

บทที่ 1

บทนำ

อุตสาหกรรมก่อสร้าง ถือเป็นสาขาใหญ่ในอุตสาหกรรมของภาคเศรษฐกิจจริง (Real Sector) ที่มีความสำคัญต่อภาพรวมเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องด้วยความเกี่ยวพันทางภาคแรงงานในอุตสาหกรรมเป็นแหล่งที่มาของรายได้ของประชากรส่วนใหญ่ในภาคนี้ และยังโยงถึงภาคอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ อีก เช่น ปูนซีเมนต์ เหล็ก หิน ดิน ทราช อุปกรณ์การก่อสร้าง เครื่องจักร พลาสติก ตลอดจนมูลค่าโดยรวมของภาคอุตสาหกรรม ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนของภาคอุตสาหกรรมก่อสร้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 สัดส่วนของภาคอุตสาหกรรมก่อสร้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

ปี พ.ศ.	สัดส่วนต่อ GDP (%)	ปี พ.ศ.	สัดส่วนต่อ GDP (%)
2531	4.77	2540	5.74
2532	5.50	2541	3.86
2533	6.24	2542	3.59
2534	6.71	2543	3.05
2535	6.73	2544	2.97
2536	6.97	2545	2.50
2537	7.38	2546	2.40
2538	7.23	2547	2.60
2539	7.41		

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่า สัดส่วนของภาคอุตสาหกรรมก่อสร้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ในช่วงก่อนปี 2540 นั้น มีสัดส่วนต่อ GDP ก่อนข้างสูง และการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ภายหลังจากปี 2540 นั้น อุตสาหกรรมก่อสร้างถดถอยอย่างรุนแรง จากสัดส่วนต่อ GDP ที่

แสดงให้เห็นว่าสัดส่วนของอุตสาหกรรมก่อสร้างต่อ GDP ลดลงอย่างเห็นได้ชัด สืบเนื่องมาจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ปี 2540

นอกจากสัดส่วนของอุตสาหกรรมก่อสร้างต่อ GDP แล้ว สิ่งที่ชี้ให้เห็นว่าอุตสาหกรรมก่อสร้างมีความสำคัญยิ่งต่อภาพรวมของเศรษฐกิจ คือ ภาวะของแรงงานในอุตสาหกรรมก่อสร้าง ดังจะเห็นได้จากการจ้างงานในอุตสาหกรรมก่อสร้าง ดังตารางที่ 2 ซึ่งอัตราค่าแรงต่อเดือนสำหรับแรงงานในอุตสาหกรรมก่อสร้างเฉลี่ยอยู่ประมาณ 7,801.3 บาทต่อเดือน (ที่มา : กระทรวงแรงงาน ปี 2545)

ตารางที่ 2 การจ้างงานในอุตสาหกรรมก่อสร้าง ปี 2541 - 2549

ปี พ.ศ.	จำนวนการจ้างงาน (พันคน)	ปี พ.ศ.	จำนวนการจ้างงาน (พันคน)
2541	1,630.4	2546	1,880.7
2542	1,399.7	2547	2,080.4
2543	1,503.9	2548	2,129.4
2544	1,645.2	2549	2,150.7
2545	1,786.6		

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ดังจะเห็นได้ว่า ผลกระทบจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ปี 2540 ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมก่อสร้างโดยรวมเป็นอย่างมาก ผู้รับเหมาก่อสร้างต่างประสบกับอุปสรรคของตลาดงานก่อสร้างภาคเอกชน ซึ่งมีการลงทุนก่อสร้างน้อยลง ในขณะที่ภาคเอกชนต่างมีการคัดเลือกผู้รับเหมาก่อสร้างที่เข้มงวดมากขึ้น โดยส่วนใหญ่จะคัดเลือกผู้รับเหมาก่อสร้างที่มีประสบการณ์สูงและมีชื่อเสียงมั่นคง ซึ่งเป็นข้อกีดกันสำหรับผู้รับเหมารายเล็กหรือรายใหม่ในการเข้าไปแข่งขันในตลาด (Barrier of new entries) นอกจากนี้ ยังมีความไม่แน่นอนในการชำระเงินค่างานของภาคเอกชน ตลาดของอุตสาหกรรมก่อสร้างจึงอยู่ที่ภาครัฐ ซึ่งมีการลงทุนก่อสร้างสูงกว่าภาคเอกชน

เมื่อรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประเทศ ได้มีนโยบายในการสนับสนุนอุตสาหกรรมก่อสร้างในภาพรวมของประเทศ ส่งผลให้อุตสาหกรรมก่อสร้างเริ่มฟื้นตัวขึ้นตั้งแต่ปี

2544 โดยมีมูลค่ารวม 430,105 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2543 ร้อยละ 4.3 จวบจนกระทั่งในปี 2546 การก่อสร้างเคเบิลโทสูงมีมูลค่ารวม 488,195 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2545 ร้อยละ 8.1 อันเป็นผลมาจากมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลนำมาใช้ในการกระตุ้นภาคอสังหาริมทรัพย์ อาทิ การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ภาคอสังหาริมทรัพย์ มาตรการภาษีเพื่อสนับสนุนการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ และมาตรการภาษีเพื่อสนับสนุนการขายที่อยู่อาศัยเดิมเพื่อซื้อที่อยู่อาศัยใหม่ เป็นต้น ในปี 2546 การก่อสร้างมีมูลค่ารวม 488,195 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2545 ร้อยละ 8.1 ในจำนวนนี้เป็นมูลค่าการก่อสร้างอาคารร้อยละ 14.3 ซึ่งเป็นตัวเลขที่มีการขยายตัวสูงมาก ขณะที่การก่อสร้างอื่น ๆ พื้นตัวขึ้นจากปี 2545 เพียงร้อยละ 2.7 เมื่อพิจารณาพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตก่อสร้างในเขตเทศบาลทั่วประเทศ มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นนับตั้งแต่ปี 2543 เป็นต้นมา สำหรับในปี 2546 พื้นที่ที่ได้รับอนุญาตก่อสร้างในเขตเทศบาลทั่วประเทศมีจำนวน 18,539 พันทารางเมตร เพิ่มขึ้นจากปี 2545 ร้อยละ 33.5 จำแนกเป็นพื้นที่ก่อสร้างที่อยู่อาศัยในสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 71.1 รองลงมาได้แก่พื้นที่ก่อสร้างพาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรม ร้อยละ 18.1 และ 10.8 ตามลำดับ (โชคชัย กิจเกษมทวีสิน, 2547) ในช่วงปี 2548 – 2552 รัฐบาลทักษิณได้มีมติคณะรัฐมนตรีรับทราบแผนการลงทุนสำหรับโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐ เป็นเงิน 1,701 พันล้านบาท โดยมีรายละเอียดของการลงทุนในสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ 7 สาขา แยกเป็นรายปี ดังตารางที่ 3 รายละเอียดการลงทุนในสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ และตารางที่ 4 วัตถุประสงค์ของการลงทุน

ตารางที่ 3 รายละเอียดการลงทุนในสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ

หน่วย : พันล้านบาท

สาขา	2548	2549	2550	2551	2552	2548 – 2552	สัดส่วน (%)
Mass Transit	1.13	46.61	98.06	143.64	133.99	423.43	25%
คมนาคม	34.72	48.42	81.40	80.24	83.83	328.61	19%
ที่อยู่อาศัย	14.81	54.32	64.06	57.18	23.43	213.80	12%
ทรัพยากรน้ำ	0.00	38.12	53.96	53.96	53.96	200.00	12%
การศึกษา	0.20	13.98	27.44	27.43	27.38	96.43	6%
สาธารณสุข	1.60	12.00	29.21	27.31	26.27	96.39	6%
อื่น ๆ	14.83	41.90	73.39	96.40	115.57	342.09	20%
รวมทั้งสิ้น	67.29	255.35	427.52	486.16	464.43	1,700.75	100%

หมายเหตุ : ไม่รวม โครงการ Ongoing ที่ดำเนินการก่อนปี 2548 และยังคงดำเนินการต่อเนื่องในช่วงปี 2548 - 2552

ที่มา : กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 4 วัตถุประสงค์ของการลงทุน

หน่วย : พันล้านบาท

สาขาเศรษฐกิจ	2548 – 2552	วัตถุประสงค์
Mass Transit	423.23	เพิ่มประสิทธิภาพด้านคมนาคม และลดความสูญเสียด้านพลังงาน ยกกระดับคุณภาพชีวิต
คมนาคม	328.61	พัฒนาระบบขนส่งแบบบูรณาการ ลดต้นทุน เพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขัน
ที่อยู่อาศัย	213.80	พัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อย และผู้ด้อยโอกาส
ทรัพยากรน้ำ	200.00	บริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบและยั่งยืน
การศึกษา	96.43	พัฒนาระบบการศึกษา และทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพ
สาธารณสุข	96.39	พัฒนาและบริการด้านการแพทย์ และสาธารณสุขที่มีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ
อื่น ๆ	342.09	เพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขัน เสริมสร้างความมั่นคงด้านระบบไฟฟ้าและพลังงาน
รวมทั้งสิ้น	1,700.075	

หมายเหตุ : ข้อมูลเบื้องต้น ณ วันที่ 7 มิถุนายน 2548

ที่มา : กระทรวงการคลัง

จากแผนการลงทุนดังกล่าว รัฐบาลได้อ้างว่า จะสามารถช่วยผลักดันให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น โดยเฉลี่ยเป็น 5.48% ของในช่วงปี 2548 – 2552 ตลอดจนการดำเนินการโครงการดังกล่าว นั้น จะไม่มีผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลัง โดยรัฐบาลยังคงดำเนินนโยบายงบประมาณแบบสมดุล ซึ่งหนี้สาธารณะต่อ GDP จะทยอยลดลงตามลำดับ และอยู่ในระดับไม่เกิน 50% และภาระหนี้ต่อประมาณ จะอยู่ในระดับไม่เกิน 15% โดยการลงทุนดังกล่าวนี้ จะส่งผลให้ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลเฉลี่ย 1.6% ต่อ GDP อย่างไรก็ดี รัฐบาลยืนยันว่าโครงการดังกล่าวมีความจำเป็นต้องลงทุน เนื่องจากการลงทุนในโครงการขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ (Mass Transit) และการขนส่งในระบบรางอื่น ๆ จะช่วยลดการนำเข้าน้ำมัน ซึ่งจะทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัดของประเทศในระยะถัดไปปรับตัวดีขึ้นในที่สุด

จากการศึกษาของธนาคารแห่งประเทศไทย ในหัวข้อเรื่อง “การลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ภาครัฐ : นัยต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ” (2548) พบว่า จากการวิเคราะห์ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจกรณีการลงทุนขนาดใหญ่เต็มจำนวน 1,700 ล้านบาทดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้เศรษฐกิจมีการ

ขยายตัว และมีการลงทุนของภาคเอกชนเพิ่มขึ้น (Crowding in effect) โดย GDP มีการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 6.0 ในขณะที่เดียวกันจะส่งผลให้เกิดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด เฉลี่ยร้อยละ 3.7 ของ GDP ทั้งนี้ ยังมีปัจจัยเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นอีก ได้แก่ ราคาน้ำมันเพิ่มขึ้น และเศรษฐกิจคู่ค้าหดตัว เป็นผลให้เสถียรภาพของประเทศมีความเปราะบางมากยิ่งขึ้น และซ้ำเติมทำให้การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเพิ่มขึ้นอีก นอกจากนี้ สัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อ GDP ในปีสุดท้ายเกินร้อยละ 40

อย่างไรก็ดี การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว มีความสำคัญในเชิงเศรษฐกิจในการช่วยกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจและกระตุ้นการลงทุนของภาคเอกชน ที่มีการชะลอตัวมาในระยะหนึ่ง โดยการลงทุนดังกล่าวนี้ ช่วยในการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันให้กับประเทศในระยะยาว

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในขณะที่นโยบายของภาครัฐให้การสนับสนุนภาคเอกชนที่ดำเนินธุรกิจก่อสร้างนั้น กลุ่มทุนที่ให้การสนับสนุนพรรคไทยรักไทยส่วนหนึ่ง เป็นกลุ่มทุนที่มาจากอุตสาหกรรมก่อสร้าง โดยในระหว่างรัฐบาลทักษิณ 1 ปี พ.ศ. 2544 - 2547 นักการเมืองในพรรคไทยรักไทยที่มีตระกูลรับเหมาก่อสร้าง และมีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง 36 ตระกูล จำนวน 62 บริษัท/ห้างหุ้นส่วนจำกัด นักการเมืองในพรรคความหวังใหม่ที่มีตระกูลรับเหมาก่อสร้าง และมีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง 5 ตระกูล จำนวน 6 บริษัท/ห้างหุ้นส่วนจำกัด ในขณะที่นักการเมืองในพรรคเสรีธรรมที่มีตระกูลรับเหมาก่อสร้าง และมีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง 3 ตระกูล จำนวน 3 บริษัท/ห้างหุ้นส่วนจำกัด ในขณะที่พรรคร่วมรัฐบาลอย่างพรรคชาติไทย มีนักการเมืองที่มีตระกูลรับเหมาก่อสร้าง และมีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง 13 ตระกูล โดยมีบริษัท/ห้างหุ้นส่วนจำกัดที่สามารถนับได้ประมาณ 33 บริษัท/ห้างหุ้นส่วนจำกัดด้วยกัน นอกจากนี้ ยังมีบริษัทรับเหมาก่อสร้างยักษ์ใหญ่ที่มีความสัมพันธ์กับนักการเมืองอย่างแนบแน่น อาทิ บริษัท ชิโน-ไทย เอ็นจิเนียริง จำกัด ของตระกูลชาญวีรกุล บริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวล็อบเมนต์ จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีนายทวิชิต จุฬางกูร หลานชายนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ หนึ่งในนักการเมืองผู้มีบทบาทสำคัญในพรรคไทยรักไทย ถือหุ้นจำนวน 2 ล้านหุ้น*

จากความเกี่ยวพันทางด้านธุรกิจก่อสร้างของนักการเมือง กลุ่มทุนก่อสร้าง ตลอดจนนโยบายแห่งรัฐ ในรัฐบาลชุดดังกล่าว ผู้ศึกษาขอเสนอมุมมองในมิติของทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์การเมือง ดังแสดงในรูปที่ 1 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

*อ่านเพิ่มเติมในบทความ เรื่อง การเมืองก่อสร้าง ก่อสร้างการเมือง เขียนโดย นพนนท์ วรรณเทพสกุล

มติที่ 1 การที่ผู้นำใช้ประโยชน์จากสถานการณ์ในปัจจุบันเพื่อต่อการกำหนดนโยบาย อันได้แก่ การใช้ความเปลี่ยนแปลงของโลกในยุค “โลกาภิวัตน์” ซึ่งมีบทบาทของเครื่องมือ “เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร” เข้ามาเป็นตัวแปรต่อวิถีชีวิตของคนในประเทศต่าง ๆ มากขึ้น ด้วยอิทธิพลของข้อมูลข่าวสาร บีบบังคับให้ธุรกิจต่าง ๆ ต้องปรับตัวองค์กรครั้งยิ่งใหญ่ เพื่อเตรียมการรองรับกับสถานการณ์การแข่งขันที่มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ภายใต้นโยบายการเปิดเสรีทางการค้าในโลกไร้พรมแดน ดังนั้น เพื่อเป็นการลดช่องว่างทางด้านดิจิทัล (Digital Divide) ระหว่างชุมชนเมือง และชุมชนชนบท ต้องอาศัยความรู้ความสามารถของรัฐบาลที่มีผู้นำจากภาคธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ซึ่งสามารถกำหนดทิศทางพัฒนาของประเทศ ให้สามารถแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้อย่างแข็งแกร่ง

มติที่ 2 การที่ผู้นำใช้ประโยชน์จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเปิดช่องทางในการดำเนินธุรกิจการเมืองอย่างเต็มที่ ด้วยแนวคิดในการสร้างพรรคการเมืองพรรคเดียวที่มีความยิ่งใหญ่ทั้งในวงการการเมือง และในสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจเด็ดขาดในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ดังนั้น จึงเห็นได้จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงว่า พรรคไทยรักไทย ได้เทคโนโลยีพรรคการเมืองพรรคเล็กพรรคน้อยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ความหวังใหม่ เสรีธรรมชาติพัฒนา ตลอดจนการซื้อตัวผู้เล่นการเมืองที่มีอิทธิพล จากพรรคต่าง ๆ อาทิ นายเนวิน ชิดชอบ นายสนธยา คุณปลื้ม เพื่อเป็นการเสริมสร้างกำลังของรัฐบาลให้มีความแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้น

มติที่ 3 รัฐบาลได้สร้างมูลค่าเพิ่มให้กับโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ โดยมีมูลค่าเกินจริงจากที่ควรจะเป็น (สนธิ ลิ้มทองกุล, 2548) โดยการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยชี้ให้เห็นว่าโครงการดังกล่าวเอื้อประโยชน์ให้แก่ประชาชนไทยทั่วประเทศ ตลอดจนการกำหนดยุทธศาสตร์ของประเทศ ไทย ให้เป็นศูนย์กลางทางด้านต่าง ๆ ของภูมิภาคเอเชีย ส่งผลให้มูลค่าของการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของแต่ละโครงการ มีมูลค่าสูงตามที่ได้มีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ได้ เมื่อโครงการก่อสร้างมีมูลค่าสูงเกินกว่าที่ควรจะเป็น รัฐบาลสามารถแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rents-Seeking) ได้ในมูลค่าที่มากขึ้น และถูกกฎหมาย

ตัวอย่างของโครงการที่กล่าวถึง ได้แก่ นโยบายการสร้างที่อยู่อาศัยให้กับคนจน หรือ บ้านเอื้ออาทร เพื่อให้คนจนทั่วประเทศมีบ้านเป็นของตัวเอง และเป็นการยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนไทย รัฐบาลจึงได้อนุมัติโครงการบ้านเอื้ออาทร มูลค่า 2.1 แสนล้านบาท เพื่อก่อสร้างในปี 2548 – 2552 นโยบายการสร้างศูนย์กลางด้านคมนาคมในภูมิภาคเอเชีย โดยการสร้างสนามบินที่มีความทันสมัย และยิ่งใหญ่ที่สุดเป็นอันดับ 1 ของเอเชีย ซึ่งสนามบินดังกล่าวเป็นภาพลักษณ์ของประเทศไทย

และเป็นประตูลู่การลงทุนของชาวต่างประเทศ รัฐบาลจึงได้เร่งรัดโครงการก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ ตลอดจนคัดเลือกวัตถุดิบที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมต่อการก่อสร้างสนามบิน ซึ่งต้องมีราคาที่สูงตามมา เป็นต้น

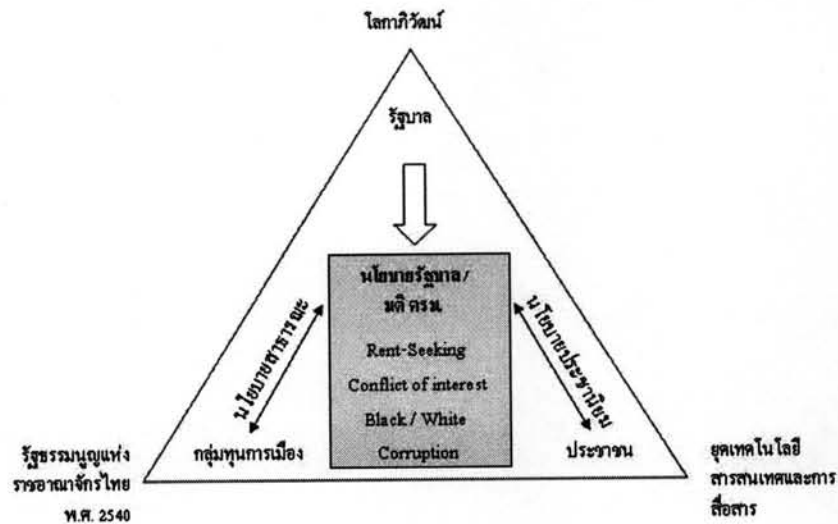
มติที่ 4 รัฐบาลเอื้อผลประโยชน์ต่อพวกพ้องของตนเอง ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือ ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) อันสืบเนื่องมาจากโครงการจากมติที่ 3 นั้น เป็นโครงการที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติ และประชาชนเป็นอย่างมาก ดังนั้น บริษัทรับเหมาก่อสร้างที่เข้ามาดำเนินการจะต้องเป็นบริษัทที่มีความน่าเชื่อถือ มีเงินทุนในการดำเนินโครงการเพื่อให้งานแล้วเสร็จตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ โดยคัดเลือกจากบริษัทที่มีทุนจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยที่มีมูลค่าสูงเป็นหลัก เพื่อสร้างความไว้วางใจให้กับรัฐบาล นักลงทุน และชาวต่างประเทศ ดังจะเห็นได้ว่า บริษัทที่ได้รับงานโดยส่วนใหญ่ของภาครัฐ จะเป็นบริษัทมหาชนเป็นหลัก อาทิ บริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด (มหาชน) บริษัท ซีโน-ไทย เอ็นจิเนียริง จำกัด (มหาชน) ซึ่งได้รับงานในโครงการก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิจำนวนมาก (นพพันธ์ วรรณเทพสกุล, 2549)

มติที่ 5 รัฐบาลได้กำหนดนโยบายประชานิยม เพื่อเอื้ออำนวยผลประโยชน์แก่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น อาทิ นโยบายกองทุนหมู่บ้าน นโยบายพักชำระหนี้เกษตรกร นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค เพื่อเป็นการสร้างความนิยมในแต่ละท้องถิ่น โดยอาศัยกลไกและโครงสร้างของรัฐในการดำเนินการ ซึ่งรัฐบาลได้อาศัยช่องว่างทางสังคมระหว่างชุมชนเมือง และชุมชนชนบท ตลอดจนช่องว่างระหว่างรายได้ระหว่างคนรวย และคนจน ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทยมาตั้งแต่อดีต ในการดำเนินการนโยบายประชานิยมดังกล่าว

จากการวางรากฐาน สร้างความไว้วางใจให้กับสังคมชนบท และประชาชนที่มีรายได้น้อย ส่งผลให้การดำเนินนโยบายของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นโครงการใดก็ตาม ขนาดใดก็ตาม ได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ เนื่องจากประชาชนกลุ่มดังกล่าวได้รับผลประโยชน์ที่จับต้องได้จากนโยบายรัฐบาล โดยไม่ได้พิจารณาถึงความยั่งยืนของผลประโยชน์ อันนำมาซึ่งความขัดแย้งทางสังคมในเวลาถัดมา

ดังนั้น มุมมองของประชาชนในประเทศจึงแตกต่างกันไป กล่าวคือ กลุ่มนักวิชาการ นักธุรกิจ และคนชั้นกลาง บางส่วนมองว่า การคอร์รัปชันของรัฐบาลนั้น เป็นการคอร์รัปชันสีดำ ในขณะที่กลุ่มประชาชนในระดับรากหญ้า นักธุรกิจ และคนชั้นกลางอีกส่วนกลับมองว่า การคอร์รัปชันเป็นสีขาว

รูปที่ 1 แสดงมิตติการคอร์รัปชันของรัฐบาลทักษิณ



จากมิตติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ในยุครัฐบาลทักษิณ ได้มีพัฒนาการของรูปแบบการคอร์รัปชันที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ทั้งการดำเนินการโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ หรือ เมกะโปรเจกต์ ด้วยความชอบธรรม ตลอดจนการนำเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตสมัยมาใช้ โดยสร้างภาพทับซ้อนระหว่างความพยายามในการสร้างความโปร่งใสในการดำเนินการของภาครัฐ ด้วยการประกาศให้หน่วยงานภาครัฐใช้ระบบการประมูลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ซึ่งดูเหมือนเป็นการลดปัญหาการคอร์รัปชันในรูปแบบเดิม ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลในยุคทักษิณ ตลอดจนแหล่งทุนก่อสร้างในพรรคไทยรักไทย ได้ออกแบบการคอร์รัปชัน ที่มากด้วยความซับซ้อน และยากต่อการเข้าใจของประชาชนทั่วไปเข้ามาแทนที่ ซึ่งทำให้การประมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้น ไม่สามารถแก้ปัญหาการคอร์รัปชันได้ ตลอดจนไม่สามารถทำให้การดำเนินการประมูลของภาครัฐโปร่งใสได้ดังที่ควรจะเป็น แต่กลับช่วยให้ภาพของการคอร์รัปชันเป็นไปอย่างขาวสะอาดยิ่งขึ้น

ในอดีตที่ผ่านมา การจัดซื้อจัดจ้างสำหรับโครงการก่อสร้างภาครัฐของประเทศไทย นั้น จะเป็นระบบการยื่นซองประมูล โดยภาครัฐจะเปิดโอกาสให้ธุรกิจก่อสร้างได้มีโอกาสเข้ายื่นเสนอราคาในสถานที่ราชการ ซึ่งที่ผ่านมา พบว่า มีการคอร์รัปชันกันอย่างกว้างขวางจากระบบการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็น การสมยอมราคาระหว่างธุรกิจก่อสร้างด้วยกัน การเรียกเงินค่าหัวคิวของหน่วยงานภาครัฐ ฯลฯ การกีดกันธุรกิจก่อสร้างรายอื่นที่ไม่ยอมร่วมสมยอมราคาไม่ให้อื่นของเสนอ

ราคา อันเป็นจุดอ่อนสำคัญของระบบการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศไทย และส่งผลต่อการนำการประมูลอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในยุครัฐบาลทักษิณ

การประมูลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) หรืออาจเรียกว่าการประมูลย้อนหลัง (Reverse Auction) เป็นรูปแบบการประมูลที่ผู้ซื้อเป็นผู้ประกาศความต้องการซื้อของตนเอง โดยผู้ขายจะเข้ามาประมูลขายสินค้าตามความต้องการซื้อของผู้ซื้อผ่านทางอินเทอร์เน็ตภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งผู้ขายสามารถเสนอราคา เพื่อตัดราคาของคู่แข่งได้ไม่จำกัดจำนวนครั้ง และเมื่อสิ้นสุดเวลาที่กำหนด ผู้ซื้อจะพิจารณาตัดสินใจจากผู้ที่เสนอราคาต่ำสุด ในการดำเนินการประมูลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) นั้น ผู้ซื้อจะมีอำนาจในการต่อรองมากกว่าผู้ขาย และผู้ซื้อจะสามารถซื้อสินค้าได้ในราคาที่ถูกลง หรือในราคาที่ต่ำกว่าราคากลาง

การประมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้น รัฐบาลในหลายประเทศทั่วโลกได้มีการนำระบบดังกล่าวเข้ามาใช้ ซึ่งระบบดังกล่าวมีประวัติความเป็นมาเริ่มแรกจากการที่บริษัทผลิตรถยนต์ในอเมริกาหลายบริษัท ร่วมกันจัดประมูลอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อซื้อชิ้นส่วนประกอบรถยนต์ ทำให้มียอดซื้อสูง ทำให้ได้ราคาต่ำลง ตัวอย่างรัฐบาลที่ทำอื้ออวกษ์นแรก ๆ อาทิ รัฐบาลประเทศเม็กซิโก ที่ประมูลผ่าน “Compranet” รัฐบาลประเทศชิลี ที่ประมูลผ่าน “ChileCompra”

อย่างไรก็ดี หากจะมองในมุมมองของเศรษฐศาสตร์นั้น จะเห็นว่า การประมูลอิเล็กทรอนิกส์ เป็นตัวอย่างของการกำหนดให้อุปทานมีจำนวนมากกว่าอุปสงค์ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ราคาของสินค้าต่ำลง เนื่องจากมีอุปทานหรือผู้ขายมากกว่าความต้องการซื้อ ทำให้ผู้ซื้อได้ประโยชน์จากการซื้อสินค้าในราคาต่ำสุด ซึ่งถือได้ว่าการประมูลอิเล็กทรอนิกส์ นั้น เป็นการแก้ปัญหาการคอร์รัปชันในรูปแบบเดิมในบางส่วน อาทิ ผู้ขาย หรือ บริษัทเอกชน ยื่นซองเสนอราคาที่มีราคาต้นทุนสินค้า ผิดเพี้ยนค่าเปอร์เซ็นต์ หรือ ค่าคง ที่ให้กับพนักงานของรัฐ ซึ่งทำให้มีราคาสินค้าที่สูงกว่าราคาที่ควรจะเป็น แต่อย่างไรก็ดี การประมูลอิเล็กทรอนิกส์ ได้สร้างปัญหาการคอร์รัปชันในรูปแบบใหม่ขึ้น และเป็น การคอร์รัปชันที่มีรูปแบบและโครงสร้างที่มีความซับซ้อนยิ่งขึ้น

การศึกษาฉบับนี้ ผู้ศึกษามีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการศึกษาถึงรูปแบบและกระบวนการแสวงหาผลประโยชน์ในโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ โดยศึกษากรณีการประมูลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ในยุครัฐบาลทักษิณ โดยศึกษาถึงรูปแบบการคอร์รัปชันในโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ สามารถทำผ่านการประมูลอิเล็กทรอนิกส์ได้อย่างไร ภายใต้แนวคิดการวิเคราะห์จากแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมือง ด้วยทฤษฎีคอร์รัปชัน นโยบายประชานิยม และนโยบายสาธารณะ โดยมุ่งเน้น การหาแนวทางการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน ในวิธีการประมูลอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อนำไปใช้ในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในระบบดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงรูปแบบการคอร์รัปชันเชิงบูรณาการในรัฐบาลทักษิณ
2. เพื่อศึกษาถึงรูปแบบ และกระบวนการคอร์รัปชันในโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ในรัฐบาลทักษิณ กรณีการประมูลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction)
3. เพื่อศึกษาถึงขั้นตอนการดำเนินการประมูลอิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนช่องว่างต่าง ๆ ในระหว่างการประมูลอันอาจเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจต่าง ๆ ในการคอร์รัปชัน
4. เพื่อศึกษาถึงแนวทางการแก้ไขปัญหา ทั้งในเชิงรูปธรรม และนามธรรม เพื่อให้สามารถนำไปใช้ในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา

1. แผนการลงทุนสำหรับโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐ
 - 1.1 จำนวนเงินลงทุน
 - 1.2 แหล่งเงินทุนที่ใช้ในการก่อสร้าง
2. โครงการในช่วงรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (ปี พ.ศ. 2544 – 2549)
3. วิธีการและแนวทางในการดำเนินการคอร์รัปชันของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร
 - 3.1 การกำหนดนโยบายแห่งรัฐ และมติคณะรัฐมนตรี เพื่ออนุมัติโครงการก่อสร้าง เพื่อให้สอดคล้องกับยุคเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และโลกในยุคโลกาภิวัตน์
 - 3.2 การสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับโครงการ
 - 3.3 การนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเข้ามาใช้ในการประมูล (e-Auction)
4. การประมูลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction)
 - 4.1 ความเป็นมาของการประมูลอิเล็กทรอนิกส์
 - 4.2 โครงการเมกะโปรเจกต์ที่จัดซื้อจัดจ้างด้วยการประมูลอิเล็กทรอนิกส์
 - 4.3 รูปแบบ และขั้นตอนในการประมูลอิเล็กทรอนิกส์
 - 4.4 วิธีการคอร์รัปชันในการประมูลอิเล็กทรอนิกส์
 - 4.5 ทักษะ และความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อการประมูลอิเล็กทรอนิกส์

4.6 แนวทางการแก้ไขปัญหา และข้อเสนอแนะต่อการคอร์รัปชันในการประมูลอิเล็กทรอนิกส์

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นหลัก โดยผู้วิจัยจะใช้วิธีดำเนินการวิจัย ประกอบด้วย

1. การกำหนดกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling)

ผู้วิจัยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างที่มีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจก่อสร้างทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อให้ได้แนวความคิด และมุมมองที่รอบด้าน ต่อกรณีการคอร์รัปชันในโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ ในรัฐบาลทักษิณ ศึกษากรณี e-Auction นอกจากนี้ ยังใช้วิธีการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบ Snowball Sampling อีกด้วย เพื่อให้ได้ความร่วมมือสูงสุดต่อการศึกษาในครั้งนี้ โดยใช้กลุ่มตัวอย่างในการศึกษา ประกอบด้วยกลุ่มตัวอย่างในวิชาชีพต่าง ๆ ดังนี้

- 1.1 ผู้ประกอบการธุรกิจก่อสร้างในประเทศไทย
- 1.2 นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ และการเงิน
- 1.3 ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการประมูลอิเล็กทรอนิกส์
- 1.4 สื่อมวลชน

2. กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการวิจัยในรูปแบบการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) โดยการสัมภาษณ์ความคิดเห็นและประสบการณ์ของกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น โดยมุ่งเน้นในด้าน

- 2.1 ความคิดเห็นต่อวิธีการคอร์รัปชันของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร
- 2.2 ความเป็นมาของการประมูลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ตลอดจนรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการในการดำเนินการประมูลดังกล่าว
- 2.3 ทักษะ และความคิดเห็นต่อการคอร์รัปชันในการประมูลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction)
- 2.4 รูปแบบ และกระบวนการในการคอร์รัปชันในการประมูลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction)
- 2.5 แนวทางการแก้ไขปัญหา และข้อเสนอแนะ กรณีการคอร์รัปชันในการประมูลอิเล็กทรอนิกส์

3. ขั้นตอนในการดำเนินการศึกษา

3.1 การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

ผู้ศึกษาศึกษาข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ได้แก่

3.1.1 ศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิ

3.1.1.1 ศึกษาจากแนวคิดทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3.1.1.2 ศึกษาจากบทความทางวิชาการ และเว็บไซต์ต่าง ๆ

3.1.1.3 ศึกษาจากบทความที่ตีพิมพ์ผ่านหนังสือพิมพ์ วารสาร

3.1.1.4 ศึกษาจากข้อมูลของหน่วยงานราชการต่าง ๆ อาทิ สำนักงานก-
รัฐมนตรี, สำนักงานประมาณ, กระทรวงการคลัง ฯลฯ

3.1.1.5 ศึกษาจากหน่วยงานเอกชน ได้แก่ สมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างใน
พระบรมราชูปถัมภ์ และบริษัทรับเหมาก่อสร้างเอกชน ฯลฯ

3.1.2 ศึกษาจากข้อมูลปฐมภูมิ โดยการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างแบบเจาะลึก เพื่อให้ได้
ข้อมูลที่เกี่ยวข้องและครอบคลุมในทุกประเด็นที่ศึกษามากที่สุด

1.5 คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา

คำนิยามศัพท์ในการวิจัยนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดความหมายศัพท์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการ
ศึกษาวิจัย ดังนี้

“การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” (Rents-Seeking) หมายความว่า ผลประโยชน์ที่จ่ายเป็น
พิเศษให้แก่บุคคลบางคน ทั้งในรูปของตัวเงิน และมีใช้ตัวเงิน อาทิ การเลื่อนตำแหน่ง เพื่อให้ได้มาซึ่ง
ประโยชน์บางประการ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจเป็นอีกวิธีหนึ่งของการใช้อำนาจของระบบราชการไปในทาง
ที่ผิด เพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2549)

“การทับซ้อนของผลประโยชน์” (Conflict of interest) คือ การแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว หรือ
ผลประโยชน์ของคนเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งทับซ้อนบนผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ของ
ประเทศ อาทิ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2549)

“คอร์รัปชั่น” หมายถึง กระบวนการที่บุคคลสาธารณะมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตัวเอง
ครอบครัว วงศาคณาญาติ พวกพ้อง และคนใกล้ชิด โดยอาศัยตำแหน่ง หน้าที่ กฎหมาย อำนาจหน้าที่ที่
ได้รับมอบหมาย และสถานะในระบบราชการ หรืออิทธิพลในทางส่วนตัวเป็นเครื่องมือ ไม่ว่าจะการ

กระทำได้กล่าวจะผิดกฎหมาย หรืออาจไม่ผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะการกระทำได้กล่าวจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ด้านเงินทองหรือสิ่งตอบแทนหรือไม่ก็ตาม ถ้าหากการกระทำได้กล่าวขัดกับหลักคุณธรรม และจริยธรรมของบุคคลสาธารณะ ขัดกับมาตรฐานความคาดหวังของสาธารณชนที่มีต่อบุคคลสาธารณะ ขัดกับผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก และขัดกับหลักการแห่งผลประโยชน์ทับซ้อน ก็ถือเป็นการคอร์รัปชันทั้งสิ้น (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2549)

“นโยบายสาธารณะ” หมายถึง การดำเนินกิจกรรมของภาครัฐบาล ,การตัดสินใจดำเนินการของรัฐบาล,การจัดสรรทรัพยากรทั้งหมดให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน

“นโยบายประชานิยม” หมายถึง นโยบายรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่ถูกใจของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ประชาชนที่มีจำนวนมาก มีฐานกว้าง คนที่มีรายได้น้อย เกษตรกรหรือคนยากจนในชนบทและในตัวเมือง เช่น นโยบายกองทุนหมู่บ้าน นโยบายพักชำระหนี้เกษตรกร ธนาคารประชาชนหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ บ้านเอื้ออาทร

“โครงการเมกะโปรเจกต์” หรือ การลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐ หมายถึง โครงการลงทุน หรือ โครงการก่อสร้างที่มีมูลค่าเงินลงทุนมากกว่า 1,000 ล้านบาทขึ้นไป

“กลุ่มทุนก่อสร้าง” หมายถึง กลุ่มทุนธุรกิจด้านก่อสร้างที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมือง หรือ กลุ่มทุนธุรกิจก่อสร้างที่ส่งตัวแทนของตนเองเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) หรือสมาชิกในคณะรัฐบาล โดยทางผู้ศึกษาขอแบ่งกลุ่มทุนก่อสร้างออกเป็น 3 กลุ่มหลัก ได้แก่ กลุ่มที่ 1 กลุ่มทุนก่อสร้างต้นน้ำ หมายถึง บริษัทรับเหมาก่อสร้าง และสำนักงานวิศวกร ซึ่งดำเนินธุรกิจในการวางโครงสร้างอาคารวางแผนการก่อสร้าง ตลอดจนควบคุมการก่อสร้างให้แล้วเสร็จ กลุ่มที่ 2 กลุ่มทุนก่อสร้างกลางน้ำ หมายถึง บริษัทผู้ผลิต และจำหน่ายวัสดุก่อสร้างทุกชนิด และกลุ่มที่ 3 กลุ่มทุนก่อสร้างปลายน้ำ หมายถึง กลุ่มธุรกิจที่ลงทุนด้านอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง ในพื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาโดยโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐ

“รัฐบาล” หมายถึง รัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร แบ่งออกเป็น 2 ช่วง ได้แก่ รัฐบาลทักษิณ 1 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 – 2547 และรัฐบาลทักษิณ 2 ตั้งแต่ปี 2548 – 2549

“การประมูลอิเล็กทรอนิกส์” (e-Auction) หมายถึงการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบคอมพิวเตอร์ โดยการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่เสนอตัวเข้าประมูล ได้เสนอราคาสินค้าที่ต้องการประมูลโดยผ่านคอมพิวเตอร์ ภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อให้หน่วยงานราชการที่เปิดประมูลดังกล่าว ได้ผู้เสนอราคาที่ให้ราคาต่ำที่สุด

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงโครงสร้างการใช้อำนาจของรัฐบาลทักษิณ ในการกำหนดนโยบายรัฐเพื่ออนุมัติการลงทุนโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐ โดยผ่านกระบวนการคอร์รัปชันในมิติใหม่ของการเมืองไทย
2. ทราบถึงรูปแบบและขั้นตอนในการประมูลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction)
3. ทราบถึงรูปแบบและกระบวนการการคอร์รัปชัน โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ ในรัฐบาลทักษิณ ศึกษากรณีการประมูลอิเล็กทรอนิกส์
4. ทราบถึงแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในรูปแบบดังกล่าว เพื่อให้สามารถนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลสูงสุด