

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
ถ.พิษณุโลก แขวงจตุรดา เขตดุสิต กทม. 10300

โทรศัพท์ 0-2356-9999

Hotline 1785

www.opdc.go.th

คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่
ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

แนวทางการจัดซื้อจัดจ้างสมัยใหม่

คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่
ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

แนวทางการจัดซื้อจัดจ้าง สมัยใหม่

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

คำนำ

นับตั้งแต่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ตระหนักถึงความจำเป็นที่ส่วนราชการต่างๆ จำเป็นต้องมีแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งมุ่งหวังให้การบริหารราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ในกรณีนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้ดำเนินการจัดทำคู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขึ้น

เอกสารเล่มนี้เป็นเล่มหนึ่งในเอกสารชุดคู่มือดังกล่าว ซึ่งมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 25 เล่ม โดยสำนักงาน ก.พ.ร. จัดทำขึ้นด้วยความร่วมมือของสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้หน่วยงานของรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้มีความรู้ความเข้าใจหลักการและแนวคิดในเรื่องต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา รวมทั้งมีแนวทางที่เป็นมาตรฐานกลางสำหรับดำเนินงานที่เป็นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

การจัดทำเอกสารชุดนี้ ได้รับความร่วมมือจากผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านซึ่งร่วมร้อยเรียงความรู้ หลักการ และแนวทางการดำเนินการในแต่ละเรื่อง รวมทั้งนำเสนอตัวอย่างที่จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ สำนักงาน ก.พ.ร. จึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

สำนักงาน ก.พ.ร. หวังว่าเอกสารชุดนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่จะนำไปใช้เป็นเครื่องมือผลักดันการดำเนินงานเรื่องต่างๆ ให้บรรลุเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมุ่งหมายให้มีการบริหารงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนดังกล่าวข้างต้น กับทั้งมุ่งหวังที่จะให้เป็นเอกสารที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจโดยทั่วไป

(นายทศพร ศิริสัมพันธ์)

เลขาธิการ ก.พ.ร.

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ



1. ที่มาของแนวทางการจัดซื้อจัดจ้างสมัยใหม่	1
1.1 ความเป็นมา	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐสมัยใหม่	2
<hr/>	
2. ปัจจัยสำคัญที่ผลักดันทำให้มีการปฏิรูประบบบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	3
2.1 การปฏิรูปการเมือง	3
2.2 การปฏิรูประบบราชการ	4
2.3 การปฏิรูประบบการคลังและงบประมาณ พร้อมกับการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้	4
2.4 การจัดทำพันธกรณีและการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	5
2.5 การมีส่วนร่วมของกิจการวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม (SMEs) ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	6
<hr/>	
3. ทฤษฎีและมาตรฐานสากลในการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	6
3.1 ทฤษฎีที่นำมาใช้ในการปฏิรูประบบบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	7
3.2 ทิศทางการบริหารพัสดุที่เป็นมาตรฐานสากล	8
3.3 การนำทฤษฎีการบริหารและทิศทางการบริหารพัสดุสากล มาใช้ในการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทย	10
3.4 ตัวอย่างการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ที่เป็นมาตรฐานในประเทศต่าง ๆ	11

4. การปรับกระบวนทัศน์	14
การบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	
4.1 เป้าประสงค์ในการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้าง ภาครัฐสมัยใหม่	14
4.2 การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ในการบริหารพัสดุและ การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	15
<hr/>	
5. แนวทางการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐสมัยใหม่	19
5.1 การปรับปรุงกฎระเบียบการพัสดุภาครัฐ	19
5.2 การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในระบบพัสดุภาครัฐ	23
5.3 การพัฒนาผู้ปฏิบัติงานด้านการพัสดุให้เป็นมืออาชีพ	25
5.4 การพัฒนาผู้ประกอบการในประเทศ	27
<hr/>	
สรุป	29
<hr/>	
ติดต่อขอข้อมูลเพิ่มเติม	30



1. ที่มาของแนวทางการจัดซื้อจัดจ้างสมัยใหม่

1.1 ความเป็นมา

หากกล่าวถึงคำว่า “การบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ” บุคคลทั่วไป และข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบเกี่ยวกับงานพัสดุของหน่วยงาน คงไม่ปลื้มกับคำนี้มากนัก เพราะมุมมองเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยทั่วไปจะเป็นเรื่องที่ซับซ้อน ลงรายละเอียด ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัดอย่างรัดกุม ต้องถูกตรวจสอบ บางครั้งยิ่งไปถึงการกลั่นแกล้ง หรือแม้กระทั่งเป็นเรื่องของผลประโยชน์ที่ก่อให้เกิดการทุจริตประทุติมิชอบ จนในที่สุดหากเลือกได้ไม่มีข้าราชการท่านใดต้องการเข้าไปเกี่ยวข้องกับงานพัสดุนักหากไม่จำเป็น

โดยข้อเท็จจริงแล้วเรื่องพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจะรวมถึงตั้งแต่การกำหนดกลยุทธ์การวางแผนเตรียมความพร้อมในการจัดหา การดำเนินการจัดหา การบริหารสัญญา การตรวจรับมอบงาน การควบคุม การบำรุงรักษา ตลอดจนการจำหน่ายพัสดุ ออกจากบัญชีในที่สุด หากส่วนราชการใดสามารถบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีประสิทธิภาพจะช่วยให้ส่วนราชการนั้นประหยัดเวลาในการดำเนินงาน ประหยัดและใช้เงินงบประมาณแผ่นดินที่มาจากภาษีอากรของประชาชนอย่างคุ้มค่า ในการกลับกันปัจจุบันยังมีส่วนราชการเป็นจำนวนมากที่เบิกจ่ายเงินงบประมาณล่าช้ากว่ากำหนดไม่เป็นไปตามแผน โดยเฉพาะในส่วนของงบลงทุน (งบประมาณรายจ่ายหมวดวัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง) ที่มีสัดส่วนต้องงบประมาณรวมประมาณร้อยละ 30 ส่งผลให้รัฐบาลไม่สามารถใช้เงินงบประมาณเพื่อนำไปกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศให้มีการกระจายรายได้และหมุนเวียนอย่างทั่วถึง

จากความสำคัญข้างต้นจะเห็นได้ว่าการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างถือเป็นหัวใจที่สำคัญในการผลักดันให้มีการใช้ทรัพยากรของแผ่นดินทั้งในรูปแบบเงินและวัสดุ อุปกรณ์ให้คุ้มค่า แต่เท่าที่ผ่านมา ยังไม่มีผู้ใดหรือหน่วยงานใดให้ความสำคัญกับการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอย่างเต็มที่นัก คงให้ความสำคัญในเรื่องนี้เพียงเน้นกฎระเบียบการควบคุมทุกขั้นตอนเพื่อให้ได้พัสดุมาโดยไม่ต้องถูกสอบสวนแทนการกำกับงานให้ได้ผลงานและผลลัพธ์ตรงตามเป้าหมายที่กำหนด ส่งผลให้การจัดซื้อจัดจ้างและจัดหาพัสดุถูกคุมเข้มไม่คล่องตัว จนกระทั่งรัฐบาลชุดปัจจุบัน (พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร) ได้ให้ความสำคัญในการปฏิรูประบบราชการทั้งระบบ รวมถึงงานด้านการพัสดุและการจัดซื้อ

จัดจ้าง โดยในงบประมาณ 2546 รัฐบาลได้ออกร่างของหน่วยงานกลางที่กำกับดูแล การบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้าง คือ สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมาที่กระทรวงการคลัง เพื่อให้เป็นศูนย์กลางในการกำกับดูแลเรื่องนี้ให้ครบวงจร ต่อมารัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้นโดยมีมาตราหนึ่ง คือ มาตรา 23 กำหนดให้ส่วนราชการจัดหาพัสดุให้คุ้มค่า โดยไม่คำนึงถึงพัสดุที่มีราคาถูกลง แต่คำนึงถึงคุณภาพและประโยชน์ในระยะยาว รวมทั้ง ต้องนำหลักการบริหารพัสดุมาประกอบการจัดหาด้วย ดังนั้น ภายหลังการปฏิรูประบบ ราชการและกำหนดแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ กระทรวงการคลังจึงจำเป็นต้องปฏิรูประบบบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างให้ภาครัฐใหม่ให้สอดคล้องกับ สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งการบริหารพัสดุดังกล่าวถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญส่วนหนึ่ง ของการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ให้ครบวงจร

1.2 วัตถุประสงค์ในการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐสมัยใหม่

เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการ แนวคิดในการบริหารระบบพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐกำลังจะเปลี่ยนแปลงไป จากที่เคยเน้นกฎระเบียบและกระบวนการ เป็นการกำหนดทิศทางในการพัฒนาระบบบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มี ประสิทธิภาพ สร้างความโปร่งใสในการทำงาน ลดการทุจริตคอรัปชั่น รวมทั้งการสร้าง ความสามารถในการใช้ทรัพยากรของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด สอดคล้อง กับการพัฒนาระบบราชการอันจะช่วยสนับสนุนพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของ ประเทศและอนาคตได้อย่างมีบูรณาการ

การบริหารพัสดุ และการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐสมัยใหม่ตามหลักการที่กำหนดใน พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่จะ กล่าวถึงในบทต่อไปจะวิเคราะห์ถึงปัจจัยต่างๆ ที่ผลักดันให้มีปฏิรูประบบบริหารพัสดุ การนำ ทฤษฎีการบริหารการเปลี่ยนแปลงทฤษฎี การบริหารพัสดุที่เป็นมาตรฐานสากลในประเทศ ต่างๆ การประยุกต์และปรับกระบวนการ (Paradigm) และการกำหนดแนวทางใหม่ในการ บริหารพัสดุในภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งหากมีการนำการบริหารพัสดุและการจัดซื้อ จัดจ้างภาครัฐแนวทางใหม่มาใช้ในการจัดหาและบริหารทรัพย์สินทุกชนิด (วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง) ที่ใช้ในการดำเนินการผลิตสินค้าและบริการประชาชนได้ครบกระบวนการแล้ว จะก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศทั้งระบบเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนใน ระยะยาวต่อไป



2. ปัจจัยสำคัญที่ผลักดันทำให้มีการปฏิรูประบบบริหารพัสดุ และ การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ในการปฏิรูประบบราชการเมื่อปีงบประมาณ 2546 นอกเหนือจากการปรับโครงสร้างองค์กร และหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการต่างๆ ให้เกิดความชัดเจนแล้ว รัฐบาลยังมีนโยบายที่จะปรับปรุงการคลังของประเทศใหม่โดยเฉพาะระบบงบประมาณจากเดิมที่มุ่งเน้นรายละเอียดมาเป็นระบบที่มุ่งเน้นผลการดำเนินงาน มีการสร้างระบบบริหารและกำกับงบประมาณที่แต่ละส่วนราชการได้รับการจัดสรรให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงาน พร้อมทั้งนำระบบเทคโนโลยีสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้กับระบบปัจจุบันเพื่อสร้างประสิทธิภาพในการการคลังให้มีศักยภาพสูงสุดด้วย



อย่างไรก็ตามการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ ถือเป็นหัวใจหลักที่สำคัญที่จะเชื่อมโยงการใช้เงินงบประมาณของประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุดให้ครบถ้วน ดังนั้น ในการปรับเปลี่ยนและปฏิรูประบบการบริหารพัสดุแนวใหม่ จำเป็นที่จะต้องคำนึงและวิเคราะห์ถึงปัจจัยสำคัญด้านต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนการบริหารพัสดุเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์พร้อมทั้งเตรียมปรับหลักการให้เข้าสู่มาตรฐานสากลต่อไป ซึ่งปัจจัยสำคัญดังกล่าวสามารถจำแนกรายละเอียดได้ ดังต่อไปนี้

2.1 การปฏิรูปการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และกระจายอำนาจการปกครอง รวมถึงการบริหารจัดการทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดินที่รัฐจัดสรรให้เป็นหลัก ดังนั้น องค์กรเหล่านี้จึงมีอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้าง และบริหารระบบพัสดุด้วยตนเอง ในขณะที่ปัจจุบันยังไม่มีกรอบแนวทางการดำเนินการที่มีมาตรฐานอย่างชัดเจน แต่มีการนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาปรับใช้ในการบริหารพัสดุภาครัฐในแต่ละองค์กรดังกล่าว

2.2 การปฏิรูประบบราชการ



ระบบราชการไทยที่ผ่านมายังคงมุ่งเน้นที่การควบคุมการจัดหาพัสดุรายละเอียด โดยให้ความสำคัญต่อระเบียบปฏิบัติในแต่ละขั้นตอนมากกว่าการกำหนดยุทธศาสตร์และการดำเนินการให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ของงานไม่ได้ตอบสนองความต้องการและพยายามสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนเป็นหลัก รวมทั้งยังขาดระบบการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานอย่างจริงจัง ทำให้มีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงานเสียใหม่

ภายหลังจากที่ได้มีการปฏิรูปและจัดโครงสร้างระบบราชการใหม่ในเดือนตุลาคม 2545 ส่วนราชการทุกแห่งจะต้องปรับปรุงระบบการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย โดยรัฐบาลสามารถใช้การประเมินผลการดำเนินงานในภาพรวม เป็นกลไกสำคัญในการวัดผลสำเร็จของการทำงาน ซึ่งส่วนราชการต้องบริหารงานให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ที่วางไว้ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ตามเป้าหมายที่ตกลงไว้กับฝ่ายบริหารทุกประการ

2.3 การปฏิรูประบบการคลังและงบประมาณพร้อมกับการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้



รัฐบาลได้มีนโยบายที่ชัดเจนในการปฏิรูประบบการคลังโดยเรียกว่า “โครงการเปลี่ยนระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information System : GFMS)” นำเทคโนโลยีสารสนเทศที่เป็นโปรแกรมสำเร็จรูปที่แพร่หลายและเป็นที่ยอมรับของประเทศต่างๆ มาประยุกต์ใช้กับระบบการคลังของส่วนราชการภายในเดือนสิงหาคม 2547 เพื่อลดขั้นตอนเอกสารและนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้มากขึ้นอย่างเป็นระบบ เริ่มตั้งแต่การวางแผนใช้เงินงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การบันทึกระบบบัญชีตามระบบเกณฑ์เงินคงค้าง (Accrual Basis) การบันทึกข้อมูลข้าราชการ รวมถึงการส่งจ่ายเงินเดือนและสวัสดิการผลประโยชน์ตอบแทนและการเบิกจ่ายเงินตรง

โครงการ GFMS จะช่วยรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณที่กำลังจะเปลี่ยนระบบปัจจุบันจากการที่กำหนดให้ส่วนราชการจัดทำงบประมาณมุ่งเน้นรายละเอียดการดำเนินงานทุกขั้นตอนอย่างเคร่งครัด มาเป็นระบบใหม่ที่กำลังกับผลการดำเนินงานและผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลักในภาพรวมแทน ซึ่งระบบงบประมาณใหม่นี้จะเน้นการกำหนดกรอบแผนเตรียมการจัดสรรงบประมาณของส่วนราชการเป็นการล่วงหน้าระยะปานกลาง 3 ปี ควบคู่กับการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์และเป้าหมายการดำเนินงานโดยจะมีการสร้างกระบวนการประเมินผลสำเร็จของการดำเนินงานของส่วนราชการในช่วงสิ้นปีงบประมาณเพื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ตอนต้นปีงบประมาณด้วย

พร้อมกันนี้ระบบ GFMS จะช่วยในการติดตาม กำกับ การเบิกจ่ายใช้เงินงบประมาณให้มีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ เพื่อให้รัฐบาลจะได้ใช้ติดตามเปรียบเทียบการใช้งบประมาณกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ตามความเป็นจริง สำหรับเป็นฐานข้อมูลด้านการเงินการคลังที่แม่นยำ มีศักยภาพ คล่องตัว เป็นประโยชน์ต่อการบริหารเศรษฐกิจของประเทศ

2.4 การจัดทำพันธกรณีและการเจรจาการค้าระหว่างประเทศเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ



ในปัจจุบันการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยจะเกี่ยวข้องกับการเจรจาการค้าเสรีทั้งในระดับพหุภาคีที่มีหลายประเทศทั่วโลกเข้าร่วม และระดับทวิภาคีที่มีการเจรจาระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศต่างๆ แบบตัวต่อตัว เช่น การเจรจาทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreement) ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย เป็นต้น ซึ่งการเจรจา FTA ดังกล่าวจะมีหัวข้อการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐรวมอยู่ในการจัดทำข้อตกลง FTA ด้วย โดยสาระสำคัญในเรื่องที่ส่วนใหญ่ประเทศคู่เจรจาต้องการให้รัฐบาลไทยดำเนินการปรับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

2.5 การมีส่วนร่วมของกิจการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ



ระบบการจัดหาพัสดุของภาครัฐส่วนใหญ่ จะมีข้อกำหนดที่มีลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ ไม่สนับสนุนการเข้ามีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของภาคธุรกิจทั่วไปและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) โดยเฉพาะที่ภาครัฐกำลังมีนโยบายพัฒนาระบบจัดซื้อจัดจ้างด้วยอิเล็กทรอนิกส์ ส่งผลให้ภาคธุรกิจที่ขาดทักษะทางด้านคอมพิวเตอร์ แม้จะสามารถผลิตสินค้าหรือบริการที่มีคุณภาพ ก็จะไม่สามารถเข้าร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐมากยิ่งขึ้น ดังนั้น การปรับปรุงแนวทางการบริหารพัสดุภาครัฐ จึงต้องมีการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจ เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดหาพัสดุให้แก่ภาครัฐ และตลาดการค้าโลกในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจัยหลักทั้ง 5 ดังกล่าว ส่งผลกระทบที่ทำให้กระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลด้านการพัสดุภาครัฐต้องเตรียมการปรับทิศทางและแนวทางการบริหารพัสดุภาครัฐใหม่ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในหลายๆ ด้านพร้อมกัน ไม่ใช่ให้ความสำคัญเพียงด้านกฎระเบียบด้านเดียวเท่านั้น



3. ทฤษฎีและมาตรฐานสากลในการบริหารพัสดุ และการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

3.1 ทฤษฎีที่นำมาใช้ในการปฏิรูประบบบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ



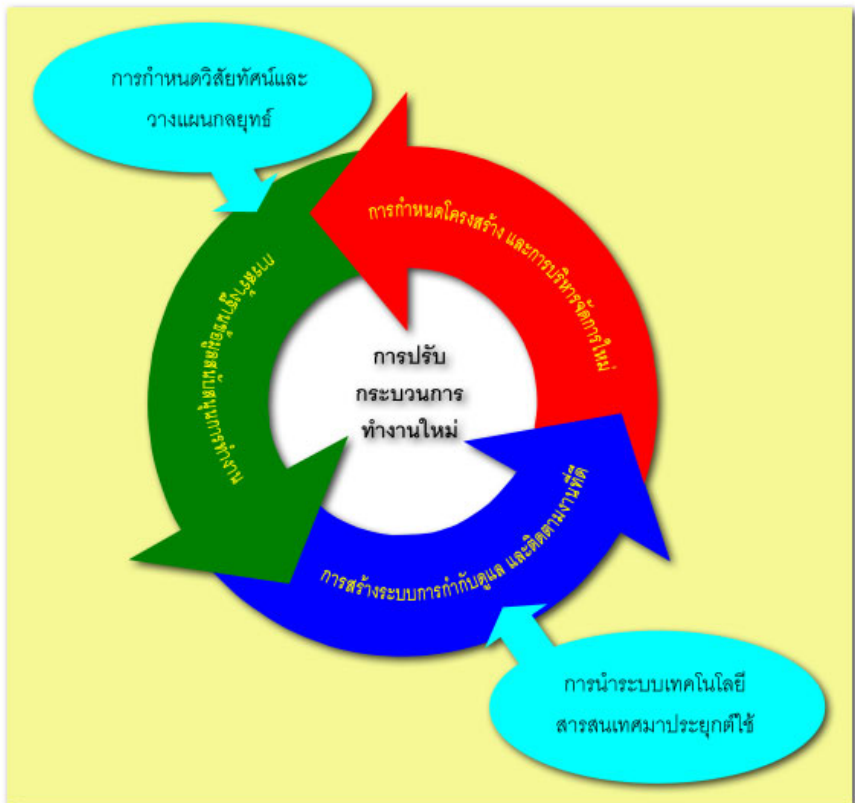
ในการที่จะปรับปรุงระบบบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จำเป็นที่จะต้องนำทฤษฎีในการบริหารจัดการมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมด้วย โดยทฤษฎีการบริหารจัดการที่ได้รับการกล่าวขานว่าเป็นทฤษฎีต้นแบบที่เป็นแนวคิดพื้นฐานในการการบริหารจัดการแห่งศตวรรษที่ 21 คือการออกแบบกระบวนการธุรกิจใหม่ (Business Process Redesign) ที่คิดค้นทฤษฎีโดย Michael Hammer และ James Champy ปรมาจารย์ด้านการคิดค้นแบบกระบวนการดำเนินธุรกิจที่เขียนหนังสือ

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

Reengineering the Corporation จนเป็นที่ยอมรับทั่วโลก ตั้งแต่เมื่อปี พ.ศ. 2537 จนถึงปัจจุบัน รวมถึงเป็นต้นแบบทฤษฎีอื่นๆ ที่นำไปขยายความอีกมาก เช่น Balanced Scorecard เป็นต้น

การออกแบบกระบวนการธุรกิจใหม่ (Business Process Redesign) เป็นการปรับกระบวนการธุรกิจ ให้ดีขึ้นกว่าเดิมทั้งในด้านต้นทุน คุณภาพ การบริการ และความเร็วในการให้บริการโดยมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามามีส่วนสำคัญในการออกแบบกระบวนการใหม่



รูปที่ 1 : การออกแบบกระบวนการธุรกิจใหม่ (Business Process Redesign)

กระบวนการธุรกิจใหม่ตามรูปที่ 1 สามารถอธิบายการทำงานได้ ดังนี้

1. มีการวางแผนกลยุทธ์ในการจัดการธุรกิจเรื่องนั้นๆ ก่อน

2. เริ่มกระบวนการบริหารจัดการใหม่ประกอบด้วยกำหนดโครงสร้างองค์กร และกระบวนการทำงานตามระบบใหม่ การสร้างระบบการกำกับดูแลและประเมินผลที่ดี พร้อมทั้งมีการสร้างฐานข้อมูลมาใช้ประกอบการปรับกระบวนการทำงานใหม่

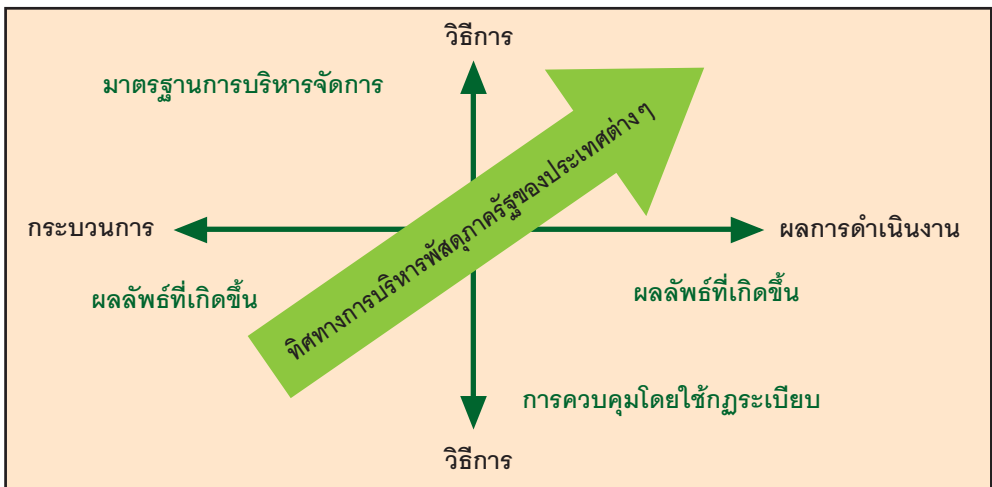
3. มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้

อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จตามทฤษฎีการบริหารนี้จะเกิดขึ้นไม่ได้ หากขาด **“ตัวจักร”** สำคัญที่จะมาช่วยผลักดัน นั่นคือผู้บริหารและพนักงานทุกคนในองค์กรต้องยินยอม พร้อมใจที่จะให้ความร่วมมือผลักดันให้เกิดความสำเร็จ

3.2 ทิศทางการบริหารพัสดุที่เป็นมาตรฐานสากล



นอกเหนือจากการนำทฤษฎีการบริหารจัดการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้กับการปฏิรูประบบการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การศึกษาทิศทางทางการบริหารพัสดุของประเทศที่ทั่วโลกยอมรับถึงความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการ เช่น ประเทศออสเตรเลีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น ก็นับว่าเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญที่น่าจะมีการศึกษาเปรียบเทียบถึงวิธีการที่รัฐบาลของประเทศเหล่านั้นนำการปฏิรูประบบบริหารพัสดุมาใช้ควบคู่กับการปฏิรูประบบราชการจนประสบความสำเร็จ เนื่องจากระบบบริหารพัสดุที่รัฐบาลของประเทศเหล่านี้ได้ดำเนินการปรับเปลี่ยน นับได้ว่าเป็นมาตรฐานสากลที่คนทั่วโลกยอมรับถึงความสำเร็จที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม



รูปที่ 2 : ทิศทางการบริหารพัสดุภาครัฐที่เป็นสากล

ตามรูปที่ 2 รัฐบาลของประเทศที่ประสบผลสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ได้ปรับกระบวนการทำงานของ CEO ภาครัฐ หรือหัวหน้าส่วนราชการ โดยเฉพาะเรื่องของการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างใหม่ จากที่วัดผลลัพธ์ของงานที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกระบวนการทำงานที่มีกฎระเบียบควบคุมไว้อย่างเคร่งครัดไม่สามารถที่จะออกนอกกรอบได้ เป็นการปรับทิศทางการวัดผลลัพธ์ของงานที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานที่มีเป้าหมาย เป็นตัวกำหนดและวิธีการบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายนั้นแทน สำหรับประเด็นที่มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานในเรื่องการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ประเทศต่างๆ ได้ดำเนินการปรับเปลี่ยนปรากฏตามรูปที่ 3

การบริหารพัสดุแบบเก่า	ทิศทางการบริหารพัสดุแนวใหม่
<ul style="list-style-type: none"> ● การจัดซื้อจัดหาสินค้าเพียงอย่างเดียว 	<ul style="list-style-type: none"> ● กระบวนการจัดหาสินค้าที่สมบูรณ์ครบวงจร
<ul style="list-style-type: none"> ● พิจารณาแหล่งที่มาของผู้ขายสินค้า 	<ul style="list-style-type: none"> ● การตัดสินใจเชิงกลยุทธ์และการวางแผน
<ul style="list-style-type: none"> ● มูลค่าสินค้าและบริการน้อย ความเสี่ยงต่ำ 	<ul style="list-style-type: none"> ● มูลค่าสินค้าและบริการสูง มีความเสี่ยงมาก
<ul style="list-style-type: none"> ● จัดซื้อจัดจ้างตามหน้าที่ให้เสร็จลุกลงไป 	<ul style="list-style-type: none"> ● ยึดความต้องการของประชาชนเป็นหลัก
<ul style="list-style-type: none"> ● ราคาจัดซื้อจัดจ้างคงที่ตายตัว 	<ul style="list-style-type: none"> ● ราคาจัดซื้อจัดจ้างตามคุณภาพและประโยชน์การใช้งาน
<ul style="list-style-type: none"> ● มีการทำสัญญาระยะสั้นและให้จบๆ ไป 	<ul style="list-style-type: none"> ● มีการทำสัญญาระยะยาวและต้องบริหารสัญญา
<ul style="list-style-type: none"> ● มีกระบวนการตามขั้นตอนที่ซับซ้อนแต่ต้องปฏิบัติตามด้วยความโปร่งใส 	<ul style="list-style-type: none"> ● เน้นการบริหารจัดการแทนกระบวนการแต่ต้องมีระบบการประเมินผลและตรวจสอบ
<ul style="list-style-type: none"> ● เก็บพัสดุที่จัดหามาในคลังสินค้า 	<ul style="list-style-type: none"> ● ใช้การบริหารจัดการคลังสินค้าแทนการเก็บพัสดุไว้ในคลัง

รูปที่ 3 แนวโน้มการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารพัสดุของประเทศต่างๆ ทั่วโลก

3.3 การนำทฤษฎีการบริหารและทิศทางการบริหารพิสดุสากลมาใช้ในการบริหารพิสดุและการจัดซื้อจัดจ้าง ภาครัฐของไทย



นับตั้งแต่รัฐบาลได้โอนงานการบริหารพิสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมาที่กระทรวงการคลังตามการปฏิรูประบบราชการ พร้อมทั้งได้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้หน่วยงานกลางมีหน้าที่ดูแลและเฝ้าระวังพิสดุ ปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ส่วนราชการทั่วไปดำเนินการจัดหาพิสดุอย่างมีประสิทธิภาพ กระทรวงการคลังในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่พัฒนามาตรฐานการบริหารพิสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ได้กำหนดแนวทางการบริหารพิสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐใหม่อย่างเป็นขั้นตอน โดยนำทฤษฎีการบริหารและทิศทางการบริหารพิสดุสากลมาประยุกต์ใช้ ดังนี้



รูปที่ 4 การสร้างกระบวนการบริหารพิสดุภาครัฐใหม่

ตามรูปที่ 4 ในการสร้างกระบวนการบริหารพิสดุภาครัฐใหม่ จำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ และทิศทางการบริหารงานใหม่ให้เป็นระบบแบบบูรณาการโดยแผนกลยุทธ์จะต้องครอบคลุมการวางแผนด้านต่างๆ ให้ครบถ้วน หลังจากนั้นจะต้องมีการรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่จะใช้ในการปรับระบบให้ครบถ้วน ในขณะที่เดียวกันก็มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยมาประยุกต์ใช้ จึงจะทำให้การปรับกระบวนการจัดหาพิสดุภาครัฐสมบูรณ์ครบวงจรได้ นอกจากนี้ เมื่อมีการปรับกระบวนการที่รวมถึงการปรับปรุงกฎระเบียบที่ใช้ใหม่แล้ว จำเป็นที่จะต้องฝึกอบรมผู้ปฏิบัติงานด้านพิสดุให้มีความรู้และเข้าใจการบริหารงานพิสดุดียิ่งขึ้นในท้ายที่สุด เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานที่มีศักยภาพในอนาคตต่อไปด้วย (รายละเอียดการปรับกระบวนการทัศน์และการปรับกระบวนการบริหารงานพิสดุภาครัฐจะอยู่ในบทที่ 4 และบทที่ 5)

3.4 ตัวอย่างการบริการพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่เป็นมาตรฐาน ในประเทศต่าง ๆ



ตัวอย่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการ รวมถึงการปฏิรูปกระบวนการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรม คือ ประเทศดังต่อไปนี้

3.4.1 ประเทศออสเตรเลีย

รัฐบาลกลางโดยกระทรวงการคลังจะเป็นผู้รับผิดชอบในการพัฒนาและกำหนดนโยบายการบริหารพัสดุภาครัฐในภาพรวม ในขณะที่รัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการ การกำหนดกรอบนโยบายการบริหารพัสดุภาครัฐของรัฐบาลกลางจะมุ่งเน้นการพัฒนา นโยบายและหลักการในการสร้างความคุ้มค่าทางการเงิน ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล การสร้างความโปร่งใส รวมถึงการสร้างจริยธรรมในระบบ นอกจากนี้ รัฐบาลกลางยังจะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ด้วย สำหรับด้านการบริหารจัดการซึ่งเป็นการนำกรอบนโยบายของรัฐบาลกลางมาปฏิบัติ รัฐบาลท้องถิ่นของประเทศออสเตรเลียได้ดำเนินการ ดังนี้

- (1) สำหรับรัฐบาลมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales ; NSW) ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัสดุภาครัฐประจำนิวเซาท์เวลส์ขึ้น มีรัฐมนตรีคลังของมลรัฐเป็นประธาน และรัฐมนตรีโยธาธิการของมลรัฐเป็นรองประธาน สำหรับกรรมการจะประกอบด้วย ซีอีโอ หัวหน้าส่วนราชการหลักที่สำคัญร่วมเป็นกรรมการ รวมถึงผู้บริหารรัฐวิสาหกิจใน NSW ด้วย คณะกรรมการชุดนี้จะมีหน้าที่ในการกำหนดเป้าหมายในการจัดซื้อจัดจ้างประจำปี การบริหารพัสดุ รวมถึงการตั้งวงเงินงบประมาณที่คาดว่าจะประหยัดในปีงบประมาณนั้น นอกจากนี้ คณะกรรมการยังทำหน้าที่ในการรวบรวมความต้องการจัดหาพัสดุที่เป็นวัสดุครุภัณฑ์พื้นฐานของทุกส่วนราชการในมลรัฐ แล้วนำมารวมซื้อเพื่อสร้างอำนาจในการต่อรองกับกลุ่มผู้ขายสินค้าและบริการเพื่อให้มลรัฐซื้อพัสดุในราคาที่เหมาะสมและมีคุณภาพเป็นที่พอใจ

- (2) สำหรับรัฐบาลมลรัฐควีนส์แลนด์ (Queensland) ได้มีการมอบหมายให้หน่วยงานโยธาธิการของมลรัฐ เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดหาพัสดุขั้นพื้นฐาน เช่น วัสดุครุภัณฑ์สำนักงาน เฟอร์นิเจอร์ เป็นต้น ยกเว้นโครงการก่อสร้างใหญ่มีวงเงินลงทุนสูงสำหรับทุกส่วนราชการ การฝึกอบรมพัฒนามาตรฐานวิชาชีพแก่เจ้าหน้าที่พัสดุ การเป็นศูนย์บริการข้อมูลจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึงการพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์
- (3) สำหรับรัฐบาลเวสต์เทิร์นออสเตรเลีย (Western Australia) ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับการจัดซื้อจัดจ้างประจำมลรัฐ (State Supply Commission: SSC) มีรัฐมนตรีประจำคณะกรรมการเป็นประธาน และกรรมการประกอบด้วย CEO หัวหน้าส่วนราชการ ผู้แทนสหภาพ (รัฐบาลเวสต์เทิร์น ออสเตรเลียอนุญาตให้ข้าราชการจัดตั้งสหภาพข้าราชการได้) และซีอีโอภาคเอกชนร่วมเป็นกรรมการ โดย SSC จะมีหน้าที่รับผิดชอบในการสร้างความคุ้มค่าทางการเงิน การสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขัน จริยธรรมในการจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึงการสนับสนุนผู้ประกอบการท้องถิ่น
- (4) สำหรับรัฐบาลเซาท์เทิร์นออสเตรเลีย (Southern Australia) ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการคล้ายกับเวสต์เทิร์นออสเตรเลีย คือ State Supply Board: SSB

3.4.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

รัฐบาลกลางได้จัดตั้งองค์กรพร้อมระเบียบชื่อ Federal Acquisitions Regulations: FAR เพื่อวางระบบและประสานงานให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในทุกมลรัฐของประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั่วประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกายังได้ออกกฎหมายเพื่อสนับสนุนธุรกิจของผู้ประกอบการภายในประเทศ โดยเฉพาะผู้ประกอบการขนาดย่อม 2 ฉบับ คือ Buy America Act และ Small Business Act สำหรับให้แต้มต่อสินค้าอเมริกัน และกีดกันสินค้านำเข้าจากต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่น

ในการกำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างในแง่ของการปฏิบัติการ รวมทั้งการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจะมีสำนักงานประมาณเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการ สำหรับการตรวจสอบและรับข้อร้องเรียนจะมีกรมบัญชีกลางเป็นผู้ดูแล

3.4.3 ประเทศสหราชอาณาจักร

กระทรวงการคลัง ประเทศสหราชอาณาจักร ได้จัดตั้งองค์กรอิสระขึ้น คือ สำนักงานรัฐพาณิชย์ (Office of Government Commerce : OGC) เพื่อให้ทำหน้าที่กำกับดูแลให้ส่วนราชการทุกแห่งมีการจัดหาพัสดุและจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทำให้การใช้งบประมาณของประเทศเกิดประโยชน์สูงสุด OGC จะจัดทำคู่มือเผยแพร่ผลงานการวิจัยของหน่วยงานในการสนับสนุนให้ส่วนราชการมีวิธีการในการจัดซื้อจัดจ้างให้คุ้มค่าเงินมากที่สุดอยู่เสมออย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ OGC ยังทำหน้าที่หลักในการส่งผู้เชี่ยวชาญด้านการพัสดุไปให้คำปรึกษาส่วนราชการในการจัดซื้อจัดจ้าง แนะนำแนวทางที่เป็นตัวอย่างในการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละเรื่องที่ดีที่สุดให้ส่วนราชการนำไปปฏิบัติ พัฒนา นโยบายให้ส่วนราชการดำเนินการให้บริการประชาชนให้ดีที่สุด รวมถึงสนับสนุนภาคเอกชนให้เข้ามา มีส่วนร่วมดำเนินการในกิจกรรมของภาครัฐบางกิจกรรม (Privatization) ด้วย

ประเทศ	กำหนดนโยบาย	กฎระเบียบ	การบริหารจัดการ
ประเทศแคนาดา	<ul style="list-style-type: none"> - สร้างความคุ้มค่า - สร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผล - สร้างความโปร่งใส 	<ul style="list-style-type: none"> - มีกฎหมายบริหารการคลังให้อำนาจกระทรวงการคลังในการกำหนดนโยบายจัดซื้อจัดจ้าง 	<ul style="list-style-type: none"> - กระจายอำนาจให้ส่วนราชการไปดำเนินการเองภายใต้นโยบายของกระทรวงการคลัง
ประเทศชิลี	<ul style="list-style-type: none"> - สร้างความคุ้มค่า 	<ul style="list-style-type: none"> - กระทรวงการคลังกำหนดนโยบายจัดซื้อจัดจ้าง 	<ul style="list-style-type: none"> - ส่วนราชการมีกฎระเบียบของตนเองภายใต้นโยบายของกระทรวงการคลัง
ประเทศสิงคโปร์	<ul style="list-style-type: none"> - สร้างความสามารถและโอกาสในการแข่งขัน - โปร่งใสยุติธรรม 	<ul style="list-style-type: none"> - กระทรวงการคลังกำหนดนโยบายจัดซื้อจัดจ้าง 	<ul style="list-style-type: none"> - ส่วนราชการดำเนินการเองภายใต้นโยบายกระทรวงการคลัง

รูปที่ 5 ตัวอย่างในการบริหารพัสดุภาครัฐในประเทศต่าง ๆ



4. การปรับกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) การบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ในบทนี้ จะเป็นการนำเสนอการกำหนดเป้าประสงค์และการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) ในการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐสมัยใหม่ซึ่งเป็นผลมาจากการวิเคราะห์สถานการณ์และทิศทางที่เกิดขึ้น ดังนี้

4.1 เป้าประสงค์ (Objectives) ในการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐสมัยใหม่



- สร้างความมั่นใจในการจัดซื้อจัดจ้างทั้งในระดับสากลและระดับชาติบนพื้นฐานของความถูกต้อง โปร่งใส น่าเชื่อถืออย่างมืออาชีพ
- สร้างคุณประโยชน์ให้สังคมไทย โดยใช้เงินงบประมาณเป็นกลไกได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- สร้างความก้าวหน้าและมั่นคงของธุรกิจคนไทย ด้วยการพัฒนาศักยภาพการผลิตให้แข็งแกร่งเพิ่มโอกาสและนำเทคโนโลยีมาสนับสนุนการทำงาน

4.2 การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) ใหม่ ในการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ



กระบวนทัศน์ในการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในปัจจุบัน ควรได้รับการปรับเปลี่ยนใหม่ เพื่อปรับพื้นฐานกระบวนการทำงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและปรับแนวทางเข้าสู่มาตรฐานสากลในทุกๆ ด้าน ดังต่อไปนี้

(1) ด้านความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน (Value for Money)

หลักการปฏิรูประบบราชการกำหนดให้ส่วนราชการปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและสาธารณชนมากยิ่งขึ้น ปัจจุบันตามมาตรา 23 แห่งพระราชกฤษฎีกา

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างอย่างเปิดเผยเที่ยงธรรม พิจารณาถึงผลประโยชน์ และผลเสียต่อสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพวัสดุประสงค์ที่ใช้ ราคาและประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการที่จะได้รับประกอบกัน พร้อมกับให้ส่วนราชการจัดซื้อจัดจ้างโดยไม่ต้องถือราคาต่ำสุดในการเสนอราคาเสมอไป แต่ให้คำนึงถึงคุณภาพและการดูแลรักษาเป็นหลัก เพื่อเป็นการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาฯ ให้เกิดผลเป็นรูปธรรม การสร้างความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน ถือเป็นภาระบวหนักที่สำคัประการแรก ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินนโยบายและด้านปฏิบัติการ จะต้องเปลี่ยนแนวคิดเดิม จากที่ต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยคำนึงถึงราคาต่ำสุดเป็นหลัก ให้เป็นการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าหรือบริการที่มีคุณภาพและประโยชน์คุ้มค่าในระยะยาวแทน ทั้งนี้ หน่วยงานกำกับการบริหารพัสดุ คือ กระทรวงการคลังจะดำเนินการแก้ไขระเบียบพัสดุให้สอดคล้องกับภาระบวหนักนี้ พร้อมทั้งจัดทำแนวทางปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่พัสดุดำเนินการ เพื่อให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้เกิดความมั่นใจว่าหากได้ปฏิบัติตามกรอบแนวทางปฏิบัติในการสร้างความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินด้วยความสุจริตแล้ว จะไม่เกิดกรณีทำให้ต้องรับโทษในภายหลัง

ทั้งนี้ การสร้างความคุ้มค่าในการใช้เงินต้องคำนึงถึงปัจจัย ดังต่อไปนี้

- ต้นทุนของสินค้าและบริการ และ/หรือโครงสร้างพื้นฐาน (รวมถึงต้นทุนด้านอื่น ๆ เช่น คุณภาพ ผลงาน การบำรุงรักษา และการจำหน่ายพัสดุที่หมดความจำเป็น)
- สนับสนุนการพัฒนาภูมิภาคด้วยการยกระดับการบริหารจัดการธุรกิจ และเศรษฐกิจภายในท้องถิ่น
- สร้างความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการป้องกันและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมการทำงานในท้องถิ่น การลดช่องว่างทางสังคม และสร้างโอกาสการทำงานที่เท่าเทียมกัน

หากการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ สามารถดำเนินการได้ตามปัจจัยข้างต้น จะช่วยทำให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน มิใช่เฉพาะปัจจัยทางด้านราคาเพียงอย่างเดียว ซึ่งถือว่าเป็นเป้าหมายหลักที่ต้องคำนึงถึงอย่างมากของการจัดซื้อจัดจ้าง อันจะส่งผลให้เงินงบประมาณที่มาจากภาษีอากรของประชาชนมีการใช้จ่ายได้อย่างคุ้มค่า และเกิดประสิทธิผลมากที่สุด

(2) ด้านความโปร่งใส (Transparency)

หลักการกำกับดูแลที่ดี หรือ Good Governance เพื่อสร้างความโปร่งใส มีองค์ประกอบหลัก 6 ประการ คือ

- (1) ความน่าเชื่อถือ (Accountability)
- (2) ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ (Responsibility)
- (3) การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างเท่าเทียม (Equitable Treatment)
- (4) ความโปร่งใสในการดำเนินงานที่สามารถตรวจสอบได้ (Transparency)
- (5) วิสัยทัศน์หรือการมองการสร้างมูลค่าเพิ่มต่อองค์กรในระยะยาว (Vision)
- (6) ศีลธรรมและจรรยาบรรณ (Ethics)

องค์ประกอบทั้ง 6 ประการดังกล่าว ความน่าเชื่อถือและความโปร่งใสถือเป็นรากฐานที่สำคัญของการกำกับดูแลที่ดี และเป็นการปรับเปลี่ยนกระบวนการที่สำคัญในการบริหารพัสดุภาครัฐ ดังนั้น ในการจัดซื้อจัดจ้างจึงต้องสร้างระบบตรวจสอบที่ทำให้เกิดความโปร่งใสโดยเฉพาะในกระบวนการซื้อจัดจ้าง ต้องมีความโปร่งใส เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือให้ได้มากที่สุด ซึ่งสามารถดำเนินการได้หลายวิธีโดยวิธีที่สำคัญวิธีหนึ่ง คือ การกำหนดมาตรการให้มีการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องแก่สาธารณะชนทั่วไป นอกจากนั้น แนวทางการตรวจสอบแบบเก่าไม่สนับสนุนให้เกิดความโปร่งใสต่อการปฏิบัติงาน โดยจะมุ่งเน้นการตรวจสอบว่ามีปฏิบัติตามกฎระเบียบแต่ละขั้นตอนหรือไม่เท่านั้น ซึ่งปกติขั้นตอนดำเนินการจะมีรายละเอียดมาก ทำให้การตรวจสอบความถูกต้องมีจุดอ่อนที่จะสร้างความไม่โปร่งใสมากยิ่งขึ้น ในขณะที่แนวทางการตรวจสอบในปัจจุบันจะเปลี่ยนไปมุ่งเน้นการควบคุมการบริหารจัดการ โดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานให้มากขึ้น อันจะเอื้ออำนวยให้ผู้ตรวจสอบสามารถเห็นควบคุมเฉพาะผลลัพธ์ ส่งผลให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศโดยรวมเป็นสำคัญ

(3) ด้านการประยุกต์ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Application of Technology)

การนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้กับกิจกรรมการจัดซื้อจัดจ้างหรืออีกนัยหนึ่ง คือ ระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e-Procurement) จะเกี่ยวข้องกับงาน 3 ด้าน ดังนี้

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

□ การเปิดประมูลกรณีที่ต้องการจัดหาสินค้าหรือบริการที่มีมูลค่าสูง ปริมาณน้อย โดยต้องมีการเปิดแผนขั้นตอนดำเนินการประมูลต่อสาธารณะ ตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการ คือ การกำหนดขอบเขตของงาน (Term of Reference) การกำหนดคุณสมบัติและคุณลักษณะเฉพาะของสินค้า/บริการที่ต้องการ จัดทำ ประกาศเชิญชวน ดำเนินการคัดเลือก พิจารณาอนุมัติการบริหารสัญญาซื้อ/จ้าง และชำระเงิน

□ การจัดหาพัสดุในกรณีที่มีมูลค่าต่ำ โดยการเลือกซื้อในตลาดเสรีหรือเสนอโดยตรงต่อผู้ขายสินค้า (Suppliers) ที่มีคุณสมบัติตรงตามที่ต้องการ แล้วชำระเงิน เพื่อซื้อสินค้า

□ การบริหารการจัดซื้อจัดจ้างด้านต่างๆ เช่น การวางแผน การบริหารสัญญา การรวบรวมข้อมูลด้านการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อถ่ายทอดสู่สาธารณะและช่วยในการตัดสินใจในอนาคต รวมทั้งการบริหารสินทรัพย์และการประเมินผลที่ตามมาของการจัดซื้อจัดจ้างต่อภาคธุรกิจ และสังคมโดยรวม

ตัวอย่างของระบบ e-Procurement ได้แก่

- (1) ระบบประมูลด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) เป็นระบบที่อำนวยความสะดวกในด้านการประมูลผ่านทางอินเทอร์เน็ต แบบโต้ตอบกันได้ทันที (Real-time)
- (2) ระบบแสดงรายการสินค้าทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Catalogue) เป็นระบบที่รวบรวมรายละเอียดและราคาของสินค้า/บริการ ซึ่งช่วยอำนวยความสะดวกให้ผู้ค้า/ผู้รับจ้างที่มีคุณสมบัติจะทำธุรกรรมสามารถเข้ามาทำการแจ้งและปรับปรุงรายการสินค้า/บริการของตนเองได้ หน่วยงานของภาครัฐจึงสามารถค้นหาข้อมูลและพิจารณาสั่งซื้อสินค้า/บริการจาก e-Catalogue ได้ตลอดเวลา
- (3) ระบบเสนอราคาด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e-Request for Proposal/e-Request for Quotation) เป็นระบบที่อำนวยความสะดวกในการตรวจสอบราคา โดยการค้นหาข้อมูลแล้วคัดเลือกผู้ค้าหรือผู้รับจ้างที่มีคุณสมบัติตรงตามที่ต้องการจาก e-Catalogue หลังจากนั้น แจ้งให้ผู้ค้าหรือผู้รับจ้างทราบ รวมทั้งอำนวยความสะดวกให้ผู้ค้าเสนอราคาสินค้าให้หน่วยงานของภาครัฐทางไปรษณีย์ อิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) และระบบส่งซื้อ/จ้างและขั้นตอนดำเนินการอนุมัติต่างๆ ที่เป็นอิเล็กทรอนิกส์ทั้งหมด

ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นแนวทางดำเนินการที่สำคัญยิ่งต่อการปรับปรุงวิธีการจัดซื้อจัดจ้างให้มีความรวดเร็ว โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ จากกรณีศึกษาในต่างประเทศแสดงให้เห็นว่า e-Procurement สามารถลดขั้นตอน ราคาสินค้า ระบบวิเคราะห์ และควบคุมการใช้จ่ายภาครัฐได้เป็นอย่างดี ตลอดจนปรับเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอย่างไรก็ตาม ยังมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องออกแบบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างใหม่ทั้งหมด มิฉะนั้น e-Procurement จะเป็นเพียงแค่การใช้เครื่องคอมพิวเตอร์มาช่วยทำงานแทนมือเท่านั้น โดยเฉพาะ e-Procurement ต้องคำนึงถึงปัญหาจัดการระบบในภาพกว้างมากกว่าด้านเทคนิคเพียงอย่างเดียว

(4) ด้านการสนับสนุนกิจการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

รัฐบาลไทยมีนโยบายในการเพิ่มศักยภาพ และขีดความสามารถในการแข่งขันแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises: SMEs) ไปจนถึงวิสาหกิจขนาดจิ๋ว (Micro Business) ซึ่งในปัจจุบัน SMEs มีบทบาทสำคัญในการสร้างสรรนวัตกรรมใหม่ๆ ระบบการแข่งขัน และการจ้างงาน ภาครัฐจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่ต้องให้ความช่วยเหลือและสนับสนุน SMEs ให้มีความเจริญเติบโตได้อย่างยั่งยืน นอกเหนือไปจากการให้เงินอุดหนุนแล้วรัฐบาลยังอาจให้การช่วยเหลือโดยการใช้เงินงบประมาณในการซื้อสินค้าและบริการจาก SMEs ให้มากขึ้น รวมทั้งกำหนดมาตรการหรือแนวทางพัฒนาให้ SMEs สามารถแข่งขันกับธุรกิจขนาดใหญ่ได้มากขึ้นกว่าเดิม เช่น ปรับปรุงวิธีการประมูลให้เกิดความเป็นธรรมต่อ SMEs และปรับปรุงกฎระเบียบและประกาศ ประกวดราคาต่างๆ ให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจของผู้ประกอบการ SMEs ซึ่งอาจไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจถึงวิธีการเข้าแข่งขันประกวดราคาได้ดีพอ แต่ภาครัฐต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการให้การช่วยเหลือ SMEs กับการจัดซื้อจัดจ้างที่มีประสิทธิภาพด้วย

(5) ด้านการสร้างมาตรฐานวิชาชีพ (Professionalism) สำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุ

ในปัจจุบันสถานภาพของเจ้าหน้าที่พัสดุ ซึ่งทำหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างให้กับองค์กรขาดแรงจูงใจในการทำงาน ทำให้ผลงานที่ได้รับยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากเจ้าหน้าที่เหล่านี้ต้องเกี่ยวข้องกับกระบวนการในการจัดซื้อจัดจ้างของทั้งองค์กรเป็นสิ่งที่ยุ่งยาก มีรายละเอียดซับซ้อน มีวงเงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก มีกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องมากมาย แต่สำหรับเจ้าหน้าที่เหล่านี้กลับไม่มีความก้าวหน้าในเส้นทางอาชีพ (Career Path)

ที่ทำงานอยู่อย่างชัดเจน ทำให้เป็นการยากที่จะรักษาบุคลากรที่ดีไว้ หรือดึงดูดให้เจ้าหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพเข้ามาปฏิบัติงานในหน้าที่ที่สำคัญนี้ ส่งผลให้ประชาชนเกิดภาพลบต่อเจ้าหน้าที่ด้านนี้ในที่สุด งานพัฒนาบุคลากรด้านการพัสดุถือเป็นการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ที่สำคัญ ซึ่งภาครัฐจะต้องจัดให้มีการฝึกอบรมที่เหมาะสมแก่เจ้าหน้าที่ในด้านนี้ทุกระดับ พร้อมทั้งกำหนดระบบการพัฒนาทั้งทางด้านความชำนาญและความประพฤติ ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างตำแหน่งงานการจัดซื้อจัดจ้าง (Career Structure) เพื่อให้เกิดเส้นทางอาชีพ (Career Path) ที่ชัดเจนตามความชำนาญ โดยเน้นทักษะในการบริหารงานและผลงานที่สร้างประโยชน์แก่รัฐเป็นสำคัญ เมื่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นมืออาชีพ การบริหารการจัดซื้อจัดจ้างก็จะมีประสิทธิภาพ สามารถช่วยประหยัดเงินงบประมาณแผ่นดินและนำเม็ดเงินที่ประหยัดได้กลับมาใช้ในการพัฒนาประเทศในภาพรวมต่อไป



5. แนวทางการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้าง ภาครัฐสมัยใหม่

หลังจากที่กระทรวงการคลังได้กำหนดเป้าประสงค์และปรับกระบวนทัศน์ในการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปใหม่แล้ว ปัจจุบันกระทรวงการคลังได้เริ่มดำเนินการสร้างระบบการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐใหม่โดยมุ่งสู่เป้าความสำเร็จที่จะกำหนดให้ส่วนราชการทุกแห่งซึ่งงบประมาณของประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและสังคมในมาตรฐานการทำงานที่เป็นสากล ซึ่งสามารถสรุปแนวทางได้ 4 แนวทาง ดังนี้

5.1 การปรับปรุงกระบวนกระบวนการพัสดุภาครัฐ



กระทรวงการคลังกำลังอยู่ในระหว่างการปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับปัจจุบัน (ที่เหมาะสมสำหรับการควบคุมกระบวนการจัดหาพัสดุอย่างละเอียดแต่ไม่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน) ให้มีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับการบริหารพัสดุแนวใหม่ การปฏิรูประบบราชการ และเป็นไปตามที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

กำหนดโดยยกร่างเป็นระเบียบพัสดุฉบับใหม่ เรียกว่า ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

ร่างระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ได้ถูกยกร่างโดยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายไม่ว่าจะเป็นกระทรวงการคลัง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยและมีการเชิญผู้ปฏิบัติงานพัสดุ ระดับผู้อำนวยการกองคลังหรือหัวหน้าฝ่ายพัสดุของทุกส่วนราชการมาร่วมรับฟังและเสนอความคิดเห็นพร้อมทั้งปัญหาอุปสรรคที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการนำระเบียบพัสดุฉบับใหม่ไปถือปฏิบัติก่อนที่จะนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาด้วย

สาระสำคัญของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการพัสดุฉบับใหม่ มีดังนี้

(1) มีการเรียงลำดับกระบวนการจัดหาพัสดุและจัดหมวดของระเบียบใหม่ตามขั้นตอนปฏิบัติงานเริ่มตั้งแต่

- หมวด 1 คำนิยาม / การใช้บังคับและการมอบอำนาจ
- หมวด 2 หลักการจัดหาพัสดุ
- หมวด 3 การกำกับดูแลการบริหารพัสดุ
- หมวด 4 การวางแผนและเตรียมการจัดหาพัสดุ
- หมวด 5 กระบวนการจัดหาพัสดุในแต่ละวิธีตั้งแต่การจัดทำเอง/ การซื้อการจ้าง การจ้างที่ปรึกษา / การแลกเปลี่ยน / การเช่า
- หมวด 6 สัญญาและหลักประกัน
- หมวด 7 การบริหารสัญญา
- หมวด 8 การตรวจและรับมอบงาน
- หมวด 9 การลงโทษผู้ทำงาน
- หมวด 10 การควบคุมและจำหน่ายพัสดุ
- หมวด 11 จรรยาบรรณของผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุ
- หมวด 12 บทเฉพาะกาล

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

(2) มีการแยกขั้นตอนรายละเอียดในการดำเนินการจัดหาพัสดุ (ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง การตรวจสอบผู้เสนองานที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน หลักเกณฑ์การใช้พัสดุที่ผลิตในประเทศไทย การคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการจัดซื้อจัดจ้าง รายละเอียดวิธีดำเนินการจัดซื้อ จัดจ้างแต่ละวิธี รวมถึงหลักเกณฑ์ต่างๆ ในการแลกเปลี่ยนพัสดุ การเช่าสิ่งหามทรัพย์ และการลงโทษผู้ทำงาน) ออกจากระเบียบพัสดุแล้วนำมาจัดทำเป็นประกาศคณะกรรมการ ว่าด้วยการพัสดุแต่ละเรื่องเพื่อให้มีความยืดหยุ่นและมีความสะดวกในการปรับปรุงเนื้อหา ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป

(3) จัดทำคำอธิบายและคู่มือการใช้ระเบียบพัสดุฉบับใหม่ พร้อมทั้งแนวทางการ ปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่พัสดุ เพื่อช่วยเหลือให้เจ้าหน้าที่พัสดุปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ยิ่งขึ้น

(4) กำหนดหลักการจัดหาพัสดุในระเบียบฉบับใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 สำหรับการกำหนดให้ส่วนราชการจัดหาพัสดุตามหลักการ ดังต่อไปนี้

- ความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน (Value for Money)
- ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency)
- ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency & Effectiveness)
- ความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงาน (Accountability)

(5) กำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดทำแผนการจัดหาพัสดุเป็นการล่วงหน้า เพื่อ เตรียมความพร้อมในการจัดซื้อจัดจ้างหรือจัดหาพัสดุให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของ กระทรวงและแผนปฏิบัติงานของส่วนราชการที่ได้กำหนดไว้ เมื่อส่วนราชการได้รับอนุมัติ วงเงินงบประมาณประจำปีเรียบร้อยแล้ว ก็สามารถดำเนินการจัดหาพัสดุได้ทันทีอันจะ เป็นการช่วยเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณให้รวดเร็วได้อีกทางหนึ่ง

(6) สารสำคัญที่สุดของระเบียบพัสดุใหม่เพื่อสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อ ผลงาน คือ การกระจายอำนาจการจัดซื้อจัดจ้างให้หัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็กำหนดให้ส่วนราชการมีการทำบันทึกกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละครั้งไว้ สำหรับเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นรายละเอียดพื้นฐานเกี่ยวกับการดำเนินการตั้งแต่เริ่มต้น

จนจบกระบวนการ (เฉพาะในส่วนที่ไม่ได้เป็นความลับทางราชการหรือความลับทางการค้า) ตามมาตรา 44 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นการอำนวยความสะดวกในการรักษาสีทธิของส่วนราชการในการชี้แจง แสดงเหตุผล และผู้จัดจำหน่าย ผู้ขายหรือผู้รับเหมาได้รับทราบข้อเท็จจริงและสาเหตุที่ไม่ได้รับการคัดเลือกซึ่งหากส่วนราชการไม่มีเหตุผลพอเพียงก็ต้องรับผิดชอบผลที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจนั้นด้วย

นอกจากนี้ การจัดทำบันทึกจะช่วยให้หน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ เช่น หน่วยงานตรวจสอบภายใน หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ทำหน้าที่ตรวจสอบผลการจัดซื้อจัดจ้างและการใช้เงินงบประมาณ ในขณะที่เดียวกันก็ปกป้องผู้ปฏิบัติงานด้านการพัสดุ เนื่องจากสามารถตรวจสอบผลการจัดซื้อจัดจ้างในรายละเอียดทุกชั้นตอน

(7) ปรับปรุงวิธีการจัดหาพัสดุให้มีความยืดหยุ่นคล่องตัวมากขึ้น พร้อมทั้งกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ในการจัดหาพัสดุที่มีการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ด้วย

(8) ให้ส่วนราชการจัดหาพัสดุที่ได้รับการรับรองมาตรฐานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งกำหนดให้ส่วนราชการต้องเลือกใช้พัสดุที่ผลิตหรือจำหน่ายโดยกิจการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ในประเทศเป็นสำคัญ

(9) เพิ่มส่วนการบริหารสัญญาในระเบียบพัสดุใหม่สำหรับเป็นแนวทางให้ส่วนราชการดำเนินการเพื่อกำกับการให้เกิดผลสำเร็จในขณะเดียวกันก็ช่วยป้องกันปัญหาการทำงานของผู้รับจ้างหรือผู้รับเหมาล่าช้าไม่สำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ มิให้เกิดขึ้นหรือลดลงด้วย

(10) กำหนดจรรยาบรรณไว้ในระเบียบพัสดุใหม่ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานพัสดุได้รับทราบและนำไปปฏิบัติ

5.2 การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในระบบพัสดุภาครัฐ



ในปัจจุบันธุรกิจพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์รวมถึงการใช้เครือข่ายการติดต่อสื่อสารผ่านระบบอินเทอร์เน็ตกำลังเป็นที่นิยมและมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องทั่วโลก วิวัฒนาการของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเหล่านี้ สามารถที่จะนำมาประยุกต์ใช้กับระบบการบริหารพัสดุภาครัฐให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผลและโปร่งใสได้ กรณีศึกษาจากประสบการณ์ของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ที่นำระบบการบริหารพัสดุภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government Procurement) มาใช้ รัฐบาลสามารถลดต้นทุนการจัดหาพัสดุดังและสามารถควบคุมค่าใช้จ่ายได้ดียิ่งขึ้น สามารถสร้างความเชื่อมั่นแก่นักธุรกิจ และประชาชนได้

รัฐบาลไทยก็เหมือนกับรัฐบาลประเทศต่างๆ ที่ตื่นตัวและนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้กับระบบการบริหารพัสดุภาครัฐ นับตั้งแต่ปี 2545 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 1 และ 22 ตุลาคม 2545 กำหนดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจดำเนินการจัดหาพัสดุด้วยวิธีการประมูลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ต่อมาในปี 2546 รัฐบาลได้ประกาศจัดทำโครงการเปลี่ยนระบบบริหารงานการเงินการคลังภาครัฐสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือ GFMS มาใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2547 ซึ่งโครงการ GFMS จะนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้เพื่อปรับกระบวนการบริหารจัดการของส่วนราชการ ทั้งด้านการงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การบัญชี การบริหารบุคคล และการเบิกจ่าย ส่งผลให้การใช้ทรัพยากรของส่วนราชการเป็นไปอย่างคุ้มค่าควบคู่กับการนำข้อมูลสถานการณ์ทางการคลังที่เป็นปัจจุบันมาใช้สำหรับการบริหารเศรษฐกิจของประเทศ

ในส่วนของการพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government Procurement) ได้มีการดำเนินการ ดังนี้

(1) ขยายการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ให้ครอบคลุมถึงราชการส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ นอกจากนี้ ยังจะมีการเพิ่มวิธีการจัดการประมูลแบบ e-Auction ให้มีความสมบูรณ์และหลากหลายยิ่งขึ้นด้วย

(2) ปรับปรุงเว็บไซต์ www.gprocurement.go.th ใหม่ให้เป็นศูนย์กลางข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ส่วนราชการ ผู้ผลิตและขายสินค้า/บริการ และสาธารณชนทั่วไปผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

(3) พัฒนาระบบการเลือกซื้อสินค้าผ่านแคตตาล็อกอิเล็กทรอนิกส์ (e-Catalogue) เพื่อให้หน่วยงานผู้ซื้อสามารถค้นหาและเลือกซื้อสินค้าที่ต้องการได้ทางอินเทอร์เน็ตผ่านเว็บไซต์ gprocurement ของกระทรวงการคลัง ในขณะที่ผู้ขายสามารถจัดทำแคตตาล็อกรายการสินค้าของตน เผยแพร่ทางเว็บไซต์ดังกล่าวได้

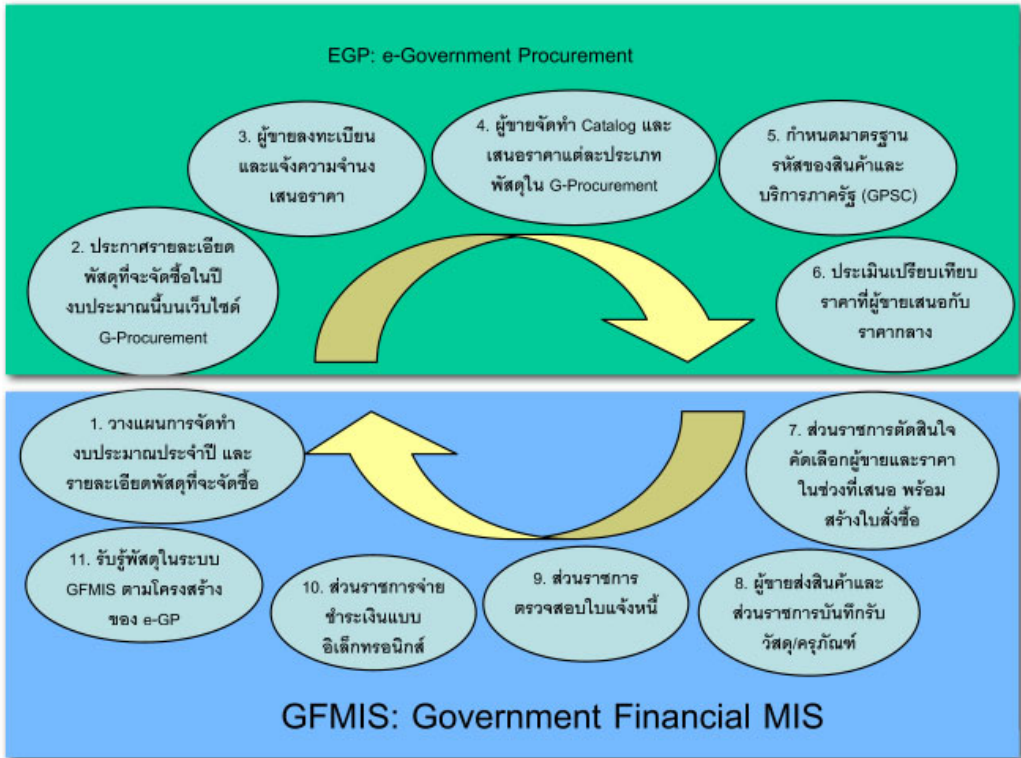
(4) พัฒนารหัสสินค้าและบริการที่เป็นมาตรฐานสากลเพื่อช่วยอำนวยความสะดวกในการจัดหาพัสดุภาครัฐให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

(5) พัฒนาระบบการประมูลก่อสร้างด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e-Tendering) เพื่อสร้างความโปร่งใส และความคุ้มค่าในการจัดจ้างมูลค่าสูง หรือการลงทุนโครงการพื้นฐานขนาดใหญ่ภาครัฐ

(6) พัฒนาระบบสนับสนุนการให้บริการ e-Catalogue e-Auction และ e-Tendering โดยการสร้างแบบตัวอย่าง (template) ทางเอกสารประกวดราคาที่เป็นมาตรฐานสากล การส่งเอกสารเสนอราคาออนไลน์ การเสนอเอกสารและลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ในการยื่นประกวดราคา การเปิดตู้รับซองนิรภัยอิเล็กทรอนิกส์ (e-Security Mailbox) เพื่อรับซองเสนอราคาอิเล็กทรอนิกส์ ระบบการรักษาความปลอดภัย และข้อมูลส่วนบุคคล การวางหลักประกันซอง การชำระเงินและการค้ำหลักประกันของทางอิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงการเชื่อมโยงกับระบบ GFMS ของส่วนราชการ และระบบ ERP ของรัฐวิสาหกิจ

(7) การสร้างระบบเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบความถูกต้องและโปร่งใส

ในส่วนของการเชื่อมโยงระหว่างระบบ e-Government Procurement (e-GP) กับโครงการ GFMS นั้น ระบบ e-GP จะดำเนินการควบคุมกับระบบ GFMS ในส่วนของการสร้างข้อมูลรหัสมาตรฐานสินค้าและบริการ รวมถึงการค้นหารายการสินค้าที่กระทรวงการคลังบรรจุไว้ในเว็บไซต์ [www.gprocurement .go.th](http://www.gprocurement.go.th) เพื่ออำนวยความสะดวกให้ส่วนราชการผู้ปฏิบัติงานตามโครงการ GFMS สามารถออกไปสั่งซื้อ (Purchasing Order) ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้อย่างง่ายดายสะดวก และรวดเร็ว (รูปที่ 5 จะแสดงรายละเอียดการเชื่อมโยงระหว่างโครงการ GFMS กับระบบ e-GP)



รูปที่ 7 ภาพรวมการเชื่อมโยงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในระบบ GFMS และระบบ e-GP

นอกจากการปรับปรุงระเบียบพัสดุใหม่และการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้เพื่อพลิกโฉมรูปแบบการบริหารพัสดุภาครัฐแล้ว กลไกสำคัญที่นับว่าเป็นตัวจักรสำคัญที่จะขับเคลื่อนการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้ก้าวสู่มาตรฐานสากลอย่างเป็นรูปธรรมคือ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการพัสดุ

5.3 การพัฒนาปฏิบัติการงานด้านการพัสดุให้เป็นมืออาชีพ



การปฏิรูประบบการจัดซื้อจัดจ้าง หรือการบริหารพัสดุภาครัฐแนวทางใหม่ตามมาตรฐานสากลที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดจะไม่สามารถเกิดผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรมได้ ถ้าหากข้าราชการหรือลูกจ้างผู้ปฏิบัติงานด้านการพัสดุขาดความเข้าใจหรือไม่ให้ความร่วมมือในสิ่งที่รัฐกำลังเปลี่ยนแปลง ดังนั้น การสร้างความเข้าใจในระบบเทคโนโลยีใหม่ๆ และการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างแนวใหม่ที่รัฐนำมาใช้แก่ผู้ปฏิบัติงานด้านการพัสดุจึงจำเป็นอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตาม ผู้ปฏิบัติงานด้านการพัสดุของแทบทุกส่วนราชการมักจะไม่ได้รับการยอมรับในด้านการงานและความเป็นมืออาชีพ นอกจากนี้ ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายพัสดุยังถูกตัดระดับออกจากการเป็นนักบริหารทั้งระดับกลางและระดับสูง ขาดความก้าวหน้าในเส้นทางอาชีพอย่างจริงจัง ทั้งๆ ที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการพัสดุเป็นผู้รับผิดชอบงานสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการใช้เงินงบประมาณเป็นจำนวนมากอันจะส่งผลต่อการควบคุมค่าใช้จ่ายของส่วนราชการด้วย

เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมและพัฒนาศักยภาพของผู้ปฏิบัติงานด้านการพัสดุให้มีความสามารถด้านการบริหารจัดการ มีความเชี่ยวชาญทั้งด้านกฎระเบียบและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ พร้อมทั้งมีความก้าวหน้าในวิชาชีพ กระทรวงการคลังได้ดำเนินการพัฒนาผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุ ดังนี้

(1) ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) นำหลักสูตร Procurement Awareness Program ของ International Trade Center ซึ่งเป็นสถาบันที่จัดตั้งโดยสหประชาชาติและองค์การการค้าโลก เพื่อเตรียมการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารพัสดุสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุในภาครัฐ โดยฝึกอบรมผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุระบบ หัวหน้าฝ่ายพัสดุของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจที่ใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน และหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญจำนวน 195 คน หลักสูตรนี้จะเป็นการเตรียมความพร้อมผู้ปฏิบัติงานด้านการพัสดุให้มีทักษะความเข้าใจในกระบวนการและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐที่เป็นมาตรฐานสากลตั้งแต่การวางแผนจนถึงการตรวจรับงาน เป้าหมายที่คาดหวังไว้จากการอบรม คือ ให้ผู้ปฏิบัติงานด้านการพัสดุที่ผ่านการฝึกอบรมสามารถนำความรู้ที่ได้รับมาบริหารงานพัสดุ สามารถประหยัดและใช้เงินงบประมาณแผ่นดินอย่างคุ้มค่า

(2) ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงาน ก.พ.ร. ปรับปรุงโครงสร้างตำแหน่งของฝ่ายพัสดุให้เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานด้านการพัสดุในสถานการณ์ปัจจุบัน เพื่อสร้างความก้าวหน้าในเส้นทางอาชีพ (Career Path) ให้กับผู้ปฏิบัติงานอย่างชัดเจน อันจะเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานให้เพิ่มมากขึ้นในขณะเดียวกันก็สามารถกำหนดโทษอันเกิดจากการกระทำไม่สุจริตของผู้ปฏิบัติงานบางคนให้เป็นรูปธรรมด้วยเช่นกัน

(3) พัฒนาสร้างศูนย์กลางการรวมตัวระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้านการพัสดุภาครัฐ เพื่อดำเนินการเพิ่มทักษะและฝึกอบรมผู้ปฏิบัติงานทั้งด้านนโยบาย เทคนิคใหม่ การสร้างจริยธรรม สร้างบุคลากรใหม่ให้มีความพร้อมในการปฏิบัติงาน สามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้อย่างดี รวมทั้งสร้างเครือข่ายแลกเปลี่ยนความเห็นและสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ในการบริหารงานพัสดุภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ

(4) ร่วมกับสถาบันการศึกษาต่างๆ ทั้งระดับชาติและระดับภูมิภาคในการสร้างองค์ความรู้ด้านการบริหารพัสดุภาครัฐและผลักดันให้มีการศึกษาในสาขาปริญญาตรีถึงปริญญาโททางด้านการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

(5) นอกจากจะดำเนินการฝึกอบรมเพิ่มทักษะแก่ผู้ปฏิบัติงานด้านการพัสดุภาครัฐแล้ว จำเป็นที่จะต้องสร้างความเข้าใจในกฎระเบียบและขั้นตอนกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่รัฐบาลปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามหลักมาตรฐานสากลแก่กลุ่มผู้ขายสินค้าและบริการควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้การบริหารพัสดุภาครัฐสามารถดำเนินการได้แบบบูรณาการครบวงจร

5.4 การพัฒนาผู้ประกอบการในประเทศ



ในการปฏิรูประบบการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นมาตรฐานสากล จำเป็นที่จะต้องมีการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e-Procurement) ทั้งระบบ ส่งผลกระทบให้การขายสินค้าและบริการภาครัฐมีการแข่งขันกันมากขึ้นอย่างกว้างขวางทั้งจากผู้ประกอบการทั้งในประเทศและจากต่างประเทศ ประกอบกับในปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายที่จะจัดทำข้อตกลงกับประเทศต่างๆ (โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจเศรษฐกิจ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เปรู เป็นต้น) เพื่อจัดทำเขตการค้าเสรี (Free Trade Area) สำหรับขายสินค้าและบริการระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่สัญญา ทำให้ผู้ประกอบการจากต่างประเทศที่ทำ FTA กับประเทศไทย สามารถนำสินค้าและบริการเข้ามาขายในประเทศไทย แข่งขันกับผู้ประกอบการคนไทยได้ ซึ่งในการจัดทำ FTA นี้จะมีหัวข้อการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐรวมอยู่ในหัวข้อการเจรจาจัดทำ FTA กับประเทศคู่สัญญาส่วนใหญ่ เพราะภาครัฐมีงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละปีประมาณไม่ต่ำกว่า 300,000 ล้านบาท

ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการคนไทยโดยเฉพาะผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) มีศักยภาพในการแข่งขันในเวทีการค้าต่างประเทศและสามารถเข้าแข่งขันกับบริษัทต่างชาติในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันจะส่งผลดีต่อการสร้างงาน การกระจายรายได้และการพัฒนาท้องถิ่น กระทรวงการคลังเตรียมที่จะสนับสนุนส่งเสริมผู้ประกอบการ SMEs โดย

(1) เร่งแก้ไขอุปสรรค และลดความเสียเปรียบที่ผู้ประกอบการ SMEs ประสบอยู่ในปัจจุบันโดยการช่วยเหลือให้ผู้ประกอบการเหล่านี้สามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุภาครัฐได้ง่ายและสะดวกขึ้น

(2) กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการ SMEs เหมือนอย่างاتیบางประเทศดำเนินการ เช่น

- ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียกำหนดให้บริษัทขนาดใหญ่ที่ชนะการประกวดราคาและได้งานภาครัฐไปต้องจัดจ้างผู้ประกอบการ SMEs กลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือธุรกิจ SMEs ของผู้ประกอบการสตรีให้มารับช่วงต่อในโครงการที่ชนะนั้น
- ประเทศสหรัฐอเมริกาออกกฎหมายกำหนดให้ส่วนราชการของรัฐบาลกลางต้องจ่ายเงินให้ผู้ประกอบการรายย่อยตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนด หากจ่ายล่าช้าเกินเวลาต้องจ่ายดอกเบี้ยเพิ่มสำหรับค่าเสียเวลาที่เกิดขึ้น

(3) ฝึกอบรมเพิ่มทักษะในการสนับสนุนผู้ประกอบการ SMEs ให้มีความรู้ในวิธีการและการใช้โปรแกรมธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงการสร้างความรู้ความเข้าใจในกฎระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการพัสดุภาครัฐ

(4) สนับสนุนให้ผู้ประกอบการ SMEs รวมตัวในหมู่ผู้ประกอบการธุรกิจประเภทเดียวกันในรูปแบบ Cluster เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับธุรกิจที่ดำเนินการอยู่ พัฒนานวัตกรรมผลิตภัณฑ์และการบริการใหม่ รวมถึงสร้างเครือข่ายการขนส่งสินค้า เพื่อแข่งขันกับผู้ประกอบการรายใหญ่และบริษัทข้ามชาติ



สรุป

การพัฒนากระบวนการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจากระบบปัจจุบันให้เป็นระบบมาตรฐานสากลถือเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการ การพัฒนาปรับเปลี่ยนระบบนี้จะเปลี่ยนโฉมการพัสดุภาครัฐของประเทศไทยใหม่ให้เป็นระบบการบริหรงานที่ทันสมัย ยืดหยุ่น ลดความซับซ้อน มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ควบคู่กับการยกระดับมาตรฐานการทำงานของผู้ปฏิบัติงานด้านการพัสดุ โดยคาดว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูประบบการบริหารพัสดุแบบบูรณาการในครั้งนี้จะส่งผลให้การใช้เงินงบประมาณภาครัฐมีการใช้จ่ายอย่างคุ้มค่าเกิดประโยชน์สูงสุดในขณะที่ประชาชนสามารถรับบริการที่มีคุณภาพจากภาครัฐได้อย่างเต็มที่



ติดต่อขอข้อมูลเพิ่มเติม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ถ.พิษณุโลก แขวงจิตรลดา เขตดุสิต กทม. 10300

โทรศัพท์ 0-2356-9999

Hotline 1785

www.opdc.go.th