

การศึกษาเรื่อง วิเคราะห์กระบวนการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย: ศึกษากรณีโครงการสัญญาสัมปทานร้านค้าปลอดอากร มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ 1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์การคอร์รัปชันโครงการสัญญาสัมปทานร้านค้าปลอดอากร และ 2) เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) ประกอบด้วยบุคคล 3 กลุ่ม คือ 1) คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาสัญญาการดำเนินงานของบริษัท คิงเพาเวอร์ฯ 2) เจ้าหน้าที่ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) 3) เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสถาบันทรัพย์สินทางปัญญา แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รวมจำนวน 20 ราย เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาคือแนวคำถามแบบเจาะลึก การวิเคราะห์ข้อมูลใช้การเชื่อมโยงและวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการศึกษา

โครงการสัญญาสัมปทานร้านค้าปลอดอากรที่สนามบินสุวรรณภูมิมีประเด็นที่อาจเข้าข่ายการคอร์รัปชันใน 5 ประเด็น คือ

1. สัมปทานร้านค้าปลอดอากรที่สนามบินสุวรรณภูมิ ซึ่งเป็นสนามบินใหม่ จะต้องทำการจัดซื้อจัดจ้างใหม่และหากวงเงินเกิน 2 ล้านบาท จำเป็นต้องประมูลผ่าน E auction แต่กรณีนี้คณะกรรมการบริหารบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.) ได้พิจารณาข้อเสนอเกี่ยวกับการขอเข้ารับสัมปทานของบริษัท คิงเพาเวอร์ ซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานอยู่ที่สนามบินดอนเมือง ภูเก็ต หาดใหญ่ และเชียงใหม่ และได้มีการอนุมัติโครงการ โดยใช้เวลาพิจารณาทั้งหมดเพียง 83 วัน

2. คณะกรรมการบริหาร ทอท. ไม่ยึดหลักการประเมินมูลค่าโครงการตามที่กฤษฎีกาตีความ ซึ่งหากคำนวณตามเกณฑ์ดังกล่าว โครงการนี้จะมีมูลค่ามากกว่า 1,000 ล้านบาท (โดยนับรวมสินค้าคงคลังเข้าด้วย) ทำให้เข้าข้อกำหนดของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินงานในกิจการของรัฐ พุทธศักราช 2535 ซึ่งมีระเบียบวิธีและขั้นตอนมาก แต่คณะกรรมการ

บริหาร ทอท. กลับยึดตามรายงานของที่ปรึกษาโครงการ (สถาบันทรัพย์สินทางปัญญาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) ซึ่งประเมินมูลค่าโครงการไม่ถึง 1,000 ล้านบาท และคณะกรรมการ ทอท. ได้พิจารณาอนุมัติให้บริษัท คิงเพาเวอร์ เป็นผู้ได้รับสัมปทาน โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พุทธศักราช 2535

3. มีการปรับเปลี่ยนข้อความในสัญญาเกี่ยวกับขนาดพื้นที่ใช้สอยของ บริษัท คิงเพาเวอร์ จากเดิมใช้ข้อความว่า “ไม่เกิน 5,000 ตารางเมตร” เปลี่ยนเป็น “ไม่ต่ำกว่า 5,000 ตารางเมตร” อาจจะทำให้บริษัท คิงเพาเวอร์ ใช้ช่องว่างของสัญญาปรับและขยายพื้นที่สัมปทานเป็น 11,820 ตารางเมตร แต่ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงผลตอบแทนในพื้นที่ส่วนต่าง

4. การกระทำผิดในขั้นตอนต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ไม่ได้ได้รับการร้องเรียนหรือตรวจสอบอย่างเปิดเผย เนื่องจาก

4.1 ผู้รับผิดชอบโครงการคือ นายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการบริหาร ทอท.

4.2 ญาติของนักการเมือง หรือ ทอท. ถือหุ้นในบริษัท คิงเพาเวอร์

4.3 กฎหมายระบุให้ผู้เสียเท่านั้นจึงสามารถร้องเรียนหรือฟ้องร้อง ซึ่งในที่นี้คือ ทอท. ส่วนคณะทำงานที่ ทอท. ตั้งขึ้นแล้วแล้วแต่ต้องฟังประธานคณะกรรมการบริหารการพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (นายกรัฐมนตรี)

4.4 กฎฎีกาตีความเรื่องการประเมินมูลค่าโครงการส่งให้กับ ทอท. แล้ว ไม่มีกฎหรือกลไกในการบังคับใช้ หรือเผยแพร่ให้เป็นที่ทราบโดยทั่วกัน

ข้อเสนอแนะ

1. รัฐควรดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่กระทำการใดๆ ที่จะเลี่ยง หรือใช้ช่องว่างของกฎหมายในการกระทำผิดและแสวงหาผลประโยชน์

2. คำวินิจฉัยของกฤษฎีกาควรมีการประกาศเผยแพร่ให้ทราบ โดยทั่วกัน และทำฐานข้อมูลเพื่อให้สามารถทำการสืบค้นได้

3. การทำสัญญาของรัฐกับเอกชนควรมีการเปิดเผยข้อความในสัญญาต่อสาธารณชน

4. ใ้บุคคลหรือกลุ่มคนสามารถยื่นเรื่องร้องเรียนได้

5. ควรให้ข้อมูลกับสาธารณชนเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสหรือการแจ้งเรื่องการทุจริตต่างๆ แก่องค์กรที่ทำหน้าที่ติดตามและทำการตรวจสอบเพื่อฟ้องร้องเอาผิดต่อไป

Title of Research : Analysis of Corruption in the Duty Free Shop
Paper : Concession Project
Author : Mr.Surachai Kongsui
Degree : Master of Arts (Social Development)
Year : 2009

The two objectives of the study were 1) to analyze of corruption in the duty free shop concession project, and 2) to identify the problems and obstacles to solving the policy corruption of the government.

The key informants consisted of three groups of people ; 1) the commissioners who considered the King Power Company contract ; 2) the officers at the Airports of Thailand Public Company Limited ; and 3) the officers of the office of the Legislative and Judicial Council and the Intellectual Asset Institute of Chulalongkorn University. There were 20 key informants in total.

The findings were summed up below.

The case of the duty free concession project at Suvarnabhumi Airport can be considered as policy corruption in five issues as follows.

1. The duty free shop concession at Suvarnabhumi Airport, Thailand's new airport, must undergo the procurement process. That is, if the amount of money is higher than 2 million baht, it is necessary to invite business operators to bid in an e-auction. But in this case, the Board of Directors of Airports of Thailand Public Company Limited (AOT) approved of granting the concession to King Power Company, which had already operated the concession at Don Muang, Hat - Yai and Chiangmai airports. The board spent only 83 days considering this affair.

2. The Board of Directors of Airports of Thailand Public Company Limited did not follow the criteria set by the legislative and Judicial Council. If the criteria had been followed, the project would have had a worth of more than 1,000 million Baht (including the inventories). Accordingly the Act of Allowing Private Enterprises to Provide Public Services, B.E. 2535, could be enforced. However, this required many procedures to complete, but the Board based its decision on the report of the project consultant (The Intellectual Asset Institute of Chulalongkorn University) that the project had a worth of not more than 1,000 Baht. That is why, it granted the concession to King Power Company without applying the conditions under the Act.

3. There was change of some phrase in the contract regarding the space allowed for King Power Company to use. The original phrase was "not more than 5,000 square meters, and this phrase was changed to "not less than 5,000 square meters". Therefore, the company used this gap in the contract to expand its concession area to 11,820 square meters but did not give more returns to the state .

4. There was no overt complaint for such malpractice because.

4.1 Those responsible for the project were the Prime Minister and Board of Directors of Thai Airports Company.

4.2 Relatives of some politicians held shares in the King Power Company.

4.3 The law stipulates that only the loser can file a suit against the offence. In this case, the loser was the Thai Airports Company. All the members of the committee had to listen to the president of the Executive Committee for Suvarnabhumi Airport Development (the prime minister).

4.4 The Office of the Legislative and Judicial Council interpreted the appraisal of the project value and submitted the result to the Thai Airport Company. However, there was no rule or mechanism to enforce the ruling or to publicize the ruling.

Recommendations.

1. The government should strictly enforce the law and should not circumvent the law to seek profits for private entities.

2. The Ruling of the Legislative and Judicial Council should be publicized. There should be a database for searching such information

3. The contract between the government sector and the private sector must be transparent. The public should be allowed to know about it.

4. Other persons or a group of people should be allowed to file a suit against the malpractice

5. The Public should be given information about how to notify the authority concerned about corruptions in order to investigate the cases and file a suit against the wrong – doers.