

รายงานข้อเสนอแนะในการปฏิรูป  
เพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ  
ด้านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

มีนาคม 2566



## กิตติกรรมประกาศ

รายงานข้อเสนอแนะในการปฏิรูปนี้จัดทำขึ้นภายใต้ข้อตกลง RAS ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และธนาคารโลกสำหรับ “การปฏิรูปเพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจในประเทศไทย” โดยมีหัวหน้าทีมเฉพาะกิจ คือ Mr. Jaime Frias นักเศรษฐศาสตร์อาวุโส และหัวหน้าทีมร่วมคุณขวัญพัฒน์ สุทธิธรรมกิจ เจ้าหน้าที่ธนาคารโลกประจำประเทศไทย ผู้เขียน คือ Ms. Tania Ghossein (ผู้เชี่ยวชาญภาคเอกชนอาวุโส) และ Ms. Lama Mohammed Al Jarallah (ที่ปรึกษาระยะยาว) ทั้งนี้ ได้รับข้อคิดเห็นและข้อมูลที่มีคุณค่าจาก Mr. Diomedes Berroa (ผู้จัดการฝ่ายปฏิบัติประจำภูมิภาค) คุณสกุลรัตน์ บวรสันติสุทธิ (ที่ปรึกษาภาคเอกชน) และคุณธนาภัทร์ เรืองศรี (ที่ปรึกษาการพัฒนาภาคเอกชน)

ทีมงานขอขอบคุณผู้วิจารณ์ของทีมสำหรับข้อเสนอแนะอันมีค่า Mr. Jean Arlet (ผู้เชี่ยวชาญด้านภาคเอกชน) คุณสิริรัตน์ ศิริจรัสวงศ์ (ผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดซื้อจัดจ้างอาวุโส)

ทีมงานขอขอบคุณคำแนะนำจากสำนักงาน ก.พ.ร. และความร่วมมือและข้อมูลที่ได้รับจากเจ้าหน้าที่กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง รวมทั้งหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน สำหรับการจัดทำรายงานฉบับนี้

## สารบัญ

กิตติกรรมประกาศ .....	1
สารบัญ.....	2
บทสรุปผู้บริหาร .....	3
เหตุใดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจึงมีความสำคัญ .....	8
บริบทของประเทศ .....	10
การยกระดับการแข่งขันให้มีความเท่าเทียมผ่านการสร้างโอกาสที่เสมอภาคแก่ผู้ประกอบการทุกราย .....	12
การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์.....	17
ข้อกำหนดในการประมูล: ตั้งแต่การรักษาความปลอดภัยในการประมูลไปจนถึงการยื่นประมูล การประเมินราคาประมูลไปจนถึง การรับประกันสัญญา.....	22
การตรวจรับงานและการตรวจสอบในกระบวนการบริหารสัญญา.....	30
การอุทธรณ์และการร้องเรียน.....	33
ภาคผนวก 1 – สรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย .....	37
ภาคผนวก 2 - วิธีการศึกษา .....	40
ภาคผนวก 3 - สรุปการประชุมและการประชุมเชิงปฏิบัติการ.....	44

## บทสรุปผู้บริหาร

รายงานฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และประเมินข้อจำกัดที่ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชน ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและการทำธุรกิจกับหน่วยงานราชการของไทย โดยอ้างอิงข้อมูลจากการสัมภาษณ์ความคิดเห็น และประสบการณ์จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักทั้งในภาครัฐ (ในฐานะผู้ซื้อ) และภาคเอกชน (ในฐานะผู้ขาย) ในด้านการเข้าถึงตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทย โดยผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดซื้อจัดจ้างได้ดำเนินการสัมภาษณ์ในพื้นที่ กรุงเทพมหานคร ระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2565 ถึง มกราคม 2566 ตลอดจนได้มีการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและข้อมูล ที่มีอยู่ ภาคเอกชนที่เข้าร่วมตอบแบบสอบถามและให้สัมภาษณ์มาจากธุรกิจหลากหลายสาขา เช่น การก่อสร้าง ICT การดูแล สุขภาพ เป็นต้น

นอกจากนี้ ทีมธนาคารโลกยังได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากสำนักงานกฎหมายที่ได้รับการคัดเลือกจากความเชี่ยวชาญด้านการจัดซื้อ จัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย และการให้คำปรึกษาแก่ซัพพลายเออร์ที่สนใจทำธุรกิจกับหน่วยงานของรัฐอีกด้วย รวมถึงการเก็บ ข้อมูลสัมภาษณ์จากหน่วยงานรัฐอีกหลายหน่วยงาน<sup>1</sup>

การศึกษาวิจัยจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับข้อมูลที่รวบรวมได้จากการสัมภาษณ์ รายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการ เก็บรวบรวมข้อมูลที่น่ามาใช้ในการศึกษาสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ในภาคผนวก 2 ของรายงาน

กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ได้อนุเคราะห์ข้อมูลด้านการจัดซื้อจัดจ้างในส่วนของการประกวดราคา ทั้งนี้ ข้อค้นพบและ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่จัดทำขึ้นมุ่งเน้นไปที่การปฏิรูปด้านกฎระเบียบและการบริหารจัดการการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามข้อมูล ที่ได้รับจากผู้ประกวดราคาและซัพพลายเออร์ในฐานะผู้ใช้งานปลายทางของระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

โดยสาระสำคัญมุ่งเน้นไปที่การเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อส่งเสริมการเข้าสู่ตลาดจัดซื้อจัดจ้างของภาคธุรกิจ การแข่งขันและความเท่าเทียมกันสำหรับซัพพลายเออร์ภาคเอกชน เมื่อการแข่งขันเพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลจะได้ประโยชน์จากการจัดซื้อ จัดจ้างที่ประหยัดมากขึ้นและได้สินค้าและบริการที่มีคุณภาพดีขึ้น (Value for Money, VfM)<sup>2</sup>

ตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทยเป็นตลาดที่มีพลวัตและกำลังเติบโตขึ้นพร้อมโอกาสที่สำคัญสำหรับภาคธุรกิจเอกชน ทั้งในและต่างประเทศ รัฐบาลได้ดำเนินการเพื่อทำให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้ง ตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทยนั้นก็มีเสถียรภาพ มีขนาดที่ใหญ่เพียงพอ และสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่เป็นมิตร อย่างไรก็ตาม ยังมีพื้นที่สำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขัน และความโปร่งใส ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องเดินหน้าทำงานอย่างต่อเนื่องต่อไป เพื่อจัดการกับความท้าทายเหล่านี้ และเพื่อสร้างความมั่นใจว่าตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทยจะประสบความสำเร็จ ในระยะยาว

<sup>1</sup> ประกอบด้วย กรมชลประทาน กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และศาลปกครอง โดยทีมงานธนาคารโลกได้พัฒนาแบบสอบถามเฉพาะสำหรับการสัมภาษณ์ กลุ่มตัวอย่างของธุรกิจเอกชน ศาลปกครอง และสำนักงานกฎหมายในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภาคเอกชน และแบบสอบถามเฉพาะสำหรับการสัมภาษณ์ กรมบัญชีกลาง หน่วยงานรัฐที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง และศาลปกครองในฐานะภาครัฐ

<sup>2</sup> เมื่อพิจารณาถึงขอบเขตของข้อตกลงและข้อดีเชิงเทคนิคแล้ว การวิเคราะห์และข้อเสนอแนะจะเน้นไปที่การจัดการการคลังภาครัฐ (Public Financial Management – PFM) ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของรัฐ หรือการวิเคราะห์ประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณโดยหน่วยงานที่ดำเนินการ จัดซื้อจัดจ้าง (แต่จะเน้นไปที่การเข้าถึงตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยภาคเอกชน/การแข่งขัน เป็นหลัก) ทั้งนี้ การศึกษาจะไม่มีการวัดหรือคาดการณ์ ผลลัพธ์ของการปฏิรูปนโยบายจัดซื้อจัดจ้าง

การศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล การหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการศึกษาวิจัยจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิได้ระบุประเด็นปฏิรูปหลักของรายงานฉบับนี้ ตามวงจรกิจการจัดซื้อจัดจ้างดังต่อไปนี้

- การแข่งขันที่ยุติธรรมผ่านโอกาสการเข้าถึงที่เสมอภาค
- ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์
- ข้อกำหนดในการประกวดราคา : ตั้งแต่หลักประกันของไปจนถึงการยื่นประมูล การประเมินการประกวดราคาไปจนถึงหลักประกันสัญญา
- กระบวนการยอมรับและตรวจสอบในระหว่างการจัดการสัญญา
- การอุทธรณ์และการร้องเรียนในการประกวดราคา

เพื่อสนับสนุนประเทศไทยในการจัดการกับประเด็นข้างต้นเหล่านี้ ข้อเสนอแนะหลาย ๆ ข้อจะช่วยผลักดันให้เกิดการพัฒนาจากสิ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้ดียิ่งขึ้น ได้แก่ การเสริมสร้างศักยภาพสำหรับภาคเอกชน การปรับปรุงช่องทางการสื่อสารการปฏิรูปและการพัฒนาระบบ e-Procurement การจัดทำมาตรฐานเอกสารและขั้นตอนการดำเนินงาน การใช้ประโยชน์การเข้าสู่ยุคดิจิทัลในการยกระดับการเข้าถึงข้อมูลระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ใช้วิธีการประกวดราคาที่มีการแข่งขันมากขึ้น และจัดให้มีมาตรการสนับสนุนธุรกิจ SME ทำระบบการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ให้เป็นระบบดิจิทัลอย่างสมบูรณ์ ปรับปรุงข้อกำหนดในการประกวดราคาให้กระชับ และเสริมสร้างเกณฑ์การประเมินการประกวดราคาให้เข้มแข็ง

## สรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

หัวข้อ	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	ระยะเวลาในการดำเนินงาน <sup>3</sup>
การยกระดับการแข่งขัน ให้มีความเท่าเทียมผ่าน การสร้างโอกาสที่เสมอภาค แก่ผู้ประกอบการทุกราย	ใช้ช่องทางการอบรมที่จัดให้แก่ผู้ประกอบการ ภาคเอกชนทั่วไปในการสร้างการรับรู้และยกระดับ การเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ	ระยะสั้น-กลาง
	พัฒนาการสื่อสารและสร้างความรับรู้ในเรื่องของ การปฏิรูปต่าง ๆ	ระยะสั้น-กลาง
	พัฒนา ปรับใช้ และเผยแพร่มาตรฐานเรื่องระเบียบวิธี ในการดำเนินงาน ร่างขอบเขตงาน แบบฟอร์มต่าง ๆ และรายการตรวจสอบ	ระยะสั้น-กลาง
	ตรวจสอบให้มั่นใจว่าแผนงานจัดซื้อจัดจ้างนั้น มีการเผยแพร่ล่วงหน้าเป็นระยะเวลามากพอ ที่ผู้ประกอบการสามารถรับรู้ถึงโอกาสในการเข้าร่วม การประกวดราคาได้อย่างเหมาะสม	ระยะสั้น-กลาง
	จัดทำแพลตฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์และเอกสาร ที่เกี่ยวข้องกับการประกวดราคา รวมไปถึงข้อมูล ต่าง ๆ ที่เผยแพร่เป็นภาษาอังกฤษ	ระยะสั้น-กลาง
	พิจารณาลดการใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ได้ผ่าน การแข่งขันหรือเป็นวิธีเฉพาะเจาะจงที่ใช้อยู่ ในปัจจุบัน แล้วเปลี่ยนมาใช้วิธีการประกวดราคา ทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เอื้อต่อการแข่งขันมากกว่าแทน	ระยะยาว
	ตรวจสอบให้มั่นใจว่าข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ทั้งหมดมีการเผยแพร่สู่สาธารณะ และมีการอัปเดต ข้อมูลต่าง ๆ ผ่านช่องทางออนไลน์อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน	ระยะยาว
	พิจารณาการดำเนินมาตรการส่งเสริมผู้ประกอบการ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกิจการที่มีเจ้าของเป็นผู้หญิง ตัวอย่างมาตรการ เช่น โครงการจัดซื้อพิเศษ รวมทั้งจัดทำโครงการ ส่งเสริม SME อื่น ๆ ด้วย	ระยะกลาง-ยาว

<sup>3</sup> มาตรการระยะสั้น-กลาง หมายถึง มาตรการที่ควรดำเนินงานภายในระยะเวลา 6 เดือนถึง 1 ปี ส่วนมาตรการอื่น ๆ ที่ถือเป็นมาตรการระยะยาวนั้น จะต้องใช้เวลาในดำเนินงานอย่างต่อเนื่องมากกว่าหนึ่งปีขึ้นไป ทั้งนี้ กรอบระยะเวลาดังกล่าวนั้นถือเป็นกรอบระยะเวลาที่เสนอแนะเบื้องต้นโดยอ้างอิงจากประสบการณ์การดำเนินงานในต่างประเทศ

หัวข้อ	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	ระยะเวลาในการดำเนินงาน <sup>3</sup>
การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์	เปิดให้ผู้ประกอบการยื่นหลักประกันของผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ในระบบ e-GP ได้ รวมถึงเงินประกันสัญญาหรือผลงานด้วย พร้อมทั้งยกเลิกข้อบังคับที่กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องยื่นเอกสารเหล่านี้ในรูปแบบกระดาษ	ระยะสั้น-กลาง
	เพิ่มระดับความปลอดภัยของข้อมูลโดยการเข้ารหัสข้อมูลบางอย่าง เช่น ราคาที่เสนอมา	ระยะสั้น-กลาง
	เปิดให้มีการพิจารณาเอกสารการประกวดราคาผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์	ระยะยาว
	อนุญาตให้ใช้ลายเซ็นดิจิทัลในการลงนามในสัญญาได้	ระยะยาว
	เปิดใช้คำสั่งการจ่ายเงินทางอิเล็กทรอนิกส์และใบแจ้งหนี้อิเล็กทรอนิกส์ในระบบ e-GP	ระยะยาว
ข้อกำหนดในการประกวดราคา	เพิ่มระยะเวลาสำหรับการเตรียมเอกสารและการยื่นของประกวดราคา แต่ในขณะเดียวกันก็เปิดช่องให้หน่วยงานภาครัฐสามารถร่นระยะเวลาดังกล่าวในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนได้	ระยะสั้น-กลาง
	นำแนวทางการพิจารณาที่อ้างอิงกับความเสี่ยงมาปรับใช้เพื่อให้มั่นใจว่าข้อกำหนดในเรื่องเอกสารที่ต้องยื่นนั้นสอดคล้องกับมูลค่าและความเสี่ยงของสินค้าหรือบริการที่ทำการประกวดราคา	ระยะสั้น-กลาง
	จัดทำกรอบแนวทางที่มีเกณฑ์ในการระบุข้อเสนอที่มีราคาต่ำเกินไปจนผิดปกติ พร้อมทั้งกำหนดวิธีการตอบสนองต่อข้อเสนอในรูปแบบดังกล่าวที่เข้มงวดมากขึ้น	ระยะสั้น-กลาง
	พิจารณาการใช้วิธีการวิเคราะห์มูลค่าแบบตลอดช่วงการใช้งาน (Life Cycle Costing หรือ LCC)	ระยะสั้น-กลาง
	ปรับข้อกำหนดทางการเงินในขั้นตอนการประกวดราคาให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น พร้อมทั้งพิจารณาความเหมาะสมของอัตราดอกเบี้ยหลักประกันผลงานที่ปัจจุบันอยู่ที่ร้อยละ 5 ใหม่	ระยะยาว

หัวข้อ	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	ระยะเวลาในการดำเนินงาน <sup>3</sup>
ขั้นตอนการตรวจรับผลงาน ในช่วงการบริหารสัญญา	จับคู่และปรับปรุงขั้นตอนกระบวนการอนุมัติการ แก้ไขสัญญาและกระบวนการจ่ายเงินให้สอดคล้องกัน พร้อมทั้งพัฒนาการสื่อสารในระหว่างกระบวนการ ด้วย	ระยะสั้น-กลาง
	กำหนดบทลงโทษและอัตราดอกเบี้ยเพื่อช่วย แก้ปัญหาเรื่องการจ่ายเงินล่าช้า	ระยะสั้น-กลาง
	กำหนดให้มีผู้แทนสำรองในคณะกรรมการตรวจรับ งานเพื่อที่จะมั่นใจได้ว่ากระบวนการตรวจสอบและ การตรวจรับงานสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง	ระยะสั้น-กลาง
การอุทธรณ์และการร้องเรียน เรื่องการประกวดราคา	ตรวจสอบให้มั่นใจว่าผู้พิจารณาการประกวดราคา ในกลุ่มแรก (first-tier reviewers) ของหน่วยงาน ที่ทำการจัดซื้อจัดจ้างนั้นเป็นอิสระและเป็นกลาง อย่างแท้จริง พร้อมทั้งทบทวนโครงสร้าง ขนาด และ องค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อให้มั่นใจว่าคณะกรรมการดังกล่าวมีความเป็นกลาง และพัฒนาประสิทธิภาพของผู้พิจารณาการประกวด ราคาในกลุ่มที่สอง (second -tier reviewers) ด้วย	ระยะสั้น-กลาง
	กำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการให้ชัดเจน โดยพิจารณาจากหน้าที่ความรับผิดชอบของ คณะกรรมการแต่ละท่าน	ระยะสั้น-กลาง

หมายเหตุ: ตารางสรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบายนี้อ้างอิงจาก ภาคผนวก 1 – สรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย หน้า 39 - 41



## เหตุใดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจึงมีความสำคัญ

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นกระบวนการที่รัฐบาลใช้ในการจัดหาสินค้า บริการ และการจ้างงานจากภาคเอกชน ซึ่งมีมูลค่า 11 ล้านล้านดอลลาร์ของ GDP โลกที่มีมูลค่า 85 ล้านล้านดอลลาร์ในปี 2561<sup>4</sup> หรืออาจกล่าวได้ว่า ประมาณร้อยละ 12 ของ GDP โลก ถูกใช้จ่ายไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง<sup>5</sup>

สัดส่วนของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐต่อ GDP ของประเทศรายได้น้อย รายได้ปานกลาง และรายได้สูงมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน โดยประเทศรายได้ปานกลางมีการจัดซื้อจัดจ้างประมาณร้อยละ 13.2 ของ GDP ในขณะที่ประเทศที่มีรายได้สูงมีสัดส่วนการจัดซื้อจัดจ้างอยู่ที่ประมาณร้อยละ 14 ของ GDP

รัฐบาลได้ใช้กลไกของภาคเอกชนในการจัดหาสินค้าและบริการในการสร้างโรงเรียน จัดซื้ออุปกรณ์ทางการแพทย์ รักษาความปลอดภัยของระบบคอมพิวเตอร์ในอาคารสาธารณะ ต่ออายุรถโดยสารประจำทางในเมือง หรือก่อสร้างถนนเส้นทางใหม่ ดังนั้น การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจึงเป็นกลไกที่ทรงพลังในการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี และสังคม ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา มูลค่าของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ประชาชนให้ความสำคัญกับการดำเนินการที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องแสดงให้เห็นว่า กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ตีความให้ความสำคัญกับความโปร่งใส ความเป็นธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และควมมีประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรภาครัฐ หลักการดังกล่าวจะทำให้ภาคเอกชนมีความมั่นใจในกระบวนการ และดึงดูดให้ภาคเอกชนที่ดีเข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ<sup>6</sup> ประสิทธิภาพของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ คือ การสร้างความคุ้มค่า (Value for money) กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่เปิดเผยและโปร่งใสเป็นปัจจัยสำคัญในการสนับสนุนให้เกิดการแข่งขัน ความคุ้มค่า และลดความเสี่ยงต่อการทุจริต แนวทางปฏิบัติในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ขาดความชัดเจนเป็นผลจากความไร้ประสิทธิภาพในการบริหาร การขาดการควบคุมและความรับผิดชอบต่องบประมาณ หรือความพยายามในการทุจริต ทั้งนี้ การทุจริตต่อหน้าที่อาจนำไปสู่การสูญเสียทรัพยากรของผู้เสียภาษีจำนวนมาก เนื่องจากซัพพลายเออร์ที่มีประสิทธิภาพสูงสุดอาจจะไม่ได้รับการจ้าง นอกจากนี้ กรณีศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่า ต้นทุนของโครงการที่เกิดปัญหาดังกล่าวอาจมีสัดส่วนอยู่ถึงร้อยละ 25 – 50<sup>7</sup>

ภาครัฐเป็นผู้ซื้อรายใหญ่ที่สุดในตลาดระดับประเทศ ดังนั้น การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐไม่เพียงเป็นการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แต่ยังนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายของนโยบายภาครัฐ เช่น ความยั่งยืน การสร้างความเท่าเทียม และอื่น ๆ

นอกจากเป็นการสนับสนุนการพัฒนาของภาคเอกชน โดยเฉพาะ SMEs แล้ว เป้าหมายเชิงนโยบายในด้านต่าง ๆ ยังสามารถดำเนินการผ่านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้อีกด้วย โดยรัฐบาลสามารถใช้โอกาสดังกล่าวเพื่อส่งเสริมนวัตกรรมผ่านการซื้อสินค้าและบริการที่กำหนดให้มีการลงทุนในด้านวิจัยและพัฒนา และ/หรือ การกำหนดมาตรการสนับสนุนบางประการ<sup>8</sup> มาตรการเพื่อส่งเสริมการพัฒนาสินค้าและบริการในด้านนวัตกรรม อาทิ การสงวนสิทธิบางประการ การเสนอราคาอย่างมีเงื่อนไข และการยกเว้น

<sup>4</sup> ข้อมูล GDP (มูลค่า US\$ ปัจจุบัน) จาก World Bank national accounts data และ OECD National Accounts data files.

<sup>5</sup> <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/how-large-public-procurement>

<sup>6</sup> Bovens, M., 2007, “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework”, European Law Journal, July, 2007, Vol.13(4), p.447(22).

<sup>7</sup> Ades, A., and R. Di Tella. 1997, “National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic”, Economic Journal 107: 1023–42.

<sup>8</sup> Appelt, S. and Galindo-Rueda, F., 2016, “Measuring the link between public procurement and innovation”, OECD Publishing, Paris. [https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/measuring-the-link-between-public-procurement-and-innovation\\_5j1vc7sl1w7h-en](https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/measuring-the-link-between-public-procurement-and-innovation_5j1vc7sl1w7h-en)

ค่าธรรมเนียมและการกำหนดส่วนแบ่ง (quotas)<sup>9</sup> เช่นเดียวกับกรณีของการจัดซื้อจัดจ้างที่ให้ความสำคัญกับความยั่งยืนและการซื้อสินค้าและบริการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การจ้างงานที่คำนึงถึงความเท่าเทียม ความเป็นธรรมทางสังคม โดยการสนับสนุน SMEs ที่มีผู้หญิงเป็นเจ้าของกิจการ (women-led SMEs : WLSMEs) เป็นหนึ่งในวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ดำเนินการผ่านการกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติของผู้มีสิทธิยื่นข้อเสนอราคา และการกำหนดเงื่อนไขของสัญญา<sup>10</sup>

กรอบกฎหมายและแนวทางของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ดีเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่สำคัญในการช่วยลดความยากจนและสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ต้นทุนของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพมีมูลค่าที่สูง กล่าวคือ (i) สำหรับภาคเอกชน การเข้าถึงตลาดที่เล็กและมีการแข่งขันที่จำกัดสำหรับ SMEs ส่งผลให้ศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปอย่างจำกัด (ii) สำหรับภาครัฐ หน่วยงานของรัฐต้องจ่ายค่าสินค้าและบริการที่สูงกว่าปกติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายภาครัฐที่มาจากภาษีของประชาชน

เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันในประเด็นดังกล่าว ในทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลไทยได้พยายามวางระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นไปอย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และเกิดการแข่งขัน

---

<sup>9</sup> Rolfstam, M., 2012, "Good Rules or Bad Rules in Public Procurement of Innovation: But is it Really the (Right) Question?", Journal of Administrative Culture, Issue 2. <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=248649>

<sup>10</sup> Handler, Heinz J., 2015, "Strategic Public Procurement: An Overview". Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2695546> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2695546>.

## บริบทของประเทศ

### บริบททางเศรษฐกิจและนโยบาย

รัฐบาลไทยได้จัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจแบบสมดุลและแก้ไขปัญหาการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ต่ำและความไม่เท่าเทียมทางสังคมที่สูง ในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ภาคเอกชนในประเทศไทยมีบทบาทสำคัญในการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ซึ่งเป็น 1 ใน 6 ของยุทธศาสตร์ชาติ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้อย่างเต็มศักยภาพ สภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ กล่าวคือ สภาพแวดล้อมที่อนุญาตให้ภาคเอกชนสามารถเข้าสู่ตลาดภาครัฐ มีโอกาสในการแข่งขันอย่างเท่าเทียม และสามารถเติบโตได้

ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีความสำคัญในทุกประเทศ เช่นเดียวกับกรณีของประเทศไทย โดยตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีมูลค่ามากกว่าร้อยละ 10 ของ GDP และร้อยละ 30 ของการใช้จ่ายภาครัฐ นอกจากนี้ยังเป็นหนึ่งในตลาดที่มีพลวัตและเติบโตอย่างรวดเร็วที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ด้วยจำนวนประชากรกว่า 68 ล้านคน และเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างรวดเร็ว ความต้องการสินค้าและบริการของภาครัฐจึงอยู่ในระดับที่สูง ซึ่งเป็นโอกาสสำหรับผู้ประกอบการทั้งในและต่างประเทศในการเข้าสู่ตลาดดังกล่าว

รัฐบาลไทยส่งเสริมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอย่างจริงจังเพื่อส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสนับสนุนการเป็นผู้ประกอบการเป็นผลให้รัฐบาลได้วางมาตรการหลายอย่างเพื่อให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปอย่างความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น รวมถึงการใช้ระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือที่รู้จักกันในชื่อระบบ e-GP การประมูลที่เปิดกว้าง และการนำมาตรฐานสากลมาปรับใช้ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง มาตรการดังกล่าวช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและส่งผลให้เกิดประโยชน์ต่อทั้งซัพพลายเออร์และภาครัฐ

### บริบททางกฎหมายและข้อบังคับ

กฎหมายหลักที่ใช้ในการกำกับดูแลตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ คือ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 (Public Procurement and Supplies Administration Act : PPA) ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2560 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 23 สิงหาคม 2560 เป็นต้นไป

ในฐานะที่เป็นกรอบของกฎหมาย PPA ได้ถูกขยายความในรายละเอียดโดยการออกกฎหมายในลำดับรอง ใน PPA ประกอบด้วย 132 มาตรา ในขณะที่ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 23 สิงหาคม 2560 ประกอบด้วย 223 ข้อ

ระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Government Procurement : e-GP) ซึ่งถูกพัฒนาขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ได้ช่วยปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มีความทันสมัยในด้านต่าง ๆ อาทิ การเสนอราคาด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e - bidding) และระบบตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (e - market)<sup>11</sup>

โครงสร้างระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทยเป็นแบบผสมผสานระหว่างการรวมศูนย์และการกระจายอำนาจ โดยในระดับกระทรวงจะไม่มีกลไกในการรวมศูนย์การจัดซื้อจัดจ้าง ดังนั้น หน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งจึงสามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้อย่างอิสระ ด้วยโครงสร้างแบบกระจายอำนาจ หน่วยงานของรัฐสามารถจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการได้ ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐที่ออกโดยกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง โดยต้องได้รับอนุมัติงบประมาณจาก

<sup>11</sup>เอกสารแนะนำวิธีการใช้งานระบบจัดซื้อจัดจ้างอิเล็กทรอนิกส์เผยแพร่เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2558

สำนักงบประมาณหรือหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจในลักษณะเดียวกัน ตามข้อ 11 ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

ตามมาตรา 55 ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 การจัดซื้อจัดจ้างประกอบด้วย 3 วิธี ดังนี้

- 1) **การประกวดราคาด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนทั่วไป** โดยหน่วยงานของรัฐจะเชิญผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติมายื่นซองประกวดราคาโดยประกาศประกวดราคาทางระบบ e-GP ซึ่งตามข้อ 29 และข้อ 30 ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 วิธีการดังกล่าวสามารถกระทำได้ 3 แนวทาง ได้แก่
  - วิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (รายการสินค้าทั่วไปจะถูกแสดงไว้ในระบบข้อมูลสินค้า (e-catalogue))
  - วิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (สำหรับสินค้าและบริการที่ไม่อยู่ในระบบ e-catalogue ซึ่งมีมูลค่าสูงกว่า 500,000 บาท)
  - วิธีสอบราคา (กรณีที่มีการประกาศในระบบ e-GP ไม่สามารถดำเนินการได้ และมีมูลค่ามากกว่า 500,000 บาท แต่ไม่เกิน 5,000,000 บาท)
- 2) **การประกวดราคาด้วยวิธีการคัดเลือก** โดยหน่วยงานของรัฐจะเชิญผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่กำหนดอย่างน้อย 3 ราย ให้เข้ายื่นข้อเสนอ เว้นแต่ในงานนั้นมีผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติน้อยกว่า 3 ราย ซึ่งจะไม่มีการประกาศในระบบ e-GP โดยจะส่งเป็นหนังสือเชิญโดยตรงไปยังผู้ประกอบการ
- 3) **วิธีเฉพาะเจาะจง** โดยหน่วยงานของรัฐจะเชิญผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่กำหนดรายใดรายหนึ่งให้เข้ามายื่นข้อเสนอ หรือเข้ามาเจรจาต่อรองราคาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างฯ ซึ่งจะไม่มีการประกาศในระบบ e-GP โดยหลักเกณฑ์และวิธีการจะเป็นไปตามข้อ 78 ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

ระเบียบกระทรวงการคลังฯ กำหนดวิธีการประกวดราคาสองขั้นตอนสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างที่ซับซ้อน โดยข้อเสนอทางเทคนิค จะได้รับการประเมินเป็นลำดับแรก สำหรับข้อเสนอด้านราคาจะได้รับการพิจารณาเมื่อข้อกำหนดทางเทคนิคได้รับความเห็นชอบจากผู้ประกวดราคาแล้ว โดยทั่วไปขั้นตอนนี้จำเป็นต้องมีการตรวจสอบคุณสมบัติล่วงหน้า อย่างไรก็ตาม ระเบียบกระทรวงการคลังฯ ดังกล่าว ไม่ได้กำหนดแนวทางการดำเนินการไว้

วิธีประกวดราคาแบบพื้นฐานเป็นรูปแบบที่เปิดให้มีการแข่งขัน ซึ่งจะต้องมีการประกาศเชิญชวนต่อสาธารณะและผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติและสนใจสามารถเข้าร่วมการประกวดราคาได้ โดยวิธีการดังกล่าวควรถูกใช้เป็นวิธีการแรก สำหรับวิธีการประกวดราคาอื่นอาจใช้ได้ภายใต้เงื่อนไขและเหตุผลบางประการตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา การปฏิรูปเป็นรากฐานที่สำคัญในการส่งเสริมประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และสอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่ดีที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความก้าวหน้า ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทยก็ยังคงเผชิญกับความท้าทาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนของภาคเอกชนในการเข้าสู่กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญแสดงให้เห็นว่า การเข้าสู่กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างยังคงมีอุปสรรคที่ขัดขวางการแข่งขันอย่างเท่าเทียมระหว่างผู้ประกอบการ ได้แก่ 1. การขาดโอกาสในการเข้าถึงอย่างเท่าเทียม 2. การให้บริการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-services) ที่น้อยกว่าที่ควรจะเป็น 3. ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างที่ยังยากซับซ้อน 4. ระบบการอุทธรณ์และร้องเรียนผลการประกวดราคาที่ได้รับการปรับปรุง

## การยกระดับการแข่งขันให้มีความเท่าเทียมผ่านการสร้างโอกาสที่เสมอภาค แก่ผู้ประกอบการทุกราย

สภาพแวดล้อมของการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่สนับสนุนให้เกิดการแข่งขันเป็นผลมาจากปัจจัยหลายประการ กล่าวคือ การทำลายการแข่งขันเป็นผลมาจากความไม่สมดุลของข้อมูล เมื่อต้นทุนและอุปสรรคในการทำธุรกรรมเพิ่มสูงขึ้น จะทำให้เกิดการกีดกัน การเข้าถึงโอกาสในการประกวดราคาของผู้ประกอบการ หรือการมีอคติต่อซัพพลายเออร์เพื่อเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการบางราย การแก้ไขปัญหาที่ต้นตอของความล้มเหลวของตลาดเป็นกุญแจสำคัญในการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นอีกในอนาคต และเพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่า ผู้ประกอบการทุกรายที่สนใจดำเนินการร่วมกับภาครัฐจะสามารถเข้าแข่งขันได้อย่างเท่าเทียมกัน การเข้าถึงข้อมูลผ่านคลังเก็บข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และการขยายโอกาสให้ภาคเอกชนในการเข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นกุญแจสำคัญในการดึงดูดผู้ประกอบการ โดยเฉพาะ SMEs ให้เข้าสู่กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อเป็นการสนับสนุนความโปร่งใสและการสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันสำหรับสินค้าทุกประเภท

### บริบทของประเทศไทย

การเข้าถึงโอกาสในการประกวดราคาเป็นประเด็นความท้าทายที่ถูกกล่าวถึงจากผู้ตอบแบบสอบถามของภาคเอกชนจากกลุ่มย่อยทั้งสามกลุ่ม<sup>12</sup> ผู้รับจ้าง (Contractors) ได้กล่าวถึงต้นทุนในการทำธุรกรรมที่เพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ผู้เข้าร่วมการประกวดราคา (Bidders) ให้ความสำคัญที่จะเข้าร่วมในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แต่ระบุว่า พวกเขาไม่ทราบถึงกระบวนการและขั้นตอนในการเข้าร่วมกระบวนการดังกล่าว เช่นเดียวกับกรณีของซัพพลายเออร์ (Suppliers) ที่ไม่เคยเข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แม้ว่าจะได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้วก็ตาม

นอกจากนี้ จากการรวบรวมข้อมูลยังแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลไทยสามารถดึงดูดให้ SMEs เข้ามาทำสัญญากับรัฐบาลได้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะ SMEs ที่มีผู้หญิงเป็นเจ้าของกิจการ

ในปัจจุบัน ไม่มีมาตรการสนับสนุน SMEs เพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงตลาดภาครัฐ แม้ว่ากรมบัญชีกลาง จะให้การสนับสนุนซัพพลายเออร์เกี่ยวกับวิธีการใช้ระบบ e-GP และการยื่นข้อเสนอมารประกวดราคา แต่ผู้ประกอบการได้ให้ความเห็นว่า ยังไม่มี “การฝึกอบรมอย่างเป็นทางการ” โดยผู้ประกอบการต้องติดต่อหน่วยงานและสอบถามด้วยตนเองในประเด็นที่ต้องการ นอกจากนี้ SME บางรายต้องจ้างผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เกี่ยวกับระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งจะเป็นการเพิ่มต้นทุนธุรกรรมและอาจเป็นปัจจัยที่ขัดขวางการเข้าสู่กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผลการประกวดราคาและผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุนมีความไม่แน่นอน นอกจากนี้ การแก้ไขกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาการทำงานของระบบ e-GP และการเพิ่มเติมเอกสารที่เกี่ยวข้องให้เป็นที่เข้าใจตามหลักเกณฑ์ทำให้การมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐกลายเป็นความท้าทายสำหรับภาคเอกชน โดยเฉพาะ SMEs ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้ถูกกล่าวถึงจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกลุ่มต่าง ๆ ทั้งผู้ประกอบการและนักกฎหมาย รวมทั้งซัพพลายเออร์ยังมีความเข้าใจเกี่ยวกับระบบ e-GP ที่จำกัด เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มผู้รับจ้างหรือกลุ่มผู้เข้าร่วมการประกวดราคา

ในอีกด้านหนึ่ง ปัจจัยที่ซับซ้อนของความไม่สมดุลของข้อมูล คือ ช่องว่างของข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกเผยแพร่และรูปแบบการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าว ประการแรก ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างที่อยู่ในสัญญาในรูปแบบที่สามารถประมวลผลได้ (รวมถึงคำอธิบายวันที่ ประเภทของค่าใช้จ่าย มูลค่าสัญญา ผู้มีอำนาจลงนามในสัญญา คุณสมบัติของซัพพลายเออร์และผู้รับจ้างช่วง การแก้ไขสัญญา และค่าใช้จ่ายขั้นสุดท้าย) ไม่สามารถเข้าถึงทางระบบออนไลน์ได้อย่างเต็มรูปแบบ ซัพพลายเออร์ที่เข้าร่วมการสัมภาษณ์มีความเห็นว่า ในปัจจุบันสัญญาฉบับสมบูรณ์ที่มีการลงนามไม่มีการเผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้ โดยจะมีเฉพาะสาระสำคัญของสัญญาที่มีการลงนามตามแบบมาตรฐานที่ลงนามเท่านั้นที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้ เนื่องจากกฎหมาย

<sup>12</sup> ฤดูกาลผนวก 2 สำหรับรายละเอียดวิธีและการจำแนกกลุ่มตัวอย่าง

ที่เกี่ยวข้องได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐเผยแพร่ในส่วนที่เป็น “สาระสำคัญ” ของสัญญาเท่านั้น ไม่ได้เป็นการกำหนดให้เผยแพร่สัญญาฉบับสมบูรณ์ที่มีการลงนาม รวมทั้งข้อมูลที่มีการเผยแพร่ทั้งหมดอยู่ในรูปแบบของภาษาไทยเท่านั้น

ระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่ยึดหลักความโปร่งใส ยุติธรรม และมีประสิทธิภาพควรมีความครอบคลุม ในขณะที่รัฐบาลไทยมีความก้าวหน้าในการใช้กรอบของกฎหมายที่ทันสมัยในการสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายเชิงนโยบาย ได้มีความพยายามส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ในประเทศไทยมีการให้สิทธิพิเศษด้านราคาร้อยละ 10 เพื่อเป็นการสนับสนุนการเข้าสู่ตลาดการจัดซื้อจัดจ้างให้กับ SMEs รวมถึงสิทธิพิเศษและแรงจูงใจเพื่อส่งเสริมด้านนวัตกรรมให้กับ SMEs ที่เป็นซัพพลายเออร์ และมีชื่ออยู่ใน “บัญชีนวัตกรรมไทยของสำนักงานงบประมาณ” ตามที่กำหนดไว้ในหมวด 5 ข้อ 14 ของกฎกระทรวงกำหนดพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนและกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยวิธีคัดเลือกและวิธีเฉพาะเจาะจง พ.ศ. 2560 ผู้ตอบแบบสอบถามมีความเห็นว่า ไม่มีข้อกำหนดเรื่องเพศใน TOR และสัญญาต้นแบบ กลยุทธ์ในการสนับสนุนสตรีในการเข้าถึงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ข้อกำหนดสำหรับแผนการจัดซื้อจัดจ้างโดยคำนึงถึงมิติทางเพศ หรือบทบาทผู้ดูแลที่ส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศ

นอกจากนี้ อีกปัจจัยหนึ่ง คือ การใช้วิธีการคัดเลือกที่ไม่ก่อให้เกิดการแข่งขันมากเกินไป ซึ่งส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของระบบการจัดซื้อจัดจ้างและอาจนำไปสู่การซื้อสินค้าในราคาที่สูงกว่าปกติ ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างล่าสุดแสดงให้เห็นว่า กว่าร้อยละ 97 ของสัญญาในปี 2565 ดำเนินการโดยวิธีเฉพาะเจาะจง (คิดเป็นร้อยละ 33 ของมูลค่าสัญญาทั้งหมด) ในขณะที่สัญญาที่ดำเนินการด้วยวิธีที่เปิดให้มีการแข่งขันมีจำนวนเพียงร้อยละ 2.31 ของสัญญาทั้งหมด (คิดเป็นร้อยละ 67 ของมูลค่าสัญญาทั้งหมด)<sup>13</sup> นอกจากนี้ การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีแบบเปิดให้มีการแข่งขัน หรือ e-bidding จะต้องดำเนินการในระบบ e-GP ดังนั้น จึงเป็นการเพิ่มความโปร่งใส ในขณะที่อีกสองวิธีไม่จำเป็นต้องเผยแพร่ในระบบ e-GP

#### ข้อเสนอแนะในระยะสั้นถึงระยะปานกลาง<sup>14</sup>

**เพิ่มการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลผ่านโครงการฝึกอบรมภาคเอกชนอย่างสม่ำเสมอ** การเสริมสร้างขีดความสามารถให้กับ SMEs อย่างเป็นระบบผ่านการประชุมเชิงปฏิบัติการและการฝึกอบรม เป็นแนวทางที่ประสบความสำเร็จในต่างประเทศ การสร้างศูนย์ฝึกอบรมทักษะการเป็นผู้ประกอบการแบบกระจายอำนาจควรได้รับการพิจารณา เพื่อเป็นการสนับสนุนการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตฟรี การฝึกอบรมและการสนับสนุนในการใช้ระบบ e-GP ซึ่งช่วยเพิ่มโอกาสของบริษัทในการทำธุรกิจร่วมกับภาครัฐ

**ปรับปรุงการสื่อสารและสร้างความตระหนักรู้ในด้านการปฏิรูป** เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องการการฝึกอบรมและการสัมมนาที่มีความสม่ำเสมอ เพื่อเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและพัฒนาเครื่องมือที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งไม่ได้จำกัดเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น กรมบัญชีกลาง โดยความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐและผู้มีอำนาจลงนามในสัญญาควรมีการสื่อสารในวงกว้างเกี่ยวกับการปฏิรูปและการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อปรับปรุงการทำงานของระบบ e-GP<sup>15</sup> การสื่อสารดังกล่าวควรมาพร้อมกับสื่อการเรียนรู้และโอกาสในการเสริมสร้างศักยภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับระบบ e-GP ซึ่งการฝึกอบรมแบบตัวต่อตัวอาจไม่ใช่วิธีที่เป็นไปได้หรือมีประสิทธิภาพมากที่สุดในการฝึกอบรมทุกคน ดังนั้น แนวทางดังกล่าวควรเสริมด้วยการอบรมแบบเสมือนจริงด้วยตนเอง

**พัฒนา รับรอง และเผยแพร่โปรโตคอลมาตรฐาน TOR แบบฟอร์ม และรายการตรวจสอบ** ในขณะที่ตัวแทนของหน่วยงานกลาง เช่น กรมบัญชีกลาง มีความเข้าใจที่ชัดเจนและครอบคลุมเกี่ยวกับกรอบกฎหมาย ขั้นตอน และการใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แต่กรณีดังกล่าวจะแตกต่างกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับ

<sup>13</sup> อ้างอิงจากข้อมูลที่ได้รับจากกรมบัญชีกลาง

<sup>14</sup> ข้อเสนอแนะในระยะสั้นถึงระยะปานกลางตามวัตถุประสงค์ของรายงานนี้ คือ คำแนะนำที่สามารถดำเนินการได้ภายใน 6 เดือนถึงหนึ่งปี สำหรับข้อเสนอระยะยาว คือ โอกาสในการปรับปรุงที่จะสามารถดำเนินการภายใน 1 ถึง 5 ปี

<sup>15</sup> ในระหว่างภารกิจการเก็บข้อมูลที่กรุงเทพฯ ทีมงานได้รับแจ้งว่ามีการปรับปรุงหลายประการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพแพลตฟอร์ม e-GP

ภูมิภาค เทศบาล และระดับท้องถิ่นที่ใช้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง หรือสำหรับวิศวกรและผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมเอกสารประกวดราคา การประเมิน การกำกับดูแล การตรวจสอบ และกระบวนการรับรองขั้นสุดท้าย การไม่เผยแพร่ข้อมูลการปฏิรูปให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจส่งผลให้เกิดความล่าช้าหรือขั้นตอนที่ผิดพลาดซึ่งภาคเอกชนได้เน้นย้ำถึงประเด็นดังกล่าวในขณะที่มีการสัมภาษณ์

เพื่อแก้ไขข้อกังวลของภาคเอกชนเกี่ยวกับการขาดความเชี่ยวชาญด้านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กรมบัญชีกลางอาจพิจารณาจัดทำคู่มือพร้อมข้อมูลในรูปแบบดิจิทัล เพื่อให้เป็นไปตามข้อ 10 ของกฎกระทรวงฯ โดยคู่มือดังกล่าวควรถูกเผยแพร่ไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มความสามารถให้กับซัพพลายเออร์ และลดจำนวนข้อผิดพลาดทั้งในประเด็นที่สำคัญและไม่สำคัญ ซึ่งจะช่วยให้การอุทธรณ์ตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมีปริมาณที่ลดลง การพัฒนากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นมาตรฐานจะทำให้แนวทางการประเมินและรายการตรวจสอบมีความชัดเจนและมีการเปิดเผยต่อสาธารณะ เพื่อช่วยให้คณะกรรมการประเมินการประกวดราคากำหนดบทบาทและความรับผิดชอบได้รวดเร็วยิ่งขึ้น เกิดความคุ้มค่า มีการแนวทางในการตรวจสอบข้อเสนอราคาที่ต่ำผิดปกติได้ดียิ่งขึ้น และกระบวนการประกาศผู้ชนะการประกวดราคามีความรวดเร็วยิ่งขึ้น

**ตรวจสอบว่าการเผยแพร่แผนการจัดซื้อจัดจ้างได้ดำเนินการโดยมีระยะเวลาที่เพียงพอสำหรับซัพพลายเออร์ที่จะรับรู้ถึงโอกาสในการจัดซื้อจัดจ้าง** การเผยแพร่แผนการจัดซื้อจัดจ้างที่ทันต่อสถานการณ์เป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่โปร่งใส เนื่องจากช่วยให้บริษัทภาคเอกชนสามารถคาดการณ์ได้ว่า ช่วงเวลาใดจะมีการประชาสัมพันธ์ เพื่อจะได้มีการกลยุทธ์ทางธุรกิจให้สอดคล้องกับช่วงเวลาดังกล่าว ทั้งนี้ โดยหลักการแล้ว แผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีควรต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย (หรือข้อกำหนดต่าง ๆ) และมีการเผยแพร่ทางระบบออนไลน์ ดังเช่นกรณีของเนื้อหาและกรอบระยะเวลาของแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีที่ถูกกำหนดโดยประเทศอื่น นิวซีแลนด์ได้กำหนดกฎข้อที่ 21 ของกฎการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาล พ.ศ. 2562 ว่า “แผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปี (APP) คือรายการของโอกาสในการทำสัญญาที่ได้มีการวางแผนล่วงหน้าเป็นระยะเวลา 12 เดือน โดย APP ต้องประกอบด้วย โอกาสในการทำสัญญาที่รับทราบอย่างชัดเจนแล้วหรือที่ได้คาดการณ์ไว้ ซึ่งกฎได้มีผลใช้บังคับกับ (...) APP มีวัตถุประสงค์สำหรับการวางแผน โดยไม่ได้เป็นการประกาศเพื่อเชิญชวนการจัดซื้อจัดจ้างหรือเป็นการเชิญชวนล่วงหน้า และไม่มีกำหนดข้อผูกมัดกับหน่วยงานในการซื้อสินค้า บริการ หรืองานจ้างตามรายละเอียดที่ได้ประกาศไว้ โดยแต่ละหน่วยงานต้องทบทวนและปรับปรุงข้อมูลของ APP ให้ทันต่อสถานการณ์ อย่างน้อยทุก ๆ 6 เดือน (...) ข้อมูล APP ที่ได้มีการปรับปรุงให้ทันต่อสถานการณ์มีกำหนดต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 1 มีนาคมและ 1 ตุลาคมของทุกปี” ตัวอย่างของรูปแบบที่ถูกใช้โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในนิวซีแลนด์สามารถดูได้ที่ [ที่นี่](#) สำหรับสหภาพยุโรป มี 9 ประเทศที่อยู่ระหว่างการออกกฎหมายและมีการเผยแพร่แผนการจัดซื้อจัดจ้าง หนึ่งในประเทศดังกล่าว คือ ประเทศลิทัวเนีย มีการเผยแพร่แผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีอย่างต่อเนื่องบนระบบ Central Procurement Portal พร้อมมีการระบุวันที่คาดว่าจะมีการจัดซื้อจัดจ้างอย่างชัดเจน ผู้ประกอบการสามารถค้นหาโอกาสในการจัดซื้อจัดจ้างในด้านการให้บริการ การจัดหาสินค้า หรือการจ้างงานที่พวกเขาสนใจ และเริ่มวางแผนและเตรียมพร้อมสำหรับการเข้าร่วมการประกวดราคา

**จัดทำแพลตฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์และเอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างเป็นภาษาอังกฤษ** การจัดเตรียมข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมดเป็นรูปแบบสองภาษา (ไทย/อังกฤษ) และมีการแปลภาษาในระบบ e-GP e-Bidding และบนเว็บไซต์ “การใช้จ่ายภาครัฐของประเทศไทย” เป็นภาษาอังกฤษถือเป็นก้าวสำคัญในการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด รวมถึงชาวต่างชาติด้วย เขตบริหารพิเศษฮ่องกง จีน มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม เป็นกลุ่มประเทศในภูมิภาคเดียวกันที่ได้มีการแก้ไขปัญหาค่าความไม่สมดุลของข้อมูลแล้ว

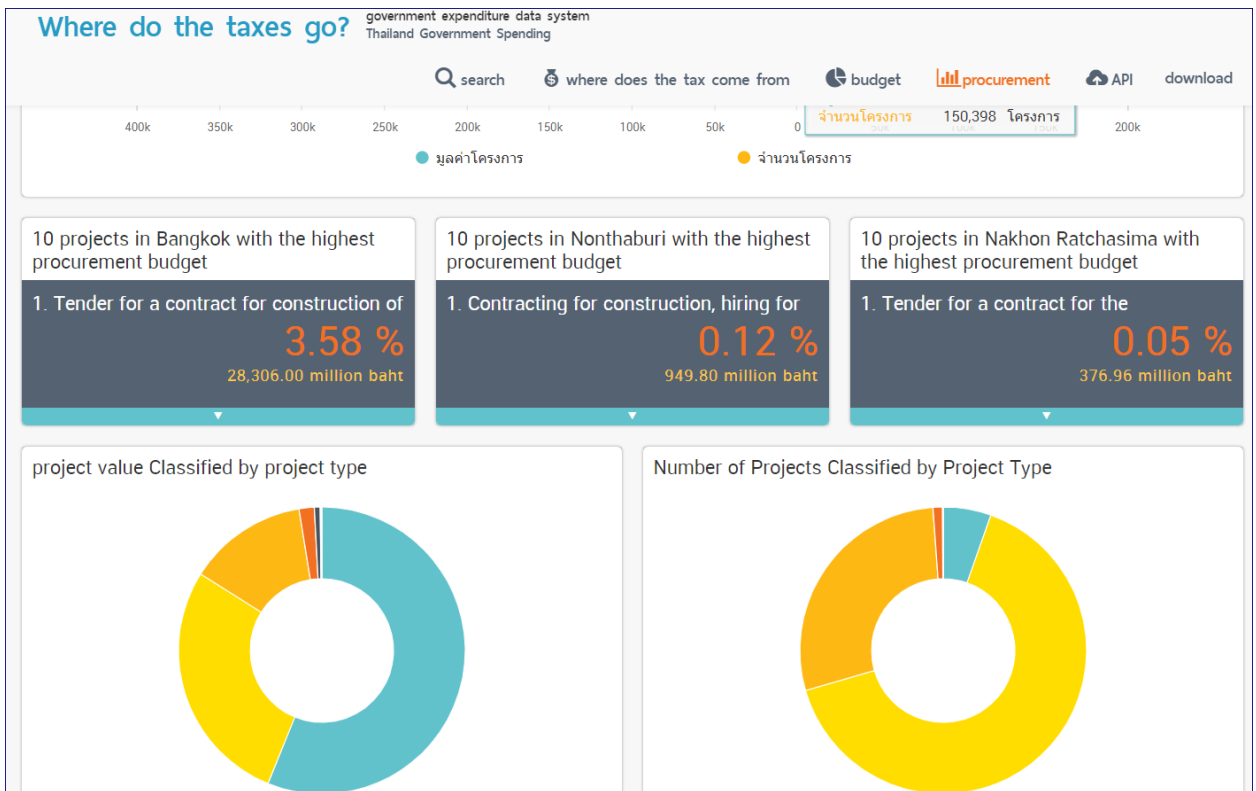


## ข้อเสนอแนะในระยะยาว

พิจารณาลดการใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่มีการแข่งขันและวิธีการเฉพาะเจาะจง เพื่อสนับสนุนกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ที่ก่อให้เกิดการแข่งขัน สิ่งนี้จะช่วยให้หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างสามารถซื้อสินค้าและบริการได้ในราคาที่เหมาะสม ขณะเดียวกันก็จะก่อให้เกิดประโยชน์กับซัพพลายเออร์ที่สามารถเข้าถึงตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้อย่างเท่าเทียมกัน

ตรวจสอบว่าชุดข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐได้รับการเผยแพร่และปรับปรุงให้เป็นปัจจุบันผ่านทางระบบออนไลน์ เพื่อสร้างความไว้วางใจให้กับภาคเอกชนในการดำเนินการประกวดราคา การปรับปรุงดังกล่าวยังช่วยสนับสนุนความพยายามในการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยในปัจจุบันข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างมีอยู่ในเว็บไซต์ “[Thailand Government Spending](#)” (ในรูปแบบของข้อมูลเชิงวิเคราะห์) แต่ยังคงขาดรายละเอียดที่จำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักความโปร่งใส นอกจากนี้ ความท้าทายอีกประการหนึ่ง คือ การได้รับข้อมูลของสัญญาจากหน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อนำมาเผยแพร่ทางระบบออนไลน์

### กล่องที่ 1. สรุปข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างที่เผยแพร่ทางออนไลน์



ที่มา: ระบบข้อมูลการใช้จ่ายภาครัฐ

ตัวอย่างของแนวปฏิบัติที่ดีที่สามารถพบได้ในการเผยแพร่ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของเม็กซิโกในระบบ Compranet ซึ่งเป็นระบบข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลกลาง กรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้รับการแก้ไขในปี 2552 เพื่อกำหนดให้มีการใช้ระบบ Compranet ในการเผยแพร่ข้อมูล เช่น แผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปี เอกสารประกวดราคา รายงานการประชุมชี้แจงและการเปิดการประกวดราคา ประวัติของการทำสัญญา และการอุทธรณ์ผลการประกวดราคา



อย่างเป็นทางการ รัฐบาลยังได้พัฒนากลไกความรับผิดชอบและการควบคุมที่ชัดเจน โดยให้อำนาจแก่ภาคประชาสังคม และสื่อสามารถเข้ามาตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐได้<sup>16</sup>

**พิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้การสนับสนุน SMEs โดยเฉพาะอย่างยิ่ง WLSMEs ผ่านโครงการการจัดซื้อจัดจ้างในรูปแบบพิเศษ** โครงการดังกล่าวอาจเป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติของระเบียบกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2563 ซึ่งเป็นการสนับสนุนการจัดซื้อจัดจ้างของ SMEs นอกจากนี้ พิจารณามาตรการสนับสนุนร่วมกับสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมหรือสมาคมธุรกิจ SMEs อื่น ๆ โดยการพัฒนาโปรแกรมสำหรับ SMEs ที่เป็นเจ้าของกิจการ หรือได้รับการบริหารจัดการ หรือมีผู้บริหารที่มีความหลากหลาย โดยเฉพาะ WLSMEs ระบบ e-GP ยังสามารถช่วยในการระบุและสร้างฐานข้อมูลสำหรับ WLSMEs ซึ่งจะอำนวยความสะดวกในการสนับสนุนโดยตรงแก่ผู้ประกอบการในรูปแบบต่าง ๆ โดยนโยบายและมาตรการสร้างแรงจูงใจสำหรับ SMEs ในการเข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีหลายรูปแบบ คำสั่งของสหภาพยุโรปได้กำหนดให้มีการแบ่งสัญญาของโครงการภาครัฐขนาดใหญ่ออกเป็นสัญญาย่อย เพื่อให้ SMEs สามารถเข้าร่วมการประกวดราคาได้ รวมทั้งยังให้สิทธิพิเศษแก่ SMEs โดยกำหนดสัดส่วนของเงินทุนหมุนเวียน คิดเป็นเพียง 2 สองเท่าของมูลค่าสัญญา นอกจากนี้ ในอินเดียและมอริอ็อกโก หน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างจะต้อง "จัดสรร" ประมาณร้อยละ 20 ของมูลค่ารวมของสัญญาภาครัฐให้กับ SMEs

## กล่องที่ 2. การสนับสนุนสถานประกอบการที่มีผู้หญิงเป็นเจ้าของกิจการในการเข้าสู่ตลาดภาครัฐ

เมื่อพิจารณาถึงขนาดของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ หลายประเทศได้เริ่มใช้มาตรการดังกล่าวเพื่อบรรลุเป้าหมายเชิงนโยบาย โดยกำหนดค่าใช้จ่ายให้กับสถานประกอบการที่ภาครัฐต้องการให้การสนับสนุนผ่านนโยบายการให้สิทธิพิเศษบางประการ มาตรการดังกล่าวทำหน้าที่ในการจัดหาสินค้า/บริการที่จำเป็น ในขณะที่เดียวกันก็ดำเนินการให้สอดคล้องกับมาตรการของรัฐบาล

แม้ว่าจะไม่คำนึงถึงเรื่องเพศ SMEs ต้องเผชิญกับอุปสรรคมากมายในการเข้าสู่ตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (เช่น การขาดข้อมูล การเข้าถึงแหล่งเงินทุน ขั้นตอนที่มีความซับซ้อน ข้อกำหนดทางเทคนิค/การเงินที่ไม่สมเหตุสมผล สัญญาขนาดใหญ่ ฯลฯ) อุปสรรคดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อ WLSMEs หลายประเทศได้ริเริ่มมาตรการอำนวยความสะดวกให้กับ SMEs เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและกำหนดเป้าหมายเฉพาะ WLSMEs ผ่านมาตรการต่าง ๆ รวมถึงการให้สิทธิพิเศษ เช่น กรณีของ เคนยา นามิเบีย เกาหลีใต้ สาธารณรัฐโดมินิกัน และสหรัฐอเมริกา ได้มีการกำหนดสัดส่วนของค่าใช้จ่ายประจำปีในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้กับ WLSMEs ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ (เช่น กานา) ที่ไม่ได้มีการกำหนดมาตรการในการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเพศ อยู่ระหว่างการจัดทำนโยบายแบบกว้าง ๆ เพื่อสนับสนุนให้กลุ่มคนชายขอบสามารถเข้าสู่การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้

สาธารณรัฐโดมินิกันได้พัฒนาโปรแกรมการให้สิทธิพิเศษเพื่อสนับสนุน WLSMEs โดยโปรแกรมดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติเชิงบวก เพื่อให้อำนาจแก่สตรีในระบบเศรษฐกิจ ในปี 2562 ซิลีได้รับรางวัล UNPS “สถานประกอบการที่มีผู้หญิงเป็นเจ้าของกิจการผ่านตลาดภาครัฐ (Women-Led Companies Through Public Market)” จากการสร้าง “Sello Empresa Mujer” (ตราสัญลักษณ์สถานประกอบการของผู้หญิง) ซิลีสามารถเพิ่มสัดส่วนของ WLSMEs เป็นร้อยละ 25.3 ในปี 2561 ผ่านการดำเนินมาตรการที่หลากหลาย เช่น Female Supplier Certification การลงนามในโครงการ SheTrades ของ UN และการฝึกอบรม/การออกอากาศเพื่อส่งเสริมให้ผู้หญิงจำนวนมากมีส่วนร่วมในตลาดภาครัฐ

<sup>16</sup> OECD, 2015, Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement, OECD Publishing.

<https://www.oecd.org/gov/public-procurement/compendium-for-good-practices-for-integrity-in-public-procurement.pdf>

## การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์

รัฐบาลใช้แนวทางทางธุรกิจที่แตกต่างกันในการจัดทำระบบ e-GP ประเทศต่าง ๆ ในทุกภูมิภาคกำลังดำเนินการปฏิรูปเพื่อให้สามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างผ่านทางระบบออนไลน์ได้ อย่างไรก็ตาม ยังมีช่องว่างระหว่างกลุ่มเศรษฐกิจที่ยังไม่มีระบบออนไลน์ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และกลุ่มเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่มีระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ที่ซับซ้อนซึ่งให้บริการที่หลากหลาย (และกลุ่มเศรษฐกิจที่อยู่ตรงกลางซึ่งมีข้อมูลที่จำกัด)

แพลตฟอร์มการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ของภาครัฐ (e-government procurement: e-GP) เป็นการทำให้มีการเข้าถึงข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์อย่างเท่าเทียมกัน ตลอดจนขั้นตอนและกลไกการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมดโดยใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งสอดคล้องกับหลักการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่มีธรรมาภิบาล กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์มีศักยภาพในการเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐทั่วโลก

ภายใต้นโยบายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่เปิดกว้างและโปร่งใส e-GP จะช่วยเพิ่มการมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ยิ่งจำนวนสถานประกอบการที่ลงทะเบียนและเข้าร่วมการเสนอราคามากเท่าใด จำนวนการเสนอราคาที่มีคุณภาพจากการไม่มีผู้เสนอราคาที่มีคุณสมบัติเหมาะสมก็จะยิ่งน้อยลงเท่านั้น

การนำระบบ e-GP มาใช้ในกระบวนการต่าง ๆ จึงทำให้เกิดมาตรฐาน ความคล่องตัว และการบูรณาการ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการและค่าใช้จ่ายในการดูแลระบบก็ลดลงตามไปด้วย การประมวลทางอิเล็กทรอนิกส์จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนการทำธุรกรรมทั้งในภาคเอกชนและหน่วยงานของรัฐ ในขณะที่การเพิ่มประสิทธิภาพในขั้นตอนการบริหารสัญญาผ่านการใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์จะช่วยแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายในการชำระเงิน การแข่งขันที่เพิ่มขึ้นและต้นทุนที่ลดลงสำหรับผู้ประกอบการ ส่งผลให้ราคาสินค้า การจ้างงาน และบริการที่จัดหาโดยรัฐบาลถูกลงอีกด้วย รวมทั้งจะทำให้เกิดการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นและประหยัดสำหรับหลายโครงการ ซึ่งจะช่วยให้รัฐบาลบรรลุเป้าหมายความคุ้มค่า นอกจากนี้ จุดขายที่สำคัญของระบบ e-GP มุ่งเน้นไปที่การประหยัดอย่างมีนัยสำคัญทั้งในด้านต้นทุนการดำเนินงาน (ด้วยการลดการใช้กระดาษ ค่าโฆษณา การส่งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ การออกไปรษณีย์และการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ และเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่) และการลดค่าใช้จ่ายทั่วไปประมาณร้อยละ 10 - 20 ของค่าใช้จ่ายรวม และในบางประเทศทำให้เกิดการออมเพิ่มขึ้น

ข้อมูลการทำธุรกิจปี 2020 แสดงให้เห็นว่าฟินแลนด์และสาธารณรัฐเกาหลีมีประสิทธิภาพสูงสุดในการจ่ายเงินให้ผู้รับเหมาตรงเวลา..ทั้งสองประเทศได้เชื่อมโยงระบบการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์เข้ากับระบบการจัดการทางการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้สามารถดำเนินการชำระเงินทางออนไลน์ได้อย่างรวดเร็ว

ระบบการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ที่ซับซ้อนสามารถบูรณาการกระบวนการทำงานทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐร่วมกันได้

นอกเหนือจากกระบวนการประกวดราคาแล้ว ควรใช้ระบบ e-GP เพื่อช่วยในการวัดผลกระทบและผลลัพธ์ของโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและความคิดริเริ่มทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นการวัดผลที่ยังไม่มีในปัจจุบัน และสามารถช่วยในการออกแบบการจัดซื้อจัดจ้างที่ดีในอนาคต

นอกจากนี้ ควรมีการรวบรวมวิธีการและข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ ในระดับธุรกรรมไว้ในระบบ เพื่อวัดการประหยัดต้นทุนและนำไปสู่การจัดซื้อที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ระบบดังกล่าวไม่ควรวัดเพียงมูลค่าของสัญญา แต่ควรพิจารณาถึงการประหยัดตลอดอายุการใช้งาน (อ้างอิงส่วนด้านล่างของการซื้อตลอดอายุการใช้งาน) และติดตามผลว่าการวัดดังกล่าวเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ การรวบรวมข้อมูลที่เหมาะสมจะช่วยให้รัฐบาลสามารถปรับนโยบายและเกณฑ์การประเมินเพื่อให้แน่ใจว่าสามารถวัดผลกระทบและผลลัพธ์ได้

## **บริบทของประเทศไทย**

เมื่อพูดถึงการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ การปฏิรูปและการพัฒนาล่าสุดได้เกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสและความสอดคล้องกับการประกวดราคา โดยสอดคล้องอย่างมากกับแนวทางปฏิบัติที่ตีระหว่างประเทศที่เป็นที่ยอมรับ ระบบ e-GP เป็นระบบกลางของไทยที่ซัพพลายเออร์ทุกรายสามารถลงทะเบียนเพื่อขายสินค้าและบริการกับภาครัฐตามแนวทางปฏิบัติที่ดี

แม้จะมีความพยายามในการทำให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเป็นดิจิทัล แต่ก็ยังมีพื้นที่สำหรับการปรับปรุงในประเทศไทย ซึ่งระบบ e-GP ควรมีการปรับปรุงเพิ่มเติมโดยการแยกฟังก์ชันต่าง ๆ โดยเฉพาะขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างและขั้นตอนการจัดการสัญญา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญ

ในปัจจุบัน ระบบ e-GP เป็นช่องทางการสื่อสารแบบทางเดียวกับซัพพลายเออร์ (G2B) ไม่ได้เป็นระบบสำหรับการสื่อสารแบบ 2 ทาง ภาคชนที่เข้าร่วมการสัมภาษณ์แสดงความเห็นว่า การชี้แจงและการสื่อสารกับหน่วยงานภาครัฐจะดำเนินการผ่านทางโทรศัพท์หรือการเข้าพบด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการเพิ่มต้นทุนการทำธุรกรรมของสถานประกอบการ (เช่นเดียวกับหน่วยงานภาครัฐ) และที่สำคัญเป็นการเปิดประตูสู่การเล่นพรรคเล่นพวกและพฤติกรรมสมรู้ร่วมคิด

เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิบัติงานธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2565 ซึ่งมีผลใช้ตั้งแต่วันที่ 10 มกราคม 2566 เป็นต้นไป กรมบัญชีกลางได้กำหนดแนวปฏิบัติในการยื่นเอกสารเพื่อลงทะเบียน โดยให้ซัพพลายเออร์ส่งเอกสารการลงทะเบียนเป็นไฟล์ PDF ทาง e-mail ([gpusemame@cgd.go.th](mailto:gpusemame@cgd.go.th)) โดยไม่ต้องส่งเอกสารทางไปรษณีย์ แม้ว่าจะเป็นขั้นตอนเชิงบวกที่ดำเนินการโดยรัฐบาลไทยสำหรับการลงทะเบียนผู้ขาย แต่ควรมีการพิจารณาการลงทะเบียนทางอิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบ e-GP ซึ่งจะช่วยปกป้องความเป็นส่วนตัวของข้อมูล

ผู้เสนอราคาจะต้องส่งทั้งสำเนาเอกสารต้นฉบับและไฟล์ดิจิทัลของหลักประกันของและหนังสือค้ำประกันการปฏิบัติงานตามสัญญา แนวทางดังกล่าวมีไว้เพื่อให้เกิดความมั่นใจในความแน่นอนของระบบและป้องกันการปลอมแปลงและการใช้การรับประกันที่ผิดกฎหมายที่จะทำให้โครงการมีความเสี่ยง ซึ่งเป็นการสร้างภาระที่ไม่จำเป็นให้กับซัพพลายเออร์ที่เข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะ SMEs การกำหนดมาตรฐานและการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ซึ่งหมายถึงหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างและสถาบันการเงิน (ธนาคาร) ที่ออกหนังสือค้ำประกันการปฏิบัติงานตามสัญญา จะสามารถช่วยประหยัดเวลาสำหรับภาคเอกชนและหลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นจากการสำเนาเอกสาร การกำหนดมาตรฐานจะช่วยลดความเสี่ยงของการถูกปฏิเสธ และทำให้มีความล่าช้าอย่างน้อยลงระหว่างการประกาศผู้ชนะการประกวดราคาและการลงนามในสัญญา

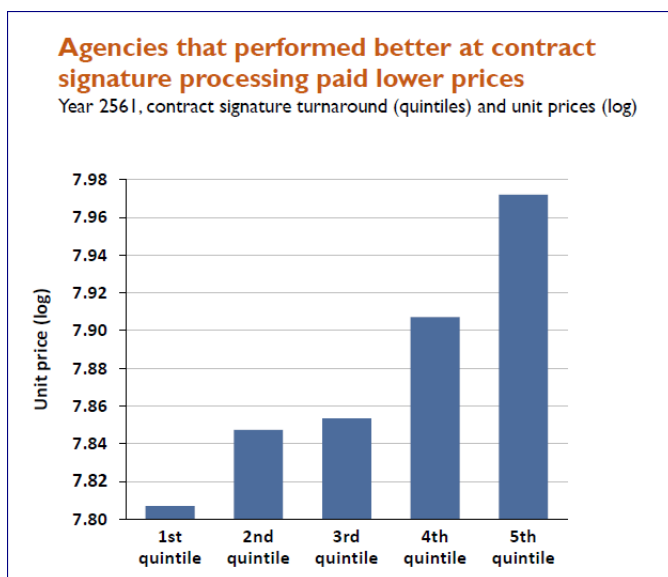
นอกจากนี้ ยังพบปัญหาที่ใกล้เคียงกันในขั้นตอนการประเมินการเสนอราคาซึ่งยังไม่รวมอยู่ในระบบ e-GP ในขณะที่เอกสารประกวดราคาทั้งหมดอยู่ในระบบ e-GP แต่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคายังไม่สามารถลงคะแนนผ่านระบบ e-GP ได้ ระบบ e-GP ไม่ได้ออกแบบมาเพื่อรองรับการประเมินการเสนอราคาทางอิเล็กทรอนิกส์ การประเมินการเสนอราคาสามารถทำได้ด้วยตนเองหรือผ่านการประชุมเสมือนจริง ซึ่งเพิ่งได้รับการอนุมัติให้เป็นวิธีการประเมินการเสนอราคาในแนวทางปฏิบัติที่ออกโดยกรมบัญชีกลาง<sup>17</sup> สำหรับทางเลือกหลัง ผู้รับผิดชอบการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ต้องเก็บสำเนาหนังสือเชิญประชุมและเอกสารแนบที่มาพร้อมกับการประชุมไว้เป็นหลักฐาน ซึ่งสามารถจัดเก็บในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ เมื่อคณะกรรมการประเมินผลฯ ตัดสินใจและมีมติแล้ว การสื่อสารจะทำผ่านทางอีเมลและสมาชิกคณะกรรมการต้องส่งอีเมลยืนยันการตัดสินใจ/คะแนน ซึ่งวิธีการดังกล่าวไม่ใช่วิธีการที่ปลอดภัยและอาจไม่จูงใจให้ซัพพลายเออร์เข้าร่วมในตลาดภาครัฐ นอกจากนี้ อีเมลเหล่านี้จะถูกเก็บไว้กับหน่วยงานภาครัฐที่จัดซื้อจัดจ้าง และสมาชิกคณะกรรมการจะต้องป้อนผลการประเมินในระบบ ซึ่งสะท้อนถึงความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและเพิ่มต้นทุนให้กับรัฐบาล

<sup>17</sup> Guidelines for organize meetings as part of the procurement process of government agencies through electronic platform on May 13<sup>th</sup>, B.E. 2564 (2021) - No. Gor Kor (Kor Kor) 0405.2/Wor 279, dated 13 May 1921.

การจัดทำและการบริหารสัญญาอิเล็กทรอนิกส์ไม่ได้ถูกใช้งานจริง ปัจจุบันระบบ e-GP ไม่อนุญาตให้มีการบริหารสัญญาและการตรวจสอบผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ จดหมายเวียนที่ออกเร็ว ๆ นี้อนุญาตให้สามารถลงนามสัญญาทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ดีในการทำให้ขั้นตอนการจัดการสัญญาเป็นดิจิทัล แต่ยังไม่ได้นำไปใช้จริง

การวิเคราะห์ข้อมูลที่มีอยู่ของกรมบัญชีกลางแสดงให้เห็นว่า การลงนามในสัญญาเป็นขั้นตอนที่ใช้เวลานานที่สุดในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และมีความสัมพันธ์เชิงลบระหว่างการลงนามในสัญญาทันทีกับราคาที่จ่ายในการซื้อสินค้า บริการ และสาขา (รูปที่ 1) เวลาที่ใช้ในการดำเนินการลงนามในสัญญาจึงเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงประสิทธิภาพ คักยภาพ และทรัพยากรขององค์กร

แผนภาพที่ 1 หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างที่ดำเนินการได้ดีในกระบวนการลงนามในสัญญาจ่ายในราคาถูกลงกว่า



ที่มา: การวิเคราะห์ของธนาคารโลกโดยใช้ข้อมูล ปี 2561 ของกรมบัญชีกลาง

ประโยชน์ของระบบ e-procurement จึงไม่เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งนำไปสู่ความล่าช้าในการดำเนินการ มีโอกาสเกิดเอกสารหายหรือข้อผิดพลาดที่ไม่ใช่สาระสำคัญสูงขึ้น และความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพของระบบลดลง

แม้ว่าจะมีการวางแผนปรับปรุงและขยายฟังก์ชันการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ให้ทันสมัยยิ่งขึ้นและจะดำเนินการในอนาคตอันใกล้ อย่างไรก็ตาม ยังมีคำแนะนำบางส่วนที่รัฐบาลไทยควรพิจารณานำไปปฏิบัติ

**ข้อเสนอแนะในระยะสั้นถึงระยะปานกลาง**

*ปกป้องความเป็นส่วนตัวของข้อมูลด้วยการเข้ารหัสข้อมูล เช่น ราคาที่มีการจัดซื้อจัดจ้าง ระบบ e-GP จะต้องจัดทำกลไกสำหรับการเสนอราคาของซัพพลายเออร์ที่จะเข้ารหัสก่อนที่จะส่งไปยังระบบ*

*อนุญาตให้ส่งหลักประกันของและหนังสือค้ำประกันการปฏิบัติงานตามสัญญาในระบบ e-GP และการยกเลิกข้อกำหนดในการส่งเอกสารดังกล่าวในรูปแบบของกระดาษ ซัพพลายเออร์ควรถูกกำหนดให้ส่งเอกสารหลักประกันของและหนังสือค้ำประกันการปฏิบัติงานตามสัญญาในรูปแบบดิจิทัลเท่านั้น (ไม่ควรกำหนดในรูปแบบกระดาษ) และหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างควรสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้แบบทันทีทันใดโดยเชื่อมต่อข้อมูลกับสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้อง*

## ข้อเสนอแนะในระยะยาว

**อนุญาตให้มีการประเมินข้อเสนอราคาผ่านทางระบบ e-Evaluation** คุณสมบัติบางประการที่ต้องพิจารณามีดังต่อไปนี้ กรรมการประเมินข้อเสนอราคาจะต้องสามารถเลือกการให้คะแนนข้อเสนอราคาที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ได้ (เช่น ผ่าน/ไม่ผ่าน/คะแนน) รวมทั้งกรรมการควรจะสามารถปรับปรุงการให้คะแนนในระบบ e-GP ได้ โดยระบบจะต้องมีการคำนวณและแสดงผลคะแนนรวมของข้อเสนอราคาที่ได้รับการประเมิน ซัพพลายเออร์ต้องสามารถสื่อสารในระหว่างขั้นตอนการประเมินข้อเสนอผ่านระบบ e-GP ได้ และการสื่อสารทั้งหมดจะต้องบันทึกไว้ในระบบ

**อนุญาตการลงนามอิเล็กทรอนิกส์ในสัญญา** ปัจจุบันในประเทศไทย ผู้เสนอราคาที่เสนอราคาต่ำที่สุดจะเป็นผู้ชนะการประกวดราคาและได้ลงนามในสัญญากับและหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งต้องอาศัยการประสานงานในระดับหนึ่ง และขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ ควบคู่ไปกับการแปลงเอกสารทั้งหมดให้อยู่ในรูปแบบดิจิทัล การอนุญาตให้สามารถลงนามอิเล็กทรอนิกส์ได้ จะช่วยป้องกันความล่าช้าที่เกี่ยวข้องกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและผู้เสนอราคา รวมทั้งข้อผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้น นอกจากนี้ หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างดำเนินการได้ดีในกระบวนการลงนามในสัญญาจะทำให้ราคาที่ต้องจ่ายสำหรับสินค้าและบริการลดลง

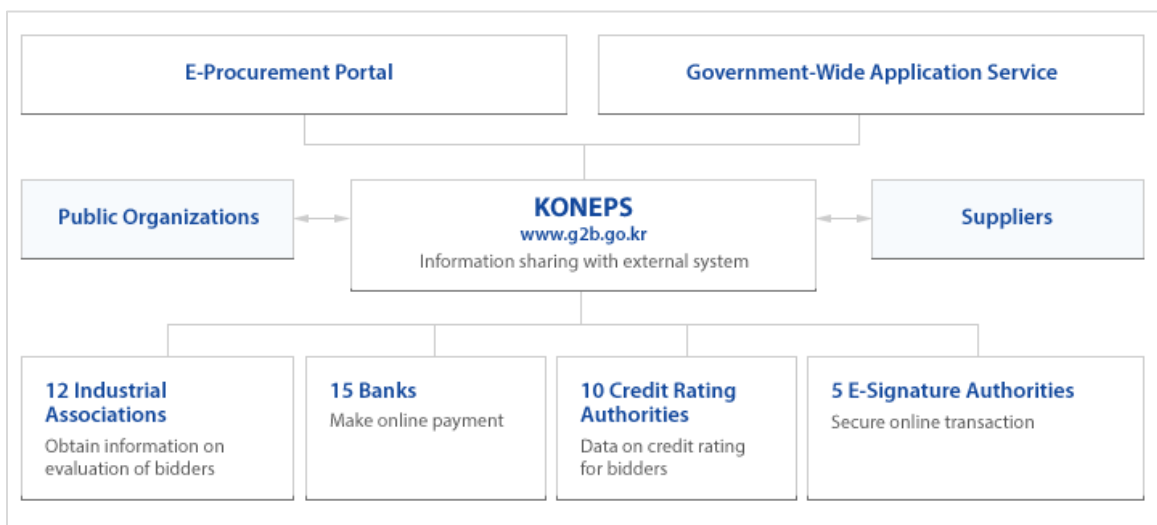
**กำหนดให้สามารถชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์และออกใบแจ้งหนี้อิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบ e-GP** กระบวนการออกใบแจ้งหนี้ในปัจจุบันมีความไร้ประสิทธิภาพหลายอย่างและยังไม่ได้แปลงเป็นดิจิทัล ระบบ e-GP ควรได้รับการปรับปรุงเพื่อให้หน่วยงานที่ทำสัญญาสามารถชำระเงินในระบบได้ โดยที่การชำระเงินแต่ละครั้งจะเชื่อมโยงกับ (กลุ่มของ) การส่งมอบและการอนุญาตให้มีปฏิสัมพันธ์กับระบบ GFMS สำหรับการลงทะเบียนรายการผูกพันทางการเงิน

ตัวอย่างที่ดีของระบบ e-GP ที่สามารถบูรณาการได้อย่างดี คือ ระบบ KONEPS ซึ่งเป็นระบบการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ของเกาหลี<sup>18</sup> ระบบการจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะในเกาหลีมีความคล้ายคลึงกับของไทยในระดับหนึ่ง และประกอบด้วยข้อกำหนดการจัดซื้อแบบรวมศูนย์และกระจายอำนาจ โดยมีข้อกำหนดทางกฎหมายในแหล่งที่มาที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับประเภทของกิจการ หน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทอิสระในการบริหารราชการและการใช้แพลตฟอร์มการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งรวมถึงกฎหมายที่บังคับใช้ในการควบคุมระบบ KONEPS และระบบการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์อื่น ๆ

ระบบดังกล่าวเชื่อมโยงระบบภายนอกประมาณ 215 ระบบ เพื่อแบ่งปันและประมวลผลข้อมูลที่จำเป็น ซึ่งเป็นการให้บริการแบบครบวงจร รวมถึงการรวบรวมข้อมูลคุณสมบัติของผู้ประมูลโดยอัตโนมัติ รายงานการตรวจสอบและการจัดส่ง การออกใบแจ้งหนี้ และการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ (แผนภาพที่ 2)

KONEPS อนุญาตให้ดำเนินการเกี่ยวกับการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ต่อไปนี้ การตรวจสอบข้อมูลสัญญา คำขอชำระเงินล่วงหน้า คำขอการตรวจสอบ การตรวจสอบผลการตรวจสอบ การส่งคำขอการชำระเงิน การรับคำขอการชำระเงิน และการอนุมัติการชำระเงิน เช่นเดียวกับกรณีของฟินแลนด์ที่มีการปฏิรูประบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ “Digitalizing Public Services” ทำให้กระบวนการออกใบแจ้งหนี้เป็นไปโดยอัตโนมัติผ่านระบบ e-procurement ลดเวลาการชำระเงินลงเหลือเพียง 21 วัน สำหรับสาธารณรัฐเกาหลี ระบบ e-GP ช่วยให้เกิดการประหยัดได้นับพันล้านทั้งสำหรับธุรกิจและภาครัฐ การประหยัดเพิ่มเติมยังมาจากตัวเลือกการเก็บบันทึกและการจัดการข้อมูลที่ไม่เคยมีมาก่อนในระบบที่ไม่ใช่ระบบ e-GP ซึ่งการเก็บบันทึกทั้งหมดเป็นการบันทึกด้วยบุคคลและมีแนวโน้มที่จะเกิดข้อผิดพลาดจำนวนมาก ระบบ e-GP จะช่วยอำนวยความสะดวกตามข้อกำหนดในการเก็บบันทึกข้อมูลส่วนใหญ่ โดยไม่ต้องมีขั้นตอนเพิ่มเติมจากผู้ปฏิบัติ ซึ่งจะช่วยลดชั่วโมงการทำงานได้อย่างมีนัยสำคัญและอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงบันทึกเมื่อจำเป็น

แผนภาพที่ 2: พอร์ทัลการจัดซื้อทางอิเล็กทรอนิกส์ของ KONEPS



ที่มา: บริการจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะของสาธารณรัฐเกาหลี หน้าที่หลักของ KONEPS <https://www.pps.go.kr/eng/jsp/koneps/major.eng>

เมื่อกล่าวถึงการชำระเงิน ระบบ KONEPS อนุญาตให้สามารถดำเนินการเกี่ยวข้องกับการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ดังต่อไปนี้ การตรวจสอบข้อมูลสัญญา การร้องขอการชำระเงินล่วงหน้า การร้องขอการตรวจสอบ การตรวจสอบผลการตรวจสอบ การส่งคำขอการชำระเงิน การรับคำขอการชำระเงิน และการอนุมัติการชำระเงิน ในทำนองเดียวกันฟินแลนด์ได้ปฏิรูประบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ 'Digitalizing Public Services' ที่กว้างขึ้น การทำให้กระบวนการออกใบแจ้งหนี้เป็นไปโดยอัตโนมัติผ่านแพลตฟอร์ม e-procurement ซึ่งลดเวลาการชำระเงินลงเหลือเพียง 21 วัน

ตัวอย่างอื่น ๆ ของผู้นำในการกำกับดูแลดิจิทัลของตลาดสาธารณะจากสหภาพยุโรป เช่น เบลเยียม ลัตเวีย ลิทัวเนีย ฟินแลนด์ โปรตุเกส และสโลวีเนีย ในลัตเวีย ระบบการจัดซื้อจัดจ้างแบบอิเล็กทรอนิกส์ (EIS - <https://www.eis.gov.lv/EIS>) ถูกรวมเข้ากับเทคโนโลยีรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์อื่น ๆ เช่น การลงทะเบียนธุรกิจและการลงทะเบียนภาษี และประสิทธิภาพที่เกิดจากระบบนี้มีการตรวจสอบการใช้งานอย่างใกล้ชิด

## ข้อกำหนดในการประมูล: ตั้งแต่การรักษาความปลอดภัยในการประมูลไปจนถึงการยื่นประมูล การประเมินราคาประมูลไปจนถึงการรับประกันสัญญา

การกำหนดข้อกำหนดในการประมูลที่คล่องตัวเป็นกุญแจสำคัญในการบรรลุผลลัพธ์ที่ดีสำหรับหน่วยงานที่ทำสัญญา ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการแข่งขันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ขั้นตอนนี้รวบรวมข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ได้รับการพิสูจน์แล้วว่า เป็นภาระสำหรับภาคเอกชน เป็นอุปสรรคต่อซัพพลายเออร์ที่มีศักยภาพ นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อความสามารถของหน่วยงานที่ทำสัญญาในการดำเนินการขั้นตอนการประมูลให้แล้วเสร็จอย่างมีประสิทธิภาพและมอบสัญญาให้กับผู้เสนอราคาที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่สุด

ข้อกำหนดทางการเงิน เช่น หลักประกันของและหนังสือค้ำประกันการปฏิบัติงานตามสัญญาควรสร้างความสมดุลระหว่างการปกป้องหน่วยงานที่ทำสัญญาจากการผิดนัดชำระหนี้ และสร้างความมั่นใจว่าจะไม่ขัดขวางการแข่งขัน โดยการยกเว้นให้กับซัพพลายเออร์ซึ่งมีทรัพยากรจำกัด เช่น SMEs<sup>19</sup> เนื่องจากทรัพยากรที่จำกัด SMEs จึงได้รับผลกระทบจากข้อกำหนดทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการเข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและการทำสัญญา รวมถึงค่าธรรมเนียมการลงทะเบียน ค่าเอกสารประกวดราคา และหนังสือค้ำประกันทางการเงิน ด้วยเหตุนี้ ประเด็นสำคัญ คือ หลักประกันของและหนังสือค้ำประกันการปฏิบัติงานตามสัญญาจะต้องไม่มีมูลค่าที่สูงเกินไป และการส่งคืนหลังการประกวดราคาจะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว รัฐบาลหลายประเทศได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการลดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดภาครัฐ โดยมีการยกเว้นหลักประกันของบางส่วนหรือทั้งหมดสำหรับ SMEs เช่น ในกรณีของอียิปต์และโบลิเวีย<sup>20</sup> ประเทศอื่น ๆ เช่น ออสเตรเลียและสิงคโปร์ ไม่มีการกำหนดเรื่องหนังสือค้ำประกันการปฏิบัติงานตามสัญญาในรูปแบบของเครื่องมือทางการเงิน ทำให้ซัพพลายเออร์ภาครัฐมีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น<sup>21</sup>

ในทำนองเดียวกัน ข้อกำหนดด้านการบริหารจัดการและเอกสารที่ซับซ้อนและหลากหลาย ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดมากเกินไป อาจทำให้เกิดค่าใช้จ่ายและขัดขวางการมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องของเวลาและความเชี่ยวชาญ<sup>22</sup> ในความเป็นจริง ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นหนึ่งในความท้าทายอันดับต้น ๆ ที่ซัพพลายเออร์ต้องเผชิญในการเข้าสู่ตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ<sup>23</sup> เช่น ข้อกำหนดในการลงทะเบียนการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความยุ่งยาก การกำหนดให้ส่งเอกสารที่มีความซ้ำซ้อนหรือการส่งเอกสารในรูปแบบของกระดาษ ข้อกำหนดด้านเอกสารที่มีจำนวนมากในการแสดงคุณสมบัติหรือการประกวดราคา และ/หรือรอบเวลาการเตรียมเอกสารที่ไม่เพียงพอ ซึ่งทั้งหมดนี้จะเป็นการเพิ่มต้นทุนการจัดการและส่งผลกระทบต่อการแข่งขันในการยื่นข้อเสนอราคาต่อภาครัฐ ข้อมูลและเอกสารที่ต้องจัดส่งจำนวนมาก แม้จะเป็นผู้เสนอราคาที่มีประสบการณ์ในการยื่นข้อเสนอราคามากมายก็ตาม ทำให้เป็นภาระต่อ SMEs ผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่า ในสหรัฐอเมริกาค่าใช้จ่ายต่อพนักงานหนึ่งคนอันเป็นผลมาจากการกำหนดกฎระเบียบในบริษัทขนาดเล็กจะสูงกว่าบริษัทขนาดกลางและขนาดใหญ่อย่างน้อยร้อยละ 36<sup>24</sup> ทั้งนี้ นอกจากการปรับปรุงขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างและข้อกำหนดด้านเอกสารแล้ว การกำหนดระยะเวลาในการรับทราบ

<sup>19</sup> World Bank, 2017, Technical Report: Policies That Promote SME Participation in Public Procurement, IBRD, Washington DC. <https://www.enterprise-development.org/wp-content/uploads/DCED-BEWG-SME-Procurement-Report.pdf>

<sup>20</sup> World Bank, 2017(a), Benchmarking Public Procurement, IBRD, Washington DC. <http://documents.worldbank.org/curated/en/121001523554026106/Benchmarking-Public-Procurement-2017-Assessing-Public-Procurement-Regulatory-Systems-in-180-Economies.pdf>.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> World Bank, 2022, A Global Stocktake of Development in Public Procurement, IBRD, Washington DC. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/764a0f6f3e4dc13bc1f836a12436028d-0350012022/original/GPP-STG-Jan19.pdf>

<sup>23</sup> Public Spend Forum, 2021, Barriers to Entry in Public Sector Markets. <https://govshop.com/blog/public-sector-barriers-to-entry-survey/>

<sup>24</sup> Crain, N. and Crain, M., 2010, The Impact of Regulatory Costs on Small Firms, U.S. Small Business Administration. <https://dair.nps.edu/handle/123456789/3664>

ข้อมูลและเตรียมการเสนอราคาที่เพียงพอ เพื่อให้ซัพพลายเออร์สามารถเข้าร่วมการแข่งขันได้ ก็มีความสำคัญเช่นเดียวกับการส่งเสริมการแข่งขันที่เท่าเทียม

ข้อกำหนดที่ระบุไว้ในเกณฑ์การประเมินข้อเสนอราคาเป็นโอกาสที่ดีสำหรับรัฐบาลในการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบการจัดซื้อจัดจ้าง โดยให้ความสำคัญกับความยั่งยืนผ่านการจัดทำกลยุทธ์ในการจัดซื้อจัดจ้าง และการกำหนดเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคมที่ต้องการ<sup>25</sup> เกณฑ์การประเมินการเสนอราคาที่สำคัญกับราคาต่ำที่สุดจะทำให้เกิดข้อจำกัดทางด้านนวัตกรรมและทำให้เกิดการคิดในระยะสั้น<sup>26</sup> เมื่อมีการพิจารณาด้านอื่น ๆ ของการประเมินข้อเสนอด้านราคา เช่น คุณภาพ ข้อเสนอทางเทคนิค องค์ประกอบด้านสิ่งแวดล้อมหรือความยั่งยืน การจัดการความเสี่ยง ส่วนประกอบที่เป็นนวัตกรรม และต้นทุนตลอดอายุการใช้งาน หน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างสามารถพิจารณาข้อเสนอที่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากที่สุด (MEAT) ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้การคัดเลือกผู้ชนะการประกวดราคาเป็นไปอย่างรอบด้านและให้ผลตอบแทนที่มีความคุ้มค่ามากที่สุด รวมทั้ง การกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกควรมีการสร้าง ความมั่นใจว่าจะไม่มีการเลือกปฏิบัติเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมและโปร่งใส<sup>27</sup> เช่น กรณีของกลุ่มประเทศนอร์ดิก อาทิ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ และสวีเดน ซึ่งได้นำความคิดริเริ่มต่าง ๆ มาใช้เพื่อสนับสนุนระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนผ่านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ รวมถึงการใช้หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง เช่น ความสามารถในการรีไซเคิลและการนำวัสดุกลับมาใช้ใหม่<sup>28</sup> ในขณะเดียวกันหน่วยงานด้านการจัดซื้อจัดจ้างได้กำหนดเป้าหมายและ/หรือความรับผิดชอบของคณะกรรมการในการพัฒนาหลักเกณฑ์ด้านความยั่งยืนที่เกี่ยวข้องกับสินค้าและบริการรวมถึงเครื่องมือประเภทต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับหน่วยงานภาครัฐในการนำไปใช้<sup>29</sup> แม้ว่าการกำหนดสัดส่วนของคะแนนตามหลักเกณฑ์ในแต่ละข้อในการประเมินราคา/คุณภาพจะแตกต่างกัน โดยขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อ มูลค่าของสัญญา และวัตถุประสงค์ของแต่ละประเทศ กระบวนการกำหนดหลักเกณฑ์และน้ำหนักของหลักเกณฑ์แต่ละข้อควรมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความคุ้มค่า ซึ่งในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าวจำเป็นต้องคำนึงถึงต้นทุนผลประโยชน์ ความเสี่ยง ปัจจัยอื่นที่ไม่ใช่ทางด้านราคา และ/หรือต้นทุนของแต่ละกระบวนการที่เกี่ยวข้อง

เมื่อการตัดสินผู้ชนะการประกวดราคาใช้หลักเกณฑ์การเสนอราคาต่ำที่สุด การแข่งขันระหว่างผู้เสนอราคาจึงทำให้เกิดกรณีของการเสนอราคาต่ำผิดปกติเพื่อให้ชนะการประกวดราคา การเสนอราคาดังกล่าวจะมีราคาต่ำผิดปกติเมื่อเปรียบเทียบกับทั้งการประมาณการของหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างและสภาวะตลาด เมื่อมีการทำสัญญากับผู้ชนะการประกวดราคาดังกล่าว หน่วยงานที่ทำสัญญาจะเผชิญกับความเสียหายต่าง ๆ รวมถึงการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมหรือการเสนอเพิ่มวงเงินสัญญา รวมทั้งสินค้าหรือบริการที่ได้รับมักจะมีคุณภาพที่ต่ำกว่าที่ตกลงไว้ในสัญญา หรือในกรณีที่ย่ำแย่ที่สุด อาจเกิดการผิดนัดของผู้รับจ้าง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นในการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อจำแนกรูปแบบของการเสนอราคาและมาตรการรองรับในกรณีของการเสนอราคาต่ำแต่ไม่สามารถดำเนินการได้จริงในทางปฏิบัติ เพื่อป้องกันหน่วยงานจากความเสียหายของการได้รับผลงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ

<sup>25</sup> World Bank, 2022

<sup>26</sup> European Federation of Engineering Consultancy Associations (EFCA), 2020, How To Derive MEAT Criteria, Brussels. [https://www.efcanet.org/sites/default/files/2020-01/MEAT%20booklet\\_final.pdf](https://www.efcanet.org/sites/default/files/2020-01/MEAT%20booklet_final.pdf)

<sup>27</sup> SIGMA, 2016, Public Procurement Tender Evaluation and Contract Award, Brief 9, OECD Publishing, Paris. <https://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-9-200117.pdf>

<sup>28</sup> The point system is determined in each TOR relative to the objectives, but there are sustainability clauses incorporated in the standard contracts as well. One of the key factors that determine whether and how many points to allocate to circular economy criteria are sustainability initiatives that set green public procurement targets. One such target, for example, is the requirement by the city of Oslo to ensure that 50% of procurements of food and beverages are eco-labelled.

<sup>29</sup> Alhola, K., Salmenperä, H., Ryding, S., and Busch, N., 2017, Circular Procurement in the Nordic Countries, Nordic Council of Ministers, Denmark.

<https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1092366/FULLTEXT01.pdf>



## บริบทของประเทศไทย

ข้อกำหนดในการประกวดราคาของประเทศไทยมีลักษณะ ดังนี้

- ระยะเวลาที่ยาวนานสำหรับการคืนหลักประกันของและหนังสือค้ำประกันการปฏิบัติงานตามสัญญา รวมทั้งการกำหนดอัตราการค้าประกันสัญญาที่สูง (ร้อยละ 5 ของมูลค่าโดยประมาณของสัญญา) จากการรวบรวมข้อมูลจากทั้งหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างและผู้รับจ้างที่มีศักยภาพแสดงให้เห็นว่า หลักทรัพย์ทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการประกวดราคาและการดำเนินการตามสัญญาเป็นอุปสรรคสำหรับผู้รับจ้างจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับ SMEs เนื่องจาก ผู้เข้าร่วมการประกวดราคาต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งหลักทรัพย์และจำนวนเงินดังกล่าว ซึ่งจะทำให้เกิดต้นทุนจมในกรณีที่ไม่ชนะการประกวดราคา การประสพกับความล่าช้าหลายสัปดาห์ในการคืนหลักประกันของให้กับผู้ที่ไม่ชนะการประกวดราคา ยิ่งเพิ่มความตึงเครียดทางการเงินให้กับซัพพลายเออร์ที่มีทรัพยากรที่จำกัด นอกจากนี้ ผู้รับจ้างยังประสพกับความล่าช้าในการส่งคืนหนังสือค้ำประกันการปฏิบัติงานตามสัญญา แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้ส่งคืนภายใน 15 วันนับจากวันที่เห็นชอบผลการคัดเลือก<sup>30</sup> แต่ในทางปฏิบัติ การส่งคืนภายใน 15 วันนั้นมีการผ่อนปรน เนื่องจากสามารถระบุระยะเวลาประกันที่แตกต่างกันได้ใน TOR ของการประกวดราคาแต่ละโครงการ และช่วงเวลาที่คำนวณระยะเวลา 15 วันก็จะแตกต่างกันไปตามการประกวดราคา จากประสบการณ์ที่ผ่านมา ประมาณร้อยละ 75 ของผู้รับจ้างระบุว่าใช้เวลามากกว่า 30 วัน จึงจะได้รับหนังสือค้ำประกันคืน และประมาณร้อยละ 35 ระบุว่าต้องใช้เวลามากกว่า 60 วัน<sup>31</sup> ระยะเวลาที่ยาวนานดังกล่าวขัดขวางความสามารถในการทำให้ธุรกิจของผู้รับจ้างเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ประมาณร้อยละ 60 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมดมองว่าการรับประกันสัญญาร้อยละ 5 นั้น มีสัดส่วนที่สูงจนขัดขวางการเข้าร่วมการประกวดราคา ซึ่งเป็นที่รับรู้ร่วมกันระหว่างซัพพลายเออร์และผู้รับจ้างที่มีศักยภาพ<sup>32</sup>
- ข้อกำหนดด้านการบริหารจัดการและเอกสารจำนวนมากสำหรับการมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และข้อจำกัดด้านระยะเวลาในการเตรียมความพร้อมในการเข้าร่วมการเสนอราคาที่มีการแข่งขัน ระยะเวลาขั้นต่ำระหว่างการประกาศประกวดราคาและการเตรียมความพร้อมในการยื่นข้อเสนอราคาเป็นไปตามข้อ 51 ของระเบียบกระทรวงการคลังฯ โดยสัญญาที่มีมูลค่า 0.5-5 ล้านบาท ให้กำหนดไม่น้อยกว่า 5 วันทำการ สำหรับสัญญาที่มีมูลค่า 5-10 ล้านบาท ให้กำหนดไม่น้อยกว่า 10 วันทำการ สำหรับสัญญามูลค่า 10-50 ล้านบาท ให้กำหนดไม่น้อยกว่า 12 วันทำการ และสัญญาที่มีมูลค่า 50 ล้านบาทขึ้นไป ให้กำหนดไม่น้อยกว่า 20 วันทำการ ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวค่อนข้างจำกัดและไม่เป็นไปตามหลักปฏิบัติสากล เช่น กรณีของสหภาพยุโรป กรอบเวลาขั้นต่ำสำหรับการเตรียมความพร้อมเพื่อยื่นข้อเสนอราคา คือ 35 วัน สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างที่เปิดให้มีการแข่งขัน (ซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างเปิดให้สามารถเข้าร่วมได้ทั้งหมด) และ 30 วันสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างที่มีการแข่งขัน (ซึ่งเป็นการจัดซื้อจัดจ้าง 2 ขั้นตอนและข้อเสนอราคาจะถูกยื่นในขั้นตอนที่ 2) โดยผู้ตอบแบบสอบถามที่มีประสบการณ์ในการยื่นประกวดราคา ร้อยละ 30 มีความเห็นว่าการอบระยะเวลาสำหรับการเตรียมความพร้อมในการยื่นข้อเสนอราคาของประเทศไทยจึงถือว่าไม่เพียงพอ ในจำนวนนี้ร้อยละ 45 มีความเห็นว่าเป็น "บ่อยครั้ง" การตัดสินใจไม่ยื่นประกวดราคาเพราะระยะเวลาที่ได้รับถือว่าสั้นเกินไป<sup>33</sup> ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อผู้เสนอราคาในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทยอย่างมาก เมื่อพิจารณาร่วมกับขั้นตอนจำนวนเอกสาร และกรอบระยะเวลาสำหรับการเตรียมการเสนอราคาที่สามารถแข่งขันได้ ข้อกำหนดด้านการบริหารจัดการและเอกสารที่เกี่ยวข้องส่งผลให้ผู้เข้าร่วมการประกวดราคาซึ่งไม่สามารถจัดเตรียมทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้ทันต่อกรอบระยะเวลาดังกล่าวได้มีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มสูงขึ้น

<sup>30</sup> ข้อ 170 ของระเบียบกระทรวงการคลังฯ ด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

<sup>31</sup> ดูภาคผนวก 3 ตารางที่ 3.1

<sup>32</sup> ดูภาคผนวก 3 ตารางที่ 3.2

<sup>33</sup> ดูภาคผนวก 3 ตารางที่ 3.3 และ 3.4

กรอบระยะเวลาที่อนุญาตให้ผู้เสนอราคาเตรียมและจัดส่งข้อเสนอราคา ไม่เพียงส่งผลกระทบต่อซัพพลายเออร์ในการเข้าร่วมการประกวดราคา (ซึ่งส่งผลกระทบต่อการแข่งขัน) แต่ยังส่งผลกระทบต่อราคาที่ต้องจ่ายโดยหน่วยงานภาครัฐด้วยกรอบระยะเวลาที่สั้นและขั้นตอนที่ยุ่งยากส่งผลให้ราคาของสินค้าและบริการเพิ่มสูงขึ้น<sup>34</sup>

- **เน้นเกณฑ์ราคาต่ำสุดในการประเมินราคาเสนอมากกว่าความคุ้มค่า** มาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ได้กำหนดให้มีการพิจารณาทั้งในรูปแบบเกณฑ์ราคาต่ำสุด และเกณฑ์ราคาต่ำสุดร่วมกับเกณฑ์คุณภาพอื่น ๆ โดยหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างสามารถกำหนดแนวทางที่จะใช้ซึ่งรายละเอียดของเกณฑ์การประเมินจะระบุไว้ใน TOR ของแต่ละโครงการ โดยมีการอธิบายว่า การให้คะแนนจะพิจารณาจากปัจจัยด้านราคาและคุณภาพเป็นสัดส่วนอย่างไร ในขณะที่กรอบกฎหมายที่มีการกำหนดเกณฑ์คุณภาพในการประเมินข้อเสนอราคาเป็นไปตามแนวปฏิบัติสากลที่ดี อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้ว หน่วยงานภาครัฐยังคงให้ความสำคัญกับการใช้เกณฑ์ราคาต่ำสุด ผู้เสนอเข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างและผู้รับจ้างได้แสดงความคิดเห็นในการใช้หลักเกณฑ์ด้านอื่นนอกเหนือจากหลักเกณฑ์การเสนอราคาต่ำสุด ซึ่งแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ใช้วิธีเกณฑ์ราคาต่ำสุด และ/หรือกำหนดน้ำหนักต่อราคาที่สูงเกินสัดส่วนตามแนวทางการพิจารณาทั้งราคาและคุณภาพกรณีดังกล่าวเป็นผลมาจากการใช้การประมาณการต้นทุนก่อนการประกวดราคา ซึ่งมักถูกมองว่าต่ำเกินไป
- **การตรวจสอบการประเมินข้อเสนอราคาและการประกาศผู้ชนะการประกวดราคาที่ไม่เพียงพอสำหรับการเสนอราคา** ที่ต่ำผิดปกติ ในประเทศไทยการเสนอราคาต่ำผิดปกติจะต้องดำเนินการตามหนังสือเวียนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ร้อยละ 15 สำหรับการกำหนดรูปแบบของการเสนอราคาต่ำผิดปกติ หากพบว่าการเสนอราคาต่ำกว่าราคาอ้างอิงเกินร้อยละ 15 ให้หน่วยงานที่ทำสัญญารายงานการเสนอราคาต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หน่วยงานที่ทำสัญญาจะต้องกำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องอธิบายเหตุผลที่เสนอราคาได้ต่ำผิดปกติ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเสนอราคาจะถูกตัดสินว่าต่ำผิดปกติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาก็ยังสามารถดำเนินการคัดเลือกและประกาศผู้ชนะการประกวดราคาต่อไปได้ トラบเท่าที่มีการรายงานต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และหน่วยงานที่ทำสัญญาจะปฏิเสธการเสนอราคาได้ก็ต่อเมื่อเห็นว่า คำอธิบายและ/หรือหลักฐานที่ผู้เสนอราคาชี้แจงไม่สมเหตุสมผล การให้ความสำคัญกับราคาในการประเมินข้อเสนอการจัดซื้อจัดจ้างทำให้เกิดความเสี่ยงสูง และผู้รับจ้างและผู้เข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างบางรายยืนยันว่า ราคาเสนอที่ต่ำผิดปกติยังคงเป็นปัญหาต่อไป ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อคุณภาพในระยะยาวและการประหยัดต้นทุนในระยะสั้น ตลอดจนการกำหนดเป้าหมายและกรอบระยะเวลาที่ไม่สามารถดำเนินการได้ เป็นการเพิ่มต้นทุนในด้านการบริหารจัดการและการเงินที่เกิดขึ้นจากหน่วยงานที่ทำสัญญา

#### ข้อเสนอแนะในระยะสั้นถึงระยะปานกลาง

**เพิ่มกรอบระยะเวลาสำหรับการเตรียมความพร้อมและการยื่นข้อเสนอราคา โดยสามารถลดกรอบระยะเวลาดังกล่าวได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน** กรอบระยะเวลายื่นข้อเสนอราคาเตรียมความพร้อมในการยื่นข้อเสนอราคา ระหว่างช่วงเวลาที่เหมาะสมและกรอบระยะเวลาการยื่นข้อเสนอควรเพิ่มขึ้นเพื่อให้ซัพพลายเออร์มีเวลาเพียงพอในการเตรียมความพร้อม และควรกำหนดกรอบระยะเวลายื่นข้อเสนอตามวิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่เลือก โดยคำนึงถึงลักษณะและความซับซ้อนของวัตถุประสงค์การจัดซื้อจัดจ้างอย่างเหมาะสม เช่นเดียวกับกรอบเวลาที่กำหนดสำหรับการยื่นข้อเสนอราคา ผ่านการจัดทำคำสั่งของกรมบัญชีกลาง เพื่อขยายกรอบเวลาสำหรับการยื่นข้อเสนอราคา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับการเสนอราคาที่ต้องมีการส่งและอัปโหลดไฟล์และเอกสารขนาดใหญ่บนระบบ e-GP

<sup>34</sup> ข้อค้นพบด้านความสัมพันธ์ระหว่างราคาที่จ่ายกับระยะเวลาการยื่นประมูลโดยเจ้าหน้าที่ของธนาคารโลก อ้างอิงจากการวิเคราะห์ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของกรมบัญชีกลาง

*ตรวจสอบว่ากระบวนการและเอกสารการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐไม่ซับซ้อนและก่อให้เกิดภาระโดยไม่จำเป็น ปรับใช้แนวทางดำเนินการตามความเสี่ยงเพื่อให้แน่ใจว่าข้อกำหนดด้านเอกสารสอดคล้องกับมูลค่าและความเสี่ยงของวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้าง* นอกเหนือจากการลดต้นทุนการบริหารจัดการด้วยการนำระบบดิจิทัลมาใช้ อย่างมีประสิทธิภาพและปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์แล้ว หน่วยงานที่ทำสัญญาสามารถใช้นโยบายต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงขั้นตอนการเสนอราคาและการประกวดราคาได้ ในขั้นตอนแรกข้อมูลการเสนอราคาและข้อกำหนดด้านเอกสารที่เป็นภาระซึ่งก่อให้เกิดต้นทุนในการบริหารการจัดการล่วงหน้าสำหรับซัพพลายเออร์ที่ลงทะเบียนควรได้รับการชี้แจงและยกเลิกหรือจำกัดสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างที่สัญญาที่มีมูลค่าต่ำ และควรให้ความสำคัญกับการปรับปรุงจำนวนของเอกสาร (เช่น ข้อกำหนดเกณฑ์การคัดเลือก) การรับรองหรือการอนุมัติที่จำเป็น การใช้ภาษาที่เป็นมาตรฐานและเข้าใจได้ และขั้นตอนใด ๆ ที่มีความซ้ำซ้อน (เช่น การไปที่แผนกต่าง ๆ ในหน่วยงานเดียวกันหลายครั้ง) การยื่นข้อเสนอราคาให้สำเร็จไม่ควรต้องอาศัยประสบการณ์ที่ผ่านมาในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

อีกประการหนึ่ง คือ การกำหนดให้มีการระบุตัวตนในการคัดเลือกซัพพลายเออร์ในขั้นตอนเริ่มต้นของกระบวนการเสนอราคา และกำหนดให้ผู้เสนอราคาที่ได้รับการคัดเลือกเท่านั้นที่ต้องจัดเตรียมเอกสารประกอบ ปัจจุบันระเบียบกระทรวงการคลังข้อ 15 กำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องยื่นเอกสารแสดงคุณสมบัติพร้อมกับข้อเสนอราคา เอกสารดังกล่าวรวมถึงใบจดทะเบียน รายชื่อหุ้นส่วน กรรมการ และผู้ถือหุ้น ข้อบังคับ ใบรับรองการค้า บัตรประจำตัวประชาชน ใบรับรองภาษี และเอกสารเพิ่มเติมอื่นใดตามที่ผู้มีอำนาจทำสัญญาเห็นว่าจำเป็น ประเทศไทยสามารถพิจารณาแยกข้อกำหนดเหล่านี้ออกเพื่อลดภาระให้กับผู้เข้าร่วมการประกวดราคา โดยขอเอกสารคุณสมบัติดังกล่าวภายหลังจากการประเมินและคัดเลือกข้อเสนอแล้วเท่านั้น

ในขณะเดียวกัน หน่วยงานที่ทำสัญญาควรจัดทำชุดเอกสารประกวดราคาต้นแบบที่มีคุณภาพ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานตามคำแนะนำข้างต้น เอกสารต้นแบบควรมีตัวอย่างของประกาศประกวดราคา เอกสารประกวดราคา ข้อกำหนด และเงื่อนไขสัญญาทั่วไป โดยคำนึงถึงประเภทการจัดซื้อ (สินค้า งานบริการ ให้คำปรึกษา บริการที่ไม่ใช่ที่ปรึกษา) และมูลค่าการจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งรายการตรวจสอบที่เป็นมาตรฐาน ซึ่งสรุปขั้นตอน ข้อควรพิจารณา และเอกสารที่จำเป็นในการเสนอราคาที่สามารถแข่งขันได้<sup>35</sup> เช่น รายการตรวจสอบอาจรวมถึงรายการเอกสารทั้งหมด ลิงก์หรือคำแนะนำ โดยมีขนาดไฟล์สูงสุดที่ระบบ e-Procurement สามารถรองรับได้ รวมทั้งการพิจารณารูปแบบหรือโครงสร้างที่ต้องการ

*กำหนดหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดมากขึ้นเพื่อจำแนกและกำหนดมาตรการรองรับการราคาเสนอที่ต่ำผิดปกติ* การเสนอราคาที่ต่ำผิดปกติควรได้รับการจำแนก ตรวจสอบ และหากพบว่าเป็นเช่นนั้น ให้แยกออกจากขั้นตอนการประเมินข้อเสนอราคา รวมทั้งขั้นตอนและเวลาในการขอเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้เสนอราคาที่เสนอราคาต่ำผิดปกติ และพิจารณาว่าเหตุผลที่เสนอนั้นถูกต้องหรือไม่ โดยไม่กระทบต่อการปฏิบัติตามสัญญา หน่วยงานที่ทำสัญญาควรมีแนวปฏิบัติในการจำแนกและกำหนดมาตรการรองรับการเสนอราคาที่ต่ำผิดปกติ ซึ่งสามารถทำได้ด้วยวิธีการที่หลากหลาย โดยควรใช้ทั้งหมดร่วมกัน (i) เปรียบเทียบราคาที่จัดซื้อจัดจ้างกับการประมาณการต้นทุนที่ดำเนินการโดยวิศวกร (ii) เปรียบเทียบราคาที่จัดซื้อจัดจ้างกับการเสนอราคาที่เสนอโดยผู้เสนอราคารายอื่น และ (iii) เปรียบเทียบราคาที่จัดซื้อจัดจ้างกับราคาในอดีตที่จ่ายไปสำหรับสัญญาที่คล้ายคลึงกัน เมื่อระบุได้แล้ว หน่วยงานที่ทำสัญญาควรชี้แจงกับผู้เสนอราคาถึงเหตุผลสำหรับราคาที่ต่ำ โดยเหตุผลควรให้ความสำคัญกับอัตราที่ระบุว่าจะต่ำผิดปกติ และให้เหตุผลว่าได้รับอัตราเหล่านี้มาได้อย่างไร หน่วยงานที่ทำสัญญาควรกำหนดรูปแบบการให้เหตุผลสนับสนุน ตัวอย่างเช่น ผ่านแบบฟอร์มที่เป็นมาตรฐานสำหรับการเปรียบเทียบต้นทุน

ตัวอย่างของประเภทข้อมูลที่หน่วยงานที่ทำสัญญาอาจใช้ในการประเมินข้อเสนอราคาต่ำผิดปกติ ได้แก่ “(i) อัตราค่าแรงหรือต้นทุน (ii) แหล่งที่มาและปริมาณของวัสดุ (iii) ประวัติการส่งมอบสินค้าที่คล้ายกันในการใกล้เคียงกัน

<sup>35</sup> ตัวอย่างที่ดีสามารถดูได้จากคู่มือผู้จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของสิงคโปร์ [https://www.gebiz.gov.sg/docs/Supplier\\_Guide\\_Detailed.pdf](https://www.gebiz.gov.sg/docs/Supplier_Guide_Detailed.pdf)

(iv) อาคารและอุปกรณ์ก่อสร้าง (v) ระยะทางในการขนส่ง (vi) แหล่งที่มาและวิธีการได้มาซึ่งอุปกรณ์ก่อสร้างที่เสนอ (เช่น การจ้าง การเช่า สัญญาซื้อ ฯลฯ) และ (vii) ข้อกำหนดอื่น ๆ ที่ผู้ผู้ต้องการค่าจ้าง”<sup>36</sup> หน่วยงานที่ทำสัญญา ควรตรวจสอบให้แน่ใจว่าผู้เสนอราคาใช้เวลาเพียงพอในการชี้แจง ส่งเอกสาร หรือการวิเคราะห์ราคาตามที่ร้องขอ โดยขึ้นอยู่กับปริมาณและความซับซ้อนของข้อมูลที่ร้องขอ โดยทั่วไประยะเวลาไม่ควรน้อยกว่า 5 - 10 วันทำการ ซึ่งถือว่าเป็นช่วงเวลาที่สมเหตุสมผล<sup>37</sup>

หลังจากวิเคราะห์เหตุผลแล้ว ควรมีการชี้แจงว่า ผลการพิจารณาของหน่วยงานที่ทำสัญญาเป็นอย่างไร กล่าวคือ ยอมรับ การเสนอราคาหากเห็นว่าค่าจ้างมีเหตุผลเพียงพอหรือไม่ หรือไม่ยอมรับการเสนอราคาหากเห็นว่าค่าจ้างมีเหตุผล ไม่เพียงพอ ซึ่ง “การตรวจสอบ” การประเมินข้อเสนอราคาที่ทำผิดกติกาควรได้รับการพิจารณาโดยเป็นส่วนหนึ่ง ของกระบวนการประเมินข้อเสนอราคา และผลลัพธ์และการตัดสินใจเกี่ยวกับการตรวจสอบนั้นควรเสร็จสิ้นก่อนที่จะ มีการทำสัญญา ผลที่ตามมาสำหรับผู้เสนอราคาที่ดีเสนอราคาต่ำผิดกติกาอาจรวมถึงการขึ้นบัญชีดำชั่วคราวหรือถาวร เพื่อลดและไม่จูงใจให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวในอนาคต

**วิเคราะห์ต้นทุนตลอดอายุการใช้งาน** ควรใช้ต้นทุนตลอดอายุการใช้งาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อต้นทุนการดำเนินงาน และ/หรือการบำรุงรักษาตลอดอายุการใช้งานที่ระบุของสินค้าหรืองานนั้นมีค่าประมาณเมื่อเทียบกับต้นทุนเริ่มต้น และ อาจแตกต่างกันไปในแต่ละช่วงอายุ การเสนอราคาโดยคิดต้นทุนตลอดอายุการใช้งานจะประเมินตามเกณฑ์ต้นทุน ปัจจุบันสุทธิ ต้นทุนตลอดอายุการใช้งานจะใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการประเมินเท่านั้น การวิเคราะห์ต้นทุนตลอดอายุ การใช้งานจะมีประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับการเปรียบเทียบต้นทุนรวมของการเสนอราคา เช่นเดียวกับต้นทุนที่เกี่ยวข้อง ของทางเลือกทางเทคโนโลยีและทางเลือกในการได้มาซึ่งผู้ชนะการประกวดราคา (เช่น การเปรียบเทียบการซื้อกับการเช่า การเปลี่ยนหรือการปรับปรุงอาคาร การซื้อ/เช่าอุปกรณ์ หรือการทำสัญญาบริการ)

ในกรณีที่ต้องใช้ต้นทุนตลอดอายุการใช้งานในการประเมินข้อเสนอราคา หน่วยงานภาครัฐควรเปิดเผยข้อมูลต่อไปนี้ ในเอกสารประกวดราคาว่าจะใช้ต้นทุนตลอดอายุการใช้งานในการประเมินข้อเสนอราคา จำนวนปีของการดำเนินงาน ที่จะใช้ในการกำหนดต้นทุนตลอดอายุการใช้งาน อัตราคิดลดเป็นร้อยละ เพื่อใช้ในการคำนวณต้นทุนปัจจุบันสุทธิ ของต้นทุนในอนาคต และปัจจัยและวิธีการที่จะใช้ในการคำนวณค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ การบำรุงรักษา และมูลค่า คงเหลือ ณ สิ้นงวดการดำเนินงาน รวมถึงข้อมูลที่ผู้เสนอราคาจะต้องใช้ในการเสนอราคาเกี่ยวกับต้นทุนตลอดอายุการใช้งาน

การวิเคราะห์ต้นทุนตลอดอายุการใช้งานจะต้องคำนึงถึงต้นทุนต่าง ๆ ประกอบด้วย

- ราคาซื้อเริ่มต้นที่ปรับแล้ว
- ค่าดำเนินการและค่าบำรุงรักษา – คำนวณตามระยะเวลาดำเนินการ (และเช่น ในกรณีของยานพาหนะ กม. ของการใช้งานต่อปี) ที่ระบุในเอกสารประกวดราคา ในอัตราค่าเชื้อเพลิงหรือค่าพลังงานอื่น ๆ ที่กำหนด
- เชื้อเพลิง พลังงาน (หรือวัสดุสิ้นเปลืองอื่น ๆ) ที่จำเป็นสำหรับการใช้งาน
- ต้นทุนแรงงานในการดำเนินการ รวมถึงบุคลากรผู้เชี่ยวชาญที่อาจต้องใช้ในกรณี เช่น อุปกรณ์ที่ซับซ้อน
- ประกันภัย
- ค่าบำรุงรักษาและค่าอะไหล่ (ใช้ราคาอะไหล่ที่รับประกันโดยผู้เสนอราคาสำหรับปีในช่วงเวลาที่เกี่ยวข้อง หรือ ราคาที่ประเมินโดยหน่วยงานจัดหา หากผู้ประมูลไม่ได้ระบุราคารับประกันดังกล่าว)

<sup>36</sup> Asian Development Bank (ADB), 2018, Abnormally Low Bids: Guidance Note on Procurement, ADB, Manila.

<https://www.adb.org/sites/default/files/abnormally-low-bids.pdf>

<sup>37</sup> World Bank, 2016, Abnormally Low Bids and Proposals: guide to the identification and treatment of Abnormally Low Bids and Proposals, IBRD, Washington DC.

<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/780841478724671583-0290022017/original/>

<ProcurementGuidanceidentificationandtreatmentofAbnormallyLowBidsandProposals.pdf>

- ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับ “เวลาหยุดทำงาน” (เช่น เมื่ออุปกรณ์ไม่ได้ใช้งาน เนื่องจากการซ่อมหรือบำรุงรักษา)
- ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงสภาพและอัปเดต – หมายถึงการซ่อมแซมและตกแต่งใหม่ครั้งใหญ่ที่อาจจำเป็นเพื่อรักษาหรือยืดอายุการใช้งานของสินทรัพย์ทางกายภาพที่สำคัญ
- ค่าเสื่อมราคา (ขายต่อ/มูลค่าคงเหลือ)/ต้นทุนการกำจัด ณ สิ้นงวดการดำเนินงานที่ระบุ

การสนับสนุนเชิงปฏิบัติการที่นำเสนอโดย LCC อย่างยั่งยืนนั้น จำเป็นต้องมีการพัฒนาหรือการใช้เครื่องมือ LCC และแนวปฏิบัติที่ดี เช่น กรณีที่มีการพัฒนาขึ้นในบางประเทศในสหภาพยุโรป<sup>38</sup> เครื่องมือดังกล่าวจะมีการกำหนดกรอบโครงสร้างภายในซึ่งค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างจะถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าและสามารถประเมินได้ จึงทำให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถเปรียบเทียบ LCC ของผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ได้ง่ายขึ้น

### ข้อเสนอในระยะยาว

*กำหนดให้มีข้อกำหนดทางการเงินที่ยืดหยุ่นมากขึ้นในขั้นตอนการเสนอราคา และมีการทบทวนการกำหนดอัตราการรับประกันผลงานร้อยละ 5 ใหม่* นอกเหนือจากการใช้ระบบดิจิทัลในการยื่นข้อเสนอราคาและคำประกันการปฏิบัติงานตามสัญญาและการยกเลิกข้อกำหนดในการยื่นเอกสารในรูปแบบของกระดาษแล้ว หน่วยงานที่ทำสัญญายังสามารถกำหนดมาตรการเพื่อลดต้นทุนที่เกิดขึ้นกับผู้เสนอราคาที่ไม่ชนะการประกวดราคา อันเป็นผลมาจากความล่าช้าในการส่งคืนหลักประกันของ เช่น ในกรณีของ SMEs ที่มีข้อจำกัดในด้านการเงินที่เกี่ยวข้องกับการยื่นประกวดราคา หน่วยงานที่ทำสัญญาอาจมีการยกเว้นหลักประกันของบางส่วนหรือทั้งหมดสำหรับ SMEs ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น ดังเช่นในกรณีของ อียิปต์ สาธารณรัฐโบลีเวีย และรัสเซียเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการยกเว้นหลักประกันของให้กับ SMEs ทั้งหมดหรือบางส่วน<sup>39</sup> นอกจากนี้ อีกแนวทางหนึ่ง คือ การกำหนดให้ต้องส่งคืนหลักประกันของและหนังสือคำประกันการปฏิบัติงานตามสัญญาภายใน 15 วัน ตามที่กำหนดไว้ในกรอบกฎหมาย

อัตราการค่าประกันการปฏิบัติงานตามสัญญาไม่ควรเป็นอุปสรรคต่อซัพพลายเออร์ ข้อกำหนดของกฎหมายเรื่องการค้าประกันการปฏิบัติงานตามสัญญาควรมีความยืดหยุ่น โดยมีตัวเลือกต่าง ๆ เช่น เช็คที่ได้รับการรับรอง หนังสือรับรองเงินฝาก หนังสือคำประกันสัญญา (performance bond) หนังสือคำประกันจากธนาคาร หนังสือคำประกันการประกัน (insurance guarantee) หรือตราสารเครดิต แม้ว่าจะไม่มีแนวปฏิบัติที่ดีที่เป็นที่ยอมรับเกี่ยวกับมูลค่าของการรับประกัน “แนวปฏิบัติที่ดีที่ได้รับการยอมรับคือการกำหนดสัดส่วนที่ต่ำสำหรับมูลค่าของหนังสือคำประกันการปฏิบัติงานตามสัญญา และเพื่อให้ซัพพลายเออร์มีทางเลือกสำหรับเครื่องมือทางการเงินประเภทต่าง ๆ ที่จำเป็น”<sup>40</sup> จากการรวบรวมข้อมูลแสดงให้เห็นว่า แม้ว่าผู้เข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างจะมีความยืดหยุ่นในการเลือกรูปแบบการรับประกันสัญญา แต่อัตราการรับประกันสัญญาที่ร้อยละ 5 นั้น สูงเกินไป และเป็นอุปสรรคอย่างมากสำหรับผู้เข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างและซัพพลายเออร์ที่มีศักยภาพ จึงควรมีการทบทวนอีกครั้ง

### ตัวอย่างที่ดี

*ข้อกำหนดทางการเงินและเอกสาร* สิงคโปร์เป็นหนึ่งในไม่กี่ประเทศเศรษฐกิจที่มีรายได้สูงที่ไม่มีข้อกำหนดหลักประกันของหรือการรับประกันสัญญาในรูปแบบของเครื่องมือทางการเงิน เมื่อพูดถึงการลดต้นทุนการทำธุรกรรมโดยลดความซับซ้อนของข้อกำหนดด้านเอกสาร มาตรา 59 ของข้อกำหนดของสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ปี 2557 ได้มีการกำหนดเอกสารการจัดซื้อจัดจ้างฉบับเดียวของยุโรป (European Single Procurement Document: ESPD)<sup>41</sup> ESPD เป็นเครื่องมือในการยืนยันตัวตนของซัพพลายเออร์ ซึ่งจะมีข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ข้อยกเว้น และการคัดเลือกตามแบบฟอร์ม

<sup>38</sup> Estevan, H., Schaefer, B., and Adell, A., 2018, Life Cycle Costing State of the Art Report, SPP Regions, EU Secretariat. [https://iclei-europe.org/fileadmin/templates/iclei-europe/lib/resources/tools/push\\_resource\\_file.php?uid=WiTjlkpz](https://iclei-europe.org/fileadmin/templates/iclei-europe/lib/resources/tools/push_resource_file.php?uid=WiTjlkpz)

<sup>39</sup> World Bank, 2017(a)

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> เครื่องมือ ESPD สามารถเข้าถึงได้ผ่านลิงค์ <https://espd.eop.bg/espd-web/>

มาตรฐาน โดยการกรอกข้อมูลในเอกสาร ESPD ซัพพลายเออร์จะยืนยันว่า ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การคัดเลือกที่เกี่ยวข้องตามที่ระบุไว้ในเอกสาร ซึ่งจะไม่ได้เป็นการรับประกันการได้รับยกเว้น และซัพพลายเออร์สามารถใช้เอกสารดังกล่าวแสดงเมื่อมีการร้องขอ เพื่อความสะดวกในการอ้างอิง เอกสารยังระบุหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบในการจัดหาข้อมูลสนับสนุน ตลอดจนการเข้าถึงฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องได้ แม้ว่าหน่วยงานที่ทำสัญญาจะต้องยอมรับเอกสารเมื่อได้รับการยื่นข้อเสนอประกวดราคา แต่พวกเขาจะต้องตรวจสอบว่าผู้ชนะการประมูลได้ส่งเอกสารประกอบที่เป็นปัจจุบันก่อนที่จะมีการประกาศผู้ชนะการประกวดราคา การใช้ ESPD เฉพาะผู้เสนอราคาที่ได้รับเลือกเท่านั้นที่จะต้องยื่นเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจะช่วยลดภาระที่เกิดขึ้นกับผู้เสนอราคาที่ไม่ชนะการประกวดราคา คณะกรรมาธิการยุโรปประเมินว่าสิ่งนี้จะช่วยลดต้นทุนการบริหารของบริษัทต่าง ๆ ได้มากกว่าร้อยละ 80<sup>42</sup> นอกจากนี้ เพื่อให้แน่ใจว่ามีเวลาเพียงพอสำหรับการเตรียมข้อเสนอราคา จะมีการกำหนดกรอบระยะเวลาขั้นต่ำ 35 วัน ระหว่างวันที่เผยแพร่และวันที่ยื่นข้อเสนอ<sup>43</sup>

*ความคุ้มค่า* ตัวอย่างของหลักเกณฑ์ความคุ้มค่าที่กำหนดโดยประเทศเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น กรณีของลัตเวีย มีการกำหนดไว้ในมาตรา 51 ของกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐว่า “(1) หน่วยงานที่ทำสัญญาจะมอบสัญญาการจัดซื้อจัดจ้างให้กับข้อเสนอราคาที่เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากที่สุด (2) ข้อเสนอที่ที่เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากที่สุดจะถูกกำหนดโดย 1) การใช้หลักเกณฑ์ราคาหรือต้นทุน ซึ่งเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพ (เช่น การประเมินต้นทุนตลอดอายุการใช้งาน) 2) การคำนึงถึงราคาหรือต้นทุน และหลักเกณฑ์คุณภาพที่เกี่ยวข้องสัญญาการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น (ก) คุณภาพ รวมถึงประโยชน์ทางด้านเทคนิค คุณลักษณะด้านความสวยงามและประโยชน์ใช้สอย การเข้าถึง สอดคล้องกับการออกแบบตามหลักสากล ข้อกำหนดด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม คุณลักษณะด้านนวัตกรรม และเงื่อนไขการขาย (ข) โครงสร้างการบริหารจัดการของสัญญา คุณสมบัติ และประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หากคุณภาพของสัญญาการจัดซื้อได้รับผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญจากคุณสมบัติและประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง (ค) บริการหลังการขาย และความช่วยเหลือด้านเทคนิค รวมทั้งเงื่อนไขการส่งมอบ เช่น วันที่ กระบวนการ และระยะเวลาในการส่งมอบ หรือระยะเวลาที่จะเสร็จสิ้นการส่งมอบ”<sup>44</sup>

*การราคาเสนอที่ต่ำผิดปกติ* ในโปรตุเกสข้อเสนอราคาจะถือว่าต่ำผิดปกติ หากราคาที่เสนอต่ำกว่าราคางบประมาณของหน่วยงานที่ทำสัญญาร้อยละ  $\geq 40$  สำหรับสัญญาภาครัฐ และร้อยละ  $\geq 50$  สำหรับสัญญาประเภทอื่น ๆ<sup>45</sup> นอกจากนี้ยังให้อำนาจผู้ลงนามในสัญญาในการกำหนด "หลักเกณฑ์ความผิดปกติ" ตามร้อยละของการเบี่ยงเบนจากราคาเฉลี่ยของการประกวดราคาที่สามารถยอมรับได้ โดยข้อมูลดังกล่าวจะต้องอยู่ในเอกสารประกวดราคาตามข้อของกฎหมายในทุกกรณี สำหรับประเทศอื่น ๆ เช่น อิตาลี ตามมาตรา 97 ของ Legislative Decree No. 50 Approving the Consolidated Procurement Code ปี 2559 ได้กำหนดว่าไม่ให้สัดส่วนการเบี่ยงเบนขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้าง โดยกฎหมายได้กำหนดว่า “ในกรณีที่เกณฑ์การคัดเลือกผู้ชนะการประกวดราคาโดยใช้ราคาต่ำที่สุด ความสอดคล้องกันของการประกวดราคาจะได้รับการประเมินจากผลการประกวดราคา ที่มีราคาลดลงเท่ากับหรือสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดของความผิดปกติ” และ “เพื่อไม่ให้มีการอ้างอิงสำหรับการคำนวณเกณฑ์ที่กำหนดล่วงหน้าโดยผู้ยื่นข้อเสนอราคา เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบหรือคณะลูกขุนจะดำเนินการจับฉลาก” (ในรายการตัวเลือกที่กำหนดไว้ล่วงหน้าในมาตราเดียวกัน) ซึ่งเป็นวิธีการที่จะถูกใช้ในการคำนวณเกณฑ์<sup>46</sup> (SIGMA, 2016a)

<sup>42</sup> World Bank, 2017.

<sup>43</sup> Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 2018, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, OECD Publishing, Paris.

<https://www.oecd.org/publications/smes-in-public-procurement-9789264307476-en.htm>

<sup>44</sup> Latvia Public Procurement Law of 2018, as amended in 2020.

<https://faolex.fao.org/docs/pdf/lat206624.pdf>

<sup>45</sup> มาตรา 71 ของ Portugal Public Contract Code No. 18 of 2008, as amended in 2012.

[https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/Portugal\\_Ley18\\_2008.pdf](https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/Portugal_Ley18_2008.pdf)

<sup>46</sup> SIGMA, 2016, Abnormally Low Tenders, Brief 35, OECD Publishing, Paris.

<https://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-35-200117.pdf>

## การตรวจรับงานและการตรวจสอบในกระบวนการบริหารสัญญา

ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งกรอบของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำสัญญาและการบริหารจัดการที่มีคุณภาพเป็นกุญแจสำคัญในการสร้างความมั่นใจว่า ผลการจัดซื้อจัดจ้างที่เกิดขึ้นจะมีความคุ้มค่าสำหรับหน่วยงานภาครัฐ เมื่อสินค้า บริการ หรือการจ้างงานถูกส่งมอบตามระยะเวลาที่กำหนดและอยู่ในภายในวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร จะช่วยเพิ่มความน่าเชื่อถือของตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และเพิ่มความมั่นใจในด้านโปร่งใสและประสิทธิภาพของกระบวนการ

การแก้ไขสัญญาอาจทำให้เกิดความล่าช้าอย่างมากระหว่างการดำเนินโครงการ แม้ว่าการแก้ไขบ่อยครั้งจะแสดงให้เห็นถึงการวางแผนที่ไม่ดี แต่การบริหารจัดการสัญญาของหน่วยงานภาครัฐได้ดีเพียงใดนั้นเป็นตัวบ่งชี้ถึงประสิทธิภาพในการดำเนินการ ดังนั้นกรอบกฎหมายควรกำหนดความรับผิดชอบและบทบาทในการบริหารจัดการสัญญาและวิธีการตรวจสอบและอนุมัติการแก้ไขสัญญาที่ทันต่อสถานการณ์<sup>47</sup> กลไกการอนุมัติการแก้ไขสัญญาไม่ควรเข้มงวดจนขัดขวางความคืบหน้าของการดำเนินการตามสัญญา และนำไปสู่การดำเนินการที่มากเกินไปและการชำระเงินที่ล่าช้า โดยความล่าช้าในการชำระเงินจะขัดขวางความสามารถของภาคเอกชนในการเข้าร่วมและคงอยู่ในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับ SMEs ที่ประสบปัญหาการมีกระแสเงินสดที่จำกัด รวมทั้งมีผลกระทบต่อการจัดซื้อจัดจ้างที่มีการชำระเงินตามงวดงาน เนื่องจากการชำระเงินล่าช้าในงวดงานใดงวดงานหนึ่ง อาจนำไปสู่ความล่าช้าในการส่งมอบงานงวดถัดไป การดำเนินการชำระเงินที่รวดเร็วและเชื่อถือได้จะช่วยลดความเสี่ยงทางการค้าที่ซัพพลายเออร์ต้องเผชิญ และส่งเสริมความไว้วางใจในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ผลการวิจัยพบว่า การจ่ายเงินล่าช้ามีผลกระทบต่อสถานประกอบการ การศึกษาโดยใช้ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในสหภาพยุโรปพบว่า ร้อยละ 38 ของสถานประกอบการพิจารณาว่า การชำระเงินล่าช้าเป็นอุปสรรคสำคัญ<sup>48</sup> ความล่าช้าในการชำระเงินยังมีความสัมพันธ์กับอัตราการออกจากตลาดที่เพิ่มสูงขึ้น<sup>49</sup> โอกาสในการล้มละลายที่เพิ่มขึ้น และอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ลดลงอีกด้วย<sup>50</sup>

### บริบทของประเทศไทย

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ครอบคลุมกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมด รวมถึงขั้นตอนการบริหารสัญญา ซึ่งอยู่ในหมวดที่ 9 (การสรุปสัญญา) ถึงหมวดที่ 13 (การบริหารพัสดุ) การบริหารสัญญาและบทบาทของคณะกรรมการตรวจการจ้างมีรายละเอียดเพิ่มเติมในระเบียบกระทรวงการคลังฯ โดยเฉพาะการควบคุมการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดหรือองค์ประกอบของราคาในสัญญา ซึ่งโดยทั่วไปไม่อนุญาต ยกเว้นบางสถานการณ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 97 ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดให้มีการเปรียบเทียบราคาและคุณภาพ อีกทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายบริหารหลายระดับ ได้แก่ สำนักงานอัยการสูงสุด หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ และผู้ทรงคุณวุฒิอื่น ๆ ตามขอบเขตของสัญญาและการแก้ไขเพิ่มเติม ผลของกลไกการอนุมัติการแก้ไขสัญญาที่มีความยุ่งยากดังกล่าวจะเห็นได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้รับจ้างที่มีประสบการณ์ในการแก้ไขสัญญาระหว่างดำเนินการ โดยมีระยะเวลาในการรอการอนุมัติ

<sup>47</sup> Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS), 2018, MAPS Methodology.

<https://www.mapsinitiative.org/methodology/>

<sup>48</sup> Vincze, M., Mathis, J., Dumitrescu, A., Erbilgic, A., Coscia, E., and Megliola, M., 2010, Evaluation of SMEs' access to public procurement markets in the EU, EU Publications.

<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/14808/attachments/1/translations/en/renditions/native>

<sup>49</sup> Connell, W., 2014, The Economic Impact of Late Payments, European Commission Economic Paper no. 35, European Commission, Brussels.

[https://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2014/pdf/ecp531\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp531_en.pdf)

<sup>50</sup> Checherita-Westphal, C., Klemm, A., and Viefers, P., 2015, Governments' Payment Discipline: The Macroeconomic Impact of Public Payment Delays and Arrears." IMF Working Paper 2015/013.

<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Governments-Payment-Discipline-The-Macroeconomic-Impact-of-Public-Payment-Delays-and-Arrears-42617>

เฉลี่ย 31 วัน<sup>51</sup> การแก้ไขสัญญาโดยเฉพาะการขยายระยะเวลาสิ้นสุดโครงการและเงื่อนไขการชำระเงินเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นเป็นปกติ โดยผู้รับจ้างได้ยืนยันว่า มีความจำเป็นต้องมีการขยายระยะเวลาสิ้นสุดสัญญา ซึ่งร้อยละ 66 อธิบายว่า การแก้ไขสัญญา "บ่อยครั้ง" เป็นกรณีดังกล่าว<sup>52</sup>

อีกปัจจัยหนึ่งของขั้นตอนการบริหารสัญญาที่ควรได้รับการพิจารณา คือ กระบวนการตรวจสอบและการชำระเงินตามความคืบหน้า กฎหมายกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุเพื่อดำเนินการตรวจสอบและตรวจรับงานหรือพัสดุในแต่ละขั้นตอน การดำเนินงานให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ตามงวดงาน คณะกรรมการมีหน้าที่ในการบริหารจัดการและดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญา และเงื่อนไขที่ได้ตกลงกันไว้ นอกจากนี้ ในการตรวจสอบและตรวจรับงานก่อสร้างจะต้องมีการแต่งตั้งผู้ควบคุมงานเพื่อควบคุมการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนอย่างใกล้ชิด และเป็นผู้รับผิดชอบในการให้ข้อเสนอแนะแก่คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ

กระบวนการตรวจรับจะเริ่มต้นขึ้นเมื่อผู้รับจ้างส่งมอบผลงานเพื่อขอความเห็นชอบ หลังจากนั้นผู้ควบคุมงานจะตรวจสอบผลงานที่ส่งมอบและให้ข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการฯ จากนั้นคณะกรรมการฯ จะต้องตรวจสอบข้อเสนอแนะเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดที่ตกลงกันไว้ มีการลงนามในแบบฟอร์มตรวจรับงานหรือครุภัณฑ์ และเรื่องจะถูกส่งต่อไปยังส่วนงานพัสดุและการเงินของหน่วยงานที่ทำสัญญา ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการชำระเงิน โดยออกหนังสืออนุมัติการเบิกจ่าย ขั้นตอนการตรวจรับงานหรือครุภัณฑ์ และการชำระเงินจะดำเนินการแบบออฟไลน์ อย่างไรก็ตาม รายละเอียดบางประการเกี่ยวกับการส่งมอบและตรวจรับ รวมถึงการชำระเงิน จะต้องมีการอัปเดตไปยังระบบ e-Procurement

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลไทยได้ดำเนินการปฏิรูปการบริหารจัดการการเงินภาครัฐอย่างในหลายองค์ประกอบ เพื่อปรับปรุงการตรวจสอบงบประมาณและการเบิกจ่ายงบประมาณ ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Financial Management Information System: GFMS) ถูกนำมาใช้อย่างเต็มรูปแบบในหน่วยงานภาครัฐตั้งแต่เดือนมีนาคม 2548 ระบบ GFMS ของกรมบัญชีกลางถูกใช้ในการ (i) การวางแผนและการจัดสรรงบประมาณ (ii) การตรวจสอบและการบริหารงบประมาณ และการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ (iii) บัญชีประชาชาติ (iv) การจัดซื้อจัดจ้างรายจ่ายลงทุน (v) การตรวจสอบ (vi) การจัดการองค์กร และ (vii) การบริหารงานบุคคลและผลตอบแทน ในขั้นตอนการชำระเงิน การเบิกจ่ายเงินให้กับซัพพลายเออร์อยู่ในระบบ GFMS ของกรมบัญชีกลางแล้ว ทั้งนี้ ความล่าช้าส่วนใหญ่เกิดขึ้นในขั้นตอนการตรวจสอบของส่วนงานจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานที่ทำสัญญา

ปัญหาคอขวดส่วนใหญ่จะเกิดในขั้นตอนการให้ความเห็นชอบผลงานที่ส่งมอบ และความล่าช้าในการดำเนินการและการชำระเงิน หลังจากที่คุณคณะกรรมการฯ ได้ลงนามในแบบฟอร์มการยอมรับผลงาน รวมทั้งความล่าช้าในขั้นตอนการขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการฯ และจากดำเนินการของส่วนงานจัดซื้อจัดจ้างและการเงิน ทำให้ผู้รับจ้างต้องใช้เวลาในการรอกระบวนการดังกล่าว ซึ่งมีผู้แจ้งว่าต้องรอเฉลี่ย 35 วัน จึงจะได้รับการชำระเงินตามผลงานที่ได้มีการส่งมอบ<sup>53</sup> แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 5 วัน<sup>54</sup> แต่ในทางปฏิบัติ ไม่ได้มีการดำเนินการตามข้อกำหนดดังกล่าว นอกจากนี้ ร้อยละ 80 ของผู้รับจ้างระบุว่า เวลาที่รัฐบาลใช้ในการชำระเงินตามงวดงานได้ส่งผลกระทบต่อกระแสเงินสดของภาคเอกชน<sup>55</sup> แรงกดดันทางการเงินที่ภาคเอกชนประสบอันเป็นผลมาจากความล่าช้าของกระบวนการดังกล่าว และร้อยละ 73 ของผู้รับจ้างยังอธิบายว่า รัฐบาล "มักจะ" ปฏิเสธที่จะชำระเงินค่าดำเนินการเนื่องจากการอ้างว่าคุณภาพของสินค้า การจ้างงาน หรือบริการ จัดส่งได้ไม่ดี<sup>56</sup> หากไม่มีการกำหนดกรอบเวลาในการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบและให้ความเห็นชอบให้แล้วเสร็จ ประกอบกับไม่มี

<sup>51</sup> ดูภาคผนวก 3 ตารางที่ 3.5

<sup>52</sup> ดูภาคผนวก 3 ตารางที่ 3.6

<sup>53</sup> ดูภาคผนวก 3 ตารางที่ 3.7

<sup>54</sup> ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2562 ข้อ 28 วรรค 2 ให้ส่วนราชการดำเนินการเบิกจ่ายโดยไม่ชักช้าและอย่างน้อยต้องไม่เกิน 5 วันนับจากวันรับพัสดุหรือวันที่ส่วนราชการได้รับรายงานจากหน่วยงานในสังกัด

<sup>55</sup> ดูภาคผนวก 3 ตารางที่ 3.8

<sup>56</sup> ดูภาคผนวก 3 ตารางที่ 3.9



ทางเลือกในการติดตามความคืบหน้าการชำระเงินผ่านทางระบบออนไลน์ ผู้รับจ้างจะถูกปล่อยให้รอในขณะที่ต้องเผชิญกับข้อจำกัดของกระแสเงินสด<sup>57</sup>

### ข้อเสนอแนะในระยะสั้นถึงระยะปานกลาง

**จัดทำแนวทางการดำเนินการและปรับปรุงกระบวนการอนุมัติการแก้ไขสัญญาและการชำระเงินตามงวดงาน รวมทั้งวิธีการสื่อสารเกี่ยวกับความคืบหน้าของการดำเนินการ** ควรมีการปรับปรุงขั้นตอนและเอกสารที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการแก้ไขสัญญาและการชำระเงินตามงวดงาน เพื่อลดภาระด้านการบริหารจัดการของหน่วยงานที่ทำสัญญาและต้นทุนการทำธุรกรรมของผู้รับจ้างในการระบุพื้นที่เป้าหมายสำหรับการปรับปรุง ปัจจุบันกระบวนการอนุมัติการแก้ไขสัญญาและการชำระเงินตามงวดงาน สามารถจัดทำแนวทางการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ได้ เช่น หน่วยงานหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและผู้รับจ้าง เมื่อมีการระบุที่มาของความล่าช้า ปัญหาข้อขัดสามารถลดลงได้เพื่อให้แน่ใจว่าขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ สามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดตามกฎหมาย โดยเฉพาะกระบวนการอนุมัติการชำระเงิน เมื่อคณะกรรมการฯ ลงนามในแบบฟอร์มการยอมรับผลงานแล้ว จะต้องขออนุมัติจากฝ่ายจัดซื้อจัดจ้างเพื่อออกหนังสือเบิกจ่ายเงิน การรวมการอนุมัติดังกล่าว โดยการมอบหมายเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบดำเนินการจะสามารถลดระยะเวลาในการออกหนังสือเบิกจ่ายเงินได้ รวมทั้งควรมีการกำหนดขอบเขตและวัตถุประสงค์ของกระบวนการอนุมัติให้มีความชัดเจน เช่น เนื่องจากการมีส่วนร่วมของฝ่ายจัดซื้อจัดจ้างในการดำเนินโครงการเป็นไปอย่างจำกัด และความรับผิดชอบในการกำกับดูแลของคณะกรรมการตรวจรับและความคุ้นเคยกับโครงการ การขอคำชี้แจงไปยังคณะกรรมการตรวจรับจึงไม่ควรขัดขวางการออกหนังสือเบิกจ่ายเงิน

ควรแจ้งสถานะของการประมวลผลการชำระเงินตั้งแต่วันที่ที่มีการส่งมอบงานหรือพัสดุจนกระทั่งมีการเบิกจ่ายเงินไปยังผู้รับจ้างเพื่อลดแรงกดดันจากความไม่แน่นอนที่เกี่ยวข้องกับความล่าช้าในการชำระเงิน การทำเช่นนี้ยังช่วยลดอุปสรรคด้านข้อมูลและเพิ่มความโปร่งใสตลอดขั้นตอนการบริหารสัญญา สิ่งนี้สามารถรวมเป็นส่วนหนึ่งของคำแนะนำของ e-Procurement ที่ระบุไว้ด้านบนในรูปแบบของแดชบอร์ดการติดตามที่แสดงวันที่และเวลาสำหรับการดำเนินการแต่ละขั้นตอนในกระบวนการตรวจรับ การตรวจสอบโดยหัวหน้างาน การตรวจทานโดยคณะกรรมการตรวจรับ การตรวจทานโดยฝ่ายจัดซื้อจัดจ้างและการเงิน การแจ้งเตือนทางอีเมลอัตโนมัติเมื่อเสร็จสิ้นแต่ละขั้นตอน

**กำหนดบทลงโทษและดอกเบี้ยเพื่อช่วยแก้ไขความล่าช้าในการชำระเงิน** การจูงใจให้ชำระเงินแก่ซัพพลายเออร์สามารถทำได้โดยการกำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีการผิดนัดชำระ วิธีการหนึ่งที่ถูกนำมาใช้กันอย่างแพร่หลาย คือ การกำหนดดอกเบี้ยในกรณีที่ชำระล่าช้าในอัตราดอกเบี้ยการกู้ยืมเพื่อการพาณิชย์ อัตราดอกเบี้ยนี้สามารถกำหนดได้ ณ เวลาที่ลงนามในสัญญา เวลาที่เกิดความล่าช้า หรือตามรอบที่กำหนดไว้ เช่น ต้นงวดของแต่ละไตรมาสตามปีงบประมาณ ในอีกด้านหนึ่ง อัตราดอกเบี้ยอาจกำหนดในสัญญาเอง หรือตามอัตราคงที่ที่กำหนดโดยกรอบกฎหมาย การกำหนดบทลงโทษดังกล่าวในกรณีที่เกิดความล่าช้าสามารถช่วยลดเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ โดยการจูงใจให้ปฏิบัติตามกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ กรอบกฎหมายในปัจจุบันไม่ให้สิทธิ์แก่ผู้รับจ้างในการคิดดอกเบี้ยสำหรับการชำระเงินที่เกิดความล่าช้า และข้อมูลที่รวบรวมจากผู้รับจ้างเพิ่มเติมยืนยันว่า ข้อกำหนดดังกล่าวไม่ได้รวมอยู่ในสัญญาของรัฐบาล

เนื่องจากผู้รับจ้างมีความกังวลว่า การยื่นเรียกร้องดอกเบี้ยจากการชำระเงินล่าช้าจะเสี่ยงต่อความสามารถในการยื่นประกวดราคาในอนาคต ในกรณีที่เกิดความล่าช้า ภาครัฐสามารถจ่ายดอกเบี้ยพร้อมกับการชำระเงินตามงวดงาน

<sup>57</sup> เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายและข้อบังคับของไทยไม่ได้ห้ามบทลงโทษสำหรับการจ่ายเงินล่าช้า ความล่าช้าที่กล่าวถึงในที่นี้ คือ ความล่าช้าที่เกิดขึ้นระหว่างการตรวจทานงาน/สินค้า/บริการ ความล่าช้าเหล่านี้แยกจากความล่าช้าในการชำระเงิน (สามารถส่งค่าชำระเงินได้หลังจากเสร็จสิ้นแล้วเท่านั้น) แต่ส่งผลกระทบต่ออย่างมาก โดยพื้นฐานแล้ว ความล่าช้าในการชำระเงิน (และค่าปรับที่อาจเกิดขึ้น) จะนับจากเวลาที่ส่งค่าชำระเงิน/ใบแจ้งหนี้ แต่ความล่าช้าในการตรวจทาน/ตรวจสอบเหล่านี้เกิดขึ้นก่อนที่จะส่งได้

โดยอัตโนมัติได้ โดยไม่ต้องให้ผู้รับจ้างยื่นข้อเรียกร้อง ในการทำเช่นนี้ หน่วยงานที่ทำสัญญาจะได้รับแรงจูงใจ ในการดำเนินการชำระเงินในเวลาที่เหมาะสม และผู้รับจ้างจะได้รับการชดเชยสำหรับความล่าช้าที่เกิดขึ้น

### **แต่งตั้งสมาชิกสำรองในคณะกรรมการตรวจรับเพื่อให้การตรวจสอบและอนุมัติเป็นไปอย่างต่อเนื่อง**

เนื่องจากผู้รับจ้างไม่สามารถส่งใบแจ้งหนี้ได้จนกว่างานจะได้รับการตรวจสอบและยอมรับโดยคณะกรรมการตรวจรับ สิ่งสำคัญ คือ ต้องหลีกเลี่ยงความล่าช้าในขั้นตอนของกระบวนการอนุมัติ ในการทำเช่นนี้ ควรแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติเป็นกรรมการสำรอง เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบงานหรือพัสดุตามความจำเป็น การแต่งตั้งตัวแทนจะช่วยให้ กระบวนการอนุมัติมีความต่อเนื่องในกรณีที่สมาชิกหนึ่งหรือสองคนไม่สามารถปฏิบัติงานได้

ในต่างประเทศมีการใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารสัญญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น บราซิล กัมพูชา ซิลิเยอร์มณี เวียดนาม เป็นกลุ่มประเทศที่มีการจ่ายเงินชดเชยให้กับผู้รับจ้างในกรณีที่มีการชำระเงินล่าช้า ในความเป็นจริง บราซิล ซิลิเยอร์มณี และอีกสองสามประเทศมีการจ่ายค่าปรับและดอกเบี้ยโดยอัตโนมัติ โดยไม่ต้องให้ผู้รับจ้างเรียกร้อง ในซิลิเยอร์มณีกำหนดระยะเวลาสำหรับการจ่ายเงินตามสัญญาภายใน 30 วัน เว้นแต่ทั้งสองฝ่ายจะตกลงเป็นอย่างอื่น เป็นลายลักษณ์อักษร บทลงโทษสำหรับการชำระเงินล่าช้า ได้แก่ (1) ค่าคอมมิชชั่นการกู้คืนครั้งที่ 1% ของจำนวนเงินที่ค้างชำระ และ (2) อัตราดอกเบี้ยตามกฎหมายสำหรับภาระผูกพันทางการเงิน ซึ่งเผยแพร่และอัปเดตโดยคณะกรรมการ ตลาดการเงิน ดอกเบี้ยจะเริ่มนับตั้งแต่วันแรกที่มีการชำระเงินล่าช้า และจนกว่าจะชำระเต็มจำนวนตามใบแจ้งหนี้<sup>58</sup>

## **การอุทธรณ์และการร้องเรียน**

การมีกลไกการอุทธรณ์ที่ยุติธรรมและโปร่งใสจะช่วยสร้างความมั่นใจในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เนื่องจากจะเพิ่มโอกาสให้การจัดซื้อจัดจ้างดำเนินไปในลักษณะที่เป็นกลางและโปร่งใสมากยิ่งขึ้น และความมั่นใจเป็นแรงจูงใจที่สำคัญสำหรับการแข่งขัน<sup>59</sup> แม้ว่าผู้เสนอราคาที่ไม่พอใจควรมีสื่อร้องเรียนในขั้นตอนใดก็ได้ของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง (ทั้งก่อนและหลังการประกาศ ผู้ชนะการประกวดราคา) ความเป็นไปได้ไม่ได้ขึ้นอยู่กับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีประสิทธิภาพเสมอไป<sup>60</sup>

โครงสร้างที่มีประสิทธิภาพสำหรับการรับความท้าทายในการตัดสินใจจัดซื้อจัดจ้างประกอบด้วย องค์กรและกระบวนการตรวจสอบที่เป็นอิสระ การแก้ไขความท้าทายอย่างทันที่ กำหนดระยะเวลาตามกรอบของกฎหมายสำหรับขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการตรวจสอบ การเยียวยาที่เพียงพอ และกลไกในการบังคับใช้การตัดสินใจ<sup>61</sup> เพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่า ผู้ยื่นข้อเสนอราคามีโอกาสที่จะยื่นข้อร้องเรียนหรือข้อโต้แย้งก่อนการลงนามในสัญญา ซึ่งจะช่วยให้ผู้ยื่นข้อเสนอราคามีโอกาสชนะการประกวดราคา และส่งเสริมความเป็นธรรมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง สำหรับหน่วยงานที่ทำสัญญา โครงสร้างดังกล่าวสามารถสนับสนุน ความรับผิดชอบ โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบต่อการกระทำและการตัดสินใจของตน

### **บริบทของประเทศไทย**

<sup>58</sup> ESTABLECE PAGO A TREINTA DÍAS, LEY 21131(2019), as amended in January 2020.

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1127890>

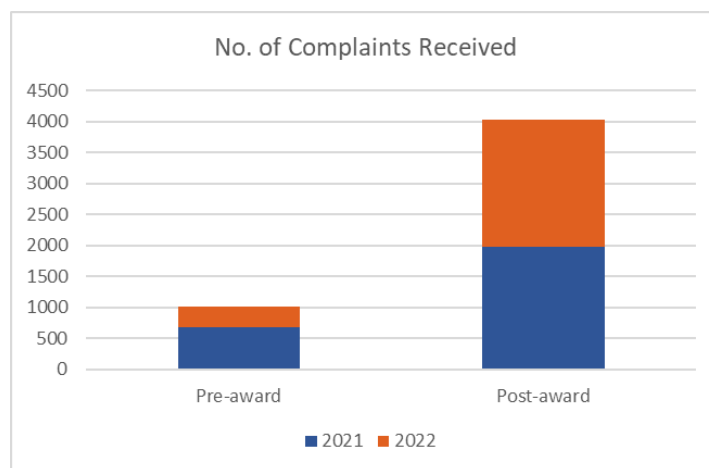
<sup>59</sup> MAPS, 2018.

<sup>60</sup> World Bank, 2017(a).

<sup>61</sup> OECD, 2015.

กฎหมายได้กำหนดกรอบระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ภายใน 7 วันทำการ นับจากการประกาศผลการจัดซื้อจัดจ้าง ให้ผู้ยื่นข้อเสนอราคาสามารถโต้แย้งผลการประกวดราคาได้<sup>62</sup> อย่างไรก็ตาม ผู้ยื่นข้อเสนอราคามีสิทธิยื่นอุทธรณ์ได้ตลอดกระบวนการประกวดราคา (ทั้งก่อนและหลังการประกวดราคา) หากเห็นว่าหน่วยงานที่ทำสัญญาดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างไม่เป็นไปตามหลักการระเบียบ และข้อบังคับที่กำหนดไว้ ในการยื่นอุทธรณ์ ผู้ยื่นข้อเสนอราคาจะต้องส่งจดหมายที่ไต่ลงนามแล้วไปยังหน่วยงานที่ทำสัญญาโดยระบุรายละเอียดพื้นฐานของการอุทธรณ์ การรับหนังสืออุทธรณ์จะทำให้กระบวนการประกวดราคาหยุดลงชั่วคราวโดยอัตโนมัติ ในขณะที่หน่วยงานที่ทำสัญญาจะต้องพิจารณาการอุทธรณ์ พระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ผู้เสนอราคาที่ไม่เห็นด้วยกับผลการจัดซื้อจัดจ้างสามารถยื่นอุทธรณ์ได้ภายใน 7 วันทำการ และหน่วยงานที่ทำสัญญาจะต้องพิจารณาและวินิจฉัยภายใน 7 วันทำการนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เพื่อพิจารณาว่าควรดำเนินการส่งต่อให้คณะกรรมการอุทธรณ์หรือไม่ และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันทำการ โดยสามารถขยายเวลาได้ 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 15 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว (รวมขยายระยะเวลาได้ 30 วัน) ทั้งนี้ ไม่มีการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายสำหรับความล่าช้าที่เกิดขึ้นระหว่างกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ เมื่อมีการออกคำตัดสินเกี่ยวกับการอุทธรณ์ จะต้องเผยแพร่ผลการพิจารณาทางระบบออนไลน์ การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างจะกลับมาดำเนินการต่อ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ออกประกาศอนุญาตให้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างใหม่ได้

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีหน้าที่พิจารณาและตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการร้องเรียน องค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีความรู้ทางวิชาการที่แตกต่างกัน รวมทั้งข้าราชการระดับสูง เช่น อธิบดีกรมบัญชีกลาง โดยรวมแล้ว คณะกรรมการมีองค์ประกอบระหว่าง 16-18 คน ซึ่งไม่มีข้อกำหนดใดเป็นพิเศษที่ต้องรับฟังและพิจารณาข้อโต้แย้งทางกฎหมายและการบังคับใช้ผลการวินิจฉัย ด้วยจำนวนของคณะกรรมการและความจริงที่ว่ากรรมการแต่ละท่านเป็นผู้แทนของหน่วยงานที่มีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ ของการจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนคุณสมบัติและหน้าที่ที่หลากหลาย โครงสร้างที่มีอยู่สำหรับการรับและพิจารณาข้อร้องเรียนจึงประสบปัญหาทั้งในด้านความเป็นกลางและประสิทธิภาพ



ที่มา: ข้อมูลของกรมบัญชีกลาง

ระหว่างปี 2564 ถึง 2565 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้รับการอุทธรณ์ก่อนการประกาศผลการจัดซื้อจัดจ้าง 1,010 รายการ และหลังการประกาศผลการจัดซื้อจัดจ้าง 4,023 รายการ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการใช้งานและการรับรู้ถึงกระบวนการดังกล่าวเพิ่มขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะที่ได้รับจากผู้เข้าร่วมการเสนอราคาระบุว่า แม้ว่าจะมีการตระหนักรู้มากขึ้นเกี่ยวกับกระบวนการและโครงสร้างของการอุทธรณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างอย่างเป็นทางการ แต่หลายคนก็ไม่ได้จะพิจารณาที่จะใช้ประโยชน์จากกลไกดังกล่าว ทศนคติดังกล่าวไม่เพียงเกิดขึ้นในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเท่านั้น แต่เกิดขึ้นกับผู้เข้าร่วมการเสนอราคาที่มีต่อผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ การไม่เต็มใจของผู้เข้าร่วมการเสนอราคาในการยื่นข้อร้องเรียนหรือข้อโต้แย้งนั้น

<sup>62</sup> มาตรา 117 ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

น่าจะเกิดจากปัจจัยหลายอย่างรวมกัน ซึ่งรวมถึงการขาดความไว้วางใจในความเป็นธรรมของกระบวนการ ขั้นตอนที่เป็นภาระในการอุทธรณ์ การได้รับการผลตัดสินที่ทันท่วงที และการเยียวยาหรือการบังคับใช้การเยียวยาที่ไม่เพียงพอ

### ข้อเสนอแนะในระยะสั้นถึงระยะปานกลาง

*ตรวจสอบความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้ตรวจสอบระดับแรกภายในหน่วยงานที่ทำสัญญา มีการพิจารณาโครงสร้าง ขนาด และองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ใหม่ เพื่อรักษาความเป็นกลางและปรับปรุงประสิทธิภาพของผู้ตรวจสอบระดับรอง* การตรวจสอบขั้นแรกเกิดขึ้นที่ระดับหน่วยงานที่ทำสัญญา ดังนั้นการรักษาความเป็นกลางของหน่วยงานตรวจสอบจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสมบูรณ์ของระบบการอุทธรณ์และการร้องเรียน<sup>63</sup> ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะว่า การอุทธรณ์ควรส่งให้หน่วยงานภายในของหน่วยงานที่ทำสัญญา แต่อยู่นอกเหนือจากส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำสัญญา โดยเฉพาะมีลำดับขั้นที่สูงกว่าส่วนงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง

ขนาดและองค์ประกอบที่หลากหลายของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ทำให้เกิดความล่าช้า และติดขัดเนื่องจากระบบราชการ ปัจจุบันกรอบระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์อยู่ที่ 74 วัน สำหรับการได้รับผลการพิจารณา ซึ่งแตกต่างจากค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง ซึ่งอยู่ที่ 25 วัน<sup>64</sup> การมีส่วนร่วมของกรรมการในด้านต่าง ๆ ของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการมีอคติ การลดขนาดของคณะกรรมการและการปรับโครงสร้างกรรมการ โดยกำหนดเฉพาะกรรมการที่มีคุณสมบัติที่จำเป็น (ทั้งด้านกฎหมายและที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง) และกรรมการพิเศษเพิ่มเติม จะช่วยให้กระบวนการตรวจสอบมีความคล่องตัวขึ้น เนื่องจากความซับซ้อนของสัญญาการจัดซื้อจัดจ้าง กรรมการควรได้รับการแต่งตั้งตามความรู้และความเชี่ยวชาญในประเภทการจัดซื้อจัดจ้างที่ดำเนินการ เช่น การตัดสินใจเกี่ยวกับความท้าทายที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางานและโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่มักจะต้องใช้ผู้มีประสบการณ์ด้านวิศวกรรมและการก่อสร้าง หน่วยงานที่มีส่วนได้เสียหลักในการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงบประมาณ ควรจะใช้รูปแบบการเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการมากกว่าการเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการ เพื่อรักษาความเป็นกลางในการพิจารณา

*กำหนดคุณสมบัติของกรรมการให้ชัดเจนตามความรับผิดชอบที่ได้รับ* ระบบการอุทธรณ์และการร้องเรียนการจัดซื้อจัดจ้างอย่างเป็นทางการของประเทศไทยนั้น ขึ้นอยู่กับกลไกการระงับข้อพิพาทผ่านหน่วยงานที่เชี่ยวชาญ ซึ่งก็คือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติฯ โดยหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์โดยพื้นฐานแล้วเป็นแบบกึ่งตุลาการ ดังนั้น คุณสมบัติของสมาชิก [อย่างน้อยบางส่วน] ควรได้รับการกำหนดไว้อย่างชัดเจน รวมถึงทักษะทางกฎหมายและการฝึกอบรมที่จำเป็นในการรับ ทบทวน และตัดสินใจด้วยความรอบคอบอย่างทันท่วงที คุณสมบัติดังกล่าวอาจรวมถึงการฝึกอบรมด้านการพิจารณาคดี การรับรองด้านกฎหมายเฉพาะด้าน และ/หรืออนุปริญญาด้านกฎหมายระดับสูงกว่าปริญญาตรี แม้ว่าคุณสมบัติเหล่านี้อาจได้รับการพิจารณาในทางปฏิบัติ สิ่งสำคัญคือต้องจัดทำขึ้นในกรอบกฎหมายเพื่อให้คำแนะนำที่เป็นมาตรฐานและเป็นพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติตาม

คณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของเคนมาร์กเป็นหน่วยงานกึ่งตุลาการที่ควบคุมโดยพระราชบัญญัติเคนมาร์กว่าด้วยคณะกรรมการรับเรื่องอุทธรณ์สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ พระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจในการออกคำสั่งฝ่ายบริหารเพื่อควบคุมกระบวนการส่งข้ออุทธรณ์และขั้นตอนของคณะกรรมการในการตรวจสอบ องค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบด้วยประธาน 1 คน รองประธาน 10 คน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่ง ซึ่งทั้งหมดได้รับการแต่งตั้งเป็นระยะเวลา 4 ปี และมีสิทธิได้รับการแต่งตั้งอีกได้ รองประธานประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลสูง 6 คน และผู้พิพากษาศาลแขวง 4 คน ในขณะที่ผู้เชี่ยวชาญได้รับการแต่งตั้งตามความรู้เฉพาะด้านในสาขาต่าง ๆ เช่น การก่อสร้าง การขนส่ง

<sup>63</sup> Gordon, D., 2006, Constructing a Bid Protest Process: Choices Every Procurement Challenge System Must Make- Public Contract Law Journal 35 (3).

[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=892781](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=892781)

<sup>64</sup> World Bank, 2017(a)

สาธารณูปโภค การจัดซื้อสาธารณะ ฯลฯ ประธานมอบหมายข้ออุทธรณ์แต่ละข้อที่ได้รับจากคณะกรรมการให้กับรองประธานคนใดคนหนึ่ง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้เชี่ยวชาญเพื่อช่วยในกระบวนการตรวจสอบ ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นอิสระในฐานะสมาชิกของคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนจึงไม่ “อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของหน่วยงานหรือองค์กรที่ตนมีอาชีพหลักหรือหน่วยงานหรือองค์กรที่มีสิทธิเสนอข้อ”<sup>65</sup> คณะกรรมการยังมีนายความ 3 คน เพื่อช่วยเตรียมเรื่องคดีและร่างคำตัดสินและเลขานุการ 2 คนเพื่อช่วยงานธุรการต่าง ๆ

การตัดสินจะขึ้นอยู่กับเสียงข้างมาก โดยประธานจะรักษาสีติในการลงคะแนนเสียงชี้ขาดในกรณีที่เสมอกัน เพื่อหลีกเลี่ยงความล่าช้าที่เกินควร คณะกรรมการจะทำการพิจารณาเบื้องต้นก่อน เพื่อตรวจสอบว่าการร้องเรียนมีมูลหรือไม่ กฎหมายกำหนดเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติตามสำหรับการอุทธรณ์เพื่อให้มีผลระงับ และการตัดสินใจต้องไม่กระทบกระเทือนต่อการประเมินขั้นสุดท้าย และไม่ถือเป็นการตัดสินใจที่มีสาระสำคัญ ในแง่ของการดำเนินการแก้ไขที่คณะกรรมการอาจดำเนินการ ซึ่งรวมถึงการระงับขั้นตอนการประกวดราคาของหน่วยงานที่ทำสัญญาหรือการตัดสินใจที่ดำเนินการโดยหน่วยงานที่ทำสัญญา การยกเลิกการตัดสินใจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานที่ทำสัญญาหรือการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานที่ทำสัญญาและสั่งให้หน่วยงานที่ทำสัญญาจ่ายค่าสินไหมทดแทน<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Naevnenes Hus Denmark, 2021, The Complaints Board for Public Procurement, Annual Report 2021.

<https://naevneneshus.dk/media/10387/annual-report-2021.pdf>

<sup>66</sup> Ibid.

## ภาคผนวก 1 – สรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

หัวข้อ	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	ระยะเวลาในการดำเนินงาน <sup>67</sup>
การยกระดับการแข่งขัน ให้มีความเท่าเทียมผ่าน การสร้างโอกาสที่เสมอภาค แก่ผู้ประกอบการทุกราย	ใช้ช่องทางการอบรมที่จัดให้แก่ผู้ประกอบการ ภาคเอกชนทั่วไปในการสร้างการรับรู้และยกระดับ การเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ	ระยะสั้น-กลาง
	พัฒนาการสื่อสารและสร้างความรับรู้ในเรื่องของ การปฏิรูปต่าง ๆ	ระยะสั้น-กลาง
	พัฒนา ปรับใช้ และเผยแพร่มาตรฐานเรื่องระเบียบวิธี ในการดำเนินงาน ร่างขอบเขตงาน แบบฟอร์มต่าง ๆ และรายการตรวจสอบ	ระยะสั้น-กลาง
	ตรวจสอบให้มั่นใจว่าแผนงานจัดซื้อจัดจ้างนั้น มีการเผยแพร่ล่วงหน้าเป็นระยะเวลามากพอ ที่ผู้ประกอบการสามารถรับรู้ถึงโอกาสในการเข้าร่วม การประกวดราคาได้อย่างเหมาะสม	ระยะสั้น-กลาง
	จัดทำแพลตฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์และเอกสาร ที่เกี่ยวข้องกับการประกวดราคา รวมไปถึงข้อมูล ต่าง ๆ ที่เผยแพร่เป็นภาษาอังกฤษ	ระยะสั้น-กลาง
	พิจารณาลดการใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ได้ผ่าน การแข่งขันหรือเป็นวิธีเฉพาะเจาะจงที่ใช้อยู่ ในปัจจุบัน แล้วเปลี่ยนมาใช้วิธีการประกวดราคา ทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เอื้อต่อการแข่งขันมากกว่าแทน	ระยะยาว
	ตรวจสอบให้มั่นใจว่าข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ทั้งหมดมีการเผยแพร่สู่สาธารณะ และมีการอัปเดต ข้อมูลต่าง ๆ ผ่านช่องทางออนไลน์อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน	ระยะยาว
	พิจารณาการดำเนินมาตรการส่งเสริมผู้ประกอบการ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกิจการที่มีเจ้าของเป็นผู้หญิง ตัวอย่างมาตรการ เช่น โครงการจัดซื้อพิเศษ รวมทั้งจัดทำโครงการ ส่งเสริม SME อื่น ๆ ด้วย	ระยะกลาง-ยาว

<sup>67</sup> มาตรการระยะสั้น-กลาง หมายถึง มาตรการที่ควรดำเนินงานภายในระยะเวลา 6 เดือนถึง 1 ปี ส่วนมาตรการอื่น ๆ ที่ถือเป็นมาตรการระยะยาวนั้น จะต้องใช้เวลาในดำเนินงานอย่างต่อเนื่องมากกว่าหนึ่งปีขึ้นไป ทั้งนี้ กรอบระยะเวลาดังกล่าวนั้นถือเป็นกรอบระยะเวลาที่เสนอแนะเบื้องต้นโดยอ้างอิงจากประสบการณ์การดำเนินงานในต่างประเทศ

หัวข้อ	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	ระยะเวลาในการดำเนินงาน <sup>67</sup>
การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์	เปิดให้ผู้ประกอบการยื่นหลักประกันของผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ในระบบ e-GP ได้ รวมถึงเงินประกันสัญญาหรือผลงานด้วย พร้อมทั้งยกเลิกข้อบังคับที่กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องยื่นเอกสารเหล่านี้ในรูปแบบกระดาษ	ระยะสั้น-กลาง
	เพิ่มระดับความปลอดภัยของข้อมูลโดยการเข้ารหัสข้อมูลบางอย่าง เช่น ราคาที่เสนอมา	ระยะสั้น-กลาง
	เปิดให้มีการพิจารณาเอกสารการประกวดราคาผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์	ระยะยาว
	อนุญาตให้ใช้ลายเซ็นดิจิทัลในการลงนามในสัญญาได้	ระยะยาว
	เปิดใช้คำสั่งการจ่ายเงินทางอิเล็กทรอนิกส์และใบแจ้งหนี้อิเล็กทรอนิกส์ในระบบ e-GP	ระยะยาว
ข้อกำหนดในการประกวดราคา	เพิ่มระยะเวลาสำหรับการเตรียมเอกสารและการยื่นของประกวดราคา แต่ในขณะเดียวกันก็เปิดช่องให้หน่วยงานภาครัฐสามารถร่นระยะเวลาดังกล่าวในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนได้	ระยะสั้น-กลาง
	นำแนวทางการพิจารณาที่อ้างอิงกับความเสี่ยงมาปรับใช้เพื่อให้มั่นใจว่าข้อกำหนดในเรื่องเอกสารที่ต้องยื่นนั้นสอดคล้องกับมูลค่าและความเสี่ยงของสินค้าหรือบริการที่ทำการประกวดราคา	ระยะสั้น-กลาง
	จัดทำกรอบแนวทางที่มีเกณฑ์ในการระบุข้อเสนอที่มีราคาต่ำเกินไปจนผิดปกติ พร้อมทั้งกำหนดวิธีการตอบสนองต่อข้อเสนอในรูปแบบดังกล่าวที่เข้มงวดมากขึ้น	ระยะสั้น-กลาง
	พิจารณาการใช้วิธีการวิเคราะห์มูลค่าแบบตลอดช่วงการใช้งาน (Life Cycle Costing หรือ LCC)	ระยะสั้น-กลาง
	ปรับข้อกำหนดทางการเงินในขั้นตอนการประกวดราคาให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น พร้อมทั้งพิจารณาความเหมาะสมของอัตราดอกเบี้ยหลักประกันผลงานที่ปัจจุบันอยู่ที่ร้อยละ 5 ใหม่	ระยะยาว

หัวข้อ	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	ระยะเวลาในการดำเนินงาน <sup>67</sup>
ขั้นตอนการตรวจรับผลงาน ในช่วงการบริหารสัญญา	จับคู่และปรับปรุงขั้นตอนกระบวนการอนุมัติการ แก้ไขสัญญาและกระบวนการจ่ายเงินให้สอดคล้องกัน พร้อมทั้งพัฒนาการสื่อสารในระหว่างกระบวนการ ด้วย	ระยะสั้น-กลาง
	กำหนดบทลงโทษและอัตราดอกเบี้ยเพื่อช่วย แก้ปัญหาเรื่องการจ่ายเงินล่าช้า	ระยะสั้น-กลาง
	กำหนดให้มีผู้แทนสำรองในคณะกรรมการตรวจรับ งานเพื่อที่จะมั่นใจได้ว่ากระบวนการตรวจสอบและ การตรวจรับงานสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง	ระยะสั้น-กลาง
การอุทธรณ์และการร้องเรียน เรื่องการประกวดราคา	ตรวจสอบให้มั่นใจว่าผู้พิจารณาการประกวดราคา ในกลุ่มแรก (first-tier reviewers) ของหน่วยงาน ที่ทำการจัดซื้อจัดจ้างนั้นเป็นอิสระและเป็นกลาง อย่างแท้จริง พร้อมทั้งทบทวนโครงสร้าง ขนาด และ องค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อให้มั่นใจว่าคณะกรรมการดังกล่าวมีความเป็นกลาง และพัฒนาประสิทธิภาพของผู้พิจารณาการประกวด ราคาในกลุ่มที่สอง (second -tier reviewers) ด้วย	ระยะสั้น-กลาง
	กำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการให้ชัดเจน โดยพิจารณาจากหน้าที่ความรับผิดชอบของ คณะกรรมการแต่ละท่าน	ระยะสั้น-กลาง



## ภาคผนวก 2 - วิธีการศึกษา

การรวบรวมข้อมูลดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดซื้อจัดจ้างในกรุงเทพฯ ประเทศไทย ระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2565 ถึง มกราคม 2566 โดยมีการสอบถามผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภาคเอกชน (ผู้ประกอบการ) 45 ราย โดยกลุ่มตัวอย่างที่มีการสอบถามสามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มย่อย ดังนี้

กลุ่มย่อยที่ 1 ประกอบด้วยบริษัทที่ชนะการประกวดราคากับรัฐบาลและมีโอกาสชนะสูง ("ผู้รับจ้าง")

กลุ่มย่อยที่ 2 ประกอบด้วยบริษัทที่อาจชนะการประกวดราคาบางส่วนแต่มีโอกาสน้อยที่จะชนะ ("ผู้เข้าร่วมการประมูล")

กลุ่มย่อยที่ 3 ประกอบด้วยบริษัทที่ไม่เคยเข้าร่วมประกวดราคานับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับ ("ซัพพลายเออร์")

กลุ่มตัวอย่างถูกจำแนกเพิ่มเติมตามประเภทการจัดซื้อจัดจ้าง (การผลิต การค้าและบริการ) และตามประเภทของสถานประกอบการ (SMEs และกลุ่มที่ไม่ใช่ SMEs) สำหรับกลุ่มตัวอย่างที่มีประสบการณ์ด้านการจัดซื้อจัดจ้างในภาคบริการ ไม่ได้จำแนกตามประเภทผู้ประกอบการ เนื่องจากรายได้ต่อปีของผู้ประกอบการในภาคบริการส่วนใหญ่ต่ำกว่า 300 ล้านบาท (เกณฑ์สูงสุดสำหรับสถานประกอบการขนาดกลางในภาคบริการ ดูตารางที่ 2.1)

ตารางที่ 2.1 หลักเกณฑ์การจัดประเภท SME ตามประเภทการจัดซื้อจัดจ้าง

ภาคธุรกิจ	วิสาหกิจขนาดย่อม		วิสาหกิจขนาดกลาง	
	รายได้ต่อปี	จำนวนพนักงาน	รายได้ต่อปี	จำนวนพนักงาน
การผลิต	≤ 100 MB	≤ 50	100-500 MB	50-200
การค้าและบริการ	≤ 50 MB	≤ 30	50-300 MB	30-100

ที่มา: กฎกระทรวง กำหนดลักษณะของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2562 (20 ธันวาคม 2562)

ตารางที่ 2.2 กลุ่มตัวอย่างจำแนกตามกลุ่มย่อยและประเภทการจัดซื้อจัดจ้าง

ภาคธุรกิจ	การผลิต		การค้า		บริการ		รวม
	SMEs	ไม่ใช่ SMEs	SMEs	ไม่ใช่ SMEs	SMEs	ไม่ใช่ SMEs	
กลุ่มย่อยที่ 1	2	3	3	1	6	0	15
กลุ่มย่อยที่ 2	4	1	3	3	2	2	15
กลุ่มย่อยที่ 3	8		3		4		15

กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประเภทที่ 2 (สำนักงานกฎหมาย) กำหนดโดยทีมงาน ซึ่งพิจารณาจากความเชี่ยวชาญในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทย รวมทั้ง ยังได้สอบถามหน่วยงานภาครัฐที่มีการจัดทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง 7 หน่วยงาน ทั้งนี้ แบบสอบถามได้รับการพัฒนาขึ้นสำหรับแต่ละกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบต่อไปนี้

ประเด็น	รายละเอียด
การเข้าร่วมการประกวดราคาและการแข่งขัน	<ul style="list-style-type: none"> <li>ข้อจำกัดในการเข้าร่วมสำหรับบริษัทต่างชาติ</li> <li>การจัดซื้อจัดจ้างที่มีพื้นฐานของการเปิดกว้างและแข่งขัน</li> <li>ข้อกำหนดในการร่วมมือกับผู้ประกอบการในประเทศเพื่อประกวดราคาสำหรับบริษัทต่างชาติหรือการจัดตั้งบริษัทลูก</li> <li>การแบ่งสัญญา</li> <li>ระยะเวลาตามกฎหมายในการชำระเงินและการชำระเงินล่าช้า</li> </ul>

ประเด็น	รายละเอียด
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● รายละเอียดขั้นต่ำของประกาศประกวดราคาและเอกสารประกวดราคา</li> <li>● กรอบข้อตกลง</li> <li>● เครื่องมือเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ SME</li> <li>● การมีส่วนร่วมของ SME ที่มีผู้หญิงเป็นเจ้าของกิจการ</li> </ul>
ความคุ้มค่า	<ul style="list-style-type: none"> <li>● หลักเกณฑ์สำหรับการเสนอราคาที่ต่ำผิดปกติ</li> <li>● วิธีการประกวดราคาสำหรับการซื้อจัดจ้างสินค้าที่เป็นนวัตกรรมและข้อกำหนดเพื่อจูงใจให้เกิดการใช้งานสินค้าดังกล่าว</li> <li>● เครื่องมือในการประมาณการมูลค่าสัญญา</li> <li>● เจือปนด้านความยั่งยืนในเอกสารประกวดราคามาตรฐานและแรงจูงใจในการสร้างความยั่งยืนในการประกวดราคา</li> <li>● รายละเอียดขั้นต่ำสำหรับแผนการจัดซื้อจัดจ้าง</li> <li>● การจัดหาต้นทุนตลอดอายุการใช้งาน</li> <li>● ข้อกำหนดการเป็นเจ้าของของต้นทุนรวม</li> <li>● ผลการประกวดราคาที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ</li> </ul>
ความเป็นธรรมของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ข้อกำหนดในการแจ้งผลการจัดซื้อจัดจ้างให้ผู้เข้าร่วมการประกวดราคาทราบ</li> <li>● ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ผลการประกวดราคา</li> <li>● รายละเอียดขั้นต่ำสำหรับประกาศเชิญชวน</li> <li>● รายละเอียดคำอธิบาย</li> <li>● ศาลที่มีอำนาจการพิจารณาคดีจัดซื้อจัดจ้างและสิทธิในการอุทธรณ์ผลการตัดสิน</li> <li>● ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์และการให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายสำหรับความล่าช้าในการพิจารณาอุทธรณ์</li> <li>● ข้อห้ามในการแบ่งสัญญา</li> </ul>
ความโปร่งใส	<p>เอกสารที่เกี่ยวข้อง :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● แผนการจัดซื้อจัดจ้าง</li> <li>● ประกาศประกวดราคา</li> <li>● เอกสารประกวดราคา</li> <li>● ประกาศผลการประกวดราคา</li> <li>● การลงนามในสัญญา</li> <li>● การแก้ไขปรับปรุงสัญญา</li> <li>● ผู้รับจ้างช่วง</li> </ul>
	มีระบบอิเล็กทรอนิกส์กลางสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ดำเนินการอยู่ในประเทศหรือไม่

ประเด็น	รายละเอียด
การเข้าถึงข้อมูล และการทำงานร่วมกันของระบบการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์	<ul style="list-style-type: none"> <li>● การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับซัพพลายเออร์</li> <li>● การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสัญญา</li> <li>● การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการประกวดราคา</li> </ul>
ความโปร่งใส	<ul style="list-style-type: none"> <li>● การเข้าถึงข้อมูลประกาศประกวดราคา</li> <li>● การเข้าถึงข้อมูลเอกสารประกวดราคา</li> <li>● การเข้าถึงข้อมูลประกาศผู้ชนะการประกวดราคา (รวมถึงเหตุผลประกอบ)</li> <li>● การเข้าถึงข้อมูลของสัญญา</li> <li>● การเข้าถึงข้อมูลการแก้ไขสัญญา</li> <li>● การเข้าถึงข้อมูลคุณลักษณะเฉพาะ มาตรฐาน หรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสินค้าและบริการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม</li> </ul>
กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์	<ul style="list-style-type: none"> <li>● การขึ้นทะเบียนเป็นผู้จำหน่ายและการสมัครเป็นผู้จำหน่ายที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม</li> <li>● การขอคำชี้แจงจากหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างและแจ้งผลการตัดสินใจ (คำอธิบาย ผลการพิจารณา ฯลฯ)</li> <li>● การยื่นข้อเสนอการประกวดราคา</li> <li>● การส่งมอบหลักฐานของและหนังสือคำประกันการปฏิบัติงานตามสัญญาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์</li> <li>● การประกวดราคาที่เปิดกว้างและสามารถดำเนินการจากที่ใดก็ได้ในกระบวนการประกวดราคา</li> <li>● การลงนามในสัญญา</li> <li>● การส่งใบแจ้งหนี้และการชำระเงินของหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้าง</li> <li>● กรอบข้อตกลงและการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้ได้ผู้เสนอราคาต่ำสุด</li> <li>● ระบบข้อมูลสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ของซัพพลายเออร์ที่ได้รับอนุมัติและข้อมูลสินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม</li> <li>● การบริหารสัญญาและการดำเนินการผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์</li> </ul>
ระยะเวลาในการประกาศผู้ชนะการประกวดราคา	<ul style="list-style-type: none"> <li>● การเปิดกว้างสำหรับผู้ประกอบการภาคการผลิตเป็นไปตามมาตรฐานสากล</li> <li>● การเปิดกว้างสำหรับผู้ประกอบการภาคบริการเป็นไปตามมาตรฐานสากล</li> <li>● การเปิดกว้างสำหรับผู้ประกอบการภาคการค้าเป็นไปตามมาตรฐานสากล</li> <li>● ข้อจำกัดสำหรับผู้ประกอบการภาคการผลิตที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล</li> <li>● ข้อจำกัดสำหรับผู้ประกอบการภาคบริการที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล</li> <li>● ข้อจำกัดสำหรับผู้ประกอบการการค้าที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล</li> <li>● คุณสมบัติเบื้องต้น</li> <li>● การประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์</li> </ul>

ประเด็น	รายละเอียด
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● กรอบข้อตกลง 2 ระดับ</li> </ul>
ระยะเวลาในการได้รับชำระเงินและดอกเบี้ย กรณีที่ชำระล่าช้า	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ระยะเวลาในการได้รับชำระเงินจากภาครัฐ</li> <li>● ความถี่ของการการได้รับชำระดอกเบี้ยจากการชำระเงินล่าช้า</li> </ul>
การเข้าสู่ตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ข้อจำกัดในการยื่นประกวดราคา (ข้อกำหนดของภาครัฐ)</li> </ul>
สินค้านวัตกรรมและกระบวนการ ของสถานประกอบการ	<ul style="list-style-type: none"> <li>● การให้ความสำคัญกับการนำเทคโนโลยีมาใช้ (ค่าเฉลี่ยของจำนวนสถานประกอบการ ที่ผลิตสินค้าใหม่หรือมีการปรับปรุง หรือการพัฒนาคุณภาพการบริการใหม่ จากการนำเทคโนโลยีมาใช้)</li> <li>● นวัตกรรมที่ได้รับการคิดค้นใหม่ (คำถาม: การสร้างนวัตกรรมใหม่ในตลาด)</li> </ul>

### ภาคผนวก 3 - สรุปการประชุมและการประชุมเชิงปฏิบัติการ

#### การประชุมเชิงปฏิบัติการ

1. การประชุมเพื่อเริ่มการดำเนินโครงการในวันที่ 1 พฤศจิกายน 2565 ในรูปแบบการประชุมออนไลน์ผ่านทางระบบ zoom
2. การประชุมเชิงปฏิบัติการเชิงลึกร่วมกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในวันที่ 3 มีนาคม 2566 ณ โรงแรม The Grand Hyatt Erawan Hotel
3. การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อสรุปประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้อง ในวันที่ 9 มีนาคม 2566 ในรูปแบบการประชุมออนไลน์ผ่านทางระบบ zoom

#### การประชุมร่วมกับกรมบัญชีกลาง

1. การประชุมเพื่อเริ่มการดำเนินโครงการ ในวันที่ 28 กันยายน 2565 เวลา 9.30 – 10.00 น. ณ กรมบัญชีกลาง
2. การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อวางแผนการดำเนินงาน ในวันที่ 11 ตุลาคม 2565 เวลา 9.30 – 10.00 น. ณ กรมบัญชีกลาง
3. การนำเสนอข้อค้นพบจากแบบสอบถาม ในวันที่ 18 มกราคม 2566 เวลา 9.30 – 10.00 น. ณ กรมบัญชีกลาง
4. การประชุม Mission in Thailand ระหว่างวันที่ 25 – 26 มกราคม 2566
  - ปรีกษาข้อค้นพบร่วมกับกรมบัญชีกลาง ในวันที่ 25 มกราคม 2566 เวลา 9.30 – 12.00 น.
  - สรุปภาพรวมระบบ E-GP ร่วมกับกรมบัญชีกลาง ในวันที่ 26 มกราคม 2566 เวลา 9.30 – 12.00 น.
5. นำเสนอข้อค้นพบและอภิปรายผลการวิเคราะห์เชิงลึก ในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2566 เวลา 13.30 – 14.30 น. (ทั้งผ่านระบบออนไลน์และการประชุมแบบพบหน้า)

## การประชุมเชิงปฏิบัติการ

### 1. การประชุมเพื่อเริ่มการดำเนินโครงการ

การประชุมเชิงปฏิบัติการ: การปรับปรุงประสิทธิภาพในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

วันอังคารที่ 1 พฤศจิกายน 2565 เวลา 9.00 – 10.30 น. (1 ชั่วโมง 30 นาที) ผ่านทางระบบ zoom

**Zoom link:** <https://worldbankgroup.zoom.us/j/91343037094?pwd=Sy9WY2JuTjJoaktzQlI5ZitT1E1dDZ09>

**Meeting ID:** 913 4303 7094 **Passcode:** ?7rgZdMT.E

#### ความเป็นมา

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นตลาดที่ใหญ่ที่สุดในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่มีรายได้สูง โดยคิดเป็นสัดส่วนประมาณ 1 ใน 5 ของ GDP ทั่วโลก ด้วยขนาดของตลาดดังกล่าว ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่โปร่งใส ยุติธรรม และมีการแข่งขันจะช่วยสนับสนุนให้เกิดการสร้างโอกาสทางธุรกิจ ส่งเสริมนวัตกรรม และขับเคลื่อนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การแข่งขันที่เพิ่มสูงขึ้น จะช่วยให้รัฐบาลประหยัดงบประมาณและได้รับสินค้าและบริการที่มีคุณภาพที่ดียิ่งขึ้น การประชุมเชิงปฏิบัติการมีวัตถุประสงค์เพื่อเริ่มดำเนินมาตรการในการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคของธนาคารโลกที่มุ่งปรับปรุงประสิทธิภาพของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อส่งเสริมการเข้าสู่ตลาดสาธารณะ สนับสนุนให้เกิดการแข่งขัน และสร้างโอกาสที่เสมอภาคแก่ซัพพลายเออร์ทุกราย รวมถึง SMEs

#### วัตถุประสงค์

การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อเริ่มการดำเนินโครงการและชี้แจงวัตถุประสงค์ของงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับ

1. วิธีการที่จะใช้ในการรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล
2. ขอบเขตและรายละเอียดของแบบสอบถามเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

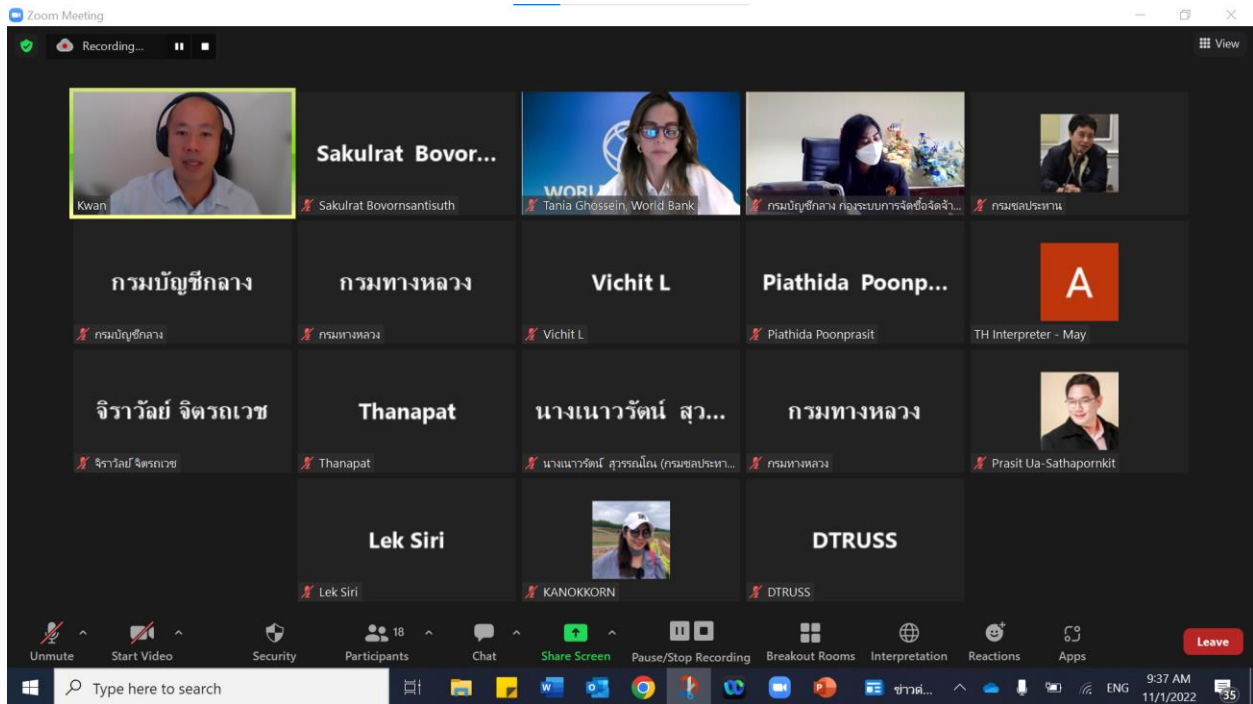
#### กำหนดการ

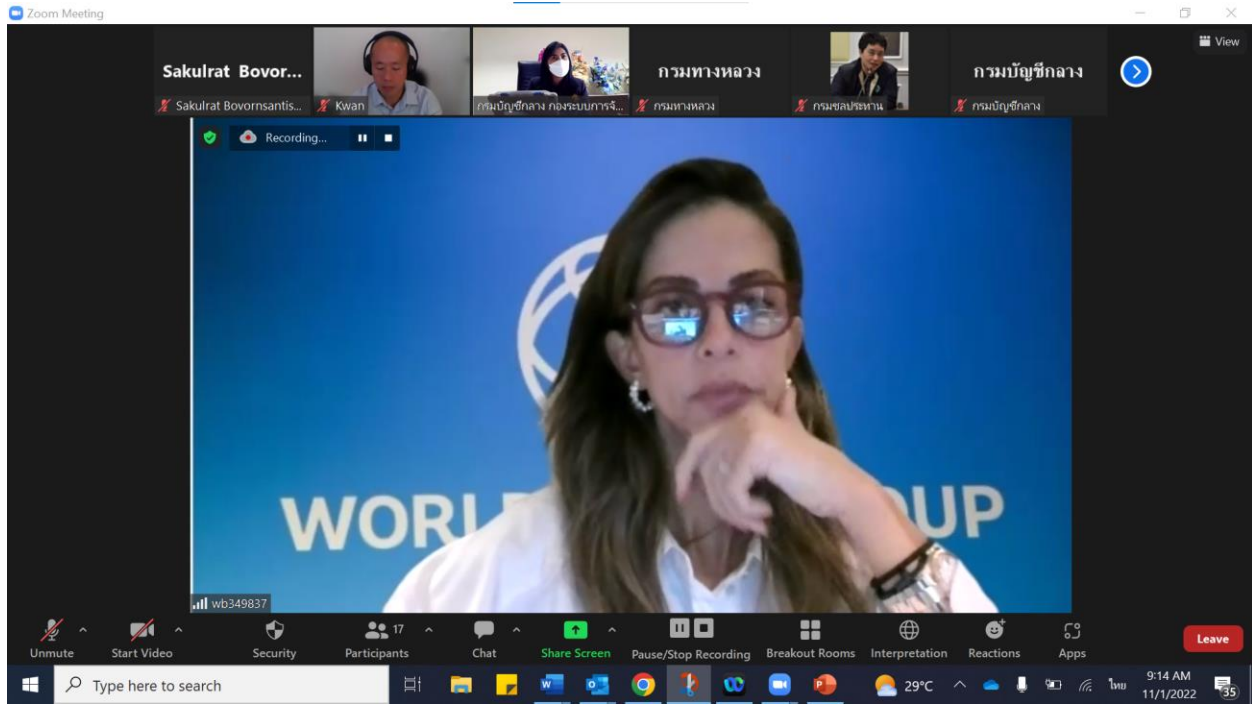
เวลา	หัวข้อ	
9.00 – 9.10	กล่าวเปิดงาน	กรมบัญชีกลางและธนาคารโลก
9.10 – 9.30	บรรยายวัตถุประสงค์ของการประชุม	ทีมงานธนาคารโลก
9.30 – 10.00	การนำเสนอวิธีการที่จะใช้ในการรวบรวมข้อมูลและรายละเอียดของแบบสอบถามรวมทั้งประสบการณ์จากต่างประเทศ	Tania Ghossein ธนาคารโลก
10.00 – 10.30	คำถามคำตอบ	ผู้เข้าร่วมการประชุมทั้งหมด

## รายชื่อผู้เข้าร่วมการประชุม

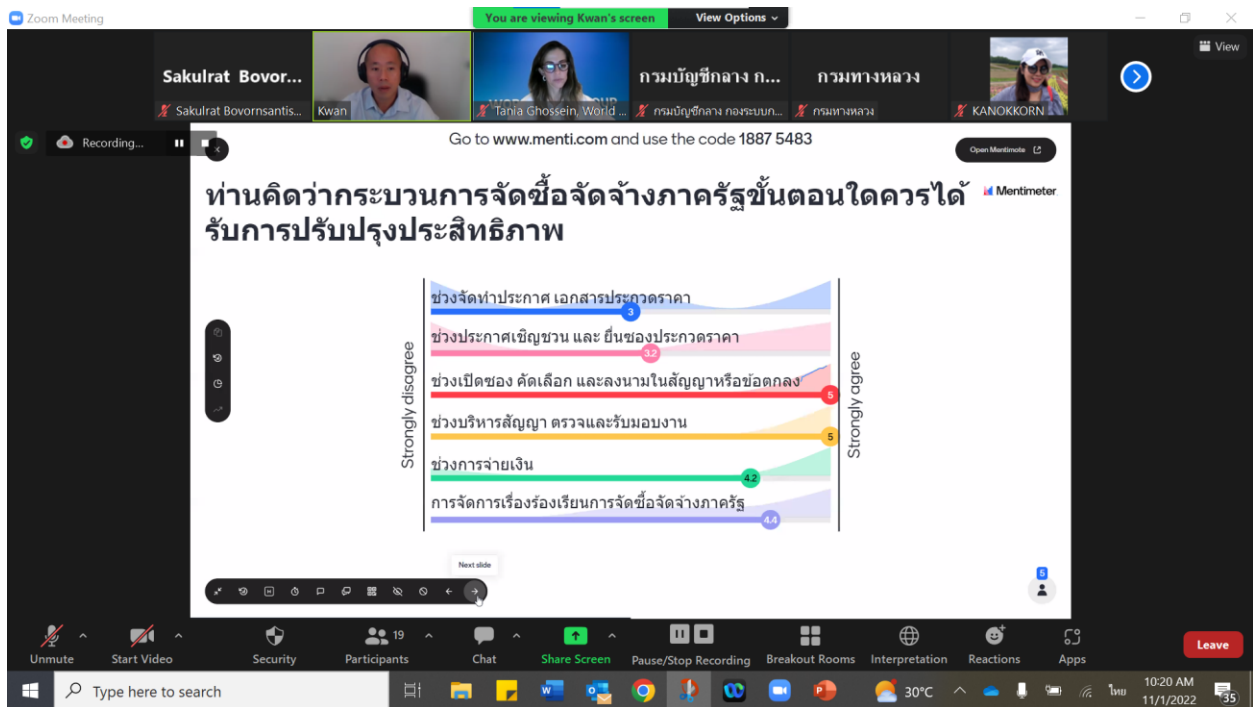
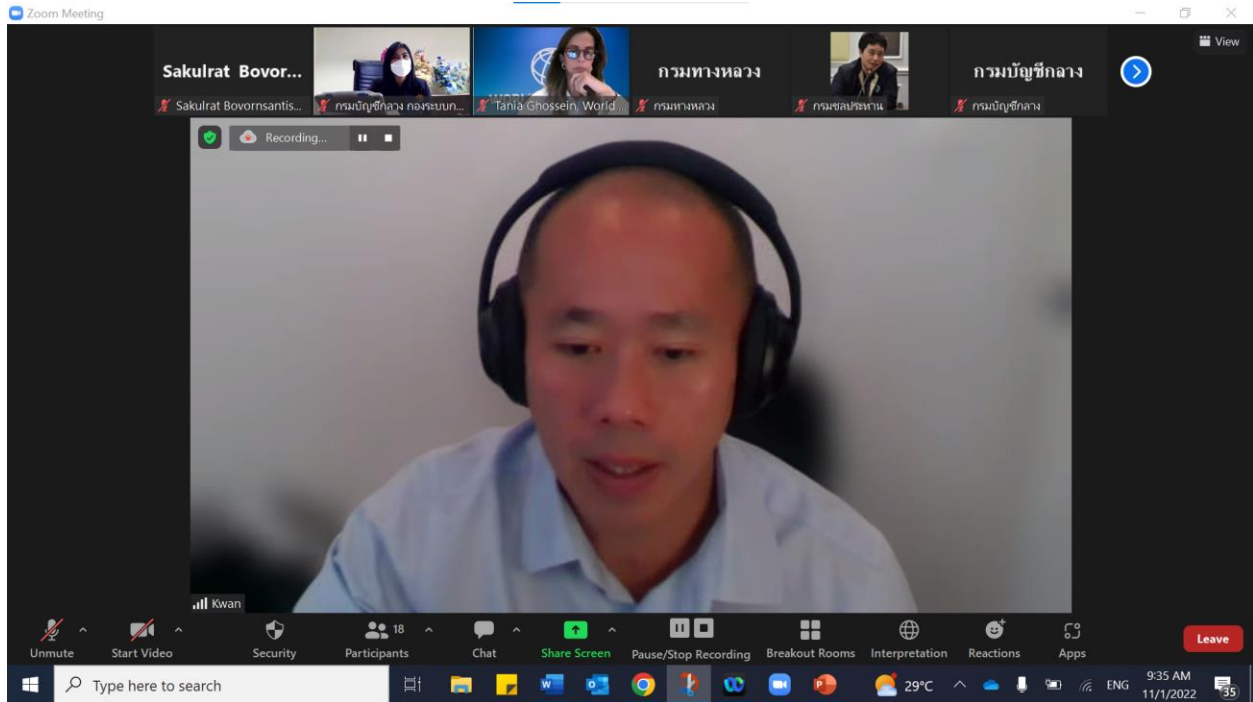
1. กรมบัญชีกลาง
2. กรมทางหลวง
3. กรมชลประทาน
4. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
5. บริษัท DTRUSS Group จำกัด

## รูปภาพ









## 2. การประชุมเชิงปฏิบัติการเชิงลึกร่วมกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย

การประชุมเชิงปฏิบัติการ : การปรับปรุงประสิทธิภาพในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทย

ในวันศุกร์ที่ 3 มีนาคม 2566 เวลา 8.30 – 11.30 น. (3 ชั่วโมง)  
ณ ห้อง The Residence 304 โรงแรม Grand Hyatt Erawan Bangkok

### ความเป็นมา

การมีระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่โปร่งใส เป็นธรรม และสามารถแข่งขันได้เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มโอกาสทางธุรกิจของประเทศ ส่งเสริมนวัตกรรม และขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจ ทีมงานธนาคารโลกร่วมกับกรมบัญชีกลาง ได้จัดทำแบบสำรวจการประเมินประสิทธิภาพการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทย โดยได้รับประเด็นสำคัญที่ควรได้รับการปรับปรุงหลายประการ การประชุมเชิงปฏิบัติการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเจาะลึกประเด็นสำคัญสองประการ 1) การสร้างโอกาสในการแข่งขันที่เท่าเทียมกัน และ 2) ข้อกำหนดในการประกวดราคา ธนาคารโลกได้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ของต่างประเทศและแนวทางปฏิบัติที่ดีที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

### วัตถุประสงค์

การประชุมเชิงปฏิบัติการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงประเด็นสำคัญที่ได้จากผลการสำรวจ
2. รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะโดยละเอียดจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก
3. นำเสนอประสบการณ์ของต่างประเทศและแนวปฏิบัติที่ดีในด้านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

### กำหนดการ

เวลา	หัวข้อ	
8.30 – 8.45	บรรยายวัตถุประสงค์ของการประชุม	ทีมงานธนาคารโลก
8.45 – 9.00	การประชุมโต๊ะกลมเพื่อกล่าวแนะนำตนเอง	ผู้เข้าร่วมการประชุมทุกท่าน
9.00 – 9.30	นำเสนอหัวข้อ การสร้างโอกาสในการแข่งขันที่เท่าเทียมกัน	Tania Ghossein ทีมงานธนาคารโลก
9.30 – 10.00	การรับฟังความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมการประชุม	ผู้เข้าร่วมการประชุมทุกท่าน
10.00 – 10.30	นำเสนอหัวข้อ ข้อกำหนดในการประกวดราคา	Tania Ghossein ทีมงานธนาคารโลก
10.30 – 11.00	การรับฟังความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมการประชุม	ผู้เข้าร่วมการประชุมทุกท่าน
11.00 – 11.30	สรุปผลการประชุมและแนวทางการดำเนินการในอนาคต	ทีมงานธนาคารโลก

## รายชื่อผู้เข้าร่วมการประชุม

1. กรมบัญชีกลาง
2. กรมทางหลวง
3. กรมทางหลวงชนบท
4. กรมชลประทาน
5. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพ
6. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
7. บริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวลล็อปเมนต์ จำกัด (มหาชน)
8. บริษัท 8 เอ็ม บิสซิเนส จำกัด
9. บริษัท ซิลลิค ฟาร์มา จำกัด
10. บริษัท ทาเลนท์ 1969 (ประเทศไทย) จำกัด
11. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

## รูปภาพ



















### 3. การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อสรุปประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้อง

การประชุมเชิงปฏิบัติการสรุปข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ  
เพื่อปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย

ในวันพฤหัสบดีที่ 9 มีนาคม 2566 เวลา 8.30 - 9.30 น. (1 ชั่วโมง) ผ่านทางระบบ zoom

**Zoom link:** <https://worldbankgroup.zoom.us/j/92081029058?pwd=SDZNUmxPUHQ4VFZSRWlwRG5NSXAwdz09>

**Meeting ID:** 920 8102 9058 **Passcode:** 9Jxa^n2D#Z

#### ความเป็นมา

การมีระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่โปร่งใส ยุติธรรม และสามารถแข่งขันได้เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการสร้างโอกาสทางธุรกิจ ส่งเสริมนวัตกรรม และขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจ สำนักงาน ก.พ.ร. ร่วมกับธนาคารโลกประจำประเทศไทย ได้ทำการศึกษาประเมินสถานการณ์ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย การศึกษายังรวมถึงการวิเคราะห์เชิงลึกในประเด็นที่มีความสำคัญต่อการพัฒนา ข้อค้นพบดังกล่าวจะใช้เป็นข้อมูลสำหรับสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ซึ่งในปัจจุบัน การศึกษาทั้งหมดได้เสร็จสิ้นแล้วและผลการศึกษาพร้อมที่จะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติและดำเนินการต่อไป

#### วัตถุประสงค์

1. เพื่อนำเสนอข้อค้นพบในการปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย
2. เพื่อส่งมอบผลการศึกษาและข้อเสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปประกอบการจัดทำแผนการดำเนินงานต่อไป

#### กำหนดการ

เวลา	หัวข้อ	
8.30 – 8.35	กล่าวเปิดงานและบรรยายวัตถุประสงค์ของการประชุม	สำนักงาน ก.พ.ร. และธนาคารโลก
8.35 – 9.05	การนำเสนอเกี่ยวกับระเบียบวิธีวิจัยและคำถามในแบบสำรวจ และประสบการณ์ของต่างประเทศ	Tania Ghossein ทีมงานธนาคารโลก
9.05 – 9.25	คำถามคำตอบ	ผู้เข้าร่วมการประชุมทุกท่าน
9.25 – 9.30	กล่าวปิดการประชุม	สำนักงาน ก.พ.ร. และธนาคารโลก

#### รายชื่อผู้เข้าร่วมการประชุม

1. กรมบัญชีกลาง
2. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ



### Approach

Emphasis is on **efficiency of public procurement** in order to promote public market entry, competition and a level playing field for suppliers. As competition grows, the government could benefit from procurement savings and better-quality goods and services (VfM);


Balance between **de jure and de facto** measures within each theme covered;

Focus on areas that are **actionable**, that is, subject to change through policy reform;


Focus on issues where there is an established **“good practice”** when measuring regulatory and public service quality:

Given the scope of the agreement and technical merits, analysis **will not focus on PFM aspects**, efficiency of how public resources are spent, or a spend analysis by procuring entities (rather it will primarily focus on procurement from a private sector market entry/competition angle). Analysis will not attempt to measure or predict the final outcomes of policy reforms


5




**Sakulrat Bovor...**  
Sakulrat Bovornsantisuth




**กรมบัญชีกลาง**  
กรมบัญชีกลาง



**Piathida Poopn...**  
Piathida Poonprasit




**Siriporn Phaiwan**  
Siriporn Phaiwan




**พอดูดี\_สำนักงาน...**  
พอดูดี\_สำนักงาน ก.พ.ร.

**Sakulrat Bovor...**  
Sakulrat Bovornsantisuth




Tania - World Bank



Areepan

**กรมบัญชีกลาง**  
กรมบัญชีกลาง



Wuthisorn Naruemyiyarn

**Piathida Poopn...**  
Piathida Poonprasit

## Topics assessed

<b>Pre-tendering phase</b> e.g. pre-tendering consultation, minimum content for procurement plans, target programs to support innovative suppliers
<b>Advertisement and Bid Submission</b> e.g. process related to soliciting bids, and access to tender information, timeframe between the advertisement of the tender notice and the submission deadline
<b>Framework agreements</b> e.g. whether there's a designated procedure for the award of contracts based on a framework agreement, validity of framework agreements
<b>Bid opening to Contract Signing</b> e.g. period from between bid opening, public notice of award to contract signing, criteria for bid evaluation, debrief sessions
<b>Contract management and payment delays</b> e.g. renegotiation and variations in procurement contracts; performance guarantees, payment deadline, interest payments
<b>Complaints and review of procurement process</b> e.g. ability to file bid protests and complaints that arise in connection with tenders
<b>Capacity of procurement officials</b> e.g. trainings and certifications to build ability and capacity of procurement officials to efficiently and effectively undertake end-to-end procurement procedures
<b>SMEs access to procurement markets</b> e.g. policies and incentives aimed at that tend to support and promote the involvement and inclusion of SMEs in public procurement
<b>E-procurement</b> e.g. questions on the digitalization of public procurement procedures throughout the tender lifecycle, features available in the e-portal/s
<b>Sustainable procurement</b> e.g. whether TORs or model contracts include sustainability clauses; vendor eco-certifications/eco-labels

Sakulrat Bovor... Tania - World Bank Areepan กรมบัญชีกลาง Wuthisorn Naruemityarn Piathida Poop...

Sakulrat Bovornsantis... Tania - World Bank Areepan กรมบัญชีกลาง Wuthisorn Naruemityarn Piathida Poonprasit

## Good practice benchmarks

- UNCITRAL Model Law
- MAPS Assessment
- SIGMA
- World Bank e-procurement toolkit
- Business Enabling Environment identified good practices
- Experiences from best practice countries (e.g. Korea for e-procurement, Latvia for bid criteria, Singapore for performance guarantee)

10

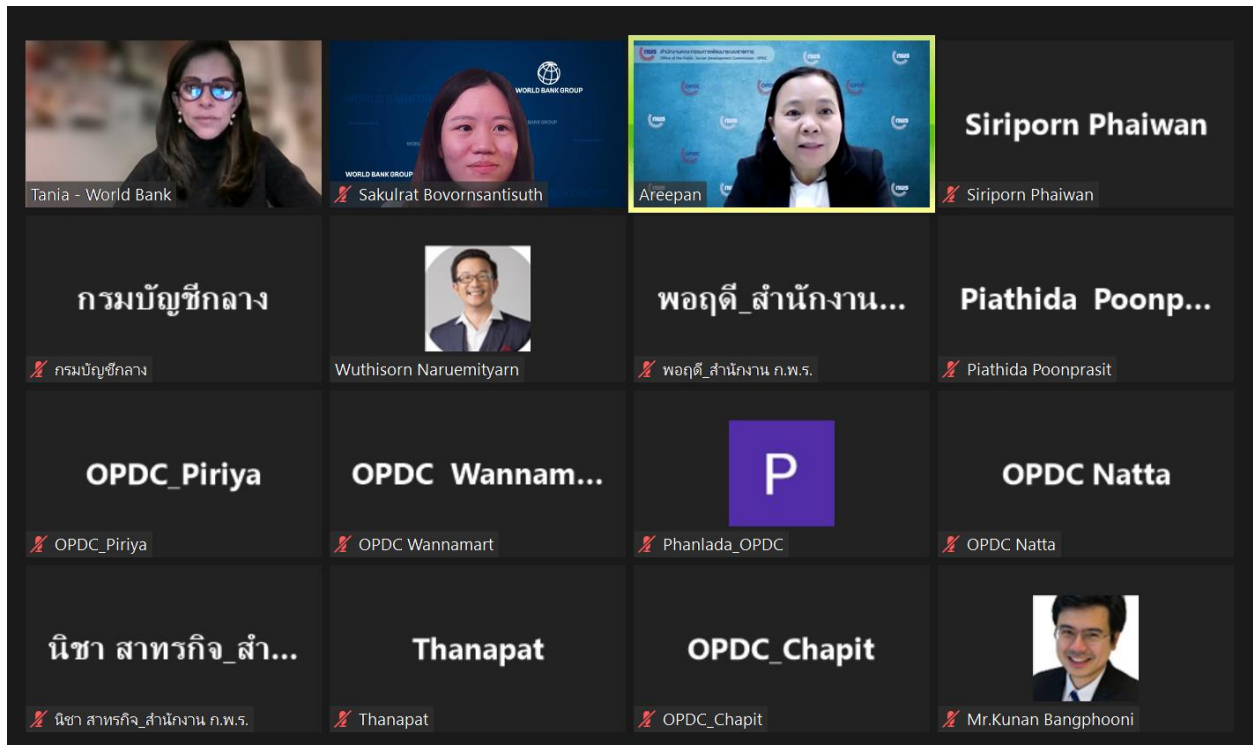
Sakulrat Bovor... Tania - World Bank Areepan กรมบัญชีกลาง Wuthisorn Naruemityarn Piathida Poop...

Sakulrat Bovornsantis... Tania - World Bank Areepan กรมบัญชีกลาง Wuthisorn Naruemityarn Piathida Poonprasit

## Government ownership of reforms and progress to date


- Commendable progress in recent years to develop the legal and operational structures necessary to deliver good procurement: **Public Procurement and Management of Supplies Act B.E. 2560, and implementing regulations**
- Thailand obtained an observer status to the WTO's Government Procurement Agreement
- E-bidding: new electronic procurement platform digitizing many steps of the procurement lifecycle.
- New website created to promote more transparency: <https://govspending.data.go.th/> which gathers the procurement data from e-GP and presents in various forms on website and mobile phone.
- Enhanced complaint and bid protest mechanism (introduction of standstill period before the award of a contract, enhanced bidder complaints system).

16









# Public Procurement Efficiency in Thailand



*Wrap-up Workshop*  
8:30 AM, March 9<sup>th</sup>, 2023

**Tania Ghossein**  
Senior Private Sector Specialist  
Global Investment Climate Unit



- I. Why does public procurement matter?
- II. What is measured - and what is not?
- III. Good practices
- IV. Preliminary findings for Thailand

## Background

Public procurement is the largest single marketplace in developing and developed economies alike, accounting for around one-fifth of global GDP.

**In the past decade, public procurement has increased 10-fold and this growth trajectory is expected to continue**

Costs of inefficient public procurement are high: (i) smaller market access and limited competition for private sector; (ii) higher prices paid by public entities for goods and services, directly impacting public expenditures and, therefore taxpayers' resources.

In Thailand, it represents more than **10% of the GDP, and 30% of the country's public expenditure.**



2

## Background

### **World Bank engagement:**

First phase of World Bank's technical assistance conducted in 2019 and identified some areas for improvement in the Thai procurement system.

In 2022, Government of Thailand requested World Bank's technical assistance aimed at improving efficiency of public procurement in order to promote public market entry, competition and a level playing field for suppliers, including SMEs.

Thai government: actively promoting public procurement as a means of boosting economic growth and promoting entrepreneurship

**Number of measures to make the procurement process more transparent and efficient.**

3

- I. Why does public procurement matter?
- II. What is measured - and what is not?
- III. Good practices
- IV. Preliminary findings for Thailand

4

## Approach

Emphasis is on **efficiency of public procurement** in order to promote public market entry, competition and a level playing field for suppliers. As competition grows, the government could benefit from procurement savings and better-quality goods and services (VfM);

Balance between **de jure and de facto** measures within each theme covered;

Focus on areas that are **actionable**, that is, subject to change through policy reform;

Focus on issues where there is an established “**good practice**” when measuring regulatory and public service quality:

Given the scope of the agreement and technical merits, analysis **will not focus on PFM aspects**, efficiency of how public resources are spent, or a spend analysis by procuring entities (rather it will primarily focus on procurement from a private sector market entry/competition angle). Analysis will not attempt to measure or predict the final outcomes of policy reforms

5

## Topics assessed

<b>Pre-tendering phase</b> e.g. pre-tendering consultation, minimum content for procurement plans, target programs to support innovative suppliers
<b>Advertisement and Bid Submission</b> e.g. process related to soliciting bids, and access to tender information, timeframe between the advertisement of the tender notice and the submission deadline
<b>Framework agreements</b> e.g. whether there's a designated procedure for the award of contracts based on a framework agreement, validity of framework agreements
<b>Bid opening to Contract Signing</b> e.g. period from between bid opening, public notice of award to contract signing, criteria for bid evaluation, debrief sessions
<b>Contract management and payment delays</b> e.g. renegotiation and variations in procurement contracts; performance guarantees, payment deadline, interest payments
<b>Complaints and review of procurement process</b> e.g. ability to file bid protests and complaints that arise in connection with tenders
<b>Capacity of procurement officials</b> e.g. trainings and certifications to build ability and capacity of procurement officials to efficiently and effectively undertake end-to-end procurement procedures
<b>SMEs access to procurement markets</b> e.g. policies and incentives aimed at that tend to support and promote the involvement and inclusion of SMEs in public procurement
<b>E-procurement</b> e.g. questions on the digitalization of public procurement procedures throughout the tender lifecycle, features available in the e-portal/s
<b>Sustainable procurement</b> e.g. whether TORs or model contracts include sustainability clauses; vendor eco-certifications/eco-labels

## Process

- Data collection through expert consultations (e.g. lawyers, procurement officers, CGD, etc.) and supplier-level surveys (for de facto and perception data)
- A review of applicable legal/regulatory texts (and desk research) will corroborate the data gathered through expert consultations.
- Deep dive workshop on examples of good practice
- Presentation of findings in Thailand and reform memo recommendations to in-country stakeholders

7



## Focus areas

Leveling the playing field through equal access to opportunities

E-Procurement

Tendering requirements

Acceptance and review process during contract management

Bid protests and complaints

8

- I. Why does public procurement matter?
- II. What is measured - and what is not?
- III. **Good practices**
- IV. Preliminary findings for Thailand

9

## Good practice benchmarks

- UNCITRAL Model Law
- MAPS Assessment
- SIGMA
- World Bank e-procurement toolkit
- Business Enabling Environment identified good practices
- Experiences from best practice countries (e.g. Korea for e-procurement, Latvia for bid criteria, Singapore for performance guarantee)

10

## Good practices

### Access to Information

- Publication of **key procurement data** in machine-readable format.
- Publication of all current **laws, regulations** and policies at no cost.
- Publication of **tender notices, awards, complaints/appeals, decisions, contracts** and contract amendments.
- publication of updated and comprehensive **procurement plans**

### SME Support Measures

- Use of **competitive tendering** methods.
- SME promotion tools such as **lots, set-asides**, sub-contracting requirements, flexible selection criteria (ex. turnover requirements).
- Use of **standardized forms**, protocols, TORs, and checklists.
- Shorter **payment** deadlines.
- Financial guarantees' **exemption**.
- Outreach programs (eg WSME's, tech, innovation)

### Sustainable and Innovative Suppliers

- In-house **skills capacity building** and training.
- Development and implementation of **target programs** for **innovative and sustainable** suppliers.
- Adopting model documents and contracts that cover **sustainable procurement** criteria.
- Eco- and innovation labels

11

## Good practices

### e-GP

- Comprehensive e-GP functionality, including tendering, clarifications, contract signing, and payments.
- Procedures are fully digitized and do not require hard-copy submissions.
- Interoperability of the e-GP system with other relevant government databases and systems (e.g. business registry, payment system, banks for guarantees, contract management system, etc.)



### Training

- Regular and frequent training opportunities for suppliers to promote awareness of and access to procurement information, and specifically on using the e-Procurement platform.
- Routine evaluation and adjustment of training programs/curricula based on feedback, needs, and developments or reforms.

12

## Good practices

### Financial Requirements

- Bid security and contract guarantee rates are not prohibitively costly.
- Establishment of and adherence to **time limits** for returning bid securities and contract guarantees.



### SME Support Measures

- Waiver of **bid security** for SMEs.
- Acceptance of **various forms of bid security** and contract guarantees.
- **Helpdesk** for suppliers to ask questions and seek information on tendering protocol and policies.
- Flexible selection criteria.
- Separate **qualification documents** from bid proposals and conduct ex-poste verification.

### Documentary Requirements

- **Streamlining** procurement procedures and documentary requirements.
- Adoption of **model tender documents**, including for tender notices, TORs, specifications, and contract conditions.
- Any documentary requirement must **only be submitted once**, without the need for duplication or paper-based submission.

13

# Good practices

## Bid Preparation and Submission Time

- **Time allotted** for bid preparation and submission is sufficient to prepare responsive and competitive bids.



## Evaluation Criteria

- **Objective criteria** precisely specified in the tender documents.
- Criteria ensures principles of **equal treatment, non-discrimination**, and transparency are respected.
- Use of both **price and non-price** attributes or LCC to ensure VfM.
- Evaluation criteria and relative weights determined clearly in tender documents.

## Abnormally Low Bids (ALBs)

- Clear rules on how to identify and appropriately respond to **ALBs** are established.
- **ALBs** are identified, investigated, and if determined to be so, excluded at the evaluation stage.
- Set a **5step workflow** to eliminate ALBs

14

- I. Why does public procurement matter?
- II. What is measured - and what is not?
- III. Good practices
- IV. Preliminary findings for Thailand

15

## Government ownership of reforms and progress to date

- Commendable progress in recent years to develop the legal and operational structures necessary to deliver good procurement: ***Public Procurement and Management of Supplies Act B.E. 2560, and implementing regulations***
- Thailand obtained an observer status to the WTO's Government Procurement Agreement
- E-bidding: new electronic procurement platform digitizing many steps of the procurement lifecycle.
- New website created to promote more transparency: <https://govspending.data.go.th/> which gathers the procurement data from e-GP and presents in various forms on website and mobile phone.
- Enhanced complaint and bid protest mechanism (introduction of standstill period before the award of a contract, enhanced bidder complaints system).

16

## Focus areas

- ✓ **Easy access to information**
- ✓ **Direct support measures for SMEs to facilitate access and incentivize participation**
- ✓ **Support measures for sustainable and innovative suppliers**
- ✓ **Awareness of e-Procurement opportunities, particularly for SMEs**
- ✓ **Availability of e-procurement functionality**
- ✓ **Frequent and regular e-Procurement training programs for suppliers**

17

## Focus areas (2)

- ✓ Financial requirements such as bid securities and contract guarantees
- ✓ Tendering support measures for SMEs
- ✓ Documentary requirements for bid submission and their cost
- ✓ Timeframes for bid preparation and submission
- ✓ Criteria for bid evaluation
- ✓ Abnormally low bids

18

## Examples of constraints to be addressed



Procurement data gap



Non-competitive procurement procedures



Lack of awareness of SME support measures



No gender-responsive procurement tools



Lack of awareness of how-to, despite interest in participating



Language barrier



High transaction costs for SMEs



Lack of e-procurement

19

## Examples of constraints to be addressed



Lengthy timeframe for returning securities and guarantees



High contract guarantee rate



Insufficient time for bid preparation



Extensive administrative/documentary requirements



Emphasis on lowest price rather than best VfM

20

## Leveling the playing field for all suppliers

- Access to tender opportunities is a **challenge** raised by private sector respondents due to:
  - high transaction costs
  - often unaware of the how-to
  - no “official training” provided
  - frequent amendments to the regulatory framework
  - Lack of understanding of the e-GP platform
- There are currently **no specific incentives granted to SMEs** (particularly WLSMEs) such as waivers of bid security or performance guarantees, etc. Only exception are SMEs with “innovation” supply that can benefit from single source procurement and direct negotiation method.
- Widespread current use of **non-competitive procurement methods**, such as direct contracting.
- **Aggregate procurement data on contracts** in a machine-readable format (including description, dates, category of spending, value, contracting authority, identification of supplier and subcontractors, contract amendments and final expenditure): **not fully available online**.

21

## Digitization of the procurement system could be improved further

- Procurement (e-GP) system offers a **central Thai system where all suppliers register** to sell goods and services to the government, in line with good practices.
- Procurement information such as laws, tender opportunities **are posted online**.
- Suppliers can conduct **e-bidding**
- Communication between bidders and the procuring agencies still happens **off the e-GP platform**: either in person or via email.
- **Registration** happens via email, not through the e-GP jeopardizing data privacy
- **Bid security and performance guarantee submission**: offline
- **Evaluation of bids** still offline
- **Contract signing** is still not digitalized
- Many of the steps during **contract execution and management** phase still have to be done in person
- On the e-GP platform, **pre-review of the TOR** by potential tenderers tends to delay the process and could facilitate potential collusive intentions.

22

## Tendering requirements

- **Extensive administrative and documentary requirements** for participation in a public tender and insufficient time allotted for the preparation and submission of a competitive and responsive bid.
- No **risk-based approach for SMEs'** access to the public market: same requirements regardless of the sector and size of the procurement
- This leads to SMEs often having to hire a professional intermediary with knowledge of the procurement system, increasing transaction costs
- **High rates of contract guarantee** (5% of the estimated value of the contract).
- **Delays** in the return of contract guarantees despite legal mandated period of 15 days of final acceptance of delivery
- **Emphasis on lowest price criteria** in bid evaluation rather than best VfM
- **Inadequate scrutiny of abnormally low bids** for evaluation and award.

23



## Acceptance and review process during contract management

- The PP Act covers the whole procurement process, including the contract management phase
- Contract administration and the role of inspection committees: regulated in the Ministerial Regulations
- Lengthy process for obtaining relevant approvals at the inspection stage
- Delays experienced in processing and receiving progress payments after the committee signs the acceptance form.
- Without time limits for acceptance committee to complete inspection and without possibility to track the process online, contractors are struggling with limited cash flow.
- No penalties for delayed acceptance or payments.

24

## Complaints and bids' challenges

- Standstill period of 7 days
- Bidders are entitled to submit complaints throughout the tendering process (both pre- and post-award)
- Legal time limits for the review process (PP Act): 7 days to file complaint, 7 days for the contracting authority to review, and if proceeding to the Appeals Committee, 30 days for the Appeals Committee to make a decision.
- Feedback from private sector: Reluctance to lodge complaints due to a combination of factors:
  - Review committee is likely to be the one in charge of the procurement, risk of bias
  - lack of trust in the fairness of the process,
  - burdensome procedures to submit a complaint
  - Lack of timely decisions (74-day timeframe for receiving decisions)
  - inadequate remedies or enforcement of remedies.

25

## What direction can Thailand take

Below are only some of the measures that could be introduced to enhance public procurement efficiency in Thailand

Theme	Recommendation	Timeline <sup>1</sup>
Leveling the playing field through equal access to opportunities	Enhance awareness and access to information through regular private sector training programs.	S-MT
	Improve communication and awareness around reforms	S-MT
	Develop, adopt and disseminate standardized protocols, TORs, forms, and checklists	S-MT
	Ensure that the publication of procurement plan is done with enough lead time for suppliers to be made aware of procurement opportunities.	S-MT
	Make e-platforms and procurement-related documents and data available in English language.	S-MT
	Consider reducing current use of non-competitive, direct contracting procurement in favor of more competitive e-bidding procedures.	LT
	Ensure full government procurement dataset is published and maintained up-to-date online	LT
	Consider including provisions in the Regulations to support SMEs, particularly WLSMEs through preferential purchasing programs; establish SME support programs	M-LT

26

## What direction can Thailand take

Theme	Recommendation	Timeline <sup>1</sup>
Electronic Procurement	Allow electronic submission of bid security in the e-GP and performance/contract guarantees and elimination of the requirement to submit these in paper.	S-MT
	Safeguard data privacy by ensuring encryption of data such as bid price	S-MT
	Allow e-evaluation of bids	LT
	Enable digital signature of contracts	LT
	Implement electronic payment orders and e-invoice via the e-GP	LT

27

## What direction can Thailand take

Theme	Recommendation	Timeline <sup>1</sup>
Tendering requirements	Increase the timeframe allotted for preparing and submitting bids while allowing for shortening it in the face of urgency	S-MT
	Adopt a risk-based approach to ensure documentary requirements correspond to the value and risk of the object of the procurement	S-MT
	Put in place guideline that define more stringent criteria around the identification of and response to abnormally low bids	S-MT
	Consider lifecycle costing analysis	S-MT
	Allow for more flexible financial requirements in the bidding stage and reconsidering the 5% performance guarantee rate.	LT

28

## What direction can Thailand take

Theme	Recommendation	Timeline <sup>1</sup>
Acceptance and review process during contract management	Map and refine the processes to approve contract amendments and progress payment and improve communication on progress.	S-MT
	Impose penalties and interests to help remedy payment delays	S-MT
	Appoint back-up members to the acceptance committee to ensure continuity of inspections and approvals.	S-MT
Complaints and bid challenges	Ensure the independence and impartiality of first-tier reviewers within the contracting authority; Reconsider the structure, size, and composition of the appeals committee to preserve the impartiality and improve the efficiency of second-tier reviewers.	S-MT
	Clearly define the qualifications of members of the committee based on the responsibilities bestowed upon them.	S-MT

29

Thank you

[tghossein@worldbank.org](mailto:tghossein@worldbank.org)

30

## Annex

*Additional examples of countries that have aligned with recognized good practices*

31

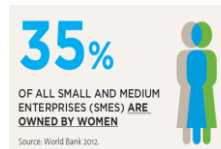
## SME Measures

	Republic of Korea	India	Mexico
Instrument/ Policy	KONEPS, Prompt payment reform, Financial assistance, Advanced payments, SME marketing support, Training services, Contract thresholds, Reserved products, Multiple award schedule for SMEs	E-procurement, Prompt payment reform, SME consortia, Training & assistance, Lower transaction costs, Setting up grievance cell, Payment delay penalty, Set-asides, Reserved products, Bid price preferences	Streamlining processes, E-procurement, Transparency initiatives, Social witnesses, Prompt payment reform, SME online support, Training programs, Financial Assistance, Advanced payments, Public procurement fair, Reserved contracts, Award criteria
Impact	Share of PPS purchases from SMEs up to <b>73.9%</b>  <b>75%</b> of KONEPS contracts won by SMEs.	Expected <b>\$260 billion</b> in public spending directed to SMEs from public sector by 2020.	<b>6x</b> increase in contracts awarded to SMEs since 2009 <b>67%</b> of contracts won by SMEs <b>80%</b> of E-procurement contracts won by SMEs

## Power of procurement : sourcing from women owned SMEs and supporting their growth

- SMEs and Women-Led Business (WLBs) play **critical roles** in economic growth and development
- Winning government contracts also have positive effects on firm-level dynamics. Yet, It is estimated that **only 1% of the \$10 trillion USD** that is spent annually on public procurement is awarded to women-owned businesses
- Adopting a **gender responsive approach** to procurement can help promote diversity and inclusion and push for gender equity.
- Some **challenges are intrinsic to WLBs** and women entrepreneurs:
  - lack of childcare, gender bias, etc.),
  - WLBs usually operate on a smaller scale hindering their capacity to meet requirements of large government contracts
  - Difficult to identify women-led businesses

Therefore, particular attention by policymakers and **tailored action** to directly support WLBs.



## Sourcing from women-owned businesses in Kenya

### Intervention

- Reform of the Kenyan Public Procurement and Disposal Regulations (PPDR) to mandate reserving of **30% of government procurement** of goods, services and civil works for enterprises owned by women, youth and disadvantaged groups.
- Establishment of the **Access to Government Procurement Opportunities (AGPO) program** to gather and report on procurement spending
- Building **capacity** of women-owned businesses to submit successful tenders for government contracts
- Development of a **bidder's manual** to increase women's access to public contracts
- Establishment of the Commonwealth **Business Women's Academy** to train women on procurement
- Strengthening of government **monitoring system** by training procurement officers
- Establishment of a **Women Enterprise Fund** in 2016 to provide accessible and affordable credit to support women start and expand businesses to boost wealth and employment

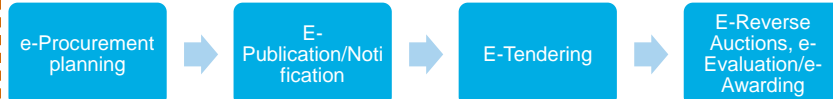
### Impact

Between 2015 and 2019, volume of contracts awarded to women/disadvantaged groups more than double (from approximately US\$ 66.9 million to 140.2 million).



## e-procurement Functionality and Components

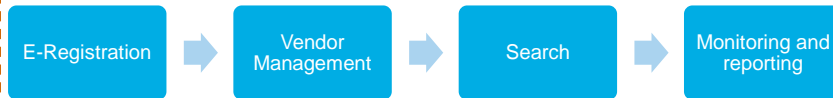
### Pre-Awarding Components



### Post-Awarding Components

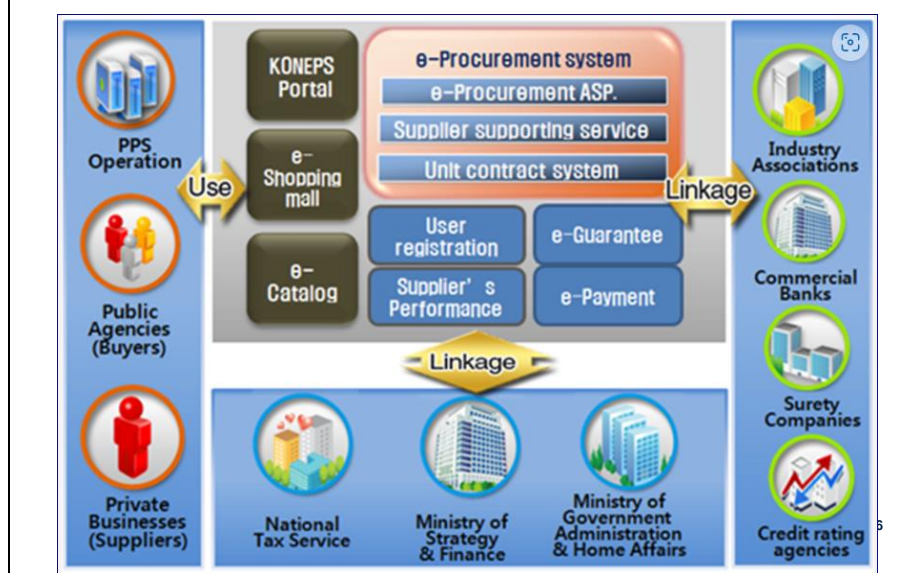


### Supporting Components



35

## E-procurement : Korea's KONEPS e-procurement system



## Korea's KONEPS e-procurement system

**KONEPS** : interconnected with over **300 diverse electronic systems**, both within and outside the government's reach.

**Businesses**: able to participate in biddings after a **one-time registration** with KONEPS: users save their documents and certificates on the system once

KONEPS: possibility **to extract documents** from other government IT Systems through data exchange interfaces, e.g. business registration and tax payment certificates, etc.

Connection with **19 surety companies** -> automated verification of 4 types of sureties, including bid bonds and performance bonds.

Interfaces with **12 private sector associations** + 9 credit ratings companies -> automatic collection of credit and past performance data (qualifications +evaluate bids).

Connection to **15 commercial banks** for e-payment

### Results:

477 document forms used in public procurement including bid forms, contract forms, inspection requests and payment requests have all been converted to digital equivalents.

**Savings** of US\$ 8Billion in annual transaction cost, of which 7 Billion accrued to suppliers through reduced costs in obtaining certificates, proof documents, and registering or updating accounts in multiple systems.

**For construction work tenders**, bidders are no longer required to submit certificates on their experience, because data is electronically collected through data interchange with databases of construction industry<sup>37</sup> associations.

# KONEPS Functionality vs. Thailand e-GP



## E-bidding and contract signing

- Supplier companies can participate in all public biddings through **one-time registration** to the system with their qualification information including their license or permit.
- The **whole procedures of procurement are handled online**-bid opening, qualification examination, decision of successful bidders, contract signing and payment.



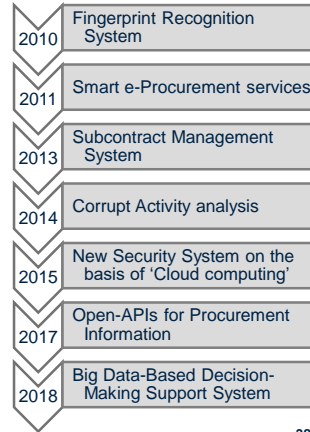
## E-payment

- The whole procedures of procurement are handled online-bid opening, qualification examination, decision of successful bidders, contract signing and **payment**.



## Public procurement data sharing and management

- The system is connected to the data of **227 credit rating institutions**, surety insurance companies and more, to reduce the burden on businesses having to visit and enable paperless information check on public institutions.



38

# Good practices in e-registration functionality

## Registration:

- 1) Non-authenticated (supplier) users must be able to register their suppliers' details in the system.
- 2) Non-authenticated (supplier) users could be able to retrieve their suppliers' details from external sources (e.g. National Supplier Registry system).
- 3) System must validate the organization/user profile details prior to registering them.
- 4) Administrator users must be able to view the details of registered suppliers and contracting authorities' profiles.
- 5) Suppliers should be notified about their registration approval outcome.
- 6) Suppliers must be able to register other users of their entity.
- 7) Suppliers must be able to view/modify the profiles of their organization and respective users.

39



## Good practices in e-bid evaluation functionality

### Bid opening and evaluation:

- 1) System must support a mechanism for the decryption of bids submitted (and encrypted) during the submission stage.
- 2) System must proceed with the bids decryption only if the decision of the Bid Opening Committee (BOC) users on which bids to open is unanimous.
- 3) System should validate submitted bids and notify the BOC and Bid Evaluation Committee (BEC) users in case the submitted bids are in unexpected format.
- 4) Upon opening, system should produce an opening report to detail the proceedings. Upon opening, certain details of the opened bids could be made publicly available.
- 5) BEC users associated with the Tender must be able to view the opened bids.
- 6) BEC users associated with the Tender must be able to provide the evaluation results for the opened bids against the evaluation criteria-Evaluation results can be pass/fail/score.
- 7) BEC users associated with the Tender could be able to justify their provided scores.
- 8) System must calculate and display the overall score of the evaluated bids.
- 9) During the evaluation process, bidders must be able to respond to clarification requests.

40

## Awareness of opportunities, access to information, and training

Mexico's **CompraNet** is the central information system for the federal government's procurement procedures.

The legal framework mandates the **publication of key information** such as annual procurement plans, tender documents, minutes of clarification meetings and bid openings, contract awards history, and formal complaints.

The Federal Institute of Access to Information and Data Protection is an organization specifically responsible for **managing, promoting and disseminating information**; independent bodies **monitor enforcement** at the state level.



The government annually organized a **public procurement fair**, Expo Compras del Gobierno, to provide guidance and training on becoming government suppliers.



41

## Building private sector capacity: case of Italy

Strategy: aim to strengthen private sector cooperation with suppliers to increase participation in public tenders.

Setting up Supplier Training Desks (STDs) (“Sportelli in Rete” in Italian) within the offices of suppliers’ associations.



STDs provide training and assistance to local enterprises and in particular micro, small and medium enterprises (MSMEs) on the use of electronic procurement tools (thru business associations).

### Impact:

More than 200 training desks are active and scattered around the country, providing continuous free training and assistance.

Tens of thousands of SMEs: allowed to make business during the last decade making it a very suitable procurement tool for SMEs who are the highest percentage of enterprises using it

Program quoted as a good practice, at a European level, in the “European Code of Best practices facilitating access by SMEs’ to public procurement contracts”

42

## Sustainability and innovation



To promote the implementation of circular procurement, Sweden’s National Agency for Public Procurement (Upphandlingsmyndigheten) offers a “**criteria wizard**”, which includes almost 900 suggestions for environmental criteria for all types of goods and services relevant for public procurement. The recommendations are classified by levels of details and ambition (basic level, advanced level and spearhead level).

The Agency also offers a **daily helpdesk service**, a tool for **life cycle costing (LCC)**, and has established a **national network (Thinktank) for innovation** procurement.

Bottom-up approach where municipalities set **ambitious goals** for sustainable development, establish networks for learning, and collaborate in setting criteria.

The initiative has resulted in a situation whereby the majority of public authorities make use of them in their daily work (100% of county councils and 85% of all municipalities).

43


## Financial requirements

Egypt Bolivia Russia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Exemption</b> of part or all of the bid security.</li> </ul>
Korea	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Waived fees</b> for various bidding procedures for SMEs.</li> <li>• <b>SME Network Loan Programs</b> allow SMEs to borrow from commercial banks up to 80% of the contract sum without security (the security being provided by the Public Procurement Service). At the end of the contract, the loan is repaid directly by the Public Procurement Service.</li> <li>• KONEPS facilitates SME <b>payments</b> within four working hours</li> </ul>
China	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interim Measure on Facilitating the Development of SMEs in Government Procurement encourages financial institutions to <b>provide credits/guarantees</b> for SMEs to pay deposits and perform the contract.</li> </ul>
Australia Singapore	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No <b>performance guarantee requirements</b> (financial instruments); bid security declaration accepted.</li> </ul>

44

## Documentary and bid requirements

### • EU Directive on Public Procurement 2014 (article 59) introduces the European Single Procurement Document (ESPD)

- ESPD: **self-declaration** of businesses' financial status, abilities and suitability for a public procurement procedure. 
- Available in all EU **languages**
- From 2018, exclusively in **electronic** form
- Used as a **preliminary evidence** of fulfilment of the conditions required in public tendering across EU.
- Tenderers no longer have to provide full documentary evidence and different forms previously used in the EU procurement
- Only **selected bidders** are required to submit the full set of documentary requirements
- **Result:** reduction of administrative cost by 80%; significant simplification of access to cross-border tendering opportunities.

### Germany and EU Directives:

**Open procedure:** Minimum timeframe for bid submission is **35 days in an open procedure** (open to all bidders), and 30 days in a call for competition procedure (two-stage tender, only submit bids in the second stage)."

**Austria:** When restricted/negotiated procedure used, decision on which suppliers to invite and qualification criteria -> direct impact on competition and access.

**Federal Law on Public Procurement (2006)** for restricted or negotiated procedures without call for competition:

- nondiscriminatory selection of suppliers to be invited
- Contracting authority must change suppliers invited as often as possible.
- SMEs should be involved in the tender process, if possible.

## Documentary and bid requirements

The government of New Zealand developed a set of **model tender documents** for routine government purchases, including:

- ✓ Government **model contracts**
- ✓ Model tender documents (RFx)
- ✓ **Conflict of interest templates**
- ✓ Procurement plan templates
- ✓ Evaluation, negotiation, due diligence templates
- ✓ Social service contract templates
- ✓ Construction procurement tools

The model contracts are aimed **at low-value, low-risk** common goods and services and must be used by all public agencies; it is up to each agency to determine what constitutes low-value, low-risk common goods and services.



Spain's Public procurement law (Royal Legislative Decree 3/2011) was amended to allow bidders to submit a **self-declaration form** to contracting authorities instead of several documents certifying the legal, social and fiscal situation of the SME.

The form is accepted in procurements of works **under 1 million Euros**, and of goods and services **under 90,000 Euros**.

Once the award decision has been made, the selected bidder must provide the relevant documentation; no contract can be concluded without this ex-poste verification.

46

## Evaluation criteria

*When **aspects other than price** are also considered in the evaluation, such as quality, technical merit, environmental or sustainability components, risk management, innovative components, and life-cycle costs, contracting authorities can determine the **most economically advantageous tender (MEAT)** and thereby make a well-rounded award decision that achieves best value for money*

Latvia's Public Procurement Law establishes that public contracts should be awarded based on the **Most Economically Advantageous Tender (MEAT)**. MEAT is to be determined based on:

- Price or cost approach including efficiency criteria, such as lifecycle costing (**LCC**)
- Considering both **price and quality** criteria ex: **technical advantages, functional/aesthetic characteristics, innovative aspects, social/environmental components, structure of the contract, quality and experience of staff, aftersales services, technical assistance, delivery process and timeframe, etc.**



*Distribution of points assigned to each criterion in a price/quality evaluation method varies depending on the object of procurement, value of the contract, and national objectives, the process of determining evaluation criteria and their relative weights should always aim to achieve best value for money. Doing so requires considering relevant costs, benefits, risks, non-price attributes and/or lifecycle costs.*

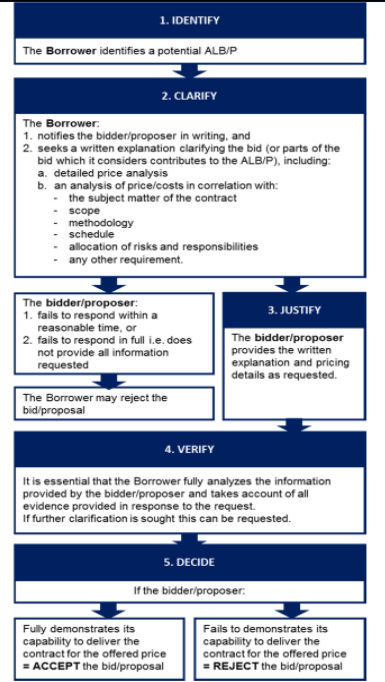
47

# Abnormally Low Bids

**Abnormally low bids should be identified and excluded at the evaluation stage and if investigated and found to be so, should be excluded at the evaluation stage.**

In **Portugal**, Abnormally low bids are determined based on:

- A. A set threshold relative to the contracting authority's budgeted price
  - ≥ 40% for public works contracts
  - and ≥ 50% for other types of contracts
- B. Anomaly thresholds
  - based on a percentage deviation from the average price of the tenders to be accepted



## การประชุมเพิ่มเติมร่วมกับกรมบัญชีกลาง

นอกจากการประชุมเชิงปฏิบัติการแล้ว ทีมงานธนาคารโลกยังทำงานอย่างใกล้ชิดกับกรมบัญชีกลางในการวางแผนและศึกษากระบวนการ ความร่วมมือระหว่างทีมงานธนาคารโลกและทีมงานของกรมบัญชีกลางเพื่อให้แน่ใจว่าการศึกษามุ่งเน้นไปที่องค์ประกอบที่ถูกต้องและสามารถวิเคราะห์ข้อค้นพบที่ชัดเจน ลึกซึ้ง และนำไปสู่คำแนะนำที่มีคุณภาพได้

นับตั้งแต่เริ่มโครงการนี้ ธนาคารโลกได้จัดประชุมกับทีมงานของกรมบัญชีกลางไปแล้ว 6 ครั้ง รวมถึงการประชุม 2 ครั้ง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจที่ Tania มีโอกาสเยี่ยมชมสำนักงานของกรมบัญชีกลางด้วย การประชุมทั้ง 6 ครั้ง สรุปได้ ดังนี้

1. การประชุมเพื่อเริ่มการดำเนินโครงการ ในวันที่ 28 กันยายน 2565 เวลา 9.30 – 10.00 น. ณ กรมบัญชีกลาง
2. การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อวางแผนการดำเนินงาน ในวันที่ 11 ตุลาคม 2565 เวลา 9.30 – 10.00 น. ณ กรมบัญชีกลาง
3. การนำเสนอข้อค้นพบจากแบบสอบถาม ในวันที่ 18 มกราคม 2566 เวลา 9.30 – 10.00 น. ณ กรมบัญชีกลาง
4. การประชุม Mission in Thailand ระหว่างวันที่ 25 – 26 มกราคม 2566
  - ปรีกษาข้อค้นพบร่วมกับกรมบัญชีกลาง ในวันที่ 25 มกราคม 2566 เวลา 9.30 – 12.00 น.
  - สรุปภาพรวมระบบ E-GP ร่วมกับกรมบัญชีกลาง ในวันที่ 26 มกราคม 2566 เวลา 9.30 – 12.00 น.
5. นำเสนอข้อค้นพบและอภิปรายผลการวิเคราะห์เชิงลึก ในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2566 เวลา 13.30 – 14.30 น. (ทั้งผ่านระบบออนไลน์และการประชุมแบบพบหน้า)