดำเนินการซื้อหรือจ้างโดยวิธีพิเศษตามข้อ ๒๓(๔) หรือข้อ ๒๔ (๖) แล้วแต่กรณีก็ได้

ข้อ ๕๓ หลังจากการประกวดราคาแล้วแต่ยังไม่ได้ทำสัญญาหรือตกลงซื้อหรือจ้างกับผู้เสนอราคารายใด ถ้ามีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการเป็นเหตุให้ต้องเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในรายการละเอียดหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาซึ่งทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เข้าเสนอราคาด้วยกัน ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณายกเลิกการประกวดราคาครั้งนั้น



ข้อ ๕๔ การซื้อหรือการจ้างที่มีลักษณะจำเป็นจะต้องคำนึงถึงเทคโนโลยีของพัสดุ และหรือข้อ กำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าเสนอราคา ซึ่งอาจจะมีข้อเสนอมันไม่อยู่ในฐานเดียวกันเป็นเหตุให้มีปัญหาในการพิจารณาตัดสิน และเพื่อจัดปัญหาดังกล่าว จำเป็นต้องให้มีการปรับปรุงข้อเสนอมันให้ครบถ้วนและ เป็นไปตามความต้องการก่อนพิจารณาด้านราคา หรือการซื้อหรือการจ้างแบบเหมารวม(Lump Sum Turnkey) ที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ดำเนินการได้ ให้ถือปฏิบัติเช่นเดียวกับการประกวดราคาทั่วไป เว้น แต่การกำหนดให้ผู้เข้าเสนอราคายื่นของประกวดราคาโดยแยกเป็น

- (๑) ของข้อเสนอด้านเทคนิคและข้อเสนอมันอื่น ๆ
- (๒) ของข้อเสนอด้านราคา
- (๓) ของข้อเสนอทางการเงินตามข้อ ๕๖ (ถ้ามี)

ทั้งนี้ ให้กำหนดวิธีการ ขั้นตอน และหลักเกณฑ์การพิจารณาไว้เป็นเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคาด้วย

ข้อ ๕๕ เพื่อให้เป็นไปตามข้อ ๕๔ ให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาทำหน้าที่เปิด ของข้อเสนอด้านเทคนิคของผู้เสนอราคาแทนคณะกรรมการรับและเปิดของประกวดราคาตามข้อ ๔๙(๕) และพิจารณาผลการประกวดราคาตามข้อ ๕๔ โดยถือปฏิบัติตามข้อ ๕๐ ในส่วนที่ไม่ขัดกับการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาข้อเสนอด้านเทคนิคและข้อเสนอมันอื่นของผู้เข้าเสนอราคาทุกรายและคัดเลือกเฉพาะ รายที่เสนอได้ตรงหรือใกล้เคียงตามมาตรฐานความต้องการของส่วนราชการมากที่สุด ในกรณีจำเป็น จะ เรียกผู้เสนอราคามาชี้แจงในรายละเอียดข้อเสนอมันเป็นการเพิ่มเติมข้อหนึ่งข้อใดก็ได้

(๒) เปิดของราคาเฉพาะรายที่ได้ผ่านการพิจารณาคัดเลือกตาม(๑) แล้วสำหรับรายที่ไม่ผ่านการ พิจารณา ให้ส่งคืนของข้อเสนอด้านราคา และของข้อเสนอทางการเงิน(ถ้ามี) โดยไม่เปิดของ

ในการพิจารณาข้อเสนอด้านเทคนิคและข้อเสนอทางการเงินในกรณีนี้ ให้ส่วนราชการแต่งตั้งผู้ เชี่ยวชาญด้านเทคนิค และผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินที่เกี่ยวข้องกับการซื้อหรือการจ้างอย่างน้อยด้านละ ๑ คน เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาตามวรรคหนึ่งด้วย

ข้อ ๕๖ การซื้อหรือการจ้างที่เปิดโอกาสให้ผู้เข้าเสนอราคายื่นข้อเสนอทางการเงินมาด้วยให้ กำหนดให้ผู้เสนอราคายื่นของข้อเสนอทางการเงินแยกมาต่างหาก และให้เปิดของข้อเสนอทางการเงิน พร้อมกับการเปิดของราคาตามข้อ ๕๕(๒) เพื่อทำการประเมินเปรียบเทียบต่อไป ทั้งนี้ ให้กำหนดวิธีการ ขั้นตอน และหลักเกณฑ์การพิจารณาไว้เป็นเงื่อนไขในเอกสารการประกวดราคาด้วย



บทที่ ๓

กรอบแนวคิดในการศึกษา

จากการประชุมรวบรวมประเด็นปัญหาของผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง จึงได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ โดยใช้วิธีดำเนินการศึกษาอันประกอบด้วยเนื้อหาสำคัญดังนี้

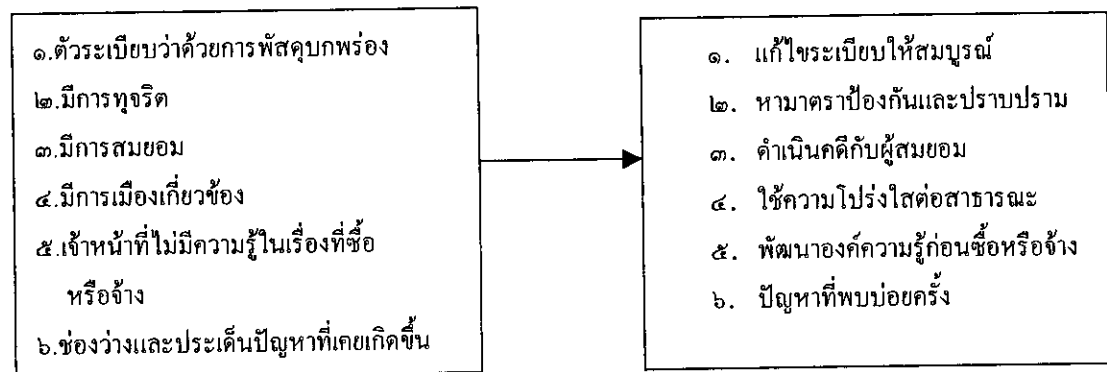
๑. กรอบแนวคิดในการศึกษา
๒. นิยามปฏิบัติการ
๓. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
๔. เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล

๓.๑ กรอบแนวคิดในการศึกษา

กรอบแนวคิดในการศึกษาเรื่องการศึกษาปัญหาการเสนอราคาแบบแยกซองข้อเสนอในการสั่งซื้อสิ่งจ้างกับภาครัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมของการศึกษาครั้งนี้ปรากฏดังนี้

**ปัญหาการเสนอราคาแบบแยกซอง
ในการจัดซื้อหรือจัดจ้างแบบประกวดราคา**

แนวทางแก้ไข



[Signature]

๓.๒ นิยามปฏิบัติการ

๓.๒.๑ ระเบียบว่าด้วยการพัสดุ หมายถึง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๓.๒.๒ การทุจริต หมายถึง การแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

๓.๒.๓ การสมยอม หมายถึง การมีข้อตกลงหรือยินยอมของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อให้การซื้อหรือการจ้างได้รับประโยชน์แก่ทุกฝ่ายซึ่งทำให้ราชการเสียประโยชน์

๓.๒.๔ การเมืองเกี่ยวข้อง หมายถึง ข้าราชการการเมืองหรือนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งหรือคนใกล้ชิดของบุคคลดังกล่าวเข้ามากดดันเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติตามความต้องการเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลดังกล่าว

๓.๒.๕ องค์ความรู้ที่ใช้ในการซื้อหรือจ้าง หมายถึง ความรู้เกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดซื้อหรือจ้างหรือความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีที่ต้องการซื้อหรือจ้างในขณะที่เป็นอยู่ในเวลาที่จะซื้อหรือจ้าง

๓.๓ ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ได้แก่ กลุ่มผู้รับจ้างต่าง ๆ องค์กรพัฒนาเอกชน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการพัสดุ องค์กรอิสระ

๓.๔ เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้ได้เก็บข้อมูลจากแหล่งข้อมูลดังนี้
จัดประชุมสัมมนากลุ่มบุคคลตามข้อ ๓.๓ แล้วให้ร่วมการแสดงความคิดเห็นข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไข
ปัญหาแบบระดมสมองจากประสบการณ์ปัญหาที่ได้ปฏิบัติมารวบรวมแล้วทำการวิเคราะห์ผล



บทที่ ๔

ผลการศึกษา

จากการเชิญบุคคลต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วย ผู้รับจ้าง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการพัสดุ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรอิสระที่มีหน้าที่ตรวจสอบ มาระดมความคิดเห็นพบว่า มีปัญหาอยู่บางส่วน ดังต่อไปนี้

ลำดับที่	ขั้นตอนและกระบวนการ	ประเด็น/ช่องว่าง/ปัญหา
๑	วิธีพิจารณาว่าการจัดซื้อจัดจ้างควรเป็นแบบ ๑ ของหรือมากกว่า ๑ ของ (เช่น ๒ ของ, ๓ ของ)	ไม่ชัดเจนเจ้าหน้าที่ตัดสินใจลำบาก
๒	สาระสำคัญในเงื่อนไขการคัดเลือกต่าง ๆ ถึงตรวจรับงาน	- ทางราชการไม่บอกกติกาในการคัดเลือก ถ้าหากบอกกติกา ก็จะมีความเป็นธรรมและแข่งขันกันได้อย่างเปิดเผย - การกำหนดขอบเขตรายละเอียดและข้อกำหนดต่าง ๆ ที่เอื้อประโยชน์แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้างรายใดรายหนึ่งเป็นปัญหาความไม่ยุติธรรมและมีการทุจริตเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย - การที่ผู้ซื้อหรือผู้จ้างเขียนขอบเขตรายละเอียดของสิ่งที่จะซื้อหรืองานที่จะจ้างฝ่ายเดียวโดยในบางเรื่องอาจจะไม่มีความรู้ในเรื่องนั้นโดยไม่ฟังความเห็นจากผู้เกี่ยวข้องทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาหลังจากได้ซื้อหรือจ้างแล้ว ทำให้ไม่ได้ของที่ต้องการหรืองานจ้างไม่ได้คุณภาพตาม



		ต้องการ
ลำดับที่	ขั้นตอนและกระบวนการ	ประเด็น/ช่องว่าง/ปัญหา
๓	ประกาศชักชวนและวิธีการ	- มักมีการกำหนดรายละเอียดวัตถุประสงค์ที่จะซื้อหรืองานที่จะจ้างเข้าข้างผู้ขายหรือผู้รับจ้างที่ตนเองต้องการ (ลืกละเลย) - ราชการไม่ได้ประกาศกติกา วิธีการพิจารณา วิธีการให้คะแนนและเหตุผลการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในรายละเอียดของสิ่งที่ซื้อหรืองานที่จะจ้างให้ชัดเจน
๔	ระยะเวลาประกาศต่อสาธารณะ	การประกาศให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างทราบถึงรายละเอียดของที่จะซื้อหรืองานที่จะจ้างเป็นเวลานานเกินไป ทำให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างจัดทำร่างและเตรียมเอกสารมาเสนอแก่ผู้ซื้อหรือผู้จ้างไม่ละเอียดเพียงพอ
๕	วิธีการหักทวงข้อกำหนดจากผู้สนใจเสนอราคา	หักทวงไม่ได้ผล
๖	เวลาเปิดซอง	การเปิดซองไม่เปิดต่อหน้าผู้เสนอราคา
๗	วิธีการตัดสิน (Evaluate)	เกณฑ์การตัดสินไม่ยุติธรรมไม่ชัดเจน ต้องมีการร่างเกณฑ์ตัดสินที่มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับทุกฝ่าย
๘	วิธีการตั้งกรรมการเขียน TOR	ความชัดเจนของรายละเอียดเกี่ยวกับขอบเขตสิ่งที่ซื้อหรืองานที่จะจ้างมีความสำคัญมากต่อการพิจารณาเลือกผู้ขายหรือผู้รับจ้างมีการเขียน

		รายละเอียดเพื่อติดต่อผู้เสนอราคา
ลำดับที่	ขั้นตอนและกระบวนการ	ประเด็น/ช่องว่าง/ปัญหา
๙	กรรมการคัดเลือก	ปัญหาคณะกรรมการต่าง ๆ ที่ทางราชการแต่งตั้งอยู่ภายใต้อำนาจของผู้บังคับบัญชา ทำให้ไม่สามารถตัดสินใจได้ด้วยมติของกรรมการ
๑๐	กรรมการตรวจรับ	- ปัญหาขบวนการตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ - กรรมการไม่กล้ามีความเห็นแย้งในกรณีที่เห็นว่าไม่ถูกต้องตามระเบียบ - กรรมการตรวจมีแต่ข้าราชการไม่มีบุคคลภายนอกไม่มีประชาชนและภาคเอกชนเข้ามาร่วมเป็นกรรมการ ทำให้ไม่โปร่งใส
๑๑	การบันทึกความเห็นและความเห็นแย้ง	กรรมการไม่กล้าทำความเห็นแย้ง
๑๒	วิธีการตัดสินขั้นสุดท้าย	การตัดสินที่ไม่เปิดเผยให้สาธารณชนทราบว่าจะได้แพ้ชนะอย่างไรด้วยเหตุผลใด - เกณฑ์การให้คะแนนไม่มีมาตรฐานที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย
๑๓	ประเด็นคุณสมบัติบุคลากรของผู้เสนอเข้าประกวดราคา	มีการกำหนดเงื่อนไขเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ผู้เสนอราคาบางราย
๑๔	แบ่งเป็นประสบการณ์ทางวิชาการและอายุงาน	มีการกำหนดเงื่อนไข เพื่อเอื้อประโยชน์ให้ผู้เสนอราคาบางราย
๑๕	ประเด็นอุปกรณ์เครื่องมือของผู้เสนอเข้าประกวดราคา	มีการกำหนดเงื่อนไขเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ผู้เสนอราคาบางราย

ลำดับที่	ขั้นตอนและกระบวนการ	ประเด็น/ช่องว่าง/ปัญหา
๑๖	ประเด็นระบบการบริหารงานผู้เสนอเข้าประกวดราคา	มีการกำหนดเงื่อนไขเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ผู้เสนอราคาบางราย
๑๗	ประเด็นจำนวนเงินทุนและวงเงินผู้เสนอเข้าประกวดราคา	มีการกำหนดเงื่อนไขเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ผู้เสนอราคาบางราย
๑๘	ประเด็นคำประกันจากสถาบันการเงินผู้เสนอเข้าประกวดราคา	มีการกำหนดเงื่อนไขเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ผู้เสนอราคาบางราย
๑๙	ประเด็นระเบียบของเทคนิคปัจจุบันดีแล้วหรือยัง	- ระเบียบว่าด้วยการพัสดุไม่สอดคล้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในความเป็นจริง เกิดจากผู้ร่างระเบียบไม่มีประสบการณ์ในงานซื้อหรือจ้าง จึงร่างระเบียบจากทฤษฎีมากกว่า ไม่มีองค์ความรู้ที่เป็นรูปธรรม
๒๐	ระเบียบและคู่มือการสั่งซื้อสิ่งจ้างเป็นที่รับรู้ต่อสาธารณะหรือไม่	ระเบียบและคู่มือไม่ได้เผยแพร่ให้เอกชนหรือบุคคลทั่วไปรับทราบเท่าที่ควร
๒๑	มีDirectoryของผู้รับจ้างและมีupdateข้อมูลนี้หรือไม่อย่างไร	มีการสร้างเงื่อนไขเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ผู้เสนอราคาบางราย
๒๒	องค์ความรู้ของเจ้าหน้าที่พัสดุ	องค์ความรู้เกี่ยวกับเรื่องที่จะทำการซื้อหรือจ้างของเจ้าหน้าที่พัสดุมีผลกับงานซื้อหรือจ้างมาก
๒๓	ภาษาที่ใช้แตกต่างกันระหว่างเอกชนกับราชการ	ความเข้าใจภาษาของทางราชการกับเอกชนแตกต่างกันมีปัญหारेื่องคำคำเดียวกันแต่ใช้คนละความหมาย เช่น TOR ของเอกชนมีความหนึ่งของทาง



		ราชการมีอีกความหมายหนึ่ง
ลำดับที่	ขั้นตอนและกระบวนการ	ประเด็น/ช่องว่าง/ปัญหา
๒๔	อัตราค่าจ้าง	อัตราค่าจ้างที่ทางราชการกำหนดไม่สอดคล้องกับราคาในตลาดมักจะถูกกว่าทำให้ไม่มีกำไรผู้ขายหรือผู้รับจ้างดีไม่เข้ามาแข่งขัน
๒๕	ค่านิยมในการเลือกซื้อหรือจ้าง	- ค่านิยมและวัฒนธรรมของคนไทยที่ยึดติดกับความคิดที่ว่าของต่างประเทศหรือนักวิชาการต่างประเทศดีกว่าคนไทยทำให้กีดกันคนไทยไม่ให้เข้ามาแข่งขัน
๒๖	การทุจริต	- ผลประโยชน์ข้าราชการ นักการเมือง ผู้ขายและผู้รับจ้างทำให้ทุกฝ่ายแสวงหาผลประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงสิ่งที่ถูกต้องและเป็นธรรมแก่สังคม - การเลือกซื้อหรือจ้างผู้ที่สามารถให้ผลประโยชน์แก่ผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือจ้างได้โดยตกลงกันเป็นแบบลับ ๆ
๒๗	ปัญหาที่ตัวผู้ขายหรือผู้รับจ้าง	ปัญหาที่เกิดขึ้นคือแพ็คเกจไม่มีน้ำใจเป็นนักกีฬา



บทที่ ๕

บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาในบทที่ ๔ ทำให้สามารถนำไปใช้ในการวิเคราะห์จัดทำเป็นข้อเสนอแนะได้ดังนี้

๑. ในการศึกษาครั้งนี้ พบว่า สิ่งที่เป็นระเบียบในการจัดซื้อหรือจ้างมีความคลุมเครือไม่ชัดเจน ทำให้มีปัญหาในการปฏิบัติมีความยุ่งยากซับซ้อนและอ่านแล้วไม่สามารถทำความเข้าใจได้จึงชี้ให้เห็นว่าผู้ร่างระเบียบไม่มีองค์ความรู้หรือประสบการณ์ในการทำงานจริงเพียงพอ

ข้อเสนอแนะ ในการแก้ปัญหาดังกล่าวจึงต้องใช้ข้อมูลจริงจากผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์จริง และเกี่ยวข้องกับการใช้ระเบียบนี้ และผู้ร่างระเบียบว่าด้วยการพัสดุจะต้องเป็นผู้ที่มีองค์ความรู้ในทางทฤษฎีหรือรู้นามธรรมอย่างแท้จริงและแน่นอน และต้องรู้รูปธรรมหรือที่เรียกว่าประสบการณ์ข้อเท็จจริง ดังนั้นจึงจะสามารถร่างระเบียบว่าด้วยการพัสดุได้อย่างดีและมีข้อบกพร่องน้อย อนึ่ง ก่อนที่จะดำเนินการร่างระเบียบว่าด้วยการพัสดุควรจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยใช้เวลาอย่างน้อย ๖ เดือน เรียกประชุมทุกฝ่ายดังนี้ นักกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพัสดุ ข้าราชการที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบพัสดุ ผู้บริหารที่ใช้อำนาจตามระเบียบพัสดุ องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามระเบียบพัสดุ กลุ่มพ่อค้าหรือผู้รับจ้าง ผู้ขาย รวมทั้งประชาชนที่สนใจมาร่วมกันพิจารณาร่างระเบียบที่เหมาะสมที่ขึ้นใช้

๒. การเขียนรายละเอียดและขอบเขตของงานที่จะซื้อหรืองานที่จะจ้างไม่ชัดเจนมักเขียนกว้างทำให้ไม่สามารถตรวจรับงานจ้างได้และมีลักษณะเป็นนามธรรมสูงเกินไปอาจจะเพื่อเอื้อประโยชน์แก่การทุจริตหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่มีความรู้ในเรื่องดังกล่าวจึงเขียนไม่ได้หรือไม่มีประสบการณ์ในสิ่งที่จะซื้อหรืองานที่จะจ้างเพราะเทคโนโลยีทันสมัยตามไม่ทัน

ข้อเสนอแนะ ก่อนที่จะดำเนินการจัดซื้อหรือจัดจ้างต้องมีการประชุมหารือเตรียมการดูว่ามีบุคคลที่มีองค์ความรู้เกี่ยวกับสิ่งที่จะซื้อหรืองานที่จะจ้างหรือไม่ หากไม่มีต้องขวนขวายหาบุคคลที่มีความรู้มาถ่ายทอดให้แล้วจึงดำเนินการเชิญผู้มีความรู้หรือจ้างผู้มีความรู้ในเรื่องดังกล่าวมาร่วมกันร่างรายละเอียดขอบเขตของสิ่งที่จะซื้อหรืองานที่จะจ้างจากนั้นจึงเริ่มกระบวนการจัดซื้อหรือจัดจ้างต่อไป



๓. การแจ้งให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างทราบประกาศเพื่อเข้ายื่นข้อเสนอการประกวดราคาโดยไม่เหมาะสม(น้อยไป)ทำให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างเตรียมรายละเอียดไม่ทันหรือจัดทำเนื้อหาของงานที่ไม่ละเอียดเพียงพอทำให้เมื่อซื้อหรือจ้างงานแล้วไม่ได้งานหรือสิ่งของที่มีความสมบูรณ์เพียงพอ

ข้อเสนอแนะ ก่อนจะซื้อหรือจ้างควรประกาศให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างทราบด้วยสื่อทุกชนิดรวมทั้งประกาศทางเว็บไซต์ด้วยถึงสิ่งที่ต้องซื้อหรือจ้างแล้วทดลองให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างเสนอรายละเอียดมาให้พิจารณาดูก่อนว่าใช้ได้หรือไม่แล้วค่อยนำรายละเอียดดังกล่าวที่เห็นว่าดีมาใส่ในขอบเขตรายละเอียดที่จะซื้อหรือจ้างให้เวลาผู้ขายหรือผู้รับจ้างเตรียมรายละเอียดนานพอสมควร และควรมีการประชุมชี้แจงทุกครั้งก่อนทำการประกวดราคา และเชิญผู้สนใจมารับฟัง พร้อมให้ซักถาม ท้วงติงในประเด็นต่าง ๆ ได้

๔. ภาษาที่สื่อกันระหว่างทางราชการกับวงการผู้ขายหรือผู้รับจ้างไม่ตรงกันจึงทำให้เข้าใจกันคลาดเคลื่อนไป

ข้อเสนอแนะ ดังนั้นก่อนจะทำการซื้อหรือจ้างควรมีการเชิญทุกฝ่ายมาร่วมประชุมเพื่อสื่อภาษาที่ใช้ให้ถูกต้องและเข้าใจตรงกัน

๕. เกณฑ์การตัดสินในการแข่งขันไม่ยุติธรรม เพื่อให้มีการทุจริตหรือเอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายใด

ข้อเสนอแนะ ต้องมีการประชุมทั้งฝ่ายผู้ซื้อหรือผู้จ้างกับฝ่ายผู้ขายหรือผู้รับจ้างร่วมกับประชาชนรวมทั้งบุคคลหรือตัวแทนองค์กรอิสระที่มีได้มีส่วนได้เสียกับการซื้อขายนี้ เพื่อจะได้มีการคานอำนาจซึ่งกันและกัน ร่วมกันกำหนดเกณฑ์ที่ชัดเจนและยอมรับกันทุกฝ่ายมาเป็นเกณฑ์มาตรฐานในการแข่งขันในแต่ละครั้ง

๖. กระบวนการตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ เพราะคณะกรรมการต่าง ๆ ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บริหารทำให้ต้องทำตามคำสั่งควรตั้งคณะกรรมการจากประชาชนหรือองค์กรที่เป็น เช่นองค์กรวิชาชีพเป็นกรรมการตรวจสอบหรือร่วมกันตรวจสอบ

ข้อเสนอแนะ ควรตั้งคณะกรรมการจากประชาชนหรือองค์กรที่เป็น เช่นองค์กรวิชาชีพเป็นกรรมการตรวจสอบหรือร่วมกันตรวจสอบ และควรกำหนดคำตอบแทนที่เหมาะสมในกรณีที่เชิญผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก มาเป็นกรรมการในการตรวจสอบ

๗. มีการแสวงหาผลประโยชน์ของทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ข้าราชการ ผู้ขายหรือผู้รับจ้างมีมาก



ข้อเสนอแนะ ควรลงโทษอย่างรุนแรงมีกระบวนการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

๘ ปัญหาการตีความเรื่องเครื่องมือเครื่องใช้ในการรับจ้าง

ข้อเสนอแนะ ควรระบุที่มาของเครื่องมือเครื่องใช้ให้ชัดเจน

๙ ปัญหาการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ(Turnkey)

ข้อเสนอแนะ รัฐต้องไม่ดำเนินการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ(Turnkey)ภายใต้โครงสร้าง หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการเดิมอีกต่อไป ในกรณีที่มีความจำเป็นที่สุดที่จะต้องจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ สมควรดำเนินการ ดังต่อไปนี้

๑) กำหนดนโยบายให้ชัดเจนว่า จะมีการใช้วิธีการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จได้เฉพาะกรณีใด ภายใต้โครงสร้าง หลักเกณฑ์ วิธีการใด ด้วยเหตุผลใด และจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนที่เหมาะสมตลอดกระบวนการอย่างไร

๒) กำหนดให้มีกฎระเบียบปฏิบัติที่ใช้เฉพาะการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ รวมทั้งกลไกการบริหารโครงการที่มีประสิทธิภาพโดยมีกระบวนการร่างที่โปร่งใสและเปิดรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน

๓) มีนโยบายเร่งรัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ความสำคัญแก่

๓.๑ การกำหนดขอบเขตการศึกษา ความเหมาะสม และความเป็นไปได้ของโครงการลงทุนต่าง ๆ ต้องเป็นไปในลักษณะที่สามารถพิจารณาเปรียบเทียบทางเลือกในการตัดสินใจได้อย่างมีเหตุผลที่คำนึงถึงปัจจัยเสี่ยงทั้งข้อดีข้อเสียอย่างครบถ้วนมิใช่กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้เพียงเพื่อค้นหาเหตุผลมาสนับสนุนโครงการที่ตัดสินใจว่าจะดำเนินการแน่นอนแล้ว ซึ่งเป็นการสร้างภาพให้เกิดความชอบธรรมเท่านั้น

๓.๒ กระบวนการคัดเลือกผู้รับเหมาและบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาให้ดำเนินการอย่างโปร่งใส เป็นธรรม ตรวจสอบได้จากองค์กรต่าง ๆ โดยเฉพาะองค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวข้องโดยตระหนักถึงความเหมาะสมความพอดีระหว่างการมีข้อจำกัดที่กำหนดขึ้น เพื่อให้ได้คุณภาพงานที่แท้จริงและการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันที่กว้างขวางเพียงพอและเป็นธรรม

๓.๓ กระบวนการพิจารณาจัดทำสัญญาจะต้องดำเนินการโดยความสุจริตรอบ

๕๔

ครอบรอบด้านอย่างรู้เท่าทันโดยเฉพาะเมื่อมีประเด็นที่ต้องประสานสัมพันธ์กับหน่วยงานหรือโครงการอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดการถูกผูกมัดในลักษณะที่ไม่เป็นธรรม อันจะทำความเสียหายมหาศาลให้แก่ประเทศไทยซ้ำเติมยิ่งขึ้น

๓.๔ การบริหารสัญญาต้องมีการพัฒนาศักยภาพและทักษะของบุคลากรที่รับผิดชอบให้สามารถบริหารโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความรับผิดชอบในบทบาทวิชาชีพของตนให้เต็มที่

๓.๕ การประเมินผลและการบริหารโครงการต่อเนื่องหลังจากการก่อสร้างเสร็จสิ้นลงแล้วเป็นภารกิจสำคัญที่ต้องมีการวางแผนเตรียมการล่วงหน้าอย่างถี่ถ้วน

ข้อสังเกตทั้งหมดนี้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่องและประเด็นปัญหาที่พบทั้งหมด

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม



ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๗ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม
โดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๘ ระเบียบฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๙ ระเบียบฯ (ฉบับที่ ๔)
พ.ศ. ๒๕๔๑ และระเบียบฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒