

รายงานการเข้าร่วมโครงการเอพีไอ
ชื่อและรหัสโครงการ23-IP-02-GE-WSP-A : Workshop on Innovation Public Procurement
ระยะเวลาจัด 18-20 กรกฎาคม 2566 ประเทศไทยจัด ไทย

จัดทำโดยนางสาวอรอุสา ศิริเทพ
พยาบาลวิชาชีพชำนาญการโรงพยาบาลจิตเวชสงขลาราชนครินทร์
วันที่ 18 กันยายน 2566

ส่วนที่ 1 เนื้อหา/องค์ความรู้จากการเข้าร่วมโครงการ

- 1.1 ที่มาหรือวัตถุประสงค์ของโครงการโดยย่อ
วัตถุประสงค์ เพื่อตอบสนองความต้องการทางสังคมที่ไม่ได้รับการตอบสนองจากตลาดก่อนหน้านี้ แนวคิดคือผู้จัดหาจำเป็นต้องดำเนินการวิจัยและพัฒนาเพื่อส่งมอบผลิตภัณฑ์
- 1.2 เนื้อหา/องค์ความรู้ที่ได้จากกิจกรรมต่างๆ พร้อมแสดงความคิดเห็นหรือยกตัวอย่างประเด็นที่สามารถนำมาปรับใช้ในองค์กรหรือประเทศไทย (สามารถจำแนกตามหัวข้อและระบุชื่อวิทยากรบรรยาย) ได้แก่

- การบรรยาย

นวัตกรรม มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่าน

Schumpeter: คือวิธีใหม่ในการผลิต, การเปิดตัวของตลาดใหม่, การใช้ตลาดใหม่ แหล่งจัดหาวัตถุดิบหรือวิธีการจัดระบบอุตสาหกรรมแบบใหม่

Dosi: การค้นคว้า การค้นพบ การทดลองการพัฒนา การเลียนแบบ และการนำผลิตภัณฑ์ใหม่มาใช้ กระบวนการผลิตใหม่ และการปรับปรุงครั้งใหม่

Rogers: ความคิด แนวปฏิบัติ หรือวัตถุที่รับรู้ว่าเป็นของใหม่โดยบุคคลหรือหน่วยงาน

นวัตกรรม คือ แนวคิดใหม่ หรือสิ่งประดิษฐ์ใหม่ ที่ต่อยอดและใช้ประโยชน์จากสิ่งที่มีอยู่แล้วให้ทันสมัยยิ่งขึ้น โดยอาศัยความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อนำไปสร้างสรรค์ในรูปแบบใหม่ให้เกิดประโยชน์มากยิ่งขึ้น ซึ่งนวัตกรรมที่ประสบความสำเร็จ สามารถช่วยสร้างมูลค่าในเชิงเศรษฐกิจได้ ความคิดริเริ่ม เป็นสิ่งสร้างใหม่ทางเศรษฐกิจ ประสบความสำเร็จในตลาดและเศรษฐกิจ นวัตกรรม สามารถแบ่งได้หลายแบบ ขึ้นอยู่กับขอบเขตและลักษณะของการแบ่ง แต่โดยรวมแล้ว สามารถแบ่งง่ายๆ ได้ 4 ประเภท ดังต่อไปนี้

1. นวัตกรรมผลิตภัณฑ์ (Product Innovation)

การปรับปรุงสิ่งประดิษฐ์ หรือผลิตภัณฑ์ที่มีอยู่แล้วให้พัฒนาก้าวหน้ายิ่งขึ้น โดยมีทั้งแบบที่จับต้องได้ และจับต้องไม่ได้ นอกจากช่วยสร้างความสะดวกสบายแล้ว ยังสามารถเพิ่มมูลค่าเชิงพาณิชย์ในตลาดได้ เช่น รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ, จอโทรทัศน์แบบ HDTV, หูฟังไร้สาย

2. นวัตกรรมกระบวนการ (Process Innovation)

การพัฒนาแนวทาง วิธีผลิตสินค้าและบริการให้มีรูปแบบใหม่ที่ทันสมัยมากขึ้น อาจจะเป็นการลดขั้นตอนกระบวนการผลิตให้รวดเร็วมากขึ้น เพื่อประหยัดต้นทุนและเวลา เช่น การย้ายฐานการผลิตสินค้าไปยังแหล่งใหม่

3. นวัตกรรมด้านการวางตำแหน่งของสินค้า (Position Innovation)

การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของนวัตกรรม สินค้าและบริการจากแบบเดิมๆ ที่คนส่วนใหญ่รู้จักหรือคุ้นเคยอยู่แล้ว ไปสู่การรับรู้ใหม่ที่ทันสมัยมากขึ้น เพื่อนำเสนอเทคโนโลยีและภาพลักษณ์ใหม่ๆ สู่ผู้บริโภค เช่น เครื่องสำอางที่ปรับปรุงแบรนด์โดยใช้เทคโนโลยีปรับปรุงสูตรใหม่ ทำให้ครองใจกลุ่มลูกค้าวัยรุ่นมากขึ้น

4. นวัตกรรมด้านกระบวนทัศน์ (Paradigm Innovation)

การสร้างนวัตกรรมที่สามารถเปลี่ยนแปลงความคิดเดิมๆ ได้ เพื่อนำไปสู่การสร้างกรอบความคิดใหม่ ๆ เช่น จากเดิมเชื่อว่าสมาร์ตโฟน 5G จะต้องมีราคาที่สูง แต่เทคโนโลยีก็ทำให้สมาร์ตโฟนเหล่านี้ราคาถูกลง และสามารถเข้าถึงคนหลายระดับได้มากขึ้น

การจัดซื้อจัดจ้างเพื่อนวัตกรรม (Public Procurement of Innovation: PPI)

เป็นกิจกรรมการซื้อดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐที่นำไปสู่นวัตกรรม กล่าวคือ การกระตุ้นนวัตกรรมอาจไม่ใช่เป้าหมายหลักของการจัดซื้อจัดจ้างเสมอไป แต่ขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอาจนำไปสู่นวัตกรรมได้ รวมถึงการจัดซื้อจัดจ้างอาจทำให้เกิดนวัตกรรมเชิงกระบวนการและการเพิ่มความสามารถของภาครัฐ

PPI → การวิจัยและพัฒนาภาคเอกชน → ซื้อได้เปรียบในการแข่งขัน → การเติบโต

PPI → บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ประหยัดทรัพยากรสาธารณะ

การเติบโตอย่างมั่นคง → เงินภาษีมากขึ้น → พลังซื้อสาธารณะที่เพิ่มมากขึ้น

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้นโยบายการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อนวัตกรรมได้รับความสนใจ คือ ความล้มเหลวของ มาตรการด้านอุปทานเพื่อกระตุ้นให้เกิดนวัตกรรม ทำให้มาตรการด้านอุปสงค์ถูกมองว่าเป็นทางเลือกที่สำคัญ และเป็นการก้าวข้ามความล้มเหลวของตลาด (market failure) ซึ่งทำให้ไม่มีการสร้างนวัตกรรมเท่าที่ควร กล่าวคือ การจัดซื้อจัดจ้างนวัตกรรมซึ่งก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนเป็นการส่งสัญญาณ ไปที่ตลาดว่า ความต้องการทางสังคมที่ยังไม่ได้รับการตอบสนองมีอะไรบ้าง และการที่ภาครัฐทำหน้าที่เป็นผู้ซื้อรายใหญ่ ทำให้ภาครัฐมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานของนวัตกรรมที่ต้องการได้ด้วย

กรณีศึกษาของต่างประเทศที่ดำเนินนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อนวัตกรรม

สหรัฐอเมริกา การจัดซื้อจัดจ้างนวัตกรรมในสหรัฐอเมริกาได้รับแรงผลักดันมาจากอุตสาหกรรมด้านความมั่นคง เป็นหลัก ตั้งแต่ยุคสงครามเย็นเป็นต้นมา สหรัฐอเมริกาได้คิดค้นระบบการสนับสนุนนวัตกรรมที่มีเอกลักษณ์คือ เป็นระบบที่สนับสนุนการรองรับความเสี่ยงสูงเพื่อผลตอบแทนทางนวัตกรรมที่สูง 3-7 ในอุตสาหกรรมความมั่นคง โดยโครงการวิจัยและจัดซื้อจัดจ้างของกระทรวงกลาโหมของสหรัฐอเมริกาช่วยสนับสนุนให้เกิดเทคโนโลยีใหม่ที่สามารถนำมาใช้นอกอุตสาหกรรมความมั่นคง เช่น เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ และอินเทอร์เน็ต นอกจากนี้ การจัดซื้อจัดจ้างเพื่อนวัตกรรมยังเกิดขึ้นในอุตสาหกรรมอื่น ๆ ด้วย โดยรัฐบาลได้ลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาในเทคโนโลยีที่ยังไม่เคยมีมาก่อน รวมทั้งการดัดแปลงเทคโนโลยีที่มีอยู่แล้ว เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในบริบทอื่น ๆ

นอกจากการจัดซื้อจัดจ้างโดยตรงแล้ว สหรัฐอเมริกามีการให้ทุนเพื่อสนับสนุนการวิจัยนวัตกรรม โดยมีเป้าหมายที่จะพัฒนาผู้ประกอบการให้ผลิตเทคโนโลยีที่รัฐบาลจะสามารถใช้และจัดซื้อจัดจ้างต่อไปได้ในอนาคต ตัวอย่างเช่น โปรแกรมการวิจัยนวัตกรรมของธุรกิจขนาดเล็ก (Small Business Innovation Research Program: SBIR) ซึ่งมอบทุนให้แก่บริษัทที่ทำการวิจัยนวัตกรรมที่มีความเสี่ยงสูง โดยสนับสนุน ตั้งแต่ต้นน้ำไปจนถึงการจำหน่ายในตลาด ทุกหน่วยงานภาครัฐของอเมริกาที่มีงบวิจัยและพัฒนา

สหราชอาณาจักร เป็นประเทศที่มีแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อนวัตกรรมและเป็นที่ยอมรับมาตรฐานส่งเสริม นวัตกรรมผ่านการจัดซื้อจัดจ้างหลากหลายรูปแบบ ตัวอย่างมาตรการสนับสนุนการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อนวัตกรรม เช่น

o Forward Commitment Procurement (FCP) แนวทางการจัดซื้อจัดจ้างที่ผูกพันล่วงหน้า ซึ่งเป็นแนวทางที่เน้น ระบุปัญหาที่ภาครัฐต้องการแก้ไขตั้งแต่เริ่มต้น จากนั้นมีปฏิสัมพันธ์กับผู้ผลิต เพื่อให้ผู้ผลิตทราบถึงความต้องการของภาครัฐ และพัฒนานวัตกรรมที่สามารถตอบสนองความต้องการของภาครัฐได้ การดำเนินงานตามแนวทางนี้ช่วยลดความเสี่ยงให้แก่ผู้ประกอบการที่ต้องลงทุนสร้างนวัตกรรม

o Small Business Research Initiative (SBRI) ซึ่งใช้การจัดซื้อจัดจ้างบริการวิจัยและพัฒนาเพื่อนวัตกรรมในรูปแบบ Pre-Commercial Procurement เพื่อสนับสนุนการวิจัยของธุรกิจขนาดเล็กที่จะนำไปสู่การใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ ซึ่งมีลักษณะที่เลียนแบบโปรแกรม Small Business Innovation Research (SBIR) ของสหรัฐอเมริกา

o โครงการ Public-Private Procurement Compacts ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ และองค์กรขนาดใหญ่เพื่อจัดซื้อจัดจ้างสินค้าร่วมกันเพื่อสร้างอุปสงค์ที่มากขึ้น และส่งสัญญาณ เกี่ยวกับความต้องการของตลาดได้ชัดเจนมากขึ้น

เกาหลีใต้ การจัดซื้อจัดจ้างในประเทศเกาหลีใต้คือ การรวมศูนย์การบริหารการจัดซื้อจัดจ้างไว้ ที่หน่วยงานบริการจัดซื้อจัดจ้าง (Public Procurement Service: PPS) ซึ่งทำให้การจัดซื้อจัดจ้างถูกดำเนินการโดยหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญ และทำให้การประสานงานในการดำเนินนโยบายจัดซื้อจัดจ้างเพื่อนวัตกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปรแกรมจัดซื้อจัดจ้างเพื่อนวัตกรรมหลัก ๆ ของเกาหลีใต้มุ่งเน้นที่การส่งเสริมการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อนวัตกรรมในกลุ่มธุรกิจ SME เช่น โปรแกรมผลิตภัณฑ์เทคโนโลยีใหม่ (New Technology Products Program) เป็นการมอบประกาศนียบัตรพิเศษสำหรับเทคโนโลยีของธุรกิจ SME และสนับสนุนหน่วยงาน ภาครัฐให้จัดซื้อจัดจ้างเทคโนโลยีที่ได้รับประกาศนียบัตรดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีมีการสร้างห้างสรรพสินค้า Exclusive Excellent Quality Product Shopping Mall เพื่อเป็นสถานที่จัดแสดงสินค้าที่หน่วยงานภาครัฐ สามารถเลือกซื้อได้ เพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการด้านการตลาด

จีน จีนได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการคิดค้นและสร้างนวัตกรรมภายในประเทศมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 จีนได้ออกแผนการพัฒนาศาสตร์และเทคโนโลยีในระยะกลางและระยะยาว เพื่อสร้างระบบสำหรับการส่งเสริมการจัดซื้อจัดจ้างนวัตกรรมในประเทศจีน หนึ่งในมาตรการที่ดำเนินการคือ การรับรองสินค้านวัตกรรมแห่งชาติ (Trial Measures for the Administration of Accreditation of National Indigenous Innovation Products) เป็นการระบุเกณฑ์สำหรับสินค้าที่จะได้รับการรับรองเป็นนวัตกรรม จีน คือ ผลิตภัณฑ์ที่สร้างนวัตกรรมและจดสิทธิบัตรในจีน หรือเป็นบริษัทจีนที่ได้รับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา

นอกจากนี้ จีนยังมีโปรแกรมสาธิตสำหรับเทคโนโลยีใหม่ (Demonstration Programs for Emerging Technologies) ซึ่งมีเป้าหมายคือ การแพร่กระจายนวัตกรรมให้มีการใช้จริงโดยภาคเอกชน และเป็นการสร้าง ตลาดนำ (Lead Market) สำหรับนวัตกรรม เพื่อเร่งการนำนวัตกรรมเข้าสู่ตลาด โดยรัฐบาลจีนจะทำการเลือก เมืองที่จะใช้เป็นสถานที่สาธิตการใช้งานนวัตกรรมและลงทุนเพื่อจัดซื้อจัดจ้างนวัตกรรมมาใช้ในเมืองนั้น พร้อมกับ สนับสนุนให้ภาคเอกชนซื้อนวัตกรรมด้วย เช่น โครงการ “สิบเมือง รถไฟฟ้าหลายพันคัน” และโครงการ “สิบเมือง ไฟ LED หลายหมื่นหลอด”

สิงคโปร์ รัฐบาลสิงคโปร์ได้ให้ความสำคัญกับการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อนวัตกรรมเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงที่ผ่านมา เพื่อเอื้อให้เกิดการสนับสนุนนวัตกรรมมากขึ้น ในสุนทรพจน์ดังกล่าวได้มีการกล่าวถึงแนวทางการปฏิรูป 4 แนวทาง ได้แก่

1. เทคนิคการประเมินทั้งราคาและคุณภาพ (Price-quality evaluation techniques) รัฐบาลสิงคโปร์ตระหนักให้ การตัดสินใจจัดซื้อจัดจ้างควรคำนึงถึงปัจจัยทั้งด้านราคาและคุณภาพ โดยประเมินผลลัพธ์ทางสังคม เศรษฐกิจ นวัตกรรม และสิ่งแวดล้อมด้วย

2. การจัดซื้อจัดจ้างที่เน้นผลลัพธ์ (Outcome-based procurement) รัฐบาลสิงคโปร์เปิดกว้างให้ผู้ผลิตเสนอ ทางออกใหม่ ๆ สำหรับปัญหาต่าง ๆ แทนการเน้นที่ ข้อกำหนด และใช้แนวทาง Crowdsourcing กับ Hackathon มากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น Sentosa จัดกิจกรรม Crowdsourcing เพื่อหาวิธีปรับปรุงประสบการณ์ของผู้เยี่ยมชมซึ่งทำให้เกิดบริการใหม่ ๆ ในแอปพลิเคชัน MySentosa เช่น Interactive Trail

3. การพัฒนาและทดสอบการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement sandbox) บางหน่วยงานภาครัฐมีการเปลี่ยนกฎเกณฑ์ การจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้สามารถได้พัฒนาและทดสอบแนวทางใหม่ ๆ ในการจัดซื้อจัดจ้าง ยกตัวอย่างเช่น การจัดทำ การพัฒนา และทดสอบ กฎระเบียบ (Regulatory Sandbox) ที่เอื้อให้กระทรวงการคลังสามารถเจรจากับผู้ประกอบการได้มากขึ้น จนทำให้การติดตั้งระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT) ใหม่ประหยัดเงินได้หลายสิบล้านเหรียญ

4. การอบรมเจ้าหน้าที่ (Officer training) รัฐบาลสิงคโปร์ยกระดับศักยภาพของเจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้าง โดยให้เข้าร่วมคอร์สอบรมต่าง ๆ เช่น หน่วยงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (Defense Science & Technology

Agency) ได้ร่วมมือกับมหาวิทยาลัยด้านสังคมศาสตร์ของสิงคโปร์ (Singapore University of Social Sciences) เพื่ออบรมการจัดซื้อจัดจ้างให้แก่เจ้าหน้าที่ 200 คน

สหภาพยุโรป คำสั่งสหภาพยุโรปที่ 2014/24/EU (Directive 2014/24/EU) ได้กำหนดกฎเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างขึ้นใหม่เพื่อเอื้อต่อการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อนวัตกรรมมากขึ้น โดยมีจุดเด่นหลัก 3 ประการคือ

1) การใช้หลักการข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากที่สุด (Most Economically Advantageous Tender: MEAT) ซึ่งเป็นการพิจารณาคุณค่าของสินค้าหรือบริการที่จะจัดซื้อจัดจ้างตลอดอายุการใช้งานเป็นเกณฑ์หลักในการตัดสินใจจัดซื้อจัดจ้าง แทนการเลือกสินค้าที่มีราคาต่ำที่สุดในทันที เพื่อให้ผู้จัดซื้อจัดจ้างสามารถคำนึงถึงปัจจัยที่รอบด้าน ซึ่งช่วยเอื้อให้มีการจัดซื้อจัดจ้างนวัตกรรมที่อาจมีราคาสูงกว่าสินค้าดั้งเดิม แต่จะมีผลกระทบที่เป็นบวกต่อสังคมได้

2) การจัดทำระบบ E-Certis ซึ่งเป็นศูนย์รวมเรื่องเอกสารเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศสมาชิก เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างได้ง่ายขึ้น

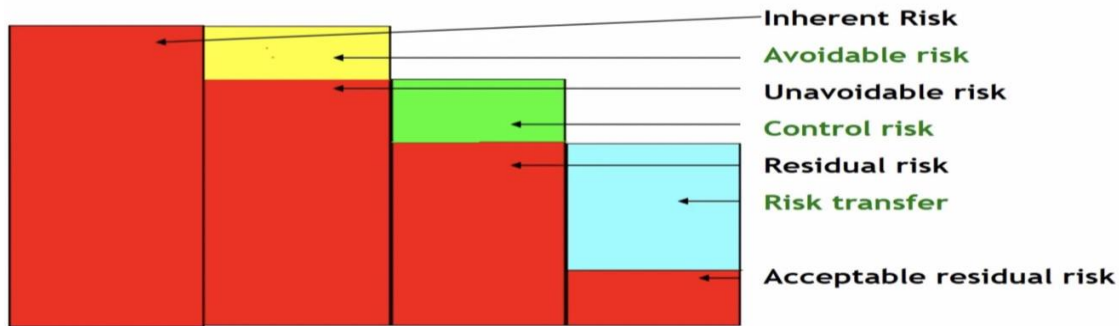
3) การจัดซื้อจัดจ้างผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยบังคับให้เผยแพร่การประกาศจัดซื้อจัดจ้างออนไลน์ทันทีหลังจากที่มีการประกาศจัดซื้อจัดจ้าง และให้มีการสื่อสารผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์

ความเสี่ยงในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ความเสี่ยงในการจัดซื้อหมายถึงภัยคุกคามที่อาจเกิดขึ้นหรือความไม่แน่นอนที่อาจส่งผลเสียต่อกระบวนการของจัดหาสินค้า งาน หรือบริการให้กับองค์กร การวางแผนบริหารความเสี่ยง การจัดซื้อจัดจ้างนวัตกรรมเป็นกิจกรรมที่มาพร้อมความเสี่ยง ซึ่งเป็นหนึ่งในอุปสรรคที่สำคัญต่อความสำเร็จของการจัดซื้อจัดจ้าง เพราะอาจทำให้เกิดความลังเลทั้งในส่วนของผู้ซื้อและผู้ขาย ดังนั้น European Commission (2007) จึงแนะนำว่า ภาครัฐควรออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อบริหารความเสี่ยงที่มาจากการจัดซื้อจัดจ้างนวัตกรรม เช่น การขอให้ผู้ผลิตวิเคราะห์ความเสี่ยงและมาตรการลดความเสี่ยง และการลดความเสี่ยงของผู้ประกอบการด้วยการให้คำมั่นสัญญาว่าจะมีการซื้อขายเกิดขึ้นอย่างแน่นอนในอนาคต (Forward Commitment) ซึ่งควรดำเนินการผ่านขั้นตอนต่าง ๆ คือ การคัดเลือกปัญหาสำคัญที่จำเป็นต้องแก้ด้วยนวัตกรรม การปฏิสัมพันธ์กับตลาดเพื่อสื่อสารความต้องการของภาครัฐ และประเมินว่าตลาดมีศักยภาพในการตอบสนองความต้องการหรือไม่ และการส่งสัญญาณว่านวัตกรรมจะมีตลาด โดยสรุป ในภาพรวม การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในรูปแบบ FCP สามารถช่วยลดความเสี่ยงของผู้ประกอบการได้ (van Meerveld et al., 2015)

การวางแผนบริหารความเสี่ยง การจัดซื้อจัดจ้างนวัตกรรมเป็นกิจกรรมที่มาพร้อมความเสี่ยง ซึ่งเป็นหนึ่งในอุปสรรคที่สำคัญต่อความสำเร็จของการจัดซื้อจัดจ้าง เพราะอาจทำให้เกิดความลังเลทั้งในส่วนของผู้ซื้อและผู้ขาย ดังนั้น European Commission (2007) จึงแนะนำว่า ภาครัฐควรออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อบริหารความเสี่ยงที่มาจากการจัดซื้อจัดจ้างนวัตกรรม เช่น การขอให้ผู้ผลิตวิเคราะห์ความเสี่ยงและมาตรการลดความเสี่ยง และการวางแผนว่าใครจะรับผิดชอบความเสี่ยงหากเกิดความผิดพลาด เช่น เมื่อรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ตัดสินใจซื้อระบบ Public Key Certificate ใหม่ ก็พบความเสี่ยงว่า ระบบนี้ใช้เทคโนโลยีใหม่ที่ไม่เคยมีการทดลองใช้มาก่อน รัฐบาลจึงให้มีการประเมินความเสี่ยง สร้างเกณฑ์ความเสถียรที่ต้องการและให้ผู้ผลิตทำการตรวจสอบระบบและส่งข้อมูลเรื่องความเสถียรของระบบมาอย่างสม่ำเสมอ

Level of Risk



ในการวางแผนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐควรมีการประเมินความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในทุกขั้นตอนของ การจัดซื้อจัดจ้าง ความน่าจะเป็นของความเสี่ยงที่วิเคราะห์ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น เพื่อให้สามารถดำเนินการลดความน่าจะเป็นของความเสี่ยง และวางแผนเพื่อบริหารและบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น โดยความเสี่ยงที่พบเห็นได้บ่อยที่สุดในการจัดซื้อจัดจ้างมีทั้งหมด 5 ประการ (Edler et al., 2015) ดังต่อไปนี้

1. ความเสี่ยงทางเทคโนโลยี เป็นความเสี่ยงที่เกิดจากความเปราะบางของสินค้า ซึ่งทำให้สินค้าอาจ ยังใช้งานไม่ได้ ไม่จริง หรืออาจใช้งานไม่ได้มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้ไม่บรรลุเป้าหมายเชิงผลลัพธ์ความเสี่ยงนี้ จะบรรเทาได้หากผู้ซื้อมีความรู้เชิงเทคนิคเรื่องนวัตกรรมมากพอที่จะประเมินความเสี่ยงได้ และมีเงินทุน สามารถช่วยสนับสนุนการวิจัยเพื่อลดความเสี่ยง หรือผลักภาระความเสี่ยงบางส่วนไปที่ผู้ขาย

2. ความเสี่ยงด้านองค์กรและสังคม เป็นความเสี่ยงจากความล้มเหลวในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่อาจเกิดขึ้น เพราะความบกพร่องของหน่วยงานที่ทำการจัดซื้อจัดจ้าง หรือผู้ซื้อไม่ยอมรับนวัตกรรมที่ได้จัดซื้อจัดจ้างมา ความเสี่ยงนี้จะลดลง หากองค์กรจัดซื้อจัดจ้างมีผู้เชี่ยวชาญเป็นที่ปรึกษาเพื่อให้ความแนะนำ เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง และมีการพัฒนาความสามารถขององค์กร

3. ความเสี่ยงด้านตลาด เป็นความเสี่ยงที่เกิดจากแรงอุปสงค์ที่ไม่มากพอ นวัตกรรมที่ผลิตไม่ได้ ถูกแพร่กระจายไปในตลาด ทำให้ไม่คุ้มกับการลงทุนโดยภาครัฐเพื่อสนับสนุนนวัตกรรม ภาครัฐควรใส่ใจในการแพร่กระจายนวัตกรรมตั้งแต่ต้นเพื่อ บรรเทาความเสี่ยงนี้ เช่น การจัดงานสาธิตวิธีการใช้สินค้า และการให้ผู้ใช้ มีส่วนรวมในกิจกรรมต่าง ๆ

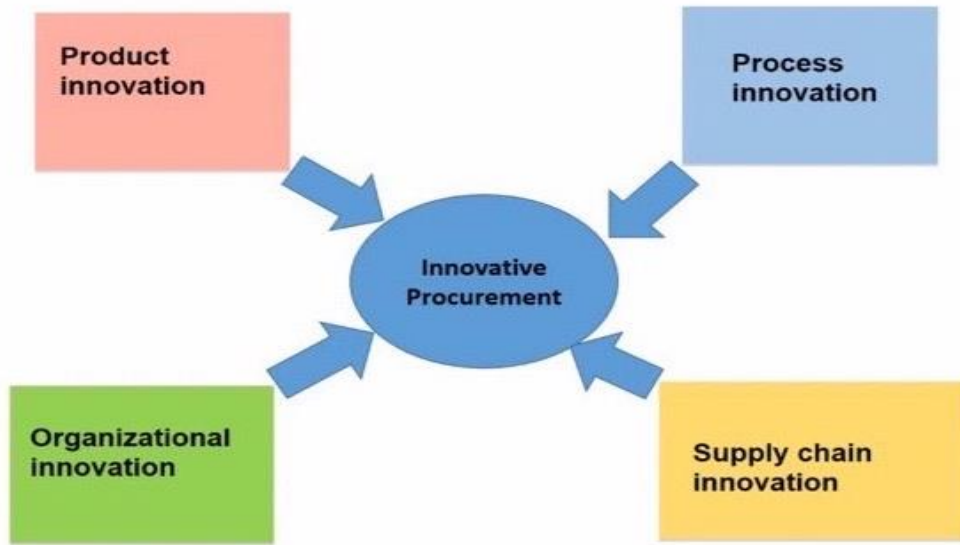
4. ความเสี่ยงทางการเงิน เกิดจากปัญหาเงินทุนที่อาจไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าที่คาดการณ์ไว้หาก หน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างสามารถเจรจากับสถาบันการเงินเพื่อหาเงินทุนสำรอง ในกรณีที่จำเป็นต้องออกค่าใช้จ่ายเพิ่มจะชวยลดความเสี่ยงนี้ได้

5. ความเสี่ยงด้านเสถียรภาพทางการเมืองหรือเศรษฐกิจ เป็นความเสี่ยงจากเหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมือง หรือความถดถอยทางเศรษฐกิจ ที่อาจทำให้การจัดซื้อจัดจ้างต้องหยุดชะงักไป หรือทำให้ต้องเปลี่ยนมาตรฐานที่กำหนด การบรรเทาผลกระทบจากความเสี่ยงนี้ทำได้ก็ต่อเมื่อมีการประกันความคุ้มครอง ซึ่งภาระของการประกันควรเกิดขึ้นร่วมกันทั้งผู้ซื้อและผู้ขาย

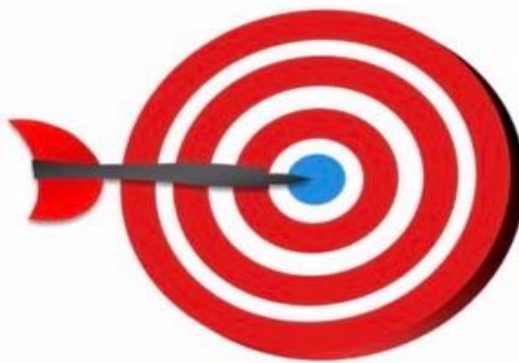
Group Discussion เกี่ยวกับ Risk area และกลยุทธ์ในการจัดการความเสี่ยงในแต่ละประเด็นดังนี้

S/N Risk area	Risk minimizing Strategy
01 Fake documents	Stage/Process – verification are required under respective procurement law rules and regulations.
02 Sub contract without approvals of the Procuring entity	Existing clause in the bidding documents whether subcontracting is allowed or not – there is a penalty for violation of such provision.
03 Exchange rate fluctuation	Foreign currency conversion is determined at date of opening and submission deadline. Procuring Entity and supplier should agree on a specific date when to convert bid offer in foreign currency
04 Inappropriate consultant's advice	Include in the bidding/procurement documents the exchange rate to be used. Outputs and deliverables of consultants are subject to vetting before acceptance.
05 Breach of contract	Training course. Inherent in procurement policies how to deal with supplier's breach of contract.
06 Breakdown in the IT infrastructure	Business continuity plan for IT infrastructure.
07 Conflict of interest	Self-declaration on conflict of interest. Conflict of interest provision included in the bidding/procurement documents.
08 Poor cash flow management of the Contractor	Provision for line of credit.
09 Insolvency	
10 Intellectual property right	
11 Poor performance	May be indicated as grounds for disqualification
12 Poorly drafted bidding documents	Issuance of Supplement/Bid Bulletin
13 Inadequate supplier capacity and capability	Imposition of minimum eligibility and technical requirements
14 Occupational Health and safety requirements	
15 Act of God	

Four types of innovation in public procurement



Key success factors



National Level

- Political support
- Innovative procurement policies
- Procurement methods
- Bidding Documents

Organization Level

- Top Mgt. Support
- Training and Development

Market level

- Innovative products
- Industry capacity
- Institutional support

ปัจจัยความสำเร็จและข้อควรระวังในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อนวัตกรรม

จากกรณีศึกษานโยบายการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อนวัตกรรมของสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เกาหลีใต้ และจีน พบว่า ปัจจัยความสำเร็จในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อนวัตกรรม (Public Procurement for Innovation หรือ PPI) ประกอบด้วย 4 ประการ ได้แก่ (1) การดำเนินยุทธศาสตร์อย่างชัดเจน (2) การชี้ให้เห็นถึงแรงอุปสงค์จากภาครัฐ (Signaling) (3) การสร้างการยอมรับในนวัตกรรมของประเทศ และ (4) การสนับสนุนก่อนการซื้อขาย (Pre-commercial support) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. การดำเนินยุทธศาสตร์อย่างชัดเจน ทุกประเทศข้างต้นดำเนินนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อนวัตกรรมอย่างมียุทธศาสตร์และต่อเนื่อง ทั้งในรูปแบบของนโยบายที่สนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยี และอุตสาหกรรม (PPI as technology and industry development policy) ซึ่งเป็นการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อนวัตกรรมโดยมีความต้องการทางสังคมที่ต้องการแก้ไข เป็นเป้าหมายหลัก นโยบายที่สนับสนุนการวิจัยและพัฒนา (PPI as R&D policy) ซึ่งสนับสนุนผู้ประกอบการตั้งแต่ก่อนการซื้อขาย (pre-commercial support) และนโยบายจัดซื้อจัดจ้างนวัตกรรมทั่วไป (generic PPI policy) และที่สำคัญคือ ไม่มีประเทศใดที่ดำเนินนโยบายอย่างไร้นโยบาย ซึ่งเป็นการจัดซื้อจัดจ้างนวัตกรรมอย่างไร้จุดหมายและไม่มียุทธศาสตร์ หรือการจัดซื้อจัดจ้างแบบปกติที่ทำให้เกิดการกระตุ้นนวัตกรรมอย่างมิได้คาดหมาย

2. ชี้ให้เห็นถึงแรงอุปสงค์จากภาครัฐ (Signaling) การปฏิสัมพันธ์กับตลาดมีความสำคัญมากต่อการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อนวัตกรรม โดยภาครัฐสามารถส่งสัญญาณเกี่ยวกับความต้องการของภาครัฐให้ภาคเอกชนทราบ เพื่อให้ภาคเอกชนสร้างนวัตกรรมที่สามารถตอบสนองความต้องการของภาครัฐได้ ยกตัวอย่างเช่น ประเทศจีนสร้างบัญชีความต้องการของภาครัฐ (signaling catalogue) เพื่อส่งสัญญาณให้ผู้ผลิตทราบถึงความต้องการของรัฐในอนาคต ซึ่งวิธีการนี้ช่วยส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีในประเทศจีนได้ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี และสหราชอาณาจักรใช้แนวทางการจัดซื้อจัดจ้างที่ผูกพันล่วงหน้า (Forward Commitment Procurement: FCP) เพื่อให้ผู้ผลิตมั่นใจ เกี่ยวกับความต้องการของภาครัฐที่ต้องการให้ตอบสนอง ซึ่งช่วยลดความเสี่ยงให้กับผู้ผลิตที่จำเป็นต้องลงทุนในการคิดค้นและสร้างนวัตกรรม การมีปฏิสัมพันธ์กับตลาดยังช่วยให้ภาครัฐสามารถเข้าใจศักยภาพของผู้ผลิตในการตอบสนองความต้องการของภาครัฐ และรับรู้ถึงนวัตกรรมต่าง ๆ ที่มีอยู่ในตลาดด้วย

3. การสร้างการยอมรับในนวัตกรรมของประเทศ ช่วยให้หน่วยงานภาครัฐมีความต้องการจัดซื้อ จัดจ้างนวัตกรรม และสนับสนุนให้นวัตกรรมมีตลาดอื่น ๆ รองรับ นอกเหนือจากตลาดภาครัฐอีกด้วย ตัวอย่างเช่น จีนดำเนินโปรแกรมสาธิตการใช้นวัตกรรม โดยภาครัฐทำหน้าที่เป็นตลาดนำ (lead market) สำหรับการใช้นวัตกรรม และช่วยกระตุ้นให้มีการนำนวัตกรรมไปใช้ในตลาดอื่น ๆ ต่อไป และเกาหลีใต้มีนโยบายส่งเสริมด้านการตลาดให้กับนวัตกรรมในบัญชีสินค้าที่สนับสนุนอย่างชัดเจน เช่น การใช้ Exclusive Excellent Quality Product Shopping Mall เป็นวิธีทำการตลาดให้กับสินค้าในตลาดภาครัฐ และการสร้างบัญชีสินค้าเป็นภาษาอังกฤษเพื่อเปิดช่องทางการค้าขายในต่างประเทศด้วย

4. การสนับสนุนก่อนการซื้อขาย (Pre-commercial support) การสนับสนุนผู้ประกอบการก่อนการซื้อขาย เป็นนโยบายสนับสนุนด้านอุปทาน (supply-side policy) ซึ่งควรดำเนินการควบคู่ไปกับนโยบายสนับสนุนด้านอุปสงค์ โดยผ่านการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อนวัตกรรม กล่าวคือ รัฐบาลสามารถสนับสนุนเงินทุนสำหรับการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมโดยตรง เพื่อให้ผู้ประกอบการวิจัยและพัฒนาสินค้านวัตกรรมที่สามารถแข่งขันได้ และนำมาให้ภาครัฐทำการจัดซื้อจัดจ้างต่อไปได้ในอนาคต ยกตัวอย่างเช่น โปรแกรม Small Business Innovation Research Program (SBIR) ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนว่า ต่อมาสหราชอาณาจักรนำไปปรับใช้ในการดำเนินนโยบาย Small Business Research Initiative (SBRI) และเกาหลีใต้นำไปปรับใช้ดำเนินนโยบาย Korea Small Business Innovation Research Program (KOSBIR)

ความท้าทาย

1. การอนุรักษ์นิยมและความวิตกกังวลในหมู่ผู้ซื้อสาธารณะ

- ผู้ซื้อสาธารณะรู้สึกสบายใจกับวิธีการจัดซื้อแบบดั้งเดิมที่กระตือรือร้นที่จะซื้อไปร่นนวัตกรรม เช่น ฉันทจะได้รับการตรวจสอบสำหรับการซื้อผลิตภัณฑ์นวัตกรรมราคาแพงที่มีความเสี่ยงสูงกว่าหรือไม่

- ต้องใช้เวลาในการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบและนโยบายเพื่อเข้าถึงเจ้าหน้าที่ที่ทำสัญญาในทุกระดับของภาครัฐ

2. ความยากลำบากในการพัฒนานวัตกรรมที่มุ่งเน้นความต้องการ หน่วยภาครัฐมีแรงงานขนาดเล็กมากที่มีความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาเทคโนโลยีหรือทักษะในการระบุความต้องการนวัตกรรม ทำให้เกิดความยากลำบากในการพัฒนานวัตกรรม

- มีหน่วยงานภาครัฐไม่มากนักที่เข้าร่วมในการพัฒนา เว้นแต่จะเข้าถึงได้

-ควรมีสิ่งจูงใจ : เช่น การให้รางวัลแก่สถาบันที่นำร่อง

3.ความซับซ้อนในกระบวนการออกแบบ

-ดำเนินการโดยกระทรวงต่าง ๆ ที่มีตารางเวลา, สิทธิ, ขั้นตอน, เกณฑ์ที่แตกต่างกัน

-ความจำเป็นในการปรับปรุงการประสานงานโปรแกรมและการปรับปรุงกระบวนการออกแบบ

4.วิธีการที่ไม่เพียงพอที่จะเพิ่มการซื้อของภาครัฐ เพิ่มประสิทธิภาพในการเชื่อมโยงผลิตภัณฑ์นวัตกรรมกับการซื้อสาธารณะ ยกเว้นโปรแกรมขึ้นและการซื้อนำร่อง

-จึงเริ่มนำร่องข้อตกลงกรอบการทำงานสำหรับผลิตภัณฑ์นวัตกรรมในปี 2023 และนำร่องการคัดสรรผลิตภัณฑ์นวัตกรรมในโปรแกรมช่วยเหลือการพัฒนาอย่างเป็นทางการ

ส่วนที่ 2 ประโยชน์ที่ได้รับและการขยายผลจากการเข้าร่วมโครงการ

■ ประโยชน์ต่อตนเอง

- 1.มีความเข้าใจเกี่ยวกับนวัตกรรมมากขึ้น นวัตกรรม คือ ความคิดสร้างสรรค์ + สิ่งใหม่ + มีคุณค่า
- 2.เข้าใจ Mindset และก้าวข้ามข้อจำกัด (Fixed Mindset) ด้วยวิธีและกระบวนการสัมมนาเพื่อการพัฒนาเชิงรุกขององค์กรได้
- 3.เข้าใจการทำงานเป็นทีม (Cross Functional Team) กับการอยู่รอด อยู่ร่วม อยู่อย่างมีความหมาย เพื่อพัฒนานวัตกรรมให้องค์กรอย่างต่อเนื่องได้
- 4.นำเทคนิค/วิธีการในการสัมมนาไปประยุกต์ใช้กับการทำงานเพื่อการแก้ปัญหาและสร้างสรรค์การทำงานใหม่ๆได้อย่างมีประสิทธิภาพ
5. สามารถพัฒนา Mini-Innovation Project ออกมาเป็นต้นแบบแนวคิดเพื่อนำไปต่อยอดต่อไปได้

■ ประโยชน์ต่อหน่วยงานต้นสังกัด

1. การสร้างบรรยากาศความคิดสร้างสรรค์ สร้างพื้นที่ปลอดภัย ให้กล้าคิด กล้าพูด กล้าเสนอความคิดเห็นที่แปลกใหม่
- 2.การทำงานเป็นทีม

■ ประโยชน์ต่อสายงานหรือวงการวิชาชีพในหัวข้อนั้นๆ

- 1.ทดลองทำโปรเจกเล็กๆในองค์กรร่วมกัน เพื่อกระตุ้นให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ เช่น การพัฒนาแก้ข้อจำกัดพฤติกรรม พัฒนาอุปกรณ์สำหรับจำกัดพฤติกรรมผู้ป่วย

■ กิจกรรมการขยายผลที่ได้ดำเนินการภายในระยะเวลา 60 วันนับจากวันสุดท้ายของโครงการ (กิจกรรม เช่น การฝึกอบรมภายในหน่วยงาน การบรรยายให้กับทีมงาน บทความที่ลงจดหมายข่าวในหน่วยงาน เป็นต้น โดยสรุปรายละเอียดกิจกรรม พร้อมภาพประกอบ และใบลงชื่อผู้ร่วมกิจกรรม) (อยู่ในระหว่างการศึกษาค้นคว้าข้อมูล)

■ กิจกรรมการขยายผลที่จะดำเนินการภายใน 6 เดือนหลังเข้าร่วมโครงการ

- (กิจกรรมขยายผล เช่น แผนงานกิจกรรมที่จะดำเนินการเป็นต้น โดยส่งเอกสารสรุปรายละเอียดกิจกรรม พร้อมภาพประกอบ เมื่อเสร็จสิ้นกิจกรรมให้ส่วนความร่วมมือระหว่างประเทศ)