ส่วนที่ 2 : การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่กระทบการเพิ่มประสิทธิภาพ และขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในเศรษฐกิจโลก

ในส่วนนี้เป็นการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาสำคัญที่เป็นสาเหตุทำให้ความสามารถในการเพิ่มประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในเศรษฐกิจโลกลดลง ซึ่งได้มีรายงานผลการศึกษาไว้แล้วในส่วนที่ 1 ว่า ไทยมีจุดอ่อนในด้านประสิทธิภาพของภาครัฐ ด้านประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ และด้านโครงสร้างพื้นฐาน จากจุดอ่อนทั้ง 3 ด้านนี้ คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการภายใต้คำแนะนำของคณะทำงานเศรษฐกิจมหภาค การเงิน การคลัง และคณะทำงานสนับสนุนข้อมูลวิชาการฯ ของคณะทำงานเศรษฐกิจมหภาค การเงิน การคลัง คัดเลือกประเด็นการศึกษาไว้ 10 ประเด็น เพื่อศึกษาในแนวลึกดังนี้

1) การคอรัปชั่นในระบบราชการ
2) การสร้างความโปร่งใส จริยธรรม และธรรมาภิบาลในธุรกิจเอกชน
3) การมีโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอ และกลไกการลงทุนที่เหมาะสม
4) ระบบการเงินและตลาดทุนที่สนับสนุนการออมและการลงทุน
5) เสถียรภาพทางด้านการคลังและมีภาระภาษีอากรที่จูงใจ
6) ความรวดเร็วและเชื่อถือได้ทางกระบวนการยุติธรรมและกฎหมายที่ทันสมัย
7) คุณภาพแรงงานและการพัฒนาคุณภาพแรงงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อประสิทธิภาพในการผลิตอย่างต่อเนื่อง
8) ปัญหาด้านขีดความสามารถทางด้านการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้สิ่งใหม่ของไทย
9) การวางแผนและกลไกการจัดระบบของการกระจายข้อมูลของทั้งภาครัฐและเอกชน
10) บรรยากาศทางการเมืองการปกครองที่มีเสถียรภาพและเอื้ออำนวยต่อความสามารถในการแข่งขัน

ในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอประเด็นปัญหาทั้ง 10 โดยนำเสนอทีละประเด็น ในแต่ละประเด็นปัญหาจะประกอบด้วยความสำคัญของปัญหาและผลที่มีต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยพร้อมข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการในการแก้ไข

1. การคอร์รัปชันในระบบราชการ

1.1 คำนำ

องค์กรจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันระดับโลกทั้ง IMD และ WEF ต่างกำหนดให้การคอร์รัปชันในระบบราชการเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งในการกำหนดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยสถาบัน IMD มีความเห็นว่าคอร์รัปชันเป็นปัจจัยบั่นทอนประสิทธิภาพการทำงานของภาครัฐ และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้อันดับความสามารถในการแข่งขันของไทยในหมวด Government efficiency ลดลงจากอันดับที่ 18 ในปี 2546 เป็นอันดับที่ 27 ในปี 2550

ผลของการศึกษาของธนาคารโลกพบว่า การคอร์รัปชันในระบบราชการบั่นทอนการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ เช่น ทำให้การใช้งบประมาณของรัฐบาลเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ มีการบิดเบือนการจัดลำดับโครงการภาครัฐ อันส่งผลให้มีการใช้ทรัพยากรของชาติที่ตั้งไว้แต่ต้นไม่ได้เป็นไปตามเป้าหมาย คนในสังคมต่างจ้องหาโอกาสการเพิ่มรายได้จากการคอร์รัปชันมากกว่าการใช้ความพยายามในการเพิ่มผลผลิตให้แก่ประเทศชาติ ทำให้การลงทุนในภาคการผลิตลดลง อันเป็นการบั่นทอนความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ดังนั้นการศึกษาเพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะในการลดการคอร์รัปชันอย่างเป็นรูปธรรมจึงน่าจะเป็นแนวทางหนึ่งของการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของชาติ

1.2 ภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของไทยในภาพรวม

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International Institution) และมหาวิทยาลัย Gottingen ในเยอรมันได้พัฒนาดัชนีที่ใช้ชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันหรือ Corruption Perception Index (CPI) โดยใช้วิธีสำรวจข้อมูลเพื่อจัดอันดับภาพลักษณ์คอร์รัปชันในประเทศต่างๆทั่วโลกเป็นประจำทุกปีตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมา ปัจจุบันได้มีการให้ CPI เป็นเครื่องมือในการติดตามปัญหาคอร์รัปชันในแต่ละประเทศ ซึ่งเป็นประโยชน์ในการจัดทำ กำกับและติดตามนโยบายในการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน

นิยาม “คอร์รัปชัน” ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสหมายถึง “การกระทำใดๆของเจ้าหน้าที่รัฐในการให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตัว” ซึ่งข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ CPI มาจากการวิเคราะห์ผลการสำรวจของหน่วยงานวิจัยที่ได้รับการยอมรับจากทั่วโลก เช่น Economist Intelligence Unit, World Development หรือแม้แต่ World Economic Forum

ค่าคะแนนของ CPI เริ่มตั้งแต่ 0 ถึง 10 โดย 0 คะแนนเป็นคะแนนต่ำสุดซึ่งหมายถึงภาพลักษณ์การคอร์รัปชันสูงสุด ส่วน 10 คะแนนเป็นคะแนนสูงสุดที่แสดงให้เห็นภาพลักษณ์การคอร์รัปชันน้อยที่สุดหรือมีความโปร่งใสมากที่สุด

สำหรับในปี 2550 องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ได้จัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ผลปรากฏว่า ประเทศไทยได้ 3.3 คะแนน อยู่อันดับที่ 93 จากทั้งหมด 180 ประเทศทั่วโลก ลดลงจากปี 2549 ซึ่งอยู่อันดับที่ 63 (ตารางที่ 1.1)

ตารางที่ 1.1 ค่าดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน ปี 2549และ 2550 ของประเทศแถบเอเชียที่มีอันดับความสามารถในการแข่งขันเหนือกว่าไทย

Country	CPI Score 2550 (เต็ม 10)	อันดับในปี 2550	CPI Score 2549 (เต็ม 10)	อันดับในปี 2549
Singapore	9.3	5	9.4	5
Hong Kong	8.3	14	8.3	15
Japan	7.5	17	3.3	17
Taiwan	5.7	35	5.9	34
South Korea	5.1	43	5.1	42
Malaysia	5.1	44	7.6	44
China	3.5	73	3.3	70
India	3.5	74	5.1	70
Thailand	3.3	93	3.6	63

ที่มา : www.transparency.org

จากตารางจะเห็นได้ว่าสิงค์โปร์ยังคงเป็นประเทศที่มีความโปร่งใสสูงสุดในแถบเอเชียและอยู่ในอันดับที่ 5 ของโลก ทั้งนี้ในช่วง 8 ปีที่ผ่านมาประเทศสิงคโปร์มีคะแนนอยู่ลำดับที่ 1 ในเอเชียมาโดยตลอด เพราะมีนโยบายการปราบปรามคอรัปชันที่ชัดเจน และมีระบบการใช้กฎหมายที่เข้มแข็ง ในปี 2550 ในจำนวน 9 ประเทศที่ศึกษา พบว่า ประเทศส่วนใหญ่มีค่าความโปร่งใสลดลงจากปี 2548 ยกเว้น ฮ่องกง เกาหลีใต้และจีน

ผลการจัดอันดับความโปร่งใสของประเทศไทยนับตั้งแต่ปี 2538 จนถึงปัจจุบันนั้น พบว่า คะแนนความโปร่งใส (CPI) ของไทยได้เพิ่มขึ้นมาตลอดจาก 2.79 ในปี 2538 เป็น 3.8 ในปี 2548 ซึ่งจัดได้ว่าเป็นปีที่ไทยได้คะแนน CPI สูงสุดในรอบ 10 ปี ที่ผ่านมา คะแนน CPI ของไทยเริ่มลดลงในปี 2549 และต่อเนื่องมาถึงปี 2550 ทำให้ประเทศไทยถูกล่นอันดับประเทศที่มีคอร์รัปชันสูงจากอันดับเปอร์เซนไทล์ที่ 37 ในปี 2548 ลงมาอยู่ในเปอร์เซ็นใกล้ที่ 39 และ 47 ในปี 2549 และปี 2550 ตามลำดับ การที่ประเทศไทยได้คะแนนที่แสดงความโปร่งใสลดลง และกลายเป็นประเทศที่มีอันดับปัญหาคอร์รัปชันสูงมากเป็นที่ 2 ในเอเชียรองจากประเทศฟิลิปปินส์ในปี 2550 สะท้อนให้เห็น

ถึงความเร่งด่วนในการแก้ปัญหาการคอร์รัปชันที่รัฐบาลไทยควรให้ความสำคัญในลำดับต้นๆ เพราะปัญหาดังกล่าวนอกจากจะส่งผลต่อภาพลักษณ์ด้านลบของประเทศไทยแล้วยังเป็นตัวการบั่นทอนประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย

ตารางที่ 1.2 Corruption Perception Index ของประเทศไทยตั้งแต่ปี 2538 ถึง ปัจจุบัน

ปี	คะแนน	อันดับ	จำนวนประเทศทั้งหมด	อันดับเปอร์เซ็นต์ไทล์แสดงความไม่โปร่งใส
2538	2.79	34	41	83
2539	3.33	37	54	69
2540	3.06	39	52	75
2541	3	61	85	72
2542	3.2	68	98	69
2543	3.2	60	90	67
2544	3.2	61	91	67
2545	3.2	64	102	63
2546	3.3	70	133	53
2547	3.6	64	146	44
2548	3.8	59	159	37
2549	3.6	63	163	39
2550	3.3	84	179	47

ที่มา : www.transparency.org

1.3 รูปแบบการคอร์รัปชันของไทย

ลักษณะของการคอร์รัปชันที่พบในประเทศไทย สามารถสรุปได้เป็น 3 รูปแบบที่สำคัญ คือ[1]

1) การใช้อำนาจในการอนุญาตให้ละเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐเพื่อลดต้นทุนการทำธุรกิจ กรณีนี้สามารถเกิดขึ้นได้จากเรื่องที่มีระดับความรุนแรงต่ำ เช่น การจ่ายสินบน

[1] คอลัมน์ ดุลยภาพดุลยพินิจ โดย นวลน้อย ตรีรัตน์ มติชนรายวัน วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ปีที่ 27 ฉบับที่ 9776

ให้ตำรวจเมื่อทำผิดกฎจราจร ไปจนถึงเรื่องที่มีระดับความรุนแรงสูง เช่น การจ่ายสินบนเพื่อให้มีการคุ้มครองธุรกิจที่ผิดกฎหมายต่างๆ

2) การใช้อำนาจในการสร้างอุปสรรคในการให้บริการแก่ประชาชนและภาคธุรกิจ เพื่อให้มีการจ่ายเงินค่าน้ำร้อนน้ำชา เงินใต้โต๊ะ เพื่อให้กระบวนการในการให้บริการมีความรวดเร็วขึ้น เช่น การสร้างความล่าช้าในการให้บริการ การสร้างขั้นตอนในการให้บริการที่มากเกินจำเป็น เป็นต้น ปัญหานี้มักจะเกิดขึ้นจากการมีเงินเดือนและผลตอบแทนในระบบราชการต่ำเกินไป จนเกิดความจำเป็นในการเพิ่มรายได้ด้วยวิธีผิดกฎหมาย

3) การใช้อำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ ในรูปของสิ่งของและบริการ หรือในรูปการให้สิทธิ์พิเศษแก่เอกชนบางรายโดยไม่เป็นธรรมแก่เอกชนรายอื่น เช่น การออกใบอนุญาตการประกอบธุรกิจ การให้สัมปทาน การประมูล และการจัดซื้อจัดจ้างเป็นต้น การใช้อำนาจดังกล่าวยังรวมถึงการออกนโยบาย กฎ กติกา เพื่อเอื้อประโยชน์กับเอกชนบางราย การสร้างอำนาจผูกขาดให้กับบางบริษัท เป็นการคอร์รัปชันที่เรียกกันในประเทศไทยว่า เป็นการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย ซึ่งมีความเกี่ยวพันกับเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนค่อนข้างมาก

จากลักษณะการคอร์รัปชัน 3 ลักษณะดังกล่าวข้างต้น จะพบว่าการคอร์รัปชันในประเภทที่ 1 และ 2 สามารถพบเห็นได้ง่าย กระบวนการและวิธีการไม่ซับซ้อนแต่อย่างใด เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ แต่การคอร์รัปชันประเภทที่ 3 เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวงเงินมหาศาล เกี่ยวข้องกับนักการเมือง และข้าราชการระดับสูง เป็นคอร์รัปชันที่มีการดำเนินการอย่างสลับซับซ้อนเป็นเครือข่ายที่มีความสัมพันธ์กัน เพื่อสร้างอำนาจในการผูกขาดให้กับกลุ่มธุรกิจ โดยมีการใช้โครงสร้างทางอำนาจของรัฐเพื่อแสวงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของบุคคล และกลุ่ม บุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบาย

ผลจากการปฏิรูปการเมือง ระบบราชการ และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ผ่านมามีแนวโน้มทำให้การคอร์รัปชัน 2 ประเภทแรกลดน้อยลง ส่วนการคอร์รัปชันประเภทที่ 3 ยังคงอยู่ โดยรูปแบบการคอร์รัปชันที่สำคัญได้แก่ การจัดซื้อจัดจ้าง(Procurement Corruption) และการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ จะศึกษาเฉพาะการคอร์รัปชันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยจะศึกษาทั้ง การคอร์รัปชันในระบบราชการส่วนกลาง และการคอร์รัปชันในระบบราชการส่วนท้องถิ่น

1.5 ภาพรวมการคอร์รัปชันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

1.5.1 การคอร์รัปชันในราชการส่วนกลาง

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (Public Procument) มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ประเทศที่มีระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่มีประสิทธิภาพ (Efficiency) จะสามารถลดต้นทุนการดำเนินงานของโครงการต่างๆ ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณของประเทศเป็นไปอย่างคุ้มค่า ประเทศที่มีกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่โปร่งใส (Transparency) สามารถตรวจสอบได้ และตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขันที่เป็นธรรม จะสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ นอกจากนั้น ระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่ดียังสะท้อนให้เห็นถึงความมีธรรมาภิบาลของภาครัฐ อันเป็นดัชนีชี้วัดประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินของภาครัฐ และความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย

การคอร์รัปชันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนั้นได้ทำลายบรรยากาศการแข่งขันภายในตลาด (Violates fair competition) ทำให้สูญเสียทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัด (Loss of restricted resources) เกิดการบิดเบือนกลไกราคาทำให้ตลาดขาดประสิทธิภาพ (Leads to big market ineffectiveness)

ในแต่ละปี หน่วยงานภาครัฐของไทยจะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการต่างๆมากถึงร้อยละ 2-5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติที่แท้จริง (Real GDP)[1] ผู้เชี่ยวชาญในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐประมาณการไว้ว่าการคอร์รัปชันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนั้นทำให้รัฐต้องเพิ่มรายจ่ายในการจัดหาสินค้าและบริการแต่ละครั้งสูงถึงร้อยละ 20–25 นอกจากนี้รัฐบาลยังได้สินค้าและบริการที่มีคุณภาพต่ำและบางครั้งก็เกินความจำเป็น

1.5.2 การคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือ อปท. จำนวน 4 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) , เทศบาล , องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น เมืองพัทยา

ปัจจุบัน ข้อมูลกรมการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ระบุว่า มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนทั้งสิ้น 7,867 แห่ง จำแนกเป็น (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 75 แห่ง (2) เทศบาล จำนวน 1,199 แห่ง (3) องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6,579 แห่ง และ 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีก 1 แห่ง[2]

---

[1] สถิติการคลัง กรมบัญชีกลาง

[2] ข้อมูลจาก www.thailocaladmin.go.th)

อปท. เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณมากกว่า 3 แสนล้านบาทต่อปี หรือร้อยละ 25 ของงบประมาณแผ่นดิน โดยในปีงบประมาณ 2551 ได้รับการจัดสรรงบประมาณรวมเงินอุดหนุนทั้งหมด 370,000 ล้านบาท พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลได้ใช้เงินประมาณร้อยละ 70 ของงบประมาณในปี 2551 ในโครงสร้างพื้นฐาน โดยเป็นการสร้างถนนเป็นหลักอันเป็นที่มาของการคอร์รัปชัน หากพิจารณาจากสถิติเรื่องร้องเรียนมาที่ ป.ป.ช. พบว่ามีมากถึง 11,000 เรื่อง ในจำนวนนี้เกือบครึ่งหนึ่งที่ร้องเรียนมาที่ป.ป.ช. หรือเกือบ 5,000 เรื่องเป็นเรื่องทุจริตในอปท. โดยพบใน อบต. มากสุด รองลงไป คือ เทศบาล และอบจ.[1] นอกจากนั้นยังพบว่าส่วนใหญ่เป็นโครงการก่อสร้าง เกือบทั้งหมดดำเนินการตามความต้องการของชุมชนโดยมิได้มีการจัดลำดับความสำคัญตามความคุ้มค่าของโครงการ แต่ไม่ผิดกฎหมาย เพราะรัฐธรรมนูญยอมให้นายก อบต. มีอิสระที่จะบริหารตามที่ต้องการ ผลคือปฐมเหตุแห่งการคอรัปชั่น ทำให้เกิดปัญหาด้านความโปร่งใสในการคัดเลือกโครงการ และการใช้เงินงบประมาณอย่างคุ้มค่าตามมาด้วย

รูปแบบการทุจริตของ อปท. มีลักษณะเดียวกับหน่วยงานของรัฐบาลในส่วนกลาง คือมีทั้งการคอร์รัปชันที่เกิดจากการจัดซื้อจัดจ้าง และการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย ลักษณะการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จากงานศึกษาของอรพินท์ สพโชคชัย และคณะ (2543) และจากการทำโฟกัสกรุ๊ปทั้งในกรุงเทพฯและต่างจังหวัด พอแบ่งสาเหตุของการนำไปสู่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและความไม่โปร่งใสใน อบต. ได้ดังนี้คือ

1) เกิดจากการควบคุมและการแทรกแซงจากหน่วยงานส่วนกลาง และข้าราชการหรือกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่น

2) เกิดจากการมีช่องว่างในด้านการบริหารงานด้านการคลังโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้าง

3) เกิดจากการมีช่องว่างของกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ซึ่งยังมีความไม่ชัดเจนและรัดกุมเพียงพอ

4) เกิดจากการตรวจสอบการดำเนินงานของ อบต.ยังอ่อนแอ ทั้งในด้านภาครัฐส่วนกลางซึ่งมีบุคลากรจำกัดและความร่วมมือจากภาคประชาชน

5) เกิดจากกฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างและการเงินที่เกี่ยวข้องมีลักษณะซับซ้อน ผู้ปฏิบัติงานใน อปท. ไม่ใช่ผู้มีความชำนาญด้านกฎหมายหรือบัญชี เมื่อนำกฎระเบียบของทางราชการไปใช้ ทำให้ถูกข้อหาทุจริตคอร์รัปชัน จึงเป็นความผิดที่มิได้มีเจตนา

[1] อปท. นิวส์ รายปักษ์ 2007/8/23

1.6 ปัญหาการคอร์รัปชันด้านการจัดซื้อจัดจ้าง

ปัญหาที่เกิดในวงการจัดซื้อจัดจ้างแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ ปัญหาที่เกิดจากความไม่โปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยเจตนา และปัญหาของกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะระเบียบพัสดุฯ หรือแนวทางปฏิบัติที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ทำให้เกิดปัญหาคอร์รัปชันโดยไม่ได้เจตนาตามมา การแก้ปัญหาควรแก้ปัญหาคอร์รัปชันทั้งสองด้านไปพร้อมๆ กัน

1.6.1 ปัญหาที่เกิดจากความไม่โปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างในส่วนกลาง

ปัญหาที่เกิดจากความไม่โปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างโดยเจตนา อาจพิจารณาได้จากพฤติกรรมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการ ผลการศึกษาของเดือนเด่นและคณะ (2549)[1] พบว่า การแข่งขันในการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการแทบทุกรายการในโครงการที่ศึกษานั้นยังมีไม่มากนัก โดยพบว่ามีการกระจุกตัวสูงมากในเกือบทุกประเภทสินค้าและบริการที่ศึกษา ประเภทของสินค้าและบริการที่มีอัตราการกระจุกตัวของการจัดซื้อจัดจ้างในส่วนกลางสูงตามลำดับได้แก่การก่อสร้าง ไฟฟ้าและการสื่อสาร ที่ปรึกษาออกแบบ-ควบคุมงาน คอมพิวเตอร์ และวิทยาศาสตร์หรือการแพทย์ ส่งผลให้ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ถูกกีดกันออกจากตลาด ทำให้ภาครัฐซื้อสินค้าและบริการในราคาแพง ดังแสดงในตารางที่ 1.3

[1] เดือนเด่นและคณะ (2549) เรื่อง“ โครงการปรับปรุงนโยบายการแข่งขันของประเทศ” ศึกษาโดยมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย” เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, มีนาคม 2549

ตารางที่ 1.3 ระดับการแข่งขันในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ประเภทของสินค้าและบริการ	อัตราการกระจุกตัวของการจัดซื้อจัดจ้างในส่วนกลาง (ร้อยละ)		จำนวนผู้เข้าร่วมประกวดราคาด้วยวิธี E-Auction			อัตราส่วนลดเฉลี่ย (ร้อยละ)
	CR 5	CR 10	ต่ำสุด	สูงสุด	เฉลี่ย	
ไฟฟ้าและการสื่อสาร	92.5	92.5	2	10	3.7	6.2
คอมพิวเตอร์	67.6	78.0	1	10	2.8	10.9
ครุภัณฑ์สำนักงาน	66.7	73.6	2	12	3.5	10.1
วิทยาศาสตร์หรือการแพทย์	57.9	77.4	2	7	2.5	9.6
ยานพาหนะและขนส่ง	40.7	60.2	2	9	3.5	9.4
วัสดุและเครื่องมือก่อสร้าง	36.0	54.0	2	12	4.4	1.1
ครุภัณฑ์การเกษตร	n.a	n.a	2	7	3.5	1.9
ของใช้บินเครื่องบิน	n.a	n.a	2	3	2.3	10.4
เครื่องมือเครื่องใช้	n.a	n.a	3	3	3.0	0.1
ที่ปรึกษาราชการ	29.1	40.6	n.a	n.a	n.a	n.a
ที่ปรึกษาออกแบบ-ควบคุมงาน	61.7	82.3	2	7	3.8	8.9
ก่อสร้าง	88.3	98.3	2	9	4.6	0.4

ที่มา : เดือนเด่นและคณะ (2549)

นอกจากนั้นยังพบว่า การนำ E- Procurement มาเป็นแนวทางการจัดหาพัสดุแบบใหม่ที่ส่งเสริมในเรื่องความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างเมื่อปี 2545 นั้น ผลการศึกษาของสมเกียรติและเทียนสว่าง (2547) พบว่าไม่สามารถแก้ปัญหาคอร์รัปชันได้ เพราะการประกาศข่าวสารให้รับรู้กันยังไม่ทั่วถึง และมีการล็อกสเป็กเกิดขึ้นทำให้มีผู้เข้าร่วมประกวดราคาน้อยราย ไม่เกิดการแข่งขัน

1.6.2 ปัญหาการขาดข้อมูลที่ตรวจสอบได้

สิริลักษณา คอมันตร์ [1] ได้เสนอว่าปัญหาสำคัญที่ ป.ป.ช. เผชิญอยู่ในปัจจุบัน คือคดีที่คั่งค้างอยู่เป็นจำนวนมาก และงานที่เน้นหนักไปในทางปราบปรามมากกว่าป้องกัน ดังเห็นได้จากการจัดสรรทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ ซึ่งน่าจะมีการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นได้ โดยนำระบบการป้องกันการทุจริตของธนาคารโลกมาประยุกต์ใช้ ระบบการป้องกันการทุจริตของธนาคารโลกเป็นการเน้นด้านการป้องกันและการวางกฎระเบียบในด้านต่างๆ เช่น ด้านผลประโยชน์ขัดกัน (conflicts of interest) ด้านการตรวจสอบเอกสารตั้งแต่การยื่นเสนอราคาสัญญาโครงการและ

[1] สิริลักษณา คอมันตร์ “ธนาคารโลกกับระบบป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน” 2550 หน้า 21-22

สัญญาสัมปทาน ด้านการติดตามและการลงโทษ ตลอดจนด้านการสร้างธรรมาภิบาล และวิธีการลำดับความสำคัญของคดี (prioritization) ดังนี้

(1) จัดทำฐานข้อมูลที่สามารถหาความสัมพันธ์เชื่อมโยงที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และภารกิจของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีพระราชบัญญัติหลายฉบับในปัจจุบันที่ระบุถึง “บุคคล” และ “พวกพ้อง” ซึ่งฐานข้อมูลที่แสดงความสัมพันธ์ในเชิงผลประโยชน์น่าจะมีส่วนช่วยในการกำหนดนิยามของ “พวกพ้อง” ได้ส่วนหนึ่ง ทั้งจะสามารถทำให้การสืบสวนหาหลักฐานประกอบคดีต่างๆมีความสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

(2) พิจารณานำระบบการตรวจสอบของธนาคารโลกมาปรับใช้กับการตรวจสอบในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐทั้งหมด เพื่อเพิ่มโอกาสที่จะตัดไฟแต่ต้นลม หากมีพิรุธตั้งแต่ขั้นตอนการเสนอราคาและการทำสัญญา

(3) รับฟังความคิดเห็นของประชาชนมากขึ้นเพื่อให้ประชาชน รวมทั้งธุรกิจเอกชน เป็นแนวร่วมในการให้ข้อมูลและชี้แบะแส และดำเนินการอย่างจริงจัง ทำการสำรวจและประมวลผลความเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐเป็นระยะๆ

(4) จัดการกับการทุจริตโดยวิธีการประเมินความเสี่ยง จัดลำดับความสำคัญของเรื่องร้องเรียนและใช้ระบบติดตามและให้แรงจูงใจให้ผู้กระทำผิดเปิดเผยพฤติกรรมโดยสมัครใจ

(5) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยกรณีมีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม ในทุกตำแหน่งและทุกระดับ ซึ่งแม้ว่าจะได้มีการแก้พระราชบัญญัติให้สามารถมอบหมายให้พนักงานสอบสวนและผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนรับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปดำเนินการแทนโดยอาศัยกลไกภายในของฝ่ายบริหารภายใต้กฎหมายที่มีอยู่แล้วก็ตาม แต่สำนักงาน ป.ป.ช. ก็ยังมีปริมาณงานและมีเรื่องอยู่ระหว่างดำเนินการเป็นจำนวนมาก อีกทั้งการมอบหมายดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาความเรื่องมาตรฐานและความเข้มงวดที่ไม่เท่ากันในการดำเนินการของผู้ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งอาจนำไปสู่ความจำเป็นที่สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับเรื่องคืนมา ทำให้ปริมาณงานมากอยู่เหมือนเดิม ดังนั้นการศึกษาเปรียบเทียบวิธีการจัดลำดับความสำคัญของคดีในสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับธนาคารโลก และการพิจารณาความเหมาะสมของเกณฑ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน อาจเป็นประโยชน์ในการจัดอันดับความสำคัญของคดีต่อไปในอนาคต

(6) ประสานงานและร่วมมือกับธนาคารโลกมากขึ้น เนื่องจากธนาคารโลกมียุทธศาสตร์ช่วยเหลือระดับประเทศ (Country Assistance Strategies) สร้างความเข้มแข็งทางด้านธรรมาภิบาลผ่านโครงการต่างๆ เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสในการบริหารการเงินภาครัฐการภาษีและศุลกากร ตลอดจนสนับสนุนการปฏิรูประบบกฎหมายและตุลาการนอกจากนี้ ทางธนาคารยังต้องการสร้างเครือข่ายหน่วยงานป้องการและปราบปราบการทุจริตในประเทศต่างๆ เช่น สำนักงาน

ป.ป.ช. ของประเทศไทย โดยจะจัดประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงานและเรียนรู้จากกันและกัน นอกจากนี้ ธนาคารโลกก็มีนโยบายที่จะให้ความช่วยเหลือในการจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ รวมทั้งเป็นเจ้าภาพให้เจ้าหน้าที่ไปฝึกงานที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรต่างๆ ทั้งทางด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริต องค์กรด้านความยุติธรรม รวมทั้งสื่อมวลชน และประชาสังคมด้วย

1.6.3 ปัญหาการคอร์รัปชันที่เกิดจากกฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างในส่วนกลาง

กฎระเบียบที่ใช้ในการจัดซื้อจัดจ้าง ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และฉบับแก้ไขปรับปรุง ซึ่งกำหนดให้ใช้สำหรับการจัดซื้อสินค้าหรือจัดจ้างบริการ งานก่อสร้าง และงานที่ปรึกษาที่ใช้เงินงบประมาณเงินกู้ และเงินช่วยเหลือ โดยครอบคลุมส่วนราชการในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ ทั้งนี้ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีระเบียบจัดซื้อจัดจ้างที่ใช้ระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นต้นแบบในการยกร่างมาเป็นระเบียบของตนเอง กรณีที่มีการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิคส์ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะต้องยึดประกาศกระทรวงการคลังเรื่องหลักเกณฑ์การซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ 13 มกราคม 2548 นอกจากนี้ยังมีหลักเกณฑ์การกำหนดราคากลางงานก่อสร้าง ตามหนังสือด่วนที่สุดที่ กค 0408.5 / ว9 ลงวันที่ 7 มีนาคม 2550 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 21 มีนาคม 2550 ขณะที่ปัจจุบันกระทรวงการคลังกำลังเตรียม “ร่างระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.....” ซึ่งยังไม่ได้นำมาประกาศใช้

นอกจากระเบียบพัสดุฯข้างต้น ยังมีกฎระเบียบอื่นอีกหลายฉบับ เช่น

- กฎระเบียบที่ใช้ในการควบคุมการบริหารพัสดุ ซึ่งนอกจากจะระบุอยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 แล้วยังมีมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับมาตรการป้องกันหรือลดโอกาสในการสมยอมกันในการเสนอราคา[1] มีหนังสือเวียนและหนังสือเวียนซ้อมความเข้าใจในเรื่องการควบคุมบริหารพัสดุอีกหลายฉบับ[2]
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมเรื่องความโปร่งใสในการจัดหาพัสดุของทางราชการ กฎหมายฉบับนี้นับเป็นช่องทางหนึ่งที่ช่วยสนับสนุนหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน

---

[1] มาตรการดังกล่าวมีหลายมาตรการ เช่น การขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขวิธีประกวดราคาจ้างก่อสร้างของทางราชการ การหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับการพัสดุในการประกาศประกวดราคา การป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเกี่ยวกับการประกวดราคาที่มีการรวมหัวกัน มาตรการป้อกงกันหรือลดโอกาสในการสมยอมกันในการเสนอราคา กรณีกำหนดราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ เป็นต้น

[2] หนังสือเวียนตลอดจนหนังสือเวียนเพื่อซ้อมความเข้าใจสามารถดาวน์โหลดได้จาก www.gprocurement .or.th

- กฎระเบียบที่ใช้ในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างและลงโทษผู้กระทำผิด ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 และ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยงบประมาณการคลัง พ.ศ. 2544 เป็นต้น

ถึงแม้ว่ากฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างจะมีไม่มาก แต่กฎระเบียบเหล่านี้มักมีฉบับแก้ไขปรับปรุง มีหนังสือเวียนตามมติคณะรัฐมนตรีเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติต่างๆ ออกตามมามากมาย ทำให้กฎระเบียบเหล่านี้อยู่ในลักษณะกระจัดกระจาย ไม่เชื่อมโยงกัน และหยุมหยิม กฎระเบียบหรือมติคณะรัฐมนตรีแม้กระทั่งหนังสือเวียนที่ออกมาหยุมหยิมทั้งหลายเหล่านี้ ถึงแม้ว่าจะช่วยป้องกันในแง่การควบคุมตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้รัดกุม แต่ก็เป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพการจัดหาและการบริหารพัสดุภาครัฐ และไม่มีหลักประกันว่า การจัดหาที่ถูกระเบียบเป็นการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่เกิดประสิทธิภาพและคุ้มค่ากว่าการจัดหาที่ผิดกฎระเบียบ เพราะการจัดซื้อจัดจ้างที่ผิดระเบียบในบางครั้ง ก็เกิดจากการมีกฎระเบียบที่ล้าสมัย ทำให้ต้องเลี่ยงกฎระเบียบเพื่อให้ได้สินค้าหรือบริการที่จำเป็นต้องใช้ในองกรของรัฐ ดังได้แสดงให้เห็นในตารางที่ 1.5

ตารางที่ 1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างกฎระเบียบที่ใช้ในการจัดหากับการใช้ประโยชน์ในตัวพัสดุ

กฎระเบียบในการจัดหา (Rule and Regulations)	การใช้ประโยชน์ในตัวพัสดุที่จัดหา (Usage)	เกณฑ์ชี้วัด/ประเมินประสิทธิภาพจัดหา (Aspect of Procurement Process)
ถูกระเบียบ	ใช้ประโยชน์ได้	ใช้จ่ายเงินงบประมาณได้เกิดประสิทธิภาพและคุ้มค่า
ผิดระเบียบ	ใช้ประโยชน์ได้	กฎระเบียบที่ใช้ในการจัดหาอาจมีปัญหา เช่น ระเบียบอาจไม่ยืดหยุ่นทันต่อความต่อ ความต้องการของผู้ใช้
ถูกระเบียบ	ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้	ไม่คุ้มค่ากับเงินงบประมาณที่เสียไปแม้ว่าจะได้พัสดุนั้นมาถูกต้องตามระเบียบ
ผิดระเบียบ	ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้	การจัดหามีแนวโน้มนำไปสู่การคอร์รัปชันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

ที่มา : สุทธิ สุนทรานุรักษ์ (2550)

ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับงานวิจัยของเดือนเด่น นิคมบริรักษ์และคณะ (2549) ซึ่งสรุปไว้ว่า อุปสรรคของการแข่งขันในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเกิดจากกฎระเบียบของภาครัฐ การบังคับใช้กฎระเบียบ ตลอดจนวิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ

1.6.4 ปัญหาด้านความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างในส่วนภูมิภาค

รูปแบบการคอร์รัปชันที่พบเห็นได้แก่ การฮั้วประมูล การซอยโครงการขนาดใหญ่ให้เป็นโครงการขนาดเล็ก การใช้ผู้รับเหมาหรือผู้ขายรายเดียวตลอดโดยกีดกันผู้เข้าเสนอราคาบางรายออกไป เจ้าหน้าที่มีพฤติการณ์หรือการกระทำที่เอื้อประโยชน์ให้ผู้เสนอราคาบางราย[1] เช่น ไม่จัดส่งประกาศประกวดราคาไปเผยแพร่ยังหน่วยงานที่กำหนด การพิจารณาผลประกวดราคาโดยพยายามนำเงื่อนไขตามเอกสารประกวดราคาที่ไม่ใช่สาระสำคัญมาตัดสิทธิ์ผู้เข้าเสนอราคาบางรายออกไป การเบียดบังทรัพย์สินราชการไปใช้ส่วนตัว มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำที่เป็นเงินค่าตอบแทน เงินค่าใช้สอยและเงินค่ารับรอง พิธีการต่างๆไว้สูง นอกเหนือไปจากเงินเดือน ค่าเบี้ยประชุม และสวัสดิการต่างๆที่ได้จากการดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น การหาผลประโยชน์ยังอาจทำได้จากการสอบราคาจัดซื้อจัดจ้างสิ่งของจำพวกวัสดุอุปกรณ์ และครุภัณฑ์ที่มักจะมีราคากลางและราคาจัดซื้อแพงกว่าราคาที่ซื้อขายกันในท้องตลาด นอกจากนี้นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ (2546) ยังพบว่า มีการใช้จุดอ่อนของระเบียบราชการในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณมาใช้บิดเบือนโครงการที่ตั้งไว้ตามแผนพัฒนาตำบล ที่เป็นเพียงขั้นตอนเดียวสำหรับชาวบ้านในการมีส่วนร่วมตัดสินใจใน อบต. วิธีการคือ เสนอโครงการหรือพิจารณาโครงการไม่ให้ทันภายในปีงบประมาณ ทำให้เรื่องตกไป และนำเงินตามโครงการนั้น ๆ ตกเป็นเงินสะสมของ อบต. จากนั้นจึงเสนอโครงการอื่นเข้ามาใหม่แล้ว อบต.พิจารณาอนุมัติกันเอง

การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพบว่าเกือบร้อยละ 90 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการบริหารงานที่บกพร่อง ไม่โปร่งใส เพราะขาดการควบคุมภายในที่ดีพออันอาจก่อให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบขึ้นได้

ผลที่เกิดจากการคอร์รัปชันในระดับท้องถิ่น ได้ส่งผลเสีย ดังนี้

- การคอร์รัปชันทำให้มีการใช้งบประมาณผิดประเภท เช่น งบผู้ว่า CEO ส่วนใหญ่ใช้ไปในงานก่อสร้าง ซึ่งมักทำไม่ค่อยเสร็จแล้วเลิกกลางคัน
- โครงการต่างๆที่ตั้งใจจะให้เกิดเป็นระบบการบริการจุดเดียวในทุกระบบและโครงการก่อสร้าง จนถึงปัจจุบันมีเพียงการทำบัตรประชาชนที่ทำได้

[1] อ้างแล้ว

- ผลประโยชน์มหาศาลใน อปท. เป็นแรงจูงใจสำคัญที่ก่อให้เกิดการแย่งชิงตำแหน่ง การทุจริตเลือกตั้ง ฆ่าฟันกัน

- การโกงงบประมาณ ทำให้ข้อกำหนดเฉพาะของโครงการต่างๆมักจะผิดไปจากมาตรฐานและทางการก็ไม่มีคนมากพอไปตรวจได้ เช่น การจัดซื้อครุภัณฑ์ที่มีขนาดและราคามาตรฐานครุภัณฑ์ สำนักงบประมาณ ผู้รับจ้างทำงานไม่ครบถ้วนตามรูปแบบรายการ ทำให้ต้องจ่ายค่าจ้างสูงกว่าปริมาณงานที่ทำได้จริง

1.6.5 ปัญหาการคอร์รัปชันที่เกิดจากกฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างในส่วนภูมิภาค

ผลจากการระดมความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง พบว่าคดีที่ถูกจับได้ว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากความเข้าใจผิดในกฎระเบียบ มิใช่เกิดจากเจตนา ปัญหานี้จะพบมากในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยเฉพาะ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งมีจำนวน 6,579 แห่ง เนื่องจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก มีเพียงร้อยละ 10 ที่พอจะเลี้ยงตัวเองได้ทำให้ไม่สามารถจัดหาพนักงานที่มีความรู้เฉพาะเช่น นักกฎหมาย นักบัญชีมาทำงานประจำได้ พนักงานที่ทำงานใน อบต. ส่วนใหญ่จึงเป็นเพียงผู้สอบผ่านความรู้พื้นฐานเพื่อให้ได้รับการบรรจุเป็นพนักเช่นเดียวกับข้าราชการทั่วไป จึงมักมีปัญหาในการปฏิบัติผิดกฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างโดยไม่มีเจตนา

1.7 ประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

กลยุทธ์การปราบคอร์รัปชันโดยทั่วไป มี 2 วิธีคือการป้องกันและการปราบปราม ประเทศที่ได้ชื่อว่ามีความโปร่งใส และมีพัฒนาการสูงในด้านการปราบคอร์รัปชัน เช่น สิงคโปร์ ฮ่องกง เกาหลีใต้ต่างยอมรับว่า การป้องกันจะเป็นยุทธ์ศาสตร์ที่ได้ผลกว่าการปราบปราม ผลการศึกษาพบว่า ประเทศไทยได้มีการพัฒนาไปมากทั้งในด้านการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน ในที่นี้จะขอนำเสนอแนวทางการป้องกันคอร์รัปชันบางประเด็นที่เห็นว่าเป็นเชิงปฏิบัติการได้ดังนี้

1) ปัญหาการมีกฎระเบียบกระจัดกระจาย ไม่เชื่อมโยงกัน และหยุมหยิม

กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของไทยมีลักษณะกระจัดกระจาย ไม่เชื่อมโยงกัน และหยุมหยิม เป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพการจัดหาและการบริหารพัสดุภาครัฐ และไม่มีหลักประกันว่า การจัดหาที่ถูกระเบียบเป็นการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่เกิดประสิทธิภาพและคุ้มค่ากว่าการจัดหาที่ผิดกฎระเบียบ เพราะการจัดซื้อจัดจ้างที่ผิดระเบียบในบางครั้ง ก็เกิดจากการมีกฎระเบียบที่ล้าสมัย ทำให้ต้องเลี่ยงกฎระเบียบเพื่อให้ได้สินค้าหรือบริการที่จำเป็นต้องใช้ในองกรของรัฐ

นอกจากนั้นลักษณะของกฎหมายและกฎระเบียบที่ยากแก่การเข้าใจดังกล่าวยังเป็นช่องทางของการเพิ่มโอกาสในการคอร์รัปชัน เพราะเป็นการเพิ่มอำนาจการตีความให้แก่เจ้าหน้าที่ และทำให้พนักงานหรือข้าราชการบางส่วนต้องถูกจับในข้อหากระทำการทุจริตมิชอบโดยไม่มีเจตนา ทั้งนี้ในรายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ประจำปี 2548 ได้ให้รายละเอียดของการตรวจพบการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ว่าดำเนินการไม่ถูกต้องตามระเบียบพัสดุและมติคณะรัฐมนตรี เช่น การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมโดยคำนวณราคากลางสูงกว่าที่ควร มีการขยายเวลาทำงานให้ผู้รับจ้างโดยไม่คิดค่าปรับ ไม่จัดส่งสำเนาสัญญาจ้างที่มีมูลค่าตั้งแต่ 1 ล้านบาทขึ้นไปให้ สตง. เพื่อหลีกเลี่ยงกฎระเบียบ

ข้อเสนอแนะ

เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการบริหารงาน ป้องกันมิให้เกิดปัญหาการทุจริตโดยไม่มีเจตนา และเพื่อเป็นการลดโอกาสการคอร์รัปชัน ควรมีการปฏิรูปกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆให้ชัดเจน รัดกุม ลดอำนาจการตีความของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นการลดโอกาสคอร์รัปชันได้ด้วย ตัวอย่าง เกาหลี สิงคโปร์ ซึ่งการปฏิรูปกฎหมายเป็นกลยุทธ์สำคัญของความสำเร็จในการปราบคอร์รัปชัน

ให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายร่วมกับกระทรวงยุติธรรมทำหน้าที่สังคายนากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและการปราบคอร์รัปชันทั้งหมดมิให้ซ้ำซ้อน โดยบูรณาการกฎระเบียบต่างๆให้เป็นหนึ่งเดียว และง่ายแก่การปฏิบัติ ทีมงานที่ยกร่างกฎระเบียบใหม่นี้ควรประกอบด้วยตัวแทนผู้ใช้กฎระเบียบและผู้กำกับดูแลและป้องกันการทุจริตจากหน่วยงานราชการต่างๆ เช่น กรมบัญชีกลาง สำนักตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) โดยเฉพาะควรมีนักวิชาการที่จะเข้าไปช่วยวิเคราะห์ประเมินผลข้างเคียงของแต่ละกฎระเบียบที่มีต่อประสิทธิภาพการทำงานด้วย เช่นมีการวิเคราะห์ถึงข้อดีข้อเสียของกฎระเบียบที่จะใช้ต่อความเป็นไปได้ของการรั่วไหล และต่อประสิทธิภาพในการทำงาน ลักษณะของกฎระเบียบควรมีความยืดหยุ่น กฎระเบียบใดที่ไม่จำเป็นหรือเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพการดำเนินงาน ควรยกเลิก การที่ฝ่ายตรวจสอบดำเนินการตามตัวอักษร ทำให้ผู้เจตนาทุจริตมิชอบนำไปเป็นเครื่องมือในการทุจริตได้ และผู้ถูกจับส่วนหนึ่งคือผู้รู้เท่าไม่ถึงการณ์

2) ปัญหาการขาดจริยธรรมของข้าราชการและพนักงานของรัฐ

สถาบันวิชาชีพที่เกี่ยวกับการเงิน เช่น The Chartered Financial Analyst (CFA) Institute ของสหรัฐฯ มีเงื่อนไขการให้ได้มาซึ่งใบอนุญาตการทำงานว่า นอกจากจะต้องผ่านการทดสอบความรู้ด้านต่างๆแล้ว ยังต้องผ่านข้อสอบด้านการวัดจริยธรรมด้วย โดยถ้าสอบไม่ผ่านด้านจริยธรรม แต่ผ่านข้อสอบอื่น ก็จะไม่ได้รับใบอนุญาตการทำงานในสาขาการเงินนั้น

ข้อเสนอแนะ

การคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการเงินโดยตรง ควรต้องให้ข้าราชการและพนักงานของรัฐรวมถึงระดับองค์กรส่วนท้องถิ่น ที่มีอำนาจตัดสินใจด้านการจัดซื้อจัดจ้างต้องผ่านการทดสอบด้านคุณธรรมและจริยธรรม โดยกำหนดเป็นเงื่อนไขที่ต้องสอบผ่านจึงจะได้รับการแต่งตั้งบุคคลากรเข้าสู่การดำรงตำแหน่งผู้บริหารของหน่วยงานหรือรับเข้าทำงาน ผู้ออกข้อสอบและควบคุมการสอบควรเป็นองค์กรอิสระ และลักษณะข้อสอบต้องสามารถวัดจริยธรรมจากความคิดหรือความรู้สึกของผู้สอบได้ มิใช่วัดจากความสามารถในการท่องจำ ในวาระแห่งชาติได้ระบุให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นผู้รับผิดชอบการทดสอบข้าราชการทางด้านคุณธรรมและจริยธรรม และเป็นผู้วางเงื่อนไขการนำด้านคุณธรรมและจริยธรรมเป็นองค์ประกอบแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่การดำรงตำแหน่งผู้บริหารของหน่วยงาน ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนับสนุนแต่ควรมีการเพิ่มเติมเงื่อนไขว่า ลักษณะข้อสอบต้องสามารถวัดจริยธรรมจากความคิดหรือความรู้สึกของผู้สอบได้ มิใช่วัดความสามารถจากการท่องจำ

3) ปัญหาการจัดเก็บข้อมูลที่ยากต่อการสืบค้น

การขาดระบบการจัดเก็บข้อมูลที่ง่ายแก่การสืบสวน ตรวจสอบ และการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะชนเป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดคอร์รัปชันด้านการจัดซื้อจัดจ้างและคอร์-รัปชันเชิงนโยบายในวงกว้าง

ข้อเสนอแนะ

ให้ ป.ป.ช. และกระทรวงการคลังประสานงานและร่วมมือกับธนาคารโลกในการจัดทำฐานข้อมูลที่สามารถหาความสัมพันธ์เชื่อมโยง และระบุถึง “บุคคล” และ “พวกพ้อง” ที่แสดงความสัมพันธ์ในเชิงผลประโยชน์ได้ เพราะจะสามารถทำให้การสืบสวนหาหลักฐานประกอบคดีต่างๆมีความสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้น เนื่องจากธนาคารโลกมียุทธศาสตร์การปราบคอร์รัปชันโดยให้ความช่วยเหลือประเทศต่างๆอยู่แล้วในการสร้างความเข้มแข็งทางด้านธรรมาภิบาลผ่านโครงการต่างๆ

4) ปัญหาการปราบคอร์รัปชันในระยะยาว

ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบของข้าราชการไทยเป็นปัญหาที่มีมานาน คงยากที่จะแก้ไขด้วยวิธีปราบปราม เพราะผู้ประสงค์จะทุจริตย่อมหาช่องทางหลีกเลี่ยงได้เสมอ

ข้อเสนอแนะ

ก. ให้กระทรวงศึกษาธิการบรรจุคำสอนด้านจริยธรรมไว้ในหลักสูตรการเรียนการสอนของกระทรวงศึกษาธิการตั้งแต่ระดับปฐมศึกษาจนจบมัธยมศึกษา เพื่ออบรมบ่มนิสัยให้รังเกียจคนที่มีพฤติกรรมคอร์รัปชันตั้งแต่วัยเด็ก โดยใช้แนวทางเดียวกับการสอนให้เด็กนักเรียนรังเกียจคนสูบบุหรี่ และให้เด็กนักเรียนนั้นไปห้ามคนในครอบครัวอีกต่อหนึ่ง

ข. ควรสร้างกลุ่มครูที่จะสอนจริยธรรมให้แก่เด็กนักเรียนโดยให้เป็นแม่แบบที่ดี มีความสามารถในการสอนได้สนุกสนาน มิใช่เป็นเพียงการสอนเพื่อให้ครบถ้วนตามหลักสูตร

5) การแก้ไขปัญหาด้านความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท.) ได้รับงบประมาณในแต่ละปีมากกว่า 3 แสนล้านบาท หรือร้อยละ 24 ของงบประมาณแผ่นดิน เป็นหน่วยงานที่ ป.ป.ช. ตรวจพบการทุจริตมากที่สุดถึง 11,000 เรื่องโดยพบใน อบต. มากสุด รองลงไป คือ เทศบาล และอบจ. นอกจากนั้นผลจากการศึกษายังพบว่ามีการเรียกเก็บเงินเพื่อให้ได้เป็นพนักงานในหน่วยงานของ อบต. มากคนละหลักแสนบาท หากไม่มีช่องทางคอร์รัปชัน เงินหลักแสนบาทที่แลกกับการเป็นพนักงาน อบต. ที่ได้เงินเดือนหลักพันคงไม่คุ้ม

ข้อเสนอแนะ

ก. คัดเลือกเฉพาะคนเก่งที่มีจริยธรรมมาทำงาน

วิธีหนึ่งของการป้องกันมิให้เกิดปัญหาคอร์รัปชันในระดับ อปท. คือการคัดเลือกเฉพาะคนเก่งที่มีจริยธรรมมาทำงานด้วยการสอบจริยธรรม โดยตั้งองค์กรอิสระทำหน้าที่ออกข้อสอบและควบคุมการสอบ ลักษณะข้อสอบต้องสามารถวัดจริยธรรมจากความคิดหรือความรู้สึกของผู้สอบได้ มิใช่วัดความสามารถจากการท่องจำ และขอให้กระทรวงมหาดไทยมีข้อกำหนดว่าผู้ที่จะทำงานในอปท. ในระดับผู้บริหารต้องสอบผ่านข้อสอบจริยธรรมก่อน การจัดให้มีการสอบจริยธรรมไม่น่าจะเป็นเรื่องแปลก เพราะผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะชน เช่นแพทย์ วิศวกร นักการเงินต่างต้องผ่านการทดสอบความชำนาญทางวิชาชีพ และจรรยาบรรณการประกอบอาชีพทั้งสิ้น ผู้บริหารใน อปท. ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก และจำนวนผู้บริหารทั่วไปก็มาก หากได้ผ่านการกลั่นกรองความสามารถและจรรยบรรณในการบริหารงานและบริหารเงิน ก็น่าจะเป็นผลดีต่อการบริหารชุมชน

ข. ปราบคอร์รัปชันเรื่องเรียกเก็บเงินแลกกับการได้รับบรรจุเป็นพนักงานขั้นเด็ดขาด

ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดมาตรการปราบคอร์รัปชันจากการเรียกเก็บเงินแลกกับการได้รับบรรจุเป็นพนักงานขั้นเด็ดขาด เพราะเป็นต้นตอของการเกิดความจำเป็นในการทุจริต

ค. ให้ สตง. สร้างตัวบ่งชี้การตรวจจับคอร์รัปชันแทนการสุ่มตรวจ

ปัจจุบันสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณตลอดจนประเมินรายได้ต่างๆของ อปท. ด้วยข้อจำกัดของอัตรากำลังของผู้ตรวจสอบกับปริมาณหน่วยรับตรวจเกือบแปดพันหน่วย ทำให้ สตง. ต้องใช้วิธีสุ่มตรวจ ซึ่งไม่น่าจะเป็นวิธีที่ถูก การตรวจสอบ ควรหาตัวบ่งชี้การทุจริตคอร์รัปชันและให้เก็บข้อมูลสร้างตัวบ่งชี้ เมื่อตัวบ่งชี้แสดงถึงการเกิดพฤติกรรมคอร์รัปชันในหน่วยงานใด จึงค่อยดำเนินการตรวจสอบในหน่วยงานนั้น

ง. เปิดเว็บไซต์รับเรื่องร้องเรียนการทุจริตของ อปท.

ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเปิดเว็บไซต์รับเรื่องร้องเรียนการทุจริตของ อปท. เพื่อความปลอดภัยของผู้ร้องเรียน เวลาร้องเรียนให้ใช้รหัสแทนชื่อจริง และเพื่อป้องกันการกลั่นแกล้ง ควรกำหนดบทลงโทษผู้แจ้งความเท็จไว้ด้วย

6) กรณีศึกษา : การคอร์รัปชันในการก่อสร้างถนนและสะพาน

6.1) สถานการณ์ปัจจุบัน

การคอร์รัปชันในการก่อสร้างถนนและสะพานเป็นปัญหาสำคัญที่หยั่งรากฝังลึกมาช้านานในสังคมไทย โดยการคอร์รัปชันดังกล่าวมีความเกี่ยวโยงกับการเมืองในระดับท้องถิ่นและระดับชาติด้วย

ปัจจุบันหน่วยงานที่รับผิดชอบการก่อสร้างถนนและสะพาน คือ กรมทางหลวง (The Department of Highway) และ กรมทางหลวงชนบท (Department of Rural Roads) สังกัดกระทรวงคมนาคม ทั้งนี้กรมทางหลวงมีหน้าที่ก่อสร้าง บูรณะและบำรุงรักษาทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงสัมปทาน ขณะที่กรมทางหลวงชนบท (เดิมคือ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท หรือ รพช.) มีหน้าที่ก่อสร้าง บูรณะและบำรุงรักษาทางหลวงชนบท ส่วนการก่อสร้างถนนทางสัญจรและสะพานอื่นจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่ต้องจัดหาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยในแต่ละปีงบประมาณ สำนักงบประมาณและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อทำการก่อสร้างบูรณะซ่อมแซมถนนสะพานและทางสัญจรรวมแล้วปีละหลายหมื่นล้านบาท

6.2) กระบวนการคอร์รัปชันในการก่อสร้างถนนและสะพาน

กรณีการคอร์รัปชันในการก่อสร้างถนนและสะพานนั้น ทั้งนักการเมือง ข้าราชการและนักธุรกิจล้วนมีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการทุจริตในแต่ละขั้นตอนดำเนินการ ความสัมพันธ์ของบุคคลทั้งสามกลุ่มนี้มีปรากฏให้เห็นกันทั่วโลกซึ่งในทัศนะของนักรัฐศาสตร์นั้นมองว่าเป็น "สามเหลี่ยมเหล็ก" หรือ Iron Triangle[1] ทั้งนี้ยิ่งสามเหลี่ยมดังกล่าวยึดโยงกันด้วยความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Patronage Client) กันมากเท่าไรโอกาสเกิดการคอร์รัปชันยิ่งมีสูง

กระบวนการคอร์รัปชันในการก่อสร้างถนนและสะพานสามารถแบ่งออกได้เป็นขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

(1) ขั้นตอนริเริ่มทำโครงการก่อสร้างถนนและสะพาน

การคอร์รัปชันในการก่อสร้างถนนและสะพานเริ่มต้นตั้งแต่กระบวนการกำหนดโครงการก่อสร้างซึ่งเราสามารถจำแนกออกเป็น

ก. นักการเมืองเป็นคนต้นคิดโครงการเพื่อแสวงหาประโยชน์

ข. ข้าราชการระดับสูงเป็นคนต้นคิดโครงการเพื่อแสวงหาประโยชน์

ค. ข้าราชการ นักการเมือง ร่วมกันคิดโครงการ

ง. นักการเมือง ข้าราชการ ผู้รับเหมา ร่วมมือกันคิดโครงการ

จ. นักการเมือง ข้าราชการ ผู้รับเหมา และ นักวิชาการ (ในฐานะที่ปรึกษาโครงการ) ร่วมกันคิดโครงการ ทั้งนี้นักวิชาการมีส่วนในการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการด้วยซึ่งขั้นตอนดังกล่าวเป็นขั้นตอนที่สามารถสร้างความชอบธรรมให้กับโครงการได้ ทั้งที่ข้อเท็จจริงโครงการก่อสร้างถนนนี้อาจเพียงเพื่อทำให้ราคาที่ดินบริเวณที่ถนนตัดผ่านสูงขึ้น เป็นต้น

นิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ (2543) ได้ยกตัวอย่างลักษณะของโครงการที่มีโอกาสทุจริตสูง เช่นเป็นโครงการเงินกู้ที่มีเงื่อนไขกำกับการกู้บางประการที่สามารถแปลงเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวได้ เป็นโครงการซ่อมบำรุงเพราะประเมินเนื้องานยาก เป็นโครงการผูกพันงบประมาณประจำปี และเป็นโครงการว่าจ้างแรงงานในท้องถิ่น เป็นต้น

(2) ขั้นตอนการตั้งงบประมาณของราชการเพื่อก่อสร้างถนนและสะพาน

ข้อสังเกตของต่อตระกูล ยมนาค (2543) ได้กล่าวถึงขั้นตอนนี้ไว้ว่าส่วนใหญ่หัวหน้าหน่วยงานมักตั้งงบประมาณให้สูงเกินราคาที่เป็นจริงร้อยละ 30-50 ขั้นตอนนี้ยังมีตัวละครสำคัญที่เพิ่มเข้ามา คือ "สำนักงบประมาณ" ซึ่งทำหน้าที่วิเคราะห์ความเหมาะสมของงบประมาณก่อสร้าง มติ ตั้งพานิช (2543) ตั้งข้อสังเกตไว้น่าสนใจว่าวิธีการในการตั้งงบประมาณนั้นบางครั้งนักการเมืองและ

[1] งานวิจัยเรื่อง "คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย" ของ**ผาสุก พงษ์ไพจิตรและสังศิต พิริยะรังสรรค์ (2536)**

ข้าราชการผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการจะขอความร่วมมือจากคนในสำนักงบประมาณตั้งบประมาณให้รวมไปถึงการกำหนดเงื่อนไขการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อให้พรรคพวกตนได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากโครงการมากที่สุด

(3) ขั้นตอนการออกแบบงานก่อสร้างและคิดราคากลางงานถนนและสะพาน

พฤติกรรมการทุจริตของผู้ออกแบบงานก่อสร้างถนนและสะพาน คือ พยายามออกแบบให้ไม่ละเอียดสมบูรณ์ครบถ้วนเพื่อแสวงหาประโยชน์จากแบบดังกล่าวทั้งนี้ ต่อตระกูล ยมนาค (2543) ตั้งข้อสังเกตไว้น่าสนใจว่าโครงการก่อสร้างถนนที่มีโอกาสเกิดทุจริตได้ง่ายนั้นมักมีลักษณะ ดังนี้

- มีการออกแบบให้มีขนาดเกินความจำเป็นส่งผลต่อราคากลางที่สูงเกินกว่าความเป็นจริง โดยเมื่อได้ผู้รับเหมาที่เป็นพวกของตนเองแล้วก็จะยินยอมให้ลดเนื้องานลงได้
- โดยปกติแล้ว แบบมักมีรายละเอียดไม่เพียงพอ ทำให้เกิดช่องว่างแก่ผู้รับเหมาสามารถเสนอแบบที่เอื้อประโยชน์ต่อตัวผู้รับเหมาเอง
- การออกแบบมักวางข้อกำหนดจำเพาะเจาะจงหรือ Specification ให้ผู้ผลิตหรือผู้แทนจำหน่ายรายใดรายหนึ่งเพียงรายเดียว (ล็อคสเปค)
- ขณะเดียวกันมักกำหนดรายการก่อสร้างบางประเภทไว้กว้างเกินไปทำให้ส่งผลต่อคุณภาพของเนื้องาน
- ผู้ออกแบบมักกำหนดชื่อผู้ผลิตหรือ Vendor List ไว้ 3 ชื่อ โดยแต่ละชื่อต้องมีการจ่ายค่าตอบแทน 5-10%
- ผู้ออกแบบมักกำหนดให้ใช้วัสดุบางชนิดเทียบเท่าได้โดยไม่กำหนดเป็น Performance Specification จึงทำให้การอนุมัติขึ้นอยู่กับผู้ออกแบบและสามารถเรียกค่าตอบแทนได้สูง
- คณะกรรมการกำหนดราคากลาง กำหนดราคากลางงานก่อสร้างถนนและสะพานสูงเกินกว่าความเป็นจริง เป็นผลให้ราชการต้องจ้างผู้รับเหมาในราคาที่สูงเกินกว่าที่ควรจะเป็น

(4) ขั้นตอนการจัดจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้รับเหมา

ในกระบวนการนี้พฤติกรรมการทุจริตที่สำคัญ ได้แก่

- มีการกำหนดคุณสมบัติผู้รับจ้างไว้สูงเกินความจำเป็นเพื่อให้พวกพ้องตัวเองสามารถรับงานได้ อาทิ กำหนดวงเงินผลงานขั้นต่ำของการก่อสร้างถนน

- นักการเมืองหรือข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงการมักให้ข้อมูลล่วงหน้าทั้งเรื่องบประมาณก่อสร้างช่วงเวลาที่จะทำการประมูล
- กำหนดเกณฑ์การคัดเลือกคุณสมบัติบางประการไม่ชัดเจนเพื่อใช้เป็นช่องว่างในการตัดสิทธิ์ผู้เข้าแข่งขันรายอื่นได้
- บางกรณีเลือกใช้วิธีการจัดจ้างโดยใช้ “วิธีพิเศษ” ด้วยเหตุผลความจำเป็นเร่งด่วน
- บางกรณีเลือกใช้วิธีการจัดจ้างโดยใช้วิธีประกวดราคาแบบ 2 ซอง กล่าวคือ มีการยื่นซองเสนอราคา และยื่นเสนอซองเทคนิค โดยใช้ข้อเสนอทางซองเทคนิคในการตัดสิทธิ์

(5) ขั้นตอนดำเนินการก่อสร้างถนนและสะพาน

ในขั้นตอนนี้ผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการทุจริต ประกอบไปด้วย

- หัวหน้าส่วนราชการ ผู้มีอำนาจในการอนุมัติสั่งเพิ่มหรือลดเนื้องาน รวมถึงอนุมัติขยายเวลาก่อสร้างเพื่อช่วยเหลือผู้รับเหมา
- ผู้ควบคุมงาน (ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่หัวหน้าส่วนราชการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการควบคุมงาน) ช่วยเหลือผู้รับเหมาตั้งแต่ลดคุณภาพของงาน , เป็น Sub Contractor ของผู้รับเหมา, ควบคุมงานแบบหย่อนยาน , ช่วยเหลือผู้รับเหมาในการให้ความเห็นเรื่องขยายระยะเวลาก่อสร้าง , ทำงานลัดขั้นตอน เช่นทำโดยไม่มี Shop Drawing ที่ได้รับอนุมัติ , ใช้วัสดุที่ไม่ได้มาตรฐานผิด Spec รวมไปถึงรับสินบนจากผู้รับเหมา เป็นต้น

(6) ขั้นตอนการตรวจรับงาน

ในขั้นตอนนี้ผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการทุจริตประกอบไปด้วย

- คณะกรรมการตรวจการจ้างซึ่งมีอำนาจอนุมัติตรวจรับงานนั้นร่วมมือกับผู้รับเหมาตรวจรับงานแบบผิดขั้นตอน บางสัญญาตรวจรับงานทั้งๆที่รู้ว่าเนื้องานที่ได้ไม่ครบ ตรวจรับงานทั้งที่พบว่าผู้รับเหมาใช้วัสดุไม่ได้มาตรฐาน เป็นต้น
- คณะกรรมการตรวจการจ้างบางชุดเรียกค่าอนุมัติงวดการเบิกเงินจากผู้รับเหมาเป็นเปอร์เซนต์ 2-3% ของวงเงินที่เบิก

6.3) อัตราการเรียกเก็บเงินพิเศษในขบวนการคอร์รัปชันในวงการก่อสร้างไทย

ต่อตระกูล ยมนาค (2543) ได้นำประมวลข้อมูลเบื้องต้นที่ได้จากการสอบถามและได้รับการบอกเล่าจากกลุ่มผู้รับเหมาก่อสร้างที่ถูกเรียกเก็บเงินพิเศษในการเป็นผู้รับจ้างก่อสร้างให้กับโครงการต่างๆของรัฐปรากฏตามตารางที่ 1.5 ดังนี้

ตารางที่ 1.5 พฤติกรรมการเรียกรับสินบนในขบวนการคอร์รัปชันในวงการก่อสร้างไทย

พฤติกรรมการเรียกรับสินบน	ผู้รับสินบน	อัตราการเรียกเก็บเงินสินบน
ริเริ่มโครงการและตั้งงบประมาณ ตั้งงบประมาณให้สูงเกินราคาที่เป็นจริง 30-50%	หัวหน้าส่วนราชการ	15% ของวงเงินก่อสร้าง
เหมารวมให้ผู้ใหญ่เพื่อได้งาน	ผู้ใหญ่ หัวหน้าหน่วยราชการ อธิการบดี รัฐมนตรี	7-30% ของวงเงินก่อสร้าง
ออกแบบและกำหนดราคากลาง ให้รายละเอียดเรื่องราคากลางและรายละเอียดใน BOQ (Bill of Quantity)	ฝ่ายออกแบบและคำนวณราคา	40,000 บาท ถึง 0.1% ของราคา
ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแบบรูปรายการ	ผู้ออกแบบ	40,000 บาท ต่อเดือน
กำหนด Spec วัสดุก่อสร้างให้ต้องซื้อในรายที่กำหนด	ผู้ออกแบบ	3-5% ของวงเงินก่อสร้าง
ดำเนินการจัดหาผู้รับจ้าง เก็บซ่อนประกาศประกวดราคาหรือเอกสารประกวดราคาโดยพยายามเผยแพร่ให้ทั่วถึงน้อยที่สุด	เจ้าหน้าที่พัสดุ	5%
ลงคะแนนพิจารณาผลคัดเลือกผู้รับเหมาเพื่อมาเป็นคู่สัญญา	คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา หรือ คณะกรรมการผลการสอบราคา	5-10%
ดำเนินการก่อสร้าง อนุมัติเทียบเท่าวัสดุให้ผู้รับเหมา อนุมัติงานที่ทำผิดแบบ (เล็กน้อย)	คณะกรรมการควบคุมงาน	20,000- 40,000 บาท ต่อเดือน

ตารางที่ 1.6 พฤติกรรมการเรียกรับสินบนในขบวนการคอร์รัปชันในวงการก่อสร้างไทย (ต่อ)

พฤติกรรมการเรียกรับสินบน	ผู้รับสินบน	อัตราการเรียกเก็บเงินสินบน
ช่วยอำนวยความสะดวกในการทำงานตามสัญญาโดยไม่เข้มงวดหรือปล่อยปละละเลยการควบคุมงาน	คณะกรรมการควบคุมงาน ประธานกรรมการ หรือ หัวหน้าส่วนราชการ	ใช้วิธีจ้างงานพิเศษนอกเวลาราชการ , จ้างสามีหรือภรรยาของกรรมการให้ทำงานพิเศษกับผู้รับเหมา, ให้สัญญางานอื่นๆทำ , สัญญาว่าจ้างให้ทำงานในตำแหน่งสูงของบริษัทใหญ่ๆหลังลาออกจากราชการ
ช่วยเหลือผู้รับเหมาในการหาเหตุผลเพื่อต่ออายุสัญญาโดยเลี่ยงไม่ต้องให้เสียค่าปรับ	คณะกรรมการควบคุมงาน และคณะกรรมการตรวจการจ้าง	10% ของค่าปรับ
บังคับให้ผู้รับเหมาทำงานนอกเวลาพิเศษ (OT)	คณะกรรมการควบคุมงาน	5,000-20,000 บาท ต่อเดือน
ขอรายได้เป็นรายเดือนพิเศษจากผู้รับเหมา	คณะกรรมการควบคุมงาน	5,000-40,000 บาท ต่อเดือน
ตรวจรับงาน ตรวจรับงานทุกงวดเพื่อให้เป็นไปตามสัญญา	คณะกรรมการตรวจการจ้าง	ค่าที่พัก ค่าอาหาร ค่าเลี้ยงดูปูเสื่อต่างๆเฉลี่ยแล้ว 5,000-10,000 บาทต่อคน
เบิกจ่ายเงิน รับเช็คเบิกเงินงวด	เจ้าหน้าที่การเงิน	20,000 บาท ถึง 5% ของวงเงินก่อสร้าง

หมายเหตุ ปรับปรุงตารางของต่อตระกูล ยมนาคในการสัมมนาเรื่อง “การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในวงการก่อสร้างไทย” เมื่อวันที่ 13-14 กันยายน 2543 จัดโดยวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย, สมาคมสถาปนิกสยามแห่งประเทศไทย, สมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างไทยและสมาคมวิศวกรที่ปรึกษาแห่งประเทศไทย

6.4) ประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะ

6.4.1) ปัญหาการคอร์รัปชันด้านการก่อสร้างของราชการส่วนกลาง

การคอร์รัปชันในวงการก่อสร้างไทยมีมูลค่าสูงถึงร้อยละ 20 ของมูลค่าก่อสร้างหรือประมาณปีละ 40,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นปัญหาที่ทำความเสียหายและบ่อนทำลายเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนั้นยังมีการขยายผลประโยชน์มากขึ้นทุกขั้นตอน โดยผู้เกี่ยวข้องมีทั้งนักการเมือง ข้าราชการประจำตั้งแต่ระดับสูงถึงระดับล่าง กลุ่มวิชาชีพต่างๆทั้งสถาปนิก วิศวกร และผู้รับเหมาก่อสร้าง ผลเสียที่เกิดจากการคอร์รัปชันในวงการก่อสร้างไทย คือ

1) ความไม่โปร่งใสในการเลือกโครงการ เช่นมีการกำหนดโครงการตามคำสั่งนักการเมือง ทำให้บางโครงการมีการก่อสร้างแล้วเสร็จแต่ไม่ได้ใช้งานหรือใช้งานไม่ได้

2) กระบวนการคอร์รัปชันในทุกขั้นตอนของการก่อสร้าง ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณที่มากเกินจำเป็น เช่น มีการกำหนดสเป็คถนนหรืออาคารไว้สูง ทำให้ต้องใช้งบประมาณมากเกินจำเป็น แต่ใช้งานไม่คุ้มทุน มีเขื่อนพลังน้ำหลายแห่งที่รีบเร่งสร้างโดยไม่ศึกษาผลกระทบด้านต่างๆให้สมบูรณ์ จนเกิดการร้องเรียนถึงขั้นจลาจล และทำให้ประชาชนมีความมาไว้วางใจภาครัฐในโครงการสร้างเขื่อนอื่นตามมา

ข้อเสนอแนะ

ก. ในขั้นตอนริเริ่มทำโครงการก่อสร้างถนนและสะพาน และการตั้งงบประมาณทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความโปร่งใสควรมีขั้นตอนตามข้อเสนอของ Philippa Dee ผู้เชี่ยวชาญจาก Australian National University [1] ดังนี้

- ให้หน่วยงานอิสระ เช่น สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ศึกษาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของโครงการ ความเป็นไปได้ ผลดีผลเสีย และนำเสนอให้ชัดเจนว่าใครเป็นผู้ได้ประโยชน์ ใครเป็นผู้เสียประโยชน์ และงบประมาณที่เหมาะสมควรจะเป็นเท่าไร
- จัดสัมมนาเพื่อขอความเห็นชอบจากประชาชนที่เกี่ยวข้องในวงกว้าง
- ต้องปรับปรุงและเสนอผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการกลาง ก่อนเริ่มโครงการ

ข. ให้หน่วยงานกลาง เช่น ป.ป.ช. จัดสัมมนาผู้เกี่ยวข้องด้านก่อสร้างภาคเอกชน สตง. กรมบัญชีกลางและผู้เกี่ยวข้องอื่น เพื่อรวบรวมประเด็น ปัญหา ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อ ครม. ในการบรรเทาปัญหาคอร์รัปชันในระยะสั้นก่อนที่จะมีสภาธรรมาภิบาลแห่งชาติ ในประเด็นที่เชื่อกันว่าเป็นต้นเหตุของคอร์รัปชัน เช่น

- กฎระเบียบและข้อบังคับที่ไม่ชัดเจนและเป็นช่องทางให้เกิดคอร์รัปชันในวงการก่อสร้าง
- การออกแบบงานก่อสร้างและการคิดราคากลาง

---

[1] Phillipa Dee อาจารย์ประจำ Crawford School of Economics and Government, Australian National University, Canberra, Australia ได้เป็นที่ปรึกษาของโครงการวิจัยนี้ โดยได้รับทุนการศึกษาจาก Australia-Thai Institute รายละเอียดผลงานการศึกษาอยู่ในบทความเรื่อง " A Plan of Actiion for Improving Thailand's Competitiveness in the World Economy –The Contribution of Improved Governance" , February 2008 (revised)

- แนวทางการลดทุจริตในขั้นตอนดำเนินการก่อสร้าง และขั้นตอนการตรวจรับงาน

6.4.2) ปัญหาการคอร์รัปชันด้านการก่อสร้างของราชการส่วนท้องถิ่น

1) ปัญหาความโปร่งใสของระบบบัญชี

ในองค์กรบริหารส่วนตำบลเล็กๆ พนักงานมีน้อยทำให้ขาดการตรวจสอบความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ไม่มีขบวนการสะท้อนกลับการใช้งบประมาณ ทำให้ไม่เห็นภาพรวม และไม่มีการทำฐานข้อมูล

ข้อเสนอแนะ

ควรเสนอให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดระบบการทำบัญชีให้หน่วยงานใน อปท. ได้มาตรฐานและโปร่งใส และจัดทำรายงานการใช้งบประมาณ เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการกำกับดูแล

2) ปัญหาการตรวจสอบความโปร่งใส

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ระดับจังหวัด มีกำลังคนที่มีจำกัด และมักตรวจสอบไม่ทั่วถึง

ข้อเสนอแนะ

การตรวจสอบไม่ควรใช้วิธีสุ่มตรวจ แต่ควรหาตัวบ่งชี้การทุจริตคอร์รัปชันและให้ดำเนินการตรวจสอบตามตัวบ่งชี้

****