



เอกสารประกอบการสัมมนา

# กระบวนการเข้าร่วมเป็นภาคีความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อโดยรัฐ(GPA) ในองค์การการค้าโลกของประเทศไทย

เสนอต่อ

การประชุมสัมมนาโครงการศึกษารายละเอียดความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อโดยรัฐ (GPA)  
ขององค์การการค้าโลก

นำเสนอโดย

ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์  
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ณ โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์และบางกอกคอนเวนชันเซ็นเตอร์ เซ็นทรัลเวิลด์

3 กันยายน 2552

## บทสรุป

ปัจจุบันการจัดซื้อโดยรัฐมีความสำคัญอย่างมากต่อระบบเศรษฐกิจโลก ภาครัฐใช้งบประมาณจำนวนมหาศาลในการจ้างงานและซื้อวัตถุดิบทั้งจากผู้ประกอบการภายในและต่างประเทศ รวมทั้งการจัดซื้อระหว่างรัฐด้วยกันเพื่อการผลิตสินค้าและบริการ ประมาณการว่ามูลค่าเฉลี่ยของการจัดซื้อโดยรัฐของแต่ละประเทศอยู่ในระดับร้อยละ 10-15 ของมูลค่าการผลิตมวลรวมภายในประเทศ (GDP) คาดว่าผลของวิกฤติเศรษฐกิจในสหรัฐอเมริกาซึ่งลุกลามไปทั่วโลกในปี 2552 จะทำให้มูลค่าตลาดภาครัฐเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ ภายใต้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจที่แต่ละประเทศนำมาใช้

สำหรับประเทศไทยการจัดซื้อโดยรัฐมีความสำคัญเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ เฉพาะงบลงทุนของหน่วยงานราชการ (ไม่รวมรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ได้เพิ่มขึ้นเป็นลำดับจากประมาณ 5.3 หมื่นล้านบาทในปีงบประมาณ 2548 เป็นประมาณ 1.34 แสนล้านบาทในปีงบประมาณ 2551 คิดเป็นมูลค่าเฉลี่ยเกือบร้อยละ 40 ต่อปี และมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจในปัจจุบัน ก็ย่อมส่งผลให้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐพุ่งขึ้นอย่างมาก มูลค่าที่สูงของตลาดภาครัฐทำให้นานาประเทศต่างให้ความสนใจมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะคู่ค้าที่สำคัญของประเทศไทยทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี

ดังจะเห็นได้จากการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีระดับทวิภาคี กับประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และญี่ปุ่น มีแนวโน้มเปิดเสรีเรื่องการจัดซื้อโดยรัฐกับคู่ค้าที่ทั้ง 3 ประเทศ ขณะเดียวกันในระดับพหุภาคีก็มีความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อโดยรัฐ (Government Procurement Agreement: GPA) ในองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ซึ่งเป็นความตกลงที่สนับสนุนให้ภาคีสามารถแข่งขันอย่างเสรี เป็นธรรม เปิดเผยและโปร่งใสในตลาดภาครัฐระหว่างสมาชิกด้วยกัน โดยปัจจุบันความตกลง GPA มีสมาชิกทั้งสิ้นจำนวน 41 ราย ซึ่งมีภาคีหลายรายที่เป็นคู่ค้าสำคัญของประเทศไทย

ในขณะนี้ประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีความตกลงดังกล่าว หากประเทศไทยจะเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกความตกลง GPA ประเทศไทยควรมีท่าทีและจุดยืนอย่างไร

- การเข้าร่วมเป็นภาคีจะขยายโอกาสทางการค้าให้ผู้ประกอบการไทยหรือไม่
- การใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้นหรือไม่
- ประเทศไทยจะต้องเตรียมตัวและปรับตัวอย่างไร
- จะต้องปรับเปลี่ยนกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับความตกลง GPA อย่างไร

- กระบวนการในการทำความตกลงระหว่างประเทศเป็นอย่างไร เช่น ฝ่ายบริหารเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเพื่อรับความเห็นชอบ
- กระบวนการเข้าเป็นภาคี GPA เป็นอย่างไร
- เตรียมความพร้อมของหน่วยงานและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอย่างไร
- ภาคเอกชนจะต้องเตรียมตัวและปรับตัวอย่างไร

### สาระสำคัญของ GPA

หลักการของ GPA อยู่บนพื้นฐานของ หลักว่าด้วยความเปิดเผย (openness) ความโปร่งใส (transparency) และ หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) GPA ลงนามเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2537 ณ เมืองมารีราเกซ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2539 ฉบับแก้ไข 8 ธันวาคม 2549 และอยู่ในระหว่างการเจรจา ประกอบด้วยสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

1. ขอบเขตและความครอบคลุมของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
  - ครอบคลุมหน่วยงานของรัฐบาลทุกระดับ ได้แก่ รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น รัฐวิสาหกิจ โดยผู้สมัครเป็นภาคีสมาชิกจะต้องยื่นข้อเสนอเรื่องหน่วยงานที่ครอบคลุมในขั้นตอนการเจรจาเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก
  - ครอบคลุมสัญญาทุกชนิด ได้แก่ สัญญาซื้อ เช่า จ้าง เช่าซื้อ
  - ครอบคลุมทั้งการซื้อสินค้าและบริการ รวมทั้งงานก่อสร้าง โดยผู้สมัครเป็นภาคีสมาชิกอาจมีข้อสงวน ซึ่งจะต้องตกลงกับภาคีสมาชิกอื่น ๆ ในขั้นตอนการเจรจา
  - ครอบคลุมมูลค่าขั้นต่ำของการจัดซื้อจัดจ้าง (thresholds) ที่แต่ละประเทศเจรจาต่อรองกัน ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ กำหนดไว้ในระดับใกล้เคียงกัน โดยใช้ หน่วย SDR (1 SDR = 52.908 บาท โดยประมาณ)

### มูลค่าขั้นต่ำของการจัดซื้อจัดจ้าง (thresholds) ตามกรอบ GPA

(หน่วย: SDR)

รูปแบบ	รัฐบาลกลาง	หน่วยงานรัฐ/รัฐบาลท้องถิ่น	อื่นๆ
การจัดซื้อสินค้า	130,000	355,000	400,000
งานบริการอื่น(ไม่ใช่งานก่อสร้าง)	130,000	355,000	400,000
งานก่อสร้าง	5,000,000	5,000,000	5,000,000

2. หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติและการไม่เลือกปฏิบัติ
  - หลักการไม่เลือกปฏิบัติไม่เกี่ยวข้องกับ การดำเนินการด้านภาษีศุลกากรของสินค้าและบริการ ที่เกี่ยวข้องกับ การจัดซื้อจัดจ้าง นั่นคือ การดำเนินการด้านภาษีศุลกากรยังคงดำเนินการไปตามปกติ
  - หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้าง ต้องปฏิบัติต่อผู้ค้าที่จดทะเบียนจัดตั้งภายในประเทศ ไม่ด้อยไปกว่ากัน นั่นคือ ไม่ว่า ผู้ค้า รายนั้น จะมีสัดส่วนความเป็นเจ้าของโดยคนต่างชาติ หรือมีแหล่งกำเนิดสินค้าจากประเทศภาคี มากหรือน้อยเพียงใดก็ตาม
3. การปฏิบัติที่เป็นพิเศษและแตกต่างสำหรับประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งได้รับการยกเว้นในหลายประเด็น โดยอาจใช้หรือคงไว้ซึ่งมาตรการที่มีอยู่เดิม ในระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน (transition period) ในลักษณะที่โปร่งใสและไม่เลือกปฏิบัติต่อประเทศภาคี ดังนี้
  - การเลือกปฏิบัติทางด้านราคา (price preference programme) โดยให้สิทธิประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันระหว่างประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน
  - การใช้แต้มต่อ (offset) โดยระบุอย่างชัดเจนในประกาศจัดซื้อจัดจ้าง
  - การขยายขอบเขตการครอบคลุมอย่างค่อยเป็นค่อยไปหรือเป็นช่วงเวลา (phased-in addition)
  - กำหนดมูลค่าขั้นต่ำของการจัดซื้อจัดจ้าง (threshold) ที่สูงกว่า มูลค่าขั้นต่ำถาวรได้
4. กฎแหล่งกำเนิด
  - GPA ไม่อนุญาตให้นำกฎแหล่งกำเนิดที่แตกต่างไปจากกฎแหล่งกำเนิดของ WTO มาใช้เป็นเกณฑ์เพื่อกีดกันการจัดซื้อจัดจ้าง (ให้ถือปฏิบัติตามกรอบ WTO แต่ปัจจุบันกฎแหล่งกำเนิดของ WTO ยังไม่มีข้อยูติ)
5. ความโปร่งใส
  - ประเทศภาคีต้องสนับสนุนให้หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างพิจารณาคัดเลือกผู้ค้า จากข้อกำหนดหรือเงื่อนไขที่ได้ประกาศไว้แล้วเท่านั้น
  - การกำหนดเงื่อนไขรายละเอียดทางเทคนิคให้กำหนดเงื่อนไขเงื่อนไขเท่าที่จำเป็น หลีกเลี่ยงการกำหนดเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อการประกวดราคาระหว่างประเทศ
  - มาตรฐานทางเทคนิคที่นำมาใช้ตัดสินควรเป็นมาตรฐานสากล
  - การเผยแพร่ประกาศเชิญชวนให้เสนอราคา หรือ ประกาศเปลี่ยนแปลงที่อาจมีต้องทำอย่างทั่วถึงและในเวลาที่เหมาะสม

- ให้การรับรองได้ว่าจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่ได้ประกาศไว้แล้ว ในระหว่างการพิจารณาคัดเลือก โดยไม่มีเหตุจำเป็นที่ทำให้ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้
6. รูปแบบของการประกวดราคา (กำหนดไว้ 3 วิธี)
- การจัดซื้อจัดจ้างแบบประกวดราคาทั่วไป (Open Tendering): ให้ผู้เสนอราคาทุกรายที่สนใจ สามารถเสนอชื่อเข้าประกวดราคาได้ ทั้งผู้เสนอราคาภายในประเทศและต่างประเทศ (GPA กำหนดให้ใช้รูปแบบนี้ก่อนเป็นอันดับแรก)
  - การจัดซื้อจัดจ้างแบบจำกัดผู้ค้า (Selective Tendering): การประกวดราคาโดยมีการเชิญผู้เสนอราคาที่ผ่านการพิจารณาความเหมาะสมแล้วเท่านั้น
  - การจัดซื้อจัดจ้างแบบมีข้อจำกัด (Limited Tendering): การประกวดราคาโดยการเรียกผู้เสนอราคาจำนวนน้อยราย ซึ่งกรณีนี้จะใช้ในกรณีที่จำเป็นเท่านั้น เช่น กรณีไม่มีผู้เสนอการรายใดสนใจราคาภายหลังจากการประกาศ หรือ กรณีการก่อสร้างฉุกเฉินเร่งด่วน
7. การเผยแพร่ข้อมูลด้านกฎระเบียบและขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง
- GPA กำหนดให้มีการเผยแพร่ข้อมูล ดังนี้ ข้อมูลกฎหมาย กฎระเบียบ วิธีปฏิบัติ ประกาศข่าวประกวดราคา ผลการประกวดราคา การร้องเรียน การพิจารณาข้อร้องเรียน และผลการพิจารณา
  - รูปแบบการเผยแพร่ ให้จัดทำเผยแพร่ผ่านสื่อเป็นการทั่วไป หรือ จัดทำไว้ให้ผู้สนใจขอดูได้ โดยใช้ภาษาใดภาษาหนึ่ง ดังนี้ คือ อังกฤษ ฝรั่งเศส และสเปน
8. ข้อมูลข่าวประกวดราคาและระยะเวลา
- หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างต้องรีบประกาศข่าวการประกวดราคาโดยกำหนดระยะเวลาในการรับของนั้นจะต้องเหมาะสมกับขนาดของงาน
  - การกำหนดเวลา ในการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างให้กำหนดเป็นเวลาขั้นต่ำ เช่น ระยะเวลารับของประกวดราคาไม่น้อยกว่า 40 วัน นับแต่วันประกาศเชิญชวนสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างแบบประกวดราคาทั่วไป
9. การให้แต้มต่อ (offset)
- ห้ามมิให้ใช้วิธีการให้แต้มต่อ ยกเว้นสำหรับกรณีประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้น แต่ให้ใช้ได้เฉพาะขั้นตอนการตรวจสอบสมบัติของผู้ประกวดราคา ห้ามใช้เป็นเงื่อนไขในการคัดเลือกผู้ประกวดราคา

## 10. การคัดค้าน

- การร้องคัดค้าน กรณีหน่วยงานของรัฐจัดให้มีการประกวดราคาที่ผิดไปจากข้อตกลง ให้ดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้  
ขั้นตอนที่ 1: ร้องคัดค้านโดยตรงต่อหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างก่อน  
ขั้นตอนที่ 2: รัฐบาลประเทศภาคีสมาชิกจะต้องแต่งตั้งฝ่ายปกครองหรือศาลที่มีความเป็นอิสระจากหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้าง ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง  
ขั้นตอนที่ 3: ตัดสินคำคัดค้าน

## 11. การระงับข้อพิพาท

- ในกรณีมีข้อพิพาทระหว่างภาคี ให้นำเรื่องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก

## 12. การถอนหน่วยงานออกจากความคุ้มครองของข้อตกลง

- GPA กำหนดให้ถอนรายชื่อหน่วยงานออกจากรายการในเอกสารแนบท้ายความตกลง ในกรณีไม่สามารถควบคุมสั่งการได้อีกต่อไป โดยรัฐบาลที่มีความประสงค์จะถอนชื่อหน่วยงานจะต้องแจ้งรายชื่อหน่วยงานและรายการปรับปรุงชดเชยที่อาจมี

## การเตรียมการ

1. ศึกษาวิจัย ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนของภาครัฐบาลและรัฐวิสาหกิจว่าสอดคล้องกับ GATT และข้อตกลง GPA หรือไม่ โดยแยกศึกษาทั้งกฎหมายภายใน กฎหมายของสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป รวมถึงข้อตกลง GPA
2. ศึกษารูปแบบองค์กรสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างโดยเฉพาะ
3. ศึกษาผลประโยชน์และต้นทุนจาก GPA เช่น ทางด้านการค้า ทางด้านธรรมาภิบาล การศึกษาผลกระทบต่อผู้ประกอบการในประเทศ เป็นต้น
4. ศึกษาและมีข้อมูลที่ถูกต้องชัดเจนในเรื่องที่จะเจรจาอยู่ในมือพร้อม เป็นข้อมูลทั้งของไทย และของคู่เจรจา (อาทิ ข้อมูลจากสมาคมผู้ส่งออกด้านเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาในการเจรจากับสหรัฐฯ ข้อมูลจากสภาหอการค้า ข้อมูลจากสภาอุตสาหกรรม เป็นต้น)
5. ศึกษาข้อยกเว้นที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศกำลังพัฒนา และเจรจาให้ได้ประโยชน์ต่อประเทศไทยให้มากที่สุด เช่น เรื่องระบบการให้แต้มต่อ
6. เผยแพร่ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การจัดซื้อโดยรัฐ ให้ความรู้แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ เจ้าหน้าที่พัสดุภาครัฐ ฯลฯ จัดสัมมนาหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อโดยรัฐ

7. ทำความเข้าใจกับผู้ประกอบการในประเทศ เพื่อให้เข้าใจกฎระเบียบของ GPA จัดทำหนังสือคู่มือเพื่อช่วยให้ผู้ประกอบการภายในประเทศเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและสาระสำคัญของความตกลง GPA

8. เตรียมความพร้อมให้แก่ภาคเอกชนภายในประเทศ เช่น ให้การอบรมเกี่ยวกับการประมูลงานในต่างประเทศ (international bid) จัดสัมมนาและการประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อให้ข้อมูลการประมูลงานในต่างประเทศ หรือภาคอุตสาหกรรม เพื่อกำหนดข้อยกเว้นเรื่องสินค้าและหน่วยงาน มีหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการเก็บรวบรวมข้อมูลและให้ข้อมูลแก่ภาคเอกชน

9. จัดระเบียบและพัฒนาอุตสาหกรรมก่อสร้าง เช่น กำหนดให้บริษัทก่อสร้างทั้งของไทยและต่างชาติให้มีใบอนุญาต (license of construction) จึงจะสามารถเข้าประมูลได้ จัดระดับบริษัทก่อสร้างตามเกณฑ์ลักษณะงานที่สามารถประมูลได้ รวมทั้งการออก building code เป็นต้น

10. ดำเนินการตามกระบวนการด้านกฎหมาย ปรับปรุงหรือออกกฎหมาย แก้ระเบียบ ฯลฯ เสนอต่อผู้บริหาร และรัฐสภา

11. กำหนดหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รับผิดชอบหลักในการเจรจาที่มีความเหมาะสมและควรเป็นกลุ่มเดิมตลอดช่วงแห่งการเจรจา

12. สมัครเข้าร่วมเป็นภาคี GPA ในฐานะผู้สังเกตการณ์ โดยมีหนังสือจากผู้แทนไทยประจำ WTO