

การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างการก่อสร้างอาคารกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

นางนาฏยา ทินกร ณ อยุธยา

นักวิชาการเงินและบัญชีชำนาญการพิเศษ

การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานราชการจะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ซึ่งระเบียบดังกล่าวมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมหลายฉบับ โดยวิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม สามารถกระทำได้หลายวิธี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวงเงินที่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการ ได้แก่ การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีตกลงราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาไม่เกิน 100,000 บาท การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 2,000,000 บาท การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท แต่มีเงื่อนไข การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษ ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งไม่จำกัดวงเงิน แต่มีเงื่อนไขโดยซื้อจากส่วนราชการอย่างเดียว และการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 2,000,000 บาท และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2548 และวันที่ 27 ธันวาคม 2548 เห็นสมควรให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ และให้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎ ระเบียบ และแนวทางการปฏิบัติที่เกี่ยวกับการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้สามารถนำวิธีการดังกล่าวมาใช้ได้โดยกว้างขวางแพร่หลาย โปร่งใส มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ประหยัดงบประมาณของแผ่นดิน โดยได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2549 สำหรับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในสังกัดการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าว ที่กิจกรรม/โครงการ หรือการก่อสร้างมีมูลค่าตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป ต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2549 เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ให้จัดหาด้วยวิธีการอื่นได้

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีภารกิจเกี่ยวกับการให้บริการสวัสดิการสังคม การสังคมสงเคราะห์ แก่ผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ที่พึ่ง ผู้ประสบปัญหาทางสังคม โดยการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาในรูปแบบของสถานสงเคราะห์ และการประสานงานส่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนและท้องถิ่นจัดสวัสดิการสังคม เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายที่มีปัญหาทางสังคมสามารถดำรงชีวิตและพึ่งตนเองได้อย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ตั้งอยู่ที่ 1034 ถนนกรุงเกษม เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพมหานคร และเป็นที่ตั้งของหน่วยงานต่างๆ ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ โดยมีอาคารและ

สิ่งก่อสร้างประกอบอื่นๆ ทำให้มีพื้นที่ทำการไม่เพียงพอกับจำนวนเจ้าหน้าที่และหน่วยงานในสังกัด รวมทั้งมีความคับแคบ ประกอบกับอาคารของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีอายุการใช้งานมานานแล้ว ดังนั้นในปี 2552 กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้จัดทำโครงการก่อสร้างอาคารกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการขึ้น เพื่อของบประมาณในการก่อสร้างอาคารกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการแห่งใหม่เพื่อรองรับบุคลากรของหน่วยงาน การบริการข้อมูลของภาครัฐและเอกชน และการบริการแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายอย่างครบวงจรและรวดเร็ว และเพื่อทดแทนอาคารเดิมของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการที่มีอายุการใช้งานมากกว่า 43 ปี ซึ่งมีการทรุดเอียงเกิดรอยแยกบริเวณรอยต่ออาคารกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการไม่สามารถทำการปรับปรุงต่อเติมได้อีก โดยเสนอของบประมาณผูกพันตั้งแต่ปี 2552-2554 ในวงเงิน 505.53 ล้านบาท ซึ่งกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้รับอนุมัติเงินงบประมาณในการก่อสร้างอาคารกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการใหม่ในปีงบประมาณ 2552 และผูกพันงบประมาณในปี 2553-2554 เป็นเงิน 468,310,700 บาท ซึ่งงบประมาณในการจัดสร้างอาคารกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีมูลค่าการจัดซื้อจัดจ้างเกิน 2,000,000 บาท ขึ้นไป จะต้องมีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธี e-Auction ตามมติคณะรัฐมนตรีและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2549 และเนื่องจากวงเงินในการก่อสร้างอาคารกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีจำนวนค่อนข้างสูงถึง 468.31 ล้านบาท จึงควรมีการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างการก่อสร้างอาคารกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเพื่อให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเป็นไปตามกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ

การศึกษาเรื่อง การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างการก่อสร้างอาคารกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างการก่อสร้างอาคารกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานการจัดซื้อจัดจ้างการก่อสร้างอาคารกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อกำหนดในการจัดซื้อจัดจ้างการก่อสร้างอาคารกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ โดยการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Document Study) และใช้รูปแบบการตรวจสอบการดำเนินงานและการตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อกำหนดมาใช้เป็นแนวทางในการตรวจสอบ โดยทำการศึกษาระบบการการจัดซื้อจัดจ้างการก่อสร้างอาคารกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ การตรวจสอบการดำเนินงาน และการตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อกำหนดพบว่า

กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างการก่อสร้างอาคารกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีการดำเนินการ มีความถูกต้องและเป็นไปตามระเบียบและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

การตรวจสอบด้านการดำเนินงานของการจัดซื้อจัดจ้างการก่อสร้างอาคารกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ พบว่า จากการตรวจสอบการกำหนดขอบเขตงาน (Term of Reference : TOR) ในการก่อสร้างอาคารกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในประเด็นคุณสมบัติของผู้เสนอราคา กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีการตั้งคณะกรรมการกำหนดร่างขอบเขตงานและร่างเอกสารประกวดราคา และมีการเผยแพร่ขอบเขตงานและเอกสารประกวดราคาที่ได้รับการอนุมัติผ่านทางเว็บไซต์ของกรมพัฒนาสังคมและ

สวัสดิการ (www.dsdw.go.th) และเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลาง (www.gprocurement.go.th) และมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาในการกำหนดผลงานความสูงของอาคารไม่น้อยกว่า 7 ชั้น ซึ่งเกินกว่าระเบียบฯ กำหนด (ไม่เกิน 50%) ทำให้ไม่มีผู้เสนอราคา ส่งผลให้ต้องมีการแก้ไขคุณสมบัติของผู้เสนอราคาเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เข้าเสนอราคาได้หลายราย และเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ดังนั้น คณะกรรมการกำหนดร่างขอบเขตงานและร่างเอกสารประกวดราคาควรมีการกำหนดขอบเขตของงาน (TOR) ให้มีความเหมาะสมกับข้อกำหนดในการก่อสร้างอาคารสำนักงานต่างๆ และนำผลจากการแก้ไขประกาศประกวดราคาและเอกสารประกวดราคา (ครั้งที่ 2) เป็นแบบอย่างหรือกำหนดเป็นมาตรฐานในการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาในการก่อสร้างอาคาร ส่วนประเด็นการตรวจสอบเรื่องการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบสัญญาก่อสร้างอาคารกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ พบว่า มีบัญชีแสดงปริมาณงานและราคา โครงการก่อสร้างอาคารกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ในรายการงานโครงสร้างและเตรียมฐานรากที่กำหนดเทคนิคในการดำเนินงาน โดยบริษัท อาคาร 33 จำกัด ได้ทำหนังสือขอเปลี่ยนแปลงเทคนิคการก่อสร้างระบบป้องกันดินพังและเสาเข็มส่งผลให้มีต้นทุนและค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น แต่บริษัท อาคาร 33 จำกัด ยินดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายส่วนที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการไม่มีการเปลี่ยนแปลงและไม่ได้รับผลกระทบ ดังนั้น กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการควรมีการเพิ่มข้อกำหนดในสัญญาจ้าง กรณีที่มีการเพิ่มค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างอาคารกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเนื่องจากเหตุจำเป็น ควรมีการกำหนดให้ผู้รับจ้างเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น

การตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อกำหนดของการจัดซื้อจัดจ้างการก่อสร้างอาคารกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ พบว่า กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างการก่อสร้างอาคารกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2549 ระเบียบการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ พ.ศ.2534 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม มติคณะรัฐมนตรี และสัญญาจ้างในประเด็นวิธีการจัดหาพัสดุ, การแต่งตั้งคณะกรรมการ, ราคากลางและร่างขอบเขตของงาน (TOR) และร่างเอกสารประกวดราคา, ระยะเวลาการประกาศขอบเขตของงาน (TOR), การปรับขอบเขตของงาน (TOR) ตามข้อวิจารณ์, การกำหนดผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์, การเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมประกาศประกวดราคาและเอกสารประกวดราคา, การเสนอราคา, การประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ต่ำกว่าราคากลางเกิน 15%, การวางหนังสือค้ำประกันสัญญา, การก่อก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ, การว่าจ้างก่อสร้าง, การเปลี่ยนแปลงแบบสัญญาก่อสร้าง และการโอนสิทธิเรียกร้องในการรับเงินค่าก่อสร้าง

จากผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้นผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งนี้ ดังนี้

ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย

1. ผู้บริหารควรมีการแต่งตั้งนิติกรเป็นที่ปรึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างการก่อสร้างอาคารกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างมีความถูกต้องและเป็นไปตามระเบียบและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

2. ผู้บริหารไม่ควรมีการยกเลิกการประกวดราคาในกรณีที่กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมีการดำเนินการอย่างถูกต้องและเป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพราะจะส่งผลให้บริษัทผู้ชนะการประกวดราคาที่ได้วางหลักประกันสัญญาดำเนินการฟ้องร้องส่วนราชการที่ยกเลิกการประกวดราคา ดังเช่นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีหมายเลขดำที่ อ.214/2549 และคดีหมายเลขแดงที่ อ.156/2553 ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้ให้คำวินิจฉัยไว้ว่าการยกเลิกการประกวดราคาเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติ

1. คณะกรรมการกำหนดร่างขอบเขตงานและร่างเอกสารประกวดราคา ควรมีการตรวจสอบข้อความในประกาศประกวดราคาและเอกสารประกวดราคาว่าตรงกับขอบเขตของงาน (Term of Reference : TOR) ที่กำหนดไว้หรือไม่ เพื่อป้องกันข้อผิดพลาดที่จะเกิดขึ้น

2. คณะกรรมการกำหนดร่างขอบเขตงานและร่างเอกสารประกวดราคา ควรมีการกำหนดการขอบเขตงาน (TOR) โดยเฉพาะในเรื่องคุณสมบัติของผู้เสนอราคาให้มีความเหมาะสมกับการก่อสร้างอาคารสำนักงาน โดยไม่ควรกำหนดคุณสมบัติที่เกินกว่ามาตรฐาน เพราะจะส่งผลให้ไม่มีผู้เสนอราคาที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ ทำให้ต้องมีการแก้ไขขอบเขตของงานที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้เสนอราคาใหม่ รวมทั้งทำให้ระยะเวลาในการดำเนินการมีความล่าช้า