

รายงานการตรวจสอบ
การบริหารจัดการงานไฟฟ้าถนนของเทศบาลนครเชียงใหม่
ปีงบประมาณ 2554 – 2555

ความเป็นมา

เทศบาลนครเชียงใหม่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นเขตพื้นที่รับผิดชอบ 40.216 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 14 ตำบล ในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ คือ ตำบลหายยา ตำบลช้างม่อย ตำบลศรีภูมิ ตำบลวัดเกต ตำบลช้างคลาน ตำบลพระสิงห์ ตำบลสุเทพบางส่วน ตำบลป่าแดดบางส่วน ตำบลฟ้าฮ่ามบางส่วน ตำบลหนองป่าครั่งบางส่วน ตำบลท่าศาลาบางส่วน ตำบลป่าตัน ตำบลหนองหอยบางส่วน และตำบลช้างเผือกบางส่วน จำนวนประชากรในปี พ.ศ. 2553 ประมาณ 141,361 คน (ข้อมูลตามแผนพัฒนาเทศบาลนครเชียงใหม่สามปี พ.ศ.2555-2557)

หน้าที่ความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาทาง สะพาน งานสถานที่ และไฟฟ้าสาธารณะ การดูแลสภาพเรียบร้อยของสาธารณูปโภคด้านการซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน การจัดให้มี/ดูแล บำรุงรักษาไฟฟ้าสาธารณะ ไฟจราจร เป็นการจัดบริการสาธารณะอีกประเภทหนึ่งของเทศบาลนครเชียงใหม่ เพื่อป้องกันความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้แก่ประชาชน และนักท่องเที่ยวในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนงาน “งานไฟฟ้าถนน” ซึ่งเป็นส่วนงานหนึ่งของสำนักการช่าง ประกอบด้วย ฝ่ายสาธารณูปโภค และฝ่ายวิศวกรรมจราจร โดยใช้งบประมาณเพื่อดำเนินการในปีงบประมาณ 2554 และ 2555 เป็นจำนวนเงิน 50,929,500 บาท และ 48,303,400 บาท ตามลำดับ ทั้งนี้ โครงสร้างพื้นฐานในเขตพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาล มีรายละเอียด ดังนี้

1. ถนนภายในเขตเทศบาล มี 4 ลักษณะ ประกอบด้วย
 - ถนนลาดยาง จำนวน 526 สาย ความยาวรวม 197.837 กิโลเมตร
 - ถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก จำนวน 173 สาย ความยาวรวม 57.992 กิโลเมตร
 - บล็อกคอนกรีต จำนวน 9 สาย ความยาวรวม 2.348 กิโลเมตร
 - ถนนสภาพดินเดิม จำนวน 4 สาย ความยาวรวม 0.363 กิโลเมตร
2. สะพานและสะพานลอยคนข้าม
 - 2.1 สะพานข้ามแม่น้ำปิง จำนวน 6 แห่ง
 - 2.2 สะพานข้ามคลองแม่ข่า จำนวน 9 แห่ง
 - 2.3 สะพานลอยคนข้าม จำนวน 9 แห่ง
3. ระบบสัญญาณไฟจราจรทางแยก 41 แห่ง และสัญญาณไฟจราจรทางข้าม 47 แห่ง
4. ไฟฟ้าสาธารณะในเขตรับผิดชอบ

การดำเนินการกิจบริการสาธารณะด้านการบำรุงรักษาไฟฟ้าสาธารณะ และระบบสัญญาณไฟจราจรของเทศบาลดำเนินการโดยให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมดำเนินการ ซึ่งการบำรุงรักษาไฟฟ้าสาธารณะเป็นไปตามโครงการศึกษาเพื่อหารูปแบบการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนในกิจการสาธารณะ ที่สำนักงาน

พัฒนาเมือง กรมการปกครอง ได้กำหนดขึ้นโดยได้รับความช่วยเหลือจากสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษา Coopers & Lybrand Associates ทำการศึกษาร่วมกับกรมการปกครอง ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2534 โดยที่การให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมดำเนินการมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานให้เพิ่มมากขึ้น ลดภาระในการลงทุนและค่าใช้จ่ายในการให้บริการของเทศบาล ทั้งนี้ การให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมดำเนินการสามารถดำเนินการได้ 3 รูปแบบ คือ

- การให้สัมปทาน
- การจ้างเหมา
- การสร้าง ดำเนินการ และโอนสิทธิ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยสำนักตรวจสอบพิเศษภาค 8 (จังหวัดเชียงใหม่) ได้ตรวจสอบ “การบริหารจัดการงานไฟฟ้าถนนของเทศบาลนครเชียงใหม่” ที่ดำเนินการในปีงบประมาณ 2554 และ 2555 เพื่อทราบว่าวิธีการดำเนินการมีความเหมาะสม และสามารถส่งผลให้เทศบาลดำเนินการกิจให้เกิดความมีประสิทธิภาพ ความประหยัด และคุ้มค่าในการดำเนินการ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเกิดประโยชน์สูงสุดในการจัดบริการสาธารณะให้ประชาชน

จากการตรวจสอบระหว่างวันที่ 14 พฤษภาคม 2556 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2556 โดยรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ และสอบถามเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของฝ่ายวิศวกรรมจราจร และฝ่ายสาธารณสุขปโภคด้านการบำรุงรักษาไฟฟ้าสาธารณะ การดูแลรักษาระบบสัญญาณไฟจราจร และการจัดการซ่อมแซมถนน ผลการตรวจสอบสรุปได้ ดังนี้

ข้อตรวจพบที่ 1 การบำรุงรักษาไฟฟ้าสาธารณะ

ไฟฟ้าสาธารณะเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน ตามแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2552-2554 และ พ.ศ.2555-2557) กำหนดรายละเอียดโครงการดังนี้

- ติดตั้งไฟฟ้าและขยายเขตไฟฟ้าสาธารณะภายในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ วัตถุประสงค์เพื่อให้มีไฟฟ้าสาธารณะเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน และเกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

- จ้างเหมาเอกชนซ่อมบำรุงไฟฟ้าสาธารณะตามถนนสายต่าง ๆ ภายในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ วัตถุประสงค์เพื่อบำรุงไฟฟ้าสาธารณะตามถนนสายต่าง ๆ ภายในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

ผลลัพธ์ของ 2 โครงการ ทำให้มีไฟฟ้าส่องสว่างอย่างทั่วถึง และเกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน การดำเนินการมีการติดตั้งไฟฟ้า และการซ่อมบำรุงไฟฟ้าสาธารณะตามถนนสายต่าง ๆ สำหรับการจัดการซ่อมและบำรุงรักษาไฟฟ้าสาธารณะ เทศบาลได้พิจารณาให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการในรูปแบบของการจ้างเหมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานให้มากขึ้น อีกทั้งเป็นการลดภาระในการลงทุนและค่าใช้จ่ายในการให้บริการของเทศบาลดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

1.1 วิธีการจัดจ้าง

ปีงบประมาณ 2554 และ 2555 เทศบาลดำเนินการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ และวิธีประกวดราคาจ้างเหมาเอกชนให้ดำเนินการ สรุปผลการจัดจ้างตามทำสัญญาตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ข้อมูลการจ้างเหมาซ่อมบำรุงไฟฟ้าสาธารณะ ปีงบประมาณ 2554 และ 2555

ปีงบประมาณ	สัญญาเลขที่	ระยะเวลาดำเนินการ		วงเงินตามสัญญา (บาท)		ผู้รับจ้าง
		ระหว่างวันที่	จำนวนเดือน	รวม	เฉลี่ยต่อเดือน	
2554	1.จ. 21/54	1 พ.ย. 53-31 ธ.ค. 53	2	1,139,000	569,500	} หจก.เชียงใหม่ อนันต์การไฟฟ้า
	ลว.1 พ.ย.53				(วิธีพิเศษ)	
	2.จ. 25/54	1 ม.ค. 54-30 ก.ย. 54	9	5,125,500	569,500	
	ลว.20 ธ.ค.53				(วิธีประกวดราคา)	
	รวม 2 สัญญา		11	6,264,500	569,500	
2555	จ. 14/55	3 ต.ค. 54-30 ก.ย. 54	12	6,834,000	569,500	} หจก.เชียงใหม่ อนันต์การไฟฟ้า
	ลว.3 ต.ค.54				(วิธีพิเศษ)	

การดำเนินการจ้างเหมาซ่อมและบำรุงรักษาไฟฟ้าสาธารณะ สำหรับปีงบประมาณ 2554 เทศบาลได้จัดจ้างรวม 2 ครั้ง โดยได้ผู้รับจ้างรายเดียวกัน ครั้งที่ 1 ตามสัญญาเลขที่ จ.21/54 กำหนดระยะเวลาดำเนินการเป็นเวลา 2 เดือน ระหว่างวันที่ 1 พฤศจิกายน 2553 – 31 ธันวาคม 2553 วงเงินตามสัญญา 1,139,000 บาท (เฉลี่ยเดือนละ 569,500 บาท) ครั้งที่ 2 ตามสัญญาเลขที่ จ.25/54 กำหนดระยะเวลาดำเนินการเป็นเวลา 9 เดือน ระหว่างวันที่ 1 มกราคม 2554 – 30 กันยายน 2554 วงเงินตามสัญญา 5,125,500 บาท (เฉลี่ยเดือนละ 569,500 บาท) รวมระยะเวลา ทั้ง 2 ช่วง เป็นเวลา 11 เดือน วงเงินตามสัญญาทั้ง 2 สัญญา รวมเป็นเงิน 6,264,500 บาท สำหรับปีงบประมาณ 2555 เทศบาลจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ ได้ผู้รับจ้างรายเดียวกับปีงบประมาณ 2554 ตามสัญญาเลขที่ จ.14/55 กำหนดระยะเวลาดำเนินการ 12 เดือน ระหว่างวันที่ 3 ตุลาคม 2554 – 30 กันยายน 2555 วงเงินตามสัญญา 6,834,000 บาท (เฉลี่ยเดือนละ 569,500 บาท)

การจ้างเหมาในแต่ละช่วงทั้งในปีงบประมาณ 2554 และ 2555 จะกำหนดระยะเวลาไว้ไม่เท่ากัน แต่วงเงินตามสัญญาจ้างทุกสัญญา เฉลี่ยเดือนละ 569,500 บาท เท่ากัน สัญญาเลขที่ จ.14/55 ปีงบประมาณ 2555 กำหนดระยะเวลาดำเนินการไม่ครบปีงบประมาณ โดยไม่รวมวันที่ 1 – 2 ตุลาคม 2554 ไว้ด้วย

ทั้งนี้ เนื่องจากเทศบาลได้กำหนดราคาจัดหาจากการประมาณราคากลางรวมต่อปีแล้วนำมาคำนวณหารเฉลี่ยเป็นราคากลางต่อเดือน และได้ใช้เป็นข้อตกลงในการจ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญาเฉลี่ยเป็นรายเดือนด้วย

1.2 การประมาณการราคากลาง

เทศบาลได้ประมาณราคากลางโดยอ้างอิงการคำนวณจาก “คู่มือการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะของเทศบาล” เล่ม 1 ซึ่งจัดทำขึ้นร่วมกันระหว่างสำนักงานพัฒนาเมือง กรมการปกครอง และบริษัทที่ปรึกษา การกำหนดรายละเอียดรายจ่ายตามประมาณการราคากลางที่เทศบาลจัดทำไว้ สรุปข้อมูลตามตารางที่ 2 ดังนี้

ตารางที่ 2 รายละเอียดการประมาณราคากลาง

รายการตามประมาณการ	จำนวนเงินรวม (บาท)	หมายเหตุ
1. ชุดวัสดุไฟฟ้า		
1.1 ชุดไฟฟ้าสาธารณะ 1 ประกอบด้วยอุปกรณ์ชนิดหลอดไฟต่างๆ	3,912,809	(ภาคผนวกที่ 1)
1.2 ชุดไฟฟ้าสาธารณะ 2 ประกอบด้วยชนิดอุปกรณ์ ballast / capacitor	1,272,319	(ภาคผนวกที่ 2)
1.3 ชุดไฟฟ้าสาธารณะ 3 ประกอบด้วยอุปกรณ์ขั้วหลอดไฟ ชนิดต่างๆ	52,160	(ภาคผนวกที่ 3)
1.4 ชุดไฟฟ้าสาธารณะ 4 ประกอบด้วยอุปกรณ์โคมหลอดไฟชนิดต่างๆ	<u>745,622</u>	(ภาคผนวกที่ 4)
1.5 รวมราคาชุดอุปกรณ์ไฟฟ้าทั้งหมด เป็นเงิน	5,982,910	(รายการที่ 1.1-1.4)
1.6 ราคาวัสดุไฟฟ้าทั้งหมด 3 ปี คิดเป็น ปีละ	1,994,303	(รายการ 1.5 ทาร 3)
2. ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง		(ภาคผนวกที่ 5)
2.1 อัตราการใช้น้ำมัน = 12 ลิตร/ชั่วโมง		
2.2 จำนวนชั่วโมงการทำงาน = 2,000 ชั่วโมง		
2.3 ราคาน้ำมันดีเซล = 25 บาท/ลิตร		
2.4 ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง = $25 \times 2000 \times 12 = 600,000$ บาท / คัน		
2.5 จำนวน 2 คัน = $600,000 \times 2 = 1,200,000$ บาท	1,200,000	
รวมค่าวัสดุทั้งสิ้น	3,194,303	รายการที่ 1.6 -2.5
3. ค่าใช้สอย		
ค่าเช่าสำนักงานและลานจอดรถ จำนวน 12 เดือน (เดือนละ 15,000 บาท)	180,000	(ภาคผนวกที่ 5)
4. เงินเดือน และค่าจ้าง (รวม 23 คน)	1,792,440	(ภาคผนวกที่ 6)
ประกอบด้วยตำแหน่งหัวหน้าช่างไฟฟ้า จำนวน 4 คน ช่างไฟฟ้า จำนวน 14 คน ผู้จัดการ จำนวน 1 คน ผู้ตรวจสอบ จำนวน 3 คน เสมียน จำนวน 1 คน		
5. รวมค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทั้งสิ้น เป็นเงิน	5,166,743	(รายการที่ 2 – 4)
6. ค่าใช้จ่ายในการลงทุน (ค่าครอบครองรถยนต์)	619,666	(ภาคผนวกที่ 6)
7. ค่าภาษี และกำไร	1,054,776	(ภาคผนวกที่ 6)
8. รวมราคากลาง เป็นเงิน	6,841,185	(รายการที่ 5 – 7)
รวมราคากลางค่าจ้างเหมาทั้งสิ้น (พิเศษ)	<u>6,841,000</u>	
รวมราคากลางต่อเดือน (พิเศษ)	<u>570,000</u>	

จากการวิเคราะห์ข้อมูลจากการประมาณการราคากลางสำหรับภารกิจการบำรุงรักษาไฟฟ้าสาธารณะที่เทศบาลจัดทำขึ้นตามตารางที่ 2 พบว่าเป็นการจัดทำประมาณการราคากลางที่ไม่ส่งผลให้เกิดความประหยัดอันเป็นวัตถุประสงค์หลักของการให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมดำเนินการในรูปแบบการจ้างเหมา เพราะค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามประมาณการราคากลางดังกล่าวไม่สามารถประหยัดรายจ่ายได้ ดังนี้

1.2.1 รายจ่ายที่เทศบาลไม่ต้องจ่ายหากดำเนินการเอง คือ ประเภค่าใช้สอย-ค่าเช่าสำนักงาน และลานจอดรถ 180,000 บาท/ปี (รายการที่ 3)

1.2.2 รายจ่ายที่เทศบาลประมาณการโดยไม่ได้คำนึงถึงสภาพความเป็นจริง

ก) เงินเดือนและค่าจ้าง จำนวน 1,792,440 บาท/ปี (รายการที่ 4) ประกอบด้วยรายจ่ายดังต่อไปนี้

ตำแหน่ง	จำนวน คน	อัตราค่าจ้าง (บาท)	เงินเดือนค่าจ้าง ต่อปี (บาท)	ค่าใช้จ่ายในการ บริหารงาน (บาท)	รวมทั้งสิ้น (บาท)
1.หัวหน้าช่างไฟฟ้า	4	5,000	240,000	72,000	312,000
2. ช่างไฟฟ้า	14	4,700	789,600	236,880	1,026,480
3. ผู้จัดการ	1	10,000	120,000	36,000	156,000
4. ผู้ตรวจสอบ	3	5,000	180,000	54,000	234,000
5. เสมียน	1	4,100	49,200	14,760	63,960
รวม	23		1,378,800	413,640	1,792,440

การประมาณการรายจ่ายประเภทเงินเดือน (รวมถึงค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน) ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักในการให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมดำเนินการ เพื่อให้เกิดความประหยัด และความคุ้มค่าในการดำเนินการ จากการที่เทศบาลประหยัดได้จากรายจ่ายที่เทศบาลไม่ต้องจ้างพนักงานเพิ่ม แต่การประมาณรายจ่ายเงินเดือนไว้ตลอดทั้งปี ย่อมเป็นเสมือนการที่เทศบาลต้องรับภาระในการจ่ายเงินเดือนนั่นเอง หากพิจารณาเปรียบเทียบกับภาระจ้างเหมาดำเนินการอื่น เช่น การจ้างเหมาเอกชนเพื่อก่อสร้างงานอื่น เช่น ถนน อาคาร การจัดทำประมาณการคิดเฉพาะค่าวัสดุ ค่าแรงงาน และภาษี/กำไร ที่จะต้องดำเนินการให้เสร็จสำหรับชิ้นงานตามปริมาณงานที่ได้คำนวณไว้ตามที่ได้ตกลงกันไว้ตามสัญญา นอกจากนั้นอัตรากำลังในตำแหน่งที่ประมาณการไว้เป็นตำแหน่งที่ไม่จำเป็น หากเทศบาลดำเนินการเอง คือ ตำแหน่งผู้จัดการ ผู้ตรวจสอบ และเสมียน ซึ่งเทศบาลมีข้าราชการ/ลูกจ้าง ที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการอยู่แล้ว

ข) ประมาณการราคากลางประเภทชุดวัสดุไฟฟ้าสาธารณะ (รายการที่1) ประกอบด้วยประมาณการรายจ่ายชุดวัสดุไฟฟ้าสาธารณะ ดังต่อไปนี้

- ชุดไฟฟ้าสาธารณะ 1 ประกอบด้วย อุปกรณ์ชนิดหลอดไฟต่าง ๆ จำนวน 14 ชนิด เป็นเงิน 3,912,809 บาท
- ชุดไฟฟ้าสาธารณะ 2 ประกอบด้วย ชนิดอุปกรณ์ ballast/capacitor จำนวน 13 ชนิด เป็นเงิน 1,272,319 บาท
- ชุดไฟฟ้าสาธารณะ 3 ประกอบด้วยอุปกรณ์ขั้วหลอดไฟชนิดต่างๆจำนวน 14 ชนิด เป็นเงิน 52,160 บาท
- ชุดไฟฟ้าสาธารณะ 4 ประกอบด้วยอุปกรณ์โคมหลอดไฟชนิดต่างๆจำนวน 14 ชนิด เป็นเงิน 745,622 บาท

รวมราคาชุดอุปกรณ์ไฟฟ้าทั้งหมด เป็นเงิน 5,982,910 บาท

ประมาณการราคากลางประเภทชุดวัสดุไฟฟ้าดังกล่าว คิดแบบเฉลี่ย 3 ปี โดยเอาราคาชุดอุปกรณ์ไฟฟ้ารวมทั้งหมดมาเฉลี่ย 3 ปี (จำนวนรวม 5,982,910 บาท 3 คิดเป็น ปีละ 1,994,303 บาท)

จากวิธีการประมาณการราคาโดยใช้วิธีการเฉลี่ยเท่าๆ กัน ในระยะเวลา 3 ปีดังกล่าว เป็นการคำนวณที่ส่งผลให้เทศบาลต้องรับภาระความเสียหายโดยเฉลี่ยเท่ากันทุกเดือน มิใช่เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง เนื่องจากสภาพข้อเท็จจริงของอายุการใช้งานของวัสดุ คือ ประเภทหลอดไฟฟ้า อุปกรณ์ประกอบประเภท ballast/capacitor อุปกรณ์ประกอบประเภทขั้วหลอด อุปกรณ์ประกอบประเภทคอมหลอดไฟต่างๆ นั้น มีอายุการใช้งานแตกต่างกัน

1.2.3 ประมาณการราคากลางค่าน้ำมันเชื้อเพลิง (รายการที่ 2) เทศบาลได้คำนวณอัตราการใช้น้ำมันเชื้อเพลิง ดังนี้

- อัตราการใช้น้ำมัน	12	ลิตร/ชั่วโมง
- จำนวนชั่วโมงการทำงาน	2,000	ชั่วโมง
- ราคาน้ำมันดีเซล	25	บาท/ลิตร
คิดเป็นค่าน้ำมันเชื้อเพลิง	$25 \times 2000 \times 12 = 600,000$ บาท/คัน/ปี	
จำนวนรถ 2 คัน	คิดเป็น 1,200,000 บาท/ปี	

การคำนวณระยะเวลาการทำงานของยานพาหนะไว้ 2,000 ชั่วโมง/ปี หมายถึง การทำงานของรถ 1 คัน จะต้องทำงานเฉลี่ยวันละ 5.5 ชั่วโมงต่อวัน (2,000 ชั่วโมงหารด้วย 365 วัน) และเทศบาลได้คำนวณรถไว้จำนวน 2 คัน ไม่ได้ประมาณการจากปริมาณงานที่ผู้รับจ้างจะต้องปฏิบัติงานในช่วงระยะเวลา 2,000 ชั่วโมง จึงเป็นรายจ่ายประจำที่เทศบาลต้องรับภาระทุกเดือนสำหรับค่าน้ำมันเชื้อเพลิงที่อาจไม่เป็นไปตามสภาพข้อเท็จจริงที่สอดคล้องกันระหว่างระยะเวลาการใช้พาหนะ กับระยะเวลาการซ่อมแซมความเสียหายของอุปกรณ์ที่เกิดขึ้นจริง

1.2.4 ประมาณการราคากลางค่าใช้จ่ายในการลงทุนค่าครอบครองรถยนต์ (รายการที่ 6) จำนวน 619,666 บาท/ปี เทศบาลได้คำนวณ ดังนี้

รายการ	มูลค่า (บาท)	วิธีการคำนวณ
1. ราคาจัดซื้อรถกระบะเข้าไฟฟ้าความสูง 15 เมตร	1,300,000	
2. ประมาณการมูลค่ารถกระบะเข้าไฟฟ้าเมื่อสิ้นสุดสัญญา	260,000	ร้อยละ 20 ของราคาจัดซื้อ
3. มูลค่ารถกระบะเข้าไฟฟ้าระหว่างสัญญา	1,040,000	(1) - (2)
4. ค่าเสื่อมราคารถกระบะเข้าไฟฟ้าต่อปี	346,666	(3) / 3 (ระยะเวลาสัญญา 3 ปี)
5. ค่าใช้จ่ายในการจัดให้มีรถกระบะเข้าไฟฟ้าต่อปี (ประกอบด้วย ดอกเบี้ย เงินประกันรถและภาษี ล้อเลื่อน ร้อยละ 10 ของราคาจัดซื้อ (1))	273,000	(1) x (อัตราดอกเบี้ยเงินกู้+เงินประกันรถ+ภาษีล้อเลื่อน) / 100
6. ค่าครอบครองรถกระบะเข้าไฟฟ้า	619,666	(4) + (5)

จากการเปรียบเทียบค่าครอบครองรถกระบะเข้าไฟฟ้า (รายการที่ 6) จำนวน 619,666 บาท กับราคาจัดซื้อรถกระบะเข้าไฟฟ้า (รายการที่ 1) จำนวน 1,300,000 บาท แล้ว พบว่าราคาค่าครอบครองรถกระบะเข้า

ไฟฟ้าต่อปี คิดเป็นร้อยละ 48 ของราคาจัดซื้อรถกระเช้าไฟฟ้า หากเทศบาลจ่ายเงินค่าจ้างเหมาเอกชนในเวลา 2 ปี คิดเป็นค่าครอบครองรถกระเช้าไฟฟ้าที่เทศบาลต้องรับภาระเป็นจำนวน 1,239,332 บาท (คิดเป็นร้อยละ 95.33 ของราคาจัดซื้อ) ซึ่งเหมือนกับการเอื้อประโยชน์โดยจัดซื้อรถกระเช้าให้แก่ผู้รับจ้างภายในระยะเวลา 2 ปี เป็นการประมาณการราคากลางที่ไม่ส่งผลให้เทศบาลประหยัดรายจ่ายในการดำเนินการโดยการจ้างเหมาเอกชนได้ เนื่องจากมิได้ทำให้รายจ่ายในการลงทุนของเทศบาลลดลง

1.3 ความสามารถในการประหยัดได้ หรือความมีประสิทธิภาพในการดำเนินการ

เทศบาลไม่ได้พิจารณาความสามารถในการประหยัดได้ หรือความมีประสิทธิภาพในการดำเนินการโดยไม่ได้มีการจัดเก็บข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ประสิทธิภาพและประสิทธิผล การเปรียบเทียบข้อดี/ข้อเสียระหว่างการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ และการที่เทศบาลดำเนินการเอง

การที่เทศบาลได้พิจารณาให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการภารกิจดังกล่าว โดยที่เทศบาลไม่มีการจัดเก็บรายละเอียดข้อมูลที่จะต้องดำเนินการซ่อมแซมไฟฟ้าสาธารณะแต่ละจุดสำหรับแต่ละปีที่ผ่านมา ว่าได้ซ่อม/เปลี่ยนอุปกรณ์อะไรบ้าง ทำให้ไม่มีข้อมูลเพื่อใช้เป็นสถิติในการจัดทำรายละเอียดแสดงรายจ่ายที่ใกล้เคียงกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการประมาณการราคากลางของงานที่จะจ้างเหมา ไม่สามารถวิเคราะห์ประสิทธิภาพจากจำนวนเงินที่เทศบาลสามารถประหยัดได้ และประสิทธิผลที่ได้รับ ตลอดจนสามารถนำข้อมูลมาใช้ในการเปรียบเทียบข้อดี/ข้อเสีย ระหว่างการที่เทศบาลดำเนินการเองกับการจ้างเหมา ทำให้เทศบาลอาจได้รับผลเสียและเกิดความไม่คุ้มค่าจากการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมตามหลักการที่ควรเป็นในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ

1.4 การดำเนินการตามสัญญาของผู้รับจ้าง

จากการสุ่มสังเกตการณ์สภาพความเรียบร้อยของงานซ่อมบำรุงรักษาไฟฟ้าสาธารณะ พบว่า

1.4.1 เสาเหล็กกลมรีวโคมไฟฟ้าชนิดโซเดียม 250 วัตต์ บริเวณเกาะกลางถนนห้วยแก้ว สูญหายไป จำนวน 6 ต้น (ต้นละ 2 ดวง)

เทศบาลชี้แจงว่า เนื่องจากอุบัติเหตุรถชนเสาเหล็กกลมรีวโคมไฟฟ้าทำให้เสียหายเกรงว่าจะก่อให้เกิดอันตรายแก่ประชาชนผู้ใช้เส้นทางสัญจร เทศบาลจึงทำการรื้อถอนอุปกรณ์ออกจากพื้นที่และส่งเรื่องให้งานนิติการ ติดตามเพื่อหาผู้ชดเชยค่าเสียหายทั้งหมด ซึ่งได้ดำเนินการติดตั้งใหม่เสร็จแล้วจำนวน 2 ต้น คงค้างจำนวน 4 ต้น เทศบาลไม่ได้ดำเนินการติดตั้ง เนื่องจากรอการชดเชยจากผู้กระทำความเสียหาย ซึ่งงานนิติการอยู่ระหว่างติดตามผู้กระทำความเสียหาย ตามหนังสือสำนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ ที่ ชม 52004/06984 ลงวันที่ 9 เมษายน 2558

1.4.2 ไม่มีหมายเลขกำกับที่ต้นเสาไฟฟ้า และไม่มีหมายเลขโทรศัพท์รับแจ้งความเสียหายบริเวณติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะต่าง ๆ ของผู้รับจ้าง/เทศบาล เพื่อให้ประชาชนแจ้งความเสียหายได้

เทศบาลชี้แจงว่า สภาพที่ไม่มีหมายเลขกำกับต้น เนื่องจากหมายเลขกำกับเดิมได้ติดตั้งใช้งานมาเป็นเวลานานทำให้ลบเลือนมองเห็นไม่ชัดเจน และเทศบาลได้จัดทำหมายเลขกำกับที่ต้นเสาไฟฟ้า และหมายเลขโทรศัพท์รับแจ้งความเสียหาย โดยประสานให้ผู้รับจ้างติดตั้งแผ่นป้ายพร้อมหมายเลขโทรศัพท์ในการรับแจ้งการบำรุงรักษาระบบไฟฟ้าแสงสว่างสาธารณะแล้วตามหนังสือสำนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ ที่ ชม 52004/06984 ลงวันที่ 9 เมษายน 2558

ผลกระทบ

การประมาณราคากลางประเภทวัสดุไฟฟ้าและค่าน้ำมันเชื้อเพลิงมีจุดอ่อนไม่รัดกุม โดยไม่ได้ประมาณการตามข้อมูลความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง และไม่ได้กำหนดปริมาณงานอย่างชัดเจนในการซ่อมแซมความเสียหาย ประกอบกับรายการประมาณการประเภทค่าใช้สอย ค่าเช่าสำนักงานและลานจอดรถ เงินเดือนและค่าจ้างบางรายการ และค่าครอบครองรถยนต์เป็นรายการที่ทำให้ประมาณการราคากลางเพิ่มเกินกว่าที่ควรจะเป็น ทำให้ไม่ได้ลดภาระในการลงทุนและค่าใช้จ่ายในการบริการเป็นไปตามวัตถุประสงค์การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม อาจส่งผลให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณไม่มีประสิทธิภาพและคุ้มค่าได้

ข้อตรวจพบที่ 2 การจ้างเหมาดูแลระบบสัญญาไฟฟ้าจราจร

ระบบสัญญาไฟฟ้าจราจรเป็นการดำเนินการอีกประเภทหนึ่งของการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเพื่อใช้ในการควบคุมและจัดการจราจรให้ผู้สัญจรใช้ถนนสามารถปฏิบัติตามสัญญาไฟฟ้าจราจรได้ตามกฎหมาย เพื่อความสะดวกและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งเป็นงานบริการสาธารณะอีกด้านหนึ่งที่เทศบาลได้พิจารณาให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการในรูปแบบของการจ้างเหมาเช่นเดียวกับการกิจ “การบำรุงรักษาไฟฟ้าสาธารณะ” เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานให้มากขึ้น อีกทั้งเป็นการลดภาระในการลงทุนและค่าใช้จ่ายในการให้บริการของเทศบาล

การบำรุงรักษาระบบสัญญาไฟฟ้าจราจร หมายถึง การบำรุงรักษาระบบสัญญาไฟฟ้าจราจรประเภทต่าง ๆ ดังนี้

- สัญญาไฟฟ้าทางแยก
- สัญญาไฟกระพริบ
- สัญญาไฟควบคุมช่องเดินรถ (ถ้ามี)

2.1 วิธีการจัดจ้าง

ปีงบประมาณ 2554 เทศบาลดำเนินการเองโดยไม่ได้จ้างเหมาเอกชน สำหรับปีงบประมาณ 2555 เทศบาลดำเนินการจัดจ้างโดยใช้วิธีสอบราคา สรุปข้อมูลการจัดจ้างตามสัญญา ตามตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ข้อมูลการจ้างเหมาดูแลและบำรุงรักษาระบบสัญญาไฟฟ้าจราจร และระบบควบคุมสัญญาไฟฟ้าจราจร ปีงบประมาณ 2555

ปีงบประมาณ	สัญญาที่	ระยะเวลาดำเนินการ		วงเงินตามสัญญา (บาท)		ผู้รับจ้าง
		ระหว่างวันที่	จำนวน (เดือน)	รวม	เฉลี่ยต่อเดือน	
2555	จ. 52/55 ลว.31 ส.ค.55	1 ก.ย. 55-28 ก.พ. 56	6	1,999,980	333,330	หจก. เชียงใหม่ อนันต์การไฟฟ้า

ปีงบประมาณ 2554 เทศบาลดำเนินการเองโดยไม่ได้จ้างเหมาเอกชน เทศบาลชี้แจงสรุปได้ว่าเนื่องจากไม่มีผู้รับจ้างรายใดมายื่นซองเสนอราคา ซึ่งเทศบาลได้ดำเนินการเองตามศักยภาพของงบประมาณบุคลากร เครื่องมือ เครื่องจักรโดยจัดเรียงตามลำดับความสำคัญของทางแยก บางแยกต้องจัดหาอุปกรณ์ซ่อมแซมซึ่งไม่มีจำหน่ายทั่วไป ส่งผลให้เกิดความล่าช้า ประชาชนไม่ได้รับความสะดวกในการใช้รถใช้ถนน และ

เกิดอุบัติเหตุเพิ่มมากขึ้น ในการดำเนินการเองดังกล่าวใช้งบประมาณดำเนินการ 190,000 บาท/ปีงบประมาณ เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อวัสดุ ทุกๆ 4 เดือน ไม่เท่ากันเนื่องจากสาเหตุการเสียหายของวัสดุไม่สามารถระบุได้ เนื่องจากชำรุดทุกจุด เน้นการเปลี่ยนหลอดไฟฟ้าของโคมจราจรเป็นหลัก เมื่อดำเนินการไปพบวัสดุใดชำรุด จึงดำเนินการสั่งวัสดุครั้งต่อไป ส่วนที่เป็นอุปกรณ์หลักภายในตู้ที่เป็นครุภัณฑ์ที่มีมูลค่าเกิน 5,000 บาท ไม่สามารถซื้อได้ เนื่องจากไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้และไม่สามารถวิเคราะห์ได้ว่าวัสดุชิ้นใดจะชำรุด เนื่องจากทุกส่วนเสื่อมสภาพหมดจากอายุการทำงานมาแล้ว 16 ปี โดยมีส่วนประกอบมากกว่า 20 ชิ้น ประกอบกับการไม่มีอะไหล่จากการเลิกผลิตในรุ่นนั้น ทำให้สัญญาณไฟจราจรในขณะนั้นไม่ทำงานไม่น้อยกว่า 5 แยก และสัญญาณไฟจราจรทางข้ามไม่น้อยกว่า 12 แห่ง

สำหรับปีงบประมาณ 2555 เทศบาลจัดจ้างโดยวิธีสอบราคา ผู้รับจ้างคือห้างหุ้นส่วนจำกัด เชียงใหม่อนันต์การไฟฟ้า ตามสัญญาเลขที่ จ.52/55 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2555 กำหนดระยะเวลา ดำเนินการเป็นเวลา 6 เดือน ดำเนินการระหว่างวันที่ 1 กันยายน 2555 – 28 กุมภาพันธ์ 2556 วงเงินตาม สัญญา 1,999,980 บาท (เฉลี่ยเดือนละ 333,330 บาท) การกำหนดระยะเวลาดังกล่าวอยู่ในช่วง ปีงบประมาณ 2555 เป็นจำนวน 1 เดือน (1 – 30 กันยายน 2555) ในช่วงปีงบประมาณ 2556 เป็นจำนวน 5 เดือน (1 ตุลาคม 2555- 28 กุมภาพันธ์ 2556) ซึ่งค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในปีงบประมาณ 2556 ได้เบิกจ่ายจาก งบประมาณรายจ่ายของปี 2555 เป็นการปฏิบัติไม่เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ข้อ 56 กำหนดให้ค่าใช้จ่ายที่เป็นรายจ่ายประจำที่เกิดขึ้นในปีใดให้เบิกจ่ายจากงบประมาณรายจ่ายในปีนั้น

กรณีดังกล่าวเทศบาลได้กล่าวกล่าวตักเตือนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบตามบันทึกว่ากล่าวตักเตือน ลงวันที่ 23 เมษายน 2558

2.2 การประมาณการราคากลาง

การกำหนดรายละเอียดรายจ่ายตามประมาณการราคากลางที่เทศบาลจัดทำไว้ สรุปข้อมูลดังนี้

รายการ	จำนวน	ค่าบำรุงรักษาระบบสัญญาณไฟจราจร		
		ราคา/เดือน	ราคารวม/ เดือน	ราคารวม 6 เดือน
ราคางานบำรุงรักษาส่วนภายใน (In station)				
1.งานบำรุงรักษาส่วนภายในของระบบสัญญาณไฟจราจรทางแยก จำนวน 41 แห่ง สัญญาณไฟจราจรทางข้าม จำนวน 47 แห่ง และระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) จำนวน 20 แห่ง (ค่าบำรุงรักษาระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) ภายนอก 1,500 บาท/แห่ง/เดือน ภายใน 1,000 บาท/แห่ง/เดือน)	1 รายการ	100,000.00	100,000.00	600,000.00
2. กล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) ที่เพิ่มใหม่ปี 52 จำนวน 2 แห่ง (ค่าบำรุงรักษาระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) ภายนอก 1,500 บาท/แห่ง/เดือน ภายใน 1,000 บาท/แห่ง/เดือน)	2 แห่ง	1,000.00	2,000.00	12,000.00
ราคางานบำรุงรักษาส่วนภายนอก (Out station)				

รายการ	จำนวน	ค่าบำรุงรักษาระบบสัญญาณไฟจราจร		
		ราคา/เดือน	ราคารวม/ เดือน	ราคารวม 6 เดือน
3. งานบำรุงรักษาสัญญาณไฟจราจรทางแยก จำนวน 41 แห่ง สัญญาณไฟจราจรทางข้าม จำนวน 47 แห่ง และระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) จำนวน 20 แห่ง รวมกรณีเกิดอุบัติเหตุ	88 ทางแยก	2,708.33	238,333.04	1,429,998.24
4. กล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) ที่เพิ่มใหม่ปี 52 จำนวน 2 แห่ง (ค่าบำรุงรักษาระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) ภายนอก 1,500 บาท/แห่ง/เดือน ภายใน 1,000 บาท/แห่ง/เดือน)	2 แห่ง	1,500.00	3,000.00	18,000.00
รวมราคาทั้งสิ้น				2,059,998.24
ปรับลดราคากลางคงเหลือ				2,000,000.00

ราคากลางที่กำหนดไว้เป็นราคาเหมาจ่ายซึ่งเทศบาลได้จ่ายเงินให้ผู้รับจ้างเป็นจำนวนเท่ากันทุกเดือน โดยที่ราคากลางดังกล่าวไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่าการบำรุงรักษาสัญญาณไฟต่าง ๆ ประกอบด้วยรายการใดบ้างเป็นจำนวนเท่าใด และแต่ละรายการจะดำเนินการเมื่อใด ไม่สัมพันธ์กับรายละเอียดที่ผู้รับจ้างต้องปฏิบัติตามสัญญาในการดูแลและบำรุงรักษาตามสัญญาที่ จ.52/2555 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2555 ได้ระบุไว้ในข้อ 2 “เอกสารอันเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา” คือ ภาคนวกรของสัญญาซึ่งได้ระบุขอบเขตของงาน คำจำกัดความ หน้าที่และความรับผิดชอบ และอื่น ๆ ของผู้รับจ้างไว้ เช่น

- แผนก 1 รายการมาตรฐานข้อกำหนดในการบำรุงรักษาระบบสัญญาณไฟจราจรส่วนภายใน (IN STATION) ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้รับจ้างโดยให้ผู้รับจ้างทำความสะอาดวัสดุอุปกรณ์ระบบเชื่อมโยงสัญญาณไฟจราจร ระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) ระบบเครื่องปรับอากาศ และระบบเครื่องกำเนิดไฟฟ้า เป็นต้น

- แผนก 2 รายการมาตรฐานข้อกำหนดในการบำรุงรักษาระบบสัญญาณไฟจราจรส่วนภายนอก (OUT STATION) ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้รับจ้าง เช่น ผู้รับจ้างต้องทำความสะอาดเครื่องควบคุมเสาสัญญาณ และกล่องสวิตช์ตัดตอน ทาสีผิวภายนอกของกล่องสวิตช์ตัดตอน และเสาสัญญาณทั้งหมด เป็นต้น

ตามแผนก 1 และ 2 ของสัญญาจ้างฯ กำหนดรายละเอียดการปฏิบัติงานที่ผู้รับจ้างจะต้องปฏิบัติ มีลักษณะที่ต่างกันไปทั้งวิธีการและระยะเวลาในการซ่อมบำรุง รวมทั้งกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จตามสัญญาจ้าง ไม่สอดคล้องกับระยะเวลาการซ่อมบำรุงตามเงื่อนไขของสัญญา โดยตามสัญญาจ้างฯ กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จ ข้อ 5 ระยะเวลาดำเนินการดูแลและบำรุงรักษา 6 เดือน แต่ข้อ 2.1 แผนก 1 กำหนดการซ่อมบำรุงรักษาเครื่องกำเนิดไฟฟ้าให้ดำเนินการ 4 ครั้งต่อปี โดยมีการเปลี่ยนกรองอากาศ กรองน้ำมันเชื้อเพลิง 1 ครั้งต่อปี โดยนับจากวันติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าครั้งแรก และเปลี่ยนน้ำมันเครื่อง 10 ลิตรต่อปี อาจทำให้ผู้รับจ้างไม่ได้ดำเนินการเนื่องจากยังไม่ครบกำหนดระยะเวลาดำเนินการ จากการที่เทศบาลได้ทำ

สัญญารวมและการจ่ายค่าจ้างโดยการเฉลี่ยจ่ายแต่ละเดือนเท่า ๆ กัน แต่ปริมาณงานที่ผู้รับจ้างได้ปฏิบัติไม่เหมือนกัน และไม่เท่ากันในแต่ละเดือน อาจทำให้เทศบาลต้องรับภาระค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น

เทศบาลได้ชี้แจงสรุปได้ว่า การกำหนดปริมาณงานเป็นไปตามหนังสือศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่ ที่ ชม 0023/62651 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2542 เรื่อง ส่งมอบพื้นที่ระบบควบคุมสัญญาณไฟจราจร เป็นพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ และการนำรายการบำรุงรักษาเครื่องกำเนิดไฟฟ้าและเครื่องปรับอากาศเป็นส่วนหนึ่งของภาคผนวกตามเงื่อนไขของสัญญา เนื่องจากเดิมค่าบำรุงรักษาไม่กำหนดให้มีค่าใช้จ่ายในส่วนเครื่องกำเนิดไฟฟ้าและเครื่องปรับอากาศ ต่อมาเมื่อมีการสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นศูนย์ควบคุมการจราจร ซึ่งมีการติดตั้งระบบไฟฟ้าสำรองจากเครื่องกำเนิดไฟฟ้าให้ระบบควบคุมสัญญาณไฟจราจรทำงานได้อย่างปกติเมื่อกระแสไฟฟ้าดับ และติดตั้งเครื่องปรับอากาศให้เครื่องควบคุมทำงานในสภาวะอากาศที่คงที่ส่งผลทำให้เครื่องทำงานได้ดีอายุการทำงานที่ยาวนานขึ้น ความจำเป็นข้างต้นทำให้ต้องรวมเป็นส่วนหนึ่งในการบำรุงรักษาโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานแต่อย่างใด ซึ่งกำหนดให้ผู้รับจ้างดูแลเพื่อให้ระบบมีเสถียรภาพ

2.3 ความสามารถในการประหยัดได้ หรือความมีประสิทธิภาพในการดำเนินการ

การดำเนินการจ้างเหมาดังกล่าว เทศบาลไม่ได้จัดทำรายละเอียดเพื่อเป็นข้อมูลเปรียบเทียบ ข้อดี/ข้อเสีย จำนวนเงินที่ประหยัดได้ ระหว่างเทศบาลดำเนินการเอง กับราคาจ้างเหมาตามประมาณการที่จัดทำไว้ ก่อนที่จะตัดสินใจจ้างเหมา ตามหลักการที่ควรเป็นในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ เช่นเดียวกับการจ้างเหมาบำรุงรักษาระบบไฟฟ้าสาธารณะดังกล่าวข้างต้น

2.4 การดำเนินการตามสัญญาของผู้รับจ้าง

จากการสุ่มตรวจสอบสังเกตการณ์งานบำรุงรักษาระบบสัญญาณไฟจราจร เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2556 พบว่า

2.4.1 บริเวณสี่แยกหลังศาลากลาง เสาสัญญาณไฟจราจรต้นที่ 5 หายไป ไม่มีหมายเลขกำกับ เสาสัญญาณไฟจราจร รวมทั้งเสาสัญญาณไฟจราจรบางต้นสลับเลื่อนและหลุดร่อน กรณีดังกล่าวเทศบาลชี้แจงว่าผู้รับจ้างได้ดำเนินการติดตั้งเสาสัญญาณไฟจราจรเรียบร้อยแล้ว

2.4.2 ระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) จำนวน 22 แห่ง สามารถใช้งานได้เพียง 5 แห่ง ไม่สามารถใช้งานได้ 17 แห่ง เทศบาลชี้แจงว่า เนื่องจากสายใยแก้วนำแสงขาดเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2556 ซึ่งอยู่ในช่วงครบกำหนดระยะเวลาสัญญาจ้างเหมาของปีงบประมาณ 2556 (วันที่ 30 สิงหาคม 2556) ซึ่งเทศบาลได้เข้าดำเนินการเองเป็นเวลา 1 เดือน แต่มีปัญหาไม่สามารถซ่อมแซมได้เนื่องจากขาดงบประมาณ บุคลากร เครื่องมือ/เครื่องจักร และเกิดความชำรุดเสียหาย ได้แก่ สัญญาณไฟทางข้ามไม่ทำงาน 5-7 แห่ง ไม่สามารถซื้ออะไหล่ที่มีมูลค่าเกิน 5,000 บาท เพราะไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ และโคมไฟจราจรแบบเสาสูงมีหลอดขาดเป็นจำนวนมากไม่สามารถซ่อมแซมได้เพราะไม่มีรถเครนกระเช้า ต่อมาเทศบาลได้ดำเนินการจ้างเหมาเอกชนดูแลและบำรุงรักษาระบบสัญญาณไฟจราจร และระบบควบคุมสัญญาณไฟจราจร ปีงบประมาณ 2557 ผู้รับจ้างได้ดำเนินการปรับปรุงซ่อมแซมระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิดให้สามารถใช้งานได้ตามปกติแล้ว ตามการชี้แจงเพิ่มเติม เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2558

2.4.3 ไม่มีหมายเลขโทรศัพท์ติดแสดงไว้สำหรับให้ประชาชนแจ้งความเสียหาย/สัญญาณไฟจราจรขัดข้อง เทศบาลชี้แจงว่าเนื่องจากประชาชนได้แจ้งการขัดข้องไปทางสายด่วน 191 ซึ่งเป็นช่องทางที่สะดวกและรับทราบโดยทั่วไป ประกอบกับการจราจรหนาแน่นไม่สามารถสังเกตเห็นเบอร์โทรศัพท์ได้อย่างเด่นชัด เนื่องจากตู้ควบคุมต้องติดตั้งอยู่จุดที่ปลอดภัยสังเกตได้ลำบาก และผู้รับจ้างได้ดำเนินการติดตั้ง

หมายเลขโทรศัพท์บริเวณตู้จราจรหรือบริเวณทางแยกเพิ่มเติม ซึ่งจะแล้วเสร็จภายในวันที่ 5 มิถุนายน 2558 ตามการชี้แจงเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2558

ผลกระทบ

1. จากการที่เทศบาลให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการโดยการจ้างเหมาดูแลระบบสัญญาณไฟจราจร โดยการจัดทำประมาณการราคากลางที่ไม่ชัดเจน และไม่สัมพันธ์กับรายการที่ผู้รับจ้างจะต้องรับผิดชอบดำเนินการตามรายละเอียดประกอบสัญญา เช่น การดูแลเครื่องกำเนิดไฟฟ้า หรือเครื่องปรับอากาศภายในอาคารศูนย์ฝึกอบรม เป็นต้น ดังนั้น เมื่อระยะเวลาของการชำรุดเสียหาย หรือระยะเวลาในการบำรุงรักษาของแต่ละอุปกรณ์ที่มีความแตกต่างกัน และมีความเชื่อมโยงกับระยะเวลาดำเนินการตามสัญญาที่ไม่สอดคล้องกัน ทำให้เทศบาลต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเท่ากันทุกเดือนที่อาจไม่สอดคล้องกับความชำรุดเสียหายจริง ถือเป็นจุดอ่อนอย่างมากในการจัดทำประมาณราคากลาง ส่งผลให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณอาจไม่มีประสิทธิภาพและคุ้มค่า

2. การกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จตามสัญญาจ้าง ไม่สอดคล้องกับระยะเวลาการซ่อมบำรุงรักษาตามเงื่อนไขของสัญญาจ้าง ได้แก่ เครื่องปรับอากาศและเครื่องกำเนิดไฟฟ้า อาจส่งผลให้ผู้รับจ้างไม่ได้มีการดำเนินการซ่อมแซมบำรุงรักษา และไม่สามารถบังคับให้ปฏิบัติเป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญา รวมทั้งไม่สามารถดำเนินการตามกฎหมายได้

ข้อตรวจพบที่ 3 การดำเนินการเองสำหรับการบำรุงรักษาซ่อมแซมถนนและติดตั้งไฟฟ้า ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำเป็นภารกิจของเทศบาลในการจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเทศบาลดำเนินการโดยการจ้างเหมา และการดำเนินการเอง สำหรับภารกิจการบำรุงรักษาซ่อมแซมถนนและติดตั้งไฟฟ้าในเขตพื้นที่รับผิดชอบส่วนใหญ่ เทศบาลได้จัดซื้อวัสดุดำเนินการเอง ดังนั้นเทศบาลควรบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุด

จากการสุ่มตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณในการจัดซื้อวัสดุเพื่อนำมาซ่อมแซมถนนและไฟฟ้า ในเขตพื้นที่รับผิดชอบในปีงบประมาณ 2554 และ 2555 พบว่า การจัดซื้อวัสดุประเภทเดียวกันแต่ไม่จัดซื้อรวมในคราวเดียวกัน ตามตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ตัวอย่างการจัดซื้อวัสดุเพื่อนำมาซ่อมแซมถนนและไฟฟ้า ของเทศบาลนครเชียงใหม่

ปีงบประมาณ	เลขที่ฎีกา	รายการ	รับของวันที่	จำนวนเงิน	หมายเหตุ
2554	8571/54	1. กิ่งโคมไฟฟ้า (หลอดโซเดียม 150 วัตต์) จำนวน 15 ชุด	22 ก.ย.54	97,500	เพิ่มแสงสว่างในเขตพื้นที่
2554	2822/54	2. กิ่งโคมไฟฟ้า (หลอดฟลูออเรสเซนต์ 2x36 วัตต์ เป็นชุด) จำนวน 40 ชุด	11 ม.ค. 54	96,000	ติดตั้งเพื่อปรับปรุงแสงสว่างถนนและซอยในเขตพื้นที่
2554	6536/54	3. กิ่งโคมไฟฟ้า (หลอดฟลูออเรสเซนต์ 2x36 วัตต์ เป็นชุด) จำนวน	7 ก.ค. 54	96,000	ติดตั้งเพื่อปรับปรุงแสงสว่างถนนและซอยในเขตพื้นที่

ปีงบประมาณ	เลขที่ฎีกา	รายการ	รับของวันที่	จำนวนเงิน	หมายเหตุ
		40 ชุด			
2554	1413/54	4. หินคลุก	17 ธ.ค. 53	97,500	วัสดุเปลี่ยนพื้นทางชำรุด
2554	1415/54	5. หินคลุก	17 ธ.ค. 53	81,250	วัสดุปรับผิวถนนภายในสำนักงานเทศบาล
2554	7195/54	6. หินคลุก	10 ส.ค. 54	99,510	ปรับปรุงพื้นทาง
2554	8572/54	7. หินคลุก	21 ก.ย. 54	49,755	ซ่อมถนน 8 จุด
2554	7693/54	8. หลอดไฟฟ้า (หลอดไส้ธรรมดา) แบบเกลียว 3-5 วัตต์ จำนวน 6,000 หลอด	29 ส.ค. 54	72,000	ซ่อมไฟราวประดับถนน
2554	8575/54	9. หลอดไฟฟ้า (หลอดไส้ธรรมดา) แบบเกลียว 3-5 วัตต์ จำนวน 6,000 หลอด	22 ก.ย. 54	72,000	ซ่อมไฟราวประดับถนน
2555	2803/55	10. หินคลุก	3 ก.พ. 55	99,510	เพื่อปรับปรุงพื้นทางชำรุด
2555	3319/55	11. หินคลุก	24 ก.พ. 55	96,300	เพื่อปรับปรุงพื้นทางชำรุด
2555	8259/55	12. หินคลุก	26 ก.ย. 55	97,416	เพื่อปรับปรุงพื้นทางชำรุด
2555	8261/55	13. หินคลุก	27 ก.ย. 55	97,416	เพื่อปรับปรุงพื้นทางชำรุด
2555	5/55	14. กิ่งโคมไฟฟ้า (หลอดโซเดียม 150 วัตต์) จำนวน 15 ชุด	13 ธ.ค. 54	97,500	ติดตั้งบริเวณทางเข้าสถานีขนส่งผู้โดยสารเชียงใหม่(อาเขต)
2555	9/55	15. กิ่งโคมไฟฟ้า (หลอดฟลูออเรสเซนต์ 2x36 วัตต์)	29 ธ.ค. 54	96,000	เพื่อติดตั้งโคมไฟฟ้าสาธารณะ

จากการชี้แจงของเทศบาลกรณีการจัดซื้อในปีงบประมาณ 2555 รายการที่ 14 และ 15 กิ่งโคมไฟฟ้า (หลอดโซเดียม 150 วัตต์) จำนวน 15 ชุด เพื่อต้องการติดตั้งบริเวณทางเข้าสถานีขนส่งผู้โดยสารเชียงใหม่ (อาเขต) เพื่อเพิ่มความสว่างให้ความปลอดภัยแก่ประชาชนซึ่งมีประชาชนใช้บริการเป็นประจำและจำนวนมาก เป็นการจัดซื้อเพื่อใช้ติดตั้งเฉพาะจุดโดยมีการกำหนดจุดในการติดตั้งที่แน่นอน ส่วนการจัดซื้อกิ่งโคมไฟฟ้า (หลอดฟลูออเรสเซนต์ 2x36 วัตต์) เป็นการจัดซื้อเพื่อใช้ในการให้บริการแก่ชุมชนตามนโยบายเชิงรุกของผู้บริหารในการจัดประชุมเฝ้าพบปะประชาชนในชุมชนเขตเทศบาลซึ่งไม่สามารถกำหนดจุดติดตั้งไว้ล่วงหน้าได้ จึงเป็นการจัดซื้อเพื่อเตรียมความพร้อมในการให้บริการแก่ประชาชนได้รวดเร็วให้เป็นไปตามนโยบายผู้บริหาร

และได้ชี้แจงสำหรับกรณีการจัดซื้อ “หินคลุก” รายการที่ 10 และ 11 ว่า เนื่องจากการจัดซื้อตามความจำเป็นของการชำรุดเสียหายของถนนและไหล่ทาง การจัดซื้อไม่สามารถจัดซื้อครั้งละจำนวนมากได้ เนื่องจากสถานที่กองเก็บวัสดุมีจำนวนจำกัด

สาเหตุ

1. เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชี้แจงว่าเนื่องจากการดำเนินการเฉพาะจุด และดำเนินการต่างระยะเวลากัน
2. สำนักการช่างไม่จัดทำแผนการจัดหาพัสดุประจำปี โดยรวมรายการก่อสร้างหรือที่ซ่อมแซมที่จะต้องดำเนินการเองทั้งหมดเพื่อใช้เป็นเครื่องมือควบคุมวางแผนการจัดหาพัสดุให้มีประสิทธิภาพโดยให้รวมการจัดซื้อไว้คราวเดียวกัน
3. เทศบาลไม่ดำเนินการสำรวจสภาพพื้นที่เป็นประจำเพื่อให้ทราบถึงปริมาณงานที่จะต้องดำเนินการเพื่อนำมาบรรจุในแผนการจัดหาพัสดุประจำปี และได้ดำเนินการตามนโยบายผู้บริหารเมื่อมีประชาชนร้องขอในคราวจัดประชุมและเดินพบปะประชาชนในเขตพื้นที่

ผลกระทบ

การจัดซื้อวัสดุประเภทเดียวแต่ไม่จัดซื้อรวมในคราวเดียวกันเป็นช่องทางให้มีการแบ่งซื้อหรือแบ่งจ้าง โดยลดวงเงินที่จะซื้อในครั้งเดียวกัน เพื่อให้วงเงินต่ำกว่าที่กำหนดโดยวิธีหนึ่งวิธีใด หรือเพื่อให้อำนาจสั่งซื้อเปลี่ยนไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 ข้อ 16 อาจทำให้เทศบาลได้รับความเสียหาย หรือไม่ได้รับประโยชน์จากการรวมจัดซื้อจัดจ้าง เนื่องจากไม่มีการแข่งขันในด้านราคาอย่างกว้างขวาง

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การบริหารจัดการบำรุงรักษาไฟฟ้าสาธารณะ ระบบสัญญาณไฟจราจร และการบำรุงรักษาซ่อมแซมถนน/ไฟฟ้า เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและการใช้จ่ายเงินงบประมาณเกิดประโยชน์สูงสุด ขอให้นายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ ดำเนินการดังนี้

1. พิจารณาทบทวนการประมาณราคากลางของการบำรุงรักษาไฟฟ้าสาธารณะและระบบสัญญาณไฟจราจร โดยมีรายละเอียดของการประมาณราคากลางอย่างชัดเจน และใกล้เคียงกับความเป็นจริง ได้แก่

1.1 การบำรุงรักษาไฟฟ้าสาธารณะ

(1) รายการประเภทวัสดุไฟฟ้า และน้ำมันเชื้อเพลิงควรประมาณการตามข้อมูลความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง และปริมาณงานการซ่อมแซมความเสียหายที่ชัดเจน

(2) ค่าใช้จ่ายบางรายการ ได้แก่ ค่าเช่าสำนักงานและลานจอดรถ เงินเดือนบางรายการและค่าครอบครองรถยนต์ไม่ควรนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการประมาณราคากลาง เนื่องจากไม่ได้ลดภาระในการลงทุน

1.2 ระบบสัญญาณไฟจราจร ต้องมีรายละเอียด ได้แก่ ปริมาณงานวัสดุอย่างชัดเจน และสัมพันธ์กับรายละเอียดตามเงื่อนไขของสัญญาจ้าง

2. จัดเก็บข้อมูลการซ่อมบำรุงรักษาไฟฟ้าสาธารณะ และระบบสัญญาณไฟจราจร เพื่อใช้ประกอบในการพิจารณาเปรียบเทียบการดำเนินการจ้างเหมาและการดำเนินการเอง โดยคำนึงถึงต้นทุน/ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ผลกระทบ ปัญหาอุปสรรค รวมทั้งการก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการ

3. ให้มีการซ่อมแซมเสาไฟฟ้าจำนวน 4 ต้น ที่ได้รับความเสียหายตามข้อ 1.4.1 ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว โดยจ่ายจากเงินงบประมาณของเทศบาลไปก่อน เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของประชาชน และสั่งกำชับให้งานนิติการเร่งรัดดำเนินการหาผู้รับผิดชอบใช้ความเสียหายกรณีดังกล่าว อย่าให้คดี

ขาดอายุความตามกฎหมาย หากมีการปล่อยปละละเลยทำให้ขาดอายุความ ควรหาผู้รับผิดชอบใช้ทางละเมิดต่อไป

4. ให้มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบการแจ้งความเสียหายของไฟฟ้าสาธารณะ และระบบสัญญาณไฟจราจรอย่างทั่วถึง โดยสั่งกำชับให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไฟฟ้าสาธารณะและระบบสัญญาณไฟจราจรควบคุมตรวจสอบให้มีหมายเลขโทรศัพท์แจ้งความเสียหายติดตั้งไว้ให้สามารถสังเกตเห็นได้อย่างชัดเจน รวมทั้งให้มีหมายเลขกำกับเสาไฟฟ้าทุกต้นอย่างครบถ้วน

5. สั่งกำชับให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องระบบสัญญาณไฟจราจร และเจ้าหน้าที่พัสดุใช้ความระมัดระวังรอบคอบในการกำหนดระยะเวลาเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายในปีนั้น ตามค่าใช้จ่ายที่เป็นรายจ่ายประจำที่เกิดขึ้น เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ข้อ 56 และกำหนดระยะเวลาตามรายละเอียดหรือข้อกำหนดตามเงื่อนไขของสัญญาให้สอดคล้องระยะเวลาในการดำเนินการตามสัญญาโดยเคร่งครัด

6. สั่งกำชับให้ผู้อำนวยการสำนักการช่าง ควบคุมกำกับดูแลผู้ได้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องโดยเคร่งครัด โดยให้เจ้าหน้าที่พัสดุ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องใช้ความระมัดระวังรอบคอบในการจัดซื้อวัสดุ เพื่อซ่อมแซมบำรุงรักษานถนน/ไฟฟ้าที่มีลักษณะพัสดุประเภทเดียวกัน มีความต้องการใช้ในระยะเวลาเดียวกันควรจัดทำแผนการจัดหาพัสดุประจำปีของหน่วยงาน (แบบ ผด.1) รวมกัน และดำเนินการจัดหาในคราวเดียวกัน เพื่อป้องกันมิให้มีการแบ่งซื้อเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 ข้อ 16