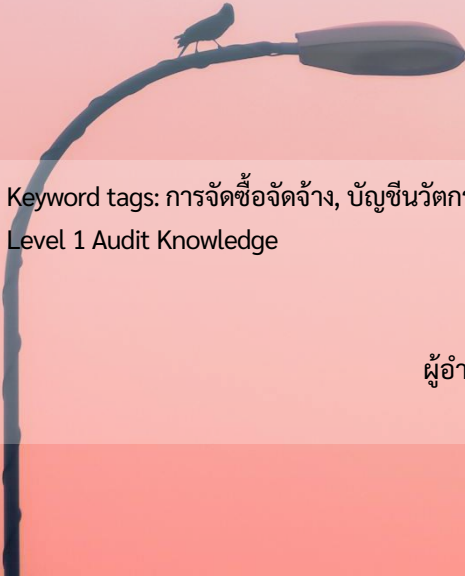


**ข้อเสนอในการนำ Procurement Performance Model (PPM) มาปรับใช้
ในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง :
กรณีการผูกขาดทางการแข่งขัน
อันเนื่องมาจากนโยบายการสนับสนุน
สินค้าที่ขึ้นทะเบียนบัญชีนวัตกรรมไทย**

บทความสำนักการต่างประเทศ ลำดับที่ 67



Keyword tags: การจัดซื้อจัดจ้าง, บัญชีนวัตกรรม

Level 1 Audit Knowledge

ดร. สุทธิ สุนทรานุรักษ์
ผู้อำนวยการสำนักการต่างประเทศ

290267

นับตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นต้นมา รัฐบาลได้วางแนวทางการขับเคลื่อนการส่งเสริม ระบบนวัตกรรมของประเทศ ซึ่งสำนักงบประมาณ และกระทรวงการคลัง โดย กรมบัญชีกลาง ได้มุ่ง ผลักดัน “บัญชีนวัตกรรมไทย” ให้สามารถเข้าถึง ตลาดภาครัฐ โดยคาดหวังเพื่อสร้างโอกาสให้ ผู้ประกอบการไทย ในตลาดจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ขณะเดียวบัญชีนวัตกรรมยังเป็นกลไกหนึ่ง ที่สนับสนุนให้ผลงานวิจัยจากความรู้ของคนไทย ถูกนำไปต่อยอดและใช้ประโยชน์ได้มากขึ้น โดยอาศัย การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐเป็นตัวนำ

ทั้งนี้ กฎระเบียบเกี่ยวกับการสร้าง “ตลาดนวัตกรรม” ในหน่วยงานภาครัฐสนับสนุนให้หน่วยงานสามารถใช้ “วิธีเฉพาะเจาะจง” จัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์และบริการนวัตกรรมที่อยู่ในบัญชีนวัตกรรมไทย โดยให้อำนาจแก่หน่วยงานรัฐ ที่ประสงค์จะจัดซื้อจัดจ้าง จากผู้ขาย หรือผู้ให้บริการที่มีรายชื่อตามบัญชี นวัตกรรมไทยตามที่สำนักงบประมาณจัดทำขึ้น

อย่างไรก็ดีการกำหนดแนวทางข้างต้นกลับเปิดโอกาสให้เกิดการทุจริตในการกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยนำข้ออ้างเรื่องนวัตกรรมมาใช้เป็นเงื่อนไขในการกีดกันและเอื้อประโยชน์ให้ผู้ขาย ผู้รับจ้าง รายใดรายหนึ่ง

ตัวอย่าง การจัดจ้างโดยอ้างนวัตกรรมใหม่ที่ผนวกศิลปะเข้ากับเทคโนโลยีโซลาร์เซลล์



ภาพถ่ายโดย ไทยรัฐออนไลน์

โครงการจัดซื้อเสาไฟฟ้ากัณรี
ใช้งบประมาณ 871 ล้านบาท



ภาพถ่ายโดย Blockdit
(Beach For Life)

โครงการอนุรักษ์และฟื้นฟู
ป่าชายเลนจังหวัดสมุทรปราการ
โดยใช้ "นวัตกรรมโกงกางเทียม"
ที่มีชื่อกำกับผลงานนวัตกรรมว่า
“ไม้โกงกางเทียมเพื่อป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง
และรากไม้เทียมเพื่อเร่งการตกตะกอน”
ใช้งบประมาณ 1,045 ล้านบาท

จากข้อมูลของสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (DGA)* พบว่า สินค้าบัญชีนวัตกรรมไทย ที่หน่วยงานรัฐจัดซื้อจัดจ้างมากที่สุด ได้แก่

1. โคมไฟถนนพลังงานแสงอาทิตย์แบบประกอบในชุดเดียว (All in One Solar Street Light)
2. ระบบผลิตน้ำประปา (Water Treatment System)
3. ระบบปรับปรุงคุณภาพน้ำ (Water Purifying Unit) SMART PURE COMPACK

โดยข้อสรุปจากรายงานการศึกษาของ ป.ป.ช. พบประเด็นปัญหาการกระเบียด ข้อบังคับ เพื่อสนับสนุนสินค้าที่ขึ้นบัญชีนวัตกรรมไทย ยังมีช่องว่างที่อาจทำให้เกิดการผูกขาดและไม่เกิดการแข่งขันตามกลไกตลาดอย่างเป็นธรรม*

*โปรดดู www.thaipost.net/public-relations-news/455033

จากสภาพปัญหาข้างต้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สามารถนำมุมมองการตรวจสอบจาก Procurement Performance Model (PPM) หรือ ตัวแบบการตรวจสอบ การจัดซื้อจัดจ้างโดยเพิ่มกระบวนทัศน์ (Paradigm shift) จากระดับการตรวจสอบสัญญาตามปกติ (Micro level) สู่การตรวจสอบสภาพการแข่งขันภายในตลาดจัดซื้อ จัดจ้างสินค้าวัตรกรรม ซึ่งจัดเป็นลักษณะการตรวจสอบ ในระดับ Macro

นอกจากนี้ การตรวจสอบลักษณะข้างต้นยังสอดคล้องกับ GUID 5280 ของ INTOSAI ที่ผู้ตรวจสอบสามารถใช้ แนวคิดการตรวจสอบระดับ Macro มาอธิบายสภาพ การแข่งขันในตลาดจัดซื้อจัดจ้างว่ามีการแข่งขัน มากน้อยเพียงใด กฎระเบียบในตลาดสินค้าวัตรกรรม มีความสมเหตุสมผลหรือไม่ ตลอดจนผลการตรวจสอบ สามารถให้ข้อเสนอแนะต่อการเพิ่มประสิทธิภาพ ของแนวทางการส่งเสริมวัตรกรรมได้

ตัวอย่างการกำหนดวัตถุประสงค์การตรวจสอบโดยใช้ PPM เช่น (ก) เพื่อตรวจสอบว่าแนวทางการสนับสนุนสินค้าที่ขึ้นทะเบียนบัญชีนวัตกรรมไทยมีผลต่อการแข่งขันในตลาดจัดซื้อจัดจ้างหรือไม่ หรือ (ข) เพื่อเสนอแนะการเพิ่มประสิทธิภาพแนวทางการส่งเสริมการใช้นวัตกรรมไทยในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ผู้ตรวจสอบที่นำ PPM มาปรับใช้สามารถตั้งคำถามการตรวจสอบให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ข้างต้น เช่น



เกณฑ์การคัดเลือกสินค้าเข้าบัญชีนวัตกรรมไทย มีความโปร่งใส ชัดเจน ตรวจสอบได้ และป้องกันการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งหรือไม่ อย่างไร



รัฐบาลมีกลไกติดตามและประเมินผลการใช้แนวทางดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่



แนวทางส่งเสริมนวัตกรรมส่งผลต่อการแข่งขันในตลาดจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอย่างไร

สำหรับวิธีการตรวจสอบนั้น ผู้ตรวจสอบใช้วิธีรวบรวมข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและแนวทางการส่งเสริมการใช้นวัตกรรม การจัดซื้อจัดจ้าง สัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานที่รับผิดชอบ ผู้ประกอบการ ผู้เชี่ยวชาญ ฯลฯ ตลอดจนวิเคราะห์ข้อมูลสภาพการแข่งขันภายในตลาดการจัดซื้อจัดจ้าง

ทั้งนี้เมื่อได้ชุดข้อมูลมาแล้ว ผู้ตรวจสอบสามารถวิเคราะห์ข้อมูลโดย



วิเคราะห์ข้อมูลการขอขึ้นทะเบียนบัญชีนวัตกรรมไทย ว่ามีการกระจุกตัวของผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งหรือไม่



เปรียบเทียบราคากลางของสินค้าที่ขึ้นทะเบียนบัญชีนวัตกรรมไทยกับราคาสินค้าทั่วไปที่มีลักษณะใกล้เคียงกับสินค้าที่ขึ้นทะเบียน



วิเคราะห์สภาพการแข่งขันและผูกขาดในตลาดโดยใช้ Herfindahl–Hirschman index (HHI)

ปัจจุบัน การตรวจสอบในระดับสากลพยายามเชื่อมโยงให้เห็นถึงผลลัพธ์ที่คาดหวังจากการตรวจสอบ หรือ Audit impact โดยผลลัพธ์จากการตรวจสอบ ควรตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณชน (Public expectation)

กรณีการตรวจสอบดังกล่าวสร้างผลลัพธ์ที่คาดหวัง กล่าวคือ รัฐบาลได้รับทราบข้อมูลและสภาพข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลกระทบของแนวทางบัญชีนวัตกรรมต่อการแข่งขันในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ขณะเดียวกันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถใช้รายงานผลการตรวจสอบ PPM เรื่องนี้ กำหนดมาตรการหรือข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดซื้อจัดจ้างในอนาคต

หมายเหตุ ผู้เขียนขอขอบคุณ ผอ.ณัฐวุฒิ จุ้ยสำราญ (สำนักผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน) ที่ให้มุมมองคำแนะนำที่ดีในการเขียนครั้งนี้

คำแนะนำในการอ่าน IAO Article

- IAO Article เป็นบทความวิชาการด้านการตรวจเงินแผ่นดินต่างประเทศ ซึ่งสำนักการต่างประเทศได้จัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่องค์ความรู้ด้านการตรวจเงินแผ่นดินต่างประเทศสำหรับประยุกต์ใช้ในการพัฒนางานตรวจเงินแผ่นดินไทย
- IAO Article ประกอบด้วยสามส่วน ได้แก่ (ก) ส่วนเนื้อหาบทความ (ข) Keyword tag ที่นำเสนอ คำสำคัญ และ (ค) ระดับของบทความ (Level)
- ระดับของบทความ (Level) ประกอบด้วยสามระดับ ได้แก่ Level 1 : Audit Knowledge เป็นการอ่านเพื่อทราบความรู้ด้านการตรวจเงินแผ่นดินต่างประเทศ Level 2: Case Study เป็นการนำเสนอกรณีศึกษาจากงานตรวจสอบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินต่างประเทศ และ Level 3: Audit Implementation เป็นการนำเสนอแนวคิดเพื่อนำไปต่อยอด ผลักดันได้ในอนาคต



ออกแบบโดย นายพงศ์สวัสดิ์ มณีวงศ์
นักวิชาการตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติการ