



# 13 ไร่



แบบอย่างจากสุวรรณภูมิ  
'CoST'ลดโกง-ใช้งบคุ้มค่า!

# แบบอย่างจากสุวรรณภูมิ 'CoST'ลดโกง-ใช้งบคุ้มค่า!

ผลการจัดซื้อจัดจ้าง "โครงการพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (ปีงบประมาณ 2554 - 2560)"

สัญญาจ้าง	ปีงบประมาณ	วงเงินงบประมาณ (ล้านบาท)	ผู้ชนะการประมูล	มูลค่าสัญญา (ล้านบาท)	สถานะสัญญา
สัญญาจ้างที่ 1	2554	3	BHJ Consortium	763	ไม่สมบูรณ์
สัญญาจ้างที่ 2	2554	3	UWA JSC GROUP	700	ไม่สมบูรณ์
สัญญาจ้างที่ 3	2554	2	SOC2	142	ไม่สมบูรณ์
สัญญาจ้างที่ 4	2554	3	P&S Consortium	84	ไม่สมบูรณ์
สัญญาจ้างที่ 5	2554	4	SCJ Consortium	1,241	800
สัญญาจ้างที่ 6	2554	3	บมจ. บริษัทไทย ฟิลิปปินส์	14,164	13,421
สัญญาจ้างที่ 7	2554	3	บริษัท ไทย สแควร์ คอนสตรัคชั่น จำกัด	2,745	2,283
สัญญาจ้างที่ 8	2554	3	บริษัท ไทย สแควร์ คอนสตรัคชั่น จำกัด	2,887	2,819
สัญญาจ้างที่ 9	2554	3	บริษัท ไทย สแควร์ คอนสตรัคชั่น จำกัด	15,443	15,443
สัญญาจ้างที่ 10	2554	3	บริษัท ไทย สแควร์ คอนสตรัคชั่น จำกัด	4,485	4,485
สัญญาจ้างที่ 11	2554	3	บริษัท ไทย สแควร์ คอนสตรัคชั่น จำกัด	4,182	4,182
สัญญาจ้างที่ 12	2554	3	บริษัท ไทย สแควร์ คอนสตรัคชั่น จำกัด	40,028	15,363
รวม				100,000	100,000

TDRI 4 มิ.ย. 2560 10:00 น.

การเปิดเผยข้อมูลใน CoST

- เปิดเผยข้อมูล 2 ลักษณะ
  - Proactive disclosure: หน่วยงานนำข้อมูลมาเผยแพร่ก่อนรับข้อซัก
  - Reactive disclosure: สท. ร้องขอไป
- ข้อมูล CoST นำมาให้เปิดเผย
  - 1. เตรียมโครงการ
    - ได้ 100% และ 50% ของโครงการ พ.ศ.
    - รายงานผลการดำเนินงาน CoST
    - รายงานผลการดำเนินงาน CoST
    - เอกสารประกอบการ
  - 2. จัดซื้อจัดจ้าง
    - ผลการจัดซื้อจัดจ้าง
    - TDR - 30 วัน
    - รายงานผลการจัดซื้อจัดจ้าง
    - สัญญาจ้าง
  - 3. ก่อสร้าง
    - รายงานการดำเนินงาน
    - รายงานผลการดำเนินงาน (ตามงวดงาน)
    - รายงานการปิดโครงการ

TDRI 5

ประเทศไทยยังคงพยายามอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน หลังถูกนานาชาติมองว่ายังมีปัญหามาก เช่น การจัดอันดับโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสสากล (Transparency

International) ที่ไทยวนเวียนอยู่ในช่วงคะแนนสามสิบกว่า จากเต็มร้อย และอันดับเมื่อเทียบกับทั่วโลกอยู่กลางๆ ค่อนข้างต่ำๆ มานานหลายปี จนกระทบต่อภาพลักษณ์และบรรยากาศ



การลงทุน

แต่ลำพังมาตรการปราบปรามลงโทษอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ เพราะเป็นเรื่องปลายทางที่เหตุเกิดขึ้นแล้ว แม้จะจับกุมผู้กระทำผิดได้ แต่ก็ยากจะติดตามทรัพย์สินของแผ่นดินกลับคืนมา ดังนั้นจึงมีความพยายาม “ป้องกัน” เสียตั้งแต่ต้น เช่น โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่เอกชนทำกับภาครัฐ บางโครงการในไทยเริ่มมีการนำสิ่งที่เรียกว่า “CoST” เข้ามายู่ในกระบวนการมากขึ้น

ทีมงานเสวนา “โครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST) ในโครงการก่อสร้างของรัฐวิสาหกิจ” จัดโดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) อธิปไตย แสละวงค์ นักวิจัยอาวุโส TDRI กล่าวว่า CoST เป็นคำย่อของ “Construction Sector Transparency” Initiative สืบเนื่องจากทั้งองค์กรเพื่อความโปร่งใสสากล และ ธนาคารโลก (World Bank) เสนอแนะให้รัฐบาลประเทศต่างๆ เปิดเผยข้อมูลโครงการก่อสร้างต่างๆ มากขึ้น

CoST เริ่มต้นในปี 2550-2551 ถูกส่งเสริมให้ใช้มากในประเทศกำลังพัฒนาแถบลาตินอเมริกา (ทวีปอเมริกากลางและใต้) และ ทวีปแอฟริกา พร้อมกับเงินทุนช่วยเหลือของธนาคารโลกสำหรับก่อสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ ส่วนเพื่อนบ้านประชาคมอาเซียนมีฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย เวียดนามและไทย ที่สนใจนำมาใช้ ซึ่งประเทศที่ร่วมโครงการ CoST จะไม่ใช่เข้าร่วมลอยๆ แต่ต้องถูกประเมินทุกปี

สำหรับประเทศไทย มีความน่าสนใจตรงที่กล้านำ CoST มาใช้กับโครงการขนาดใหญ่ตั้งแต่แรก เช่น การขยายสนามบินสุวรรณภูมิระยะที่ 2 (Phase 2) มีการจัดตั้ง คณะทำงานตรวจสอบข้อมูล (Assurance Team: AT) ในปี 2559 โดยมีหน้าที่ 4 ขั้นตอนคือ 1.รวบรวมข้อมูล โดยประสานกับผู้ดูแลโครงการเพื่อให้เปิดเผยข้อมูลมากขึ้น เว้นแต่ข้อมูลบางอย่างที่อาจกระทบต่อความปลอดภัย เช่น แผนผังสนามบิน เป็นต้น ที่คณะทำงาน AT จะไม่ร้องขอไป

2.ตรวจสอบข้อมูล ว่าครบถ้วนตามมาตรฐานหรือไม่ ซึ่งมีราวๆ 40 รายการ อ้างอิงความถูกต้องจากสำเนาเอกสาร 3.วิเคราะห์ข้อมูล เพื่อสรุปให้คนทั่วไปอ่านแล้วเข้าใจ เนื่องจากบางโครงการมีหลายขั้นตอนและค่อนข้างซับซ้อนเข้าใจยาก เช่น

สนามบิน รถไฟฟ้า ซึ่งเรื่องนี้ระเบียบราชการไม่ได้กำหนดไว้ จึงเป็นหน้าที่ของคณะทำงาน AT ใดๆก็ตาม ขณะนี้ยังอยู่ในขั้นตอนตรวจสอบข้อมูลว่าโครงการล่าช้าหรือไม่? มีต้นทุนเกินหรือไม่?

เนื่องจากโครงการสุวรรณภูมิเฟส 2 ยังไม่แล้วเสร็จ ปัจจุบันจึงรวบรวมได้เพียงงบประมาณที่ใช้ ราคากลาง มูลค่าสัญญาซื้อจริง รายชื่อผู้ซื้อของประมูลและรายชื่อผู้รับเหมา และ 4.เปิดเผยให้คนทั่วไปรับรู้ ซึ่งต้องรอให้ได้ข้อมูลมากกว่านี้เสียก่อน โดยอาจแบ่งประเภทของข้อมูลเป็น 3 ระยะคือ ชั้นเตรียมโครงการ ชั้นจัดซื้อจัดจ้าง และชั้นดำเนินการก่อสร้าง

“สิ่งที่สำคัญมากๆ คือการรายงานความคืบหน้าในการก่อสร้าง เรื่องการเบิกจ่าย เช่น ตั้งงบไว้ 5 งวด เบิกจ่ายไปแล้วกี่งวด หรือโครงการมีอุปสรรคอะไร วิศวกรทั้งต่างประเทศและไทยก็มาเล่าให้ฟัง ว่าโครงการก่อสร้างไหนๆ มันก็มีโอกาสจะล่าช้าออกไป มีโอกาสที่จะต้องแก้ไข ก็เลยขอให้ช่วยรายงานว่าเกิดอุปสรรคเพราะอะไร คนจะได้ไม่ตั้งคำถามกันเยอะ ไม้วิพากษ์วิจารณ์กันผิดๆ” นักวิจัยอาวุโส TDRI กล่าว

ประสบการณ์จากผู้ใช้งานจริง ดร.นิติชัย ศิริสมรรถการ ผู้อำนวยการใหญ่ “ทอท.” บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เล่าว่า แม้การทำ CoST จะเป็นการเพิ่มขึ้นตอน โครงการอาจใช้เวลาเพิ่มขึ้นบ้าง แต่ก็ยังดีกว่าทำโครงการไปอย่างไม่โปร่งใส เพราะตลอดโครงการจะเต็มไปด้วยข้อถกเถียงต่างๆ มากมาย โดยพบข้อดีหลายประการ เช่น มีคณะทำงานเข้ามาช่วย “อธิบาย” ศัพท์เทคนิคทางวิชาการให้เป็นคำที่คนทั่วไปอ่านแล้วเข้าใจ ซึ่งขั้นตอนนี้สำคัญมากต่อการทำให้โครงการมีความโปร่งใสน่าเชื่อถือ

อาทิ การก่อสร้าง Satellite Terminal เมื่อแล้วเสร็จจะได้หลุมจอด 28 หลุม แต่เมื่อจะทำ Terminal 2 จะต้องเสียหลุมจอด ดังนั้นก่อนทำ Terminal 2 Satellite Terminal ต้องแล้วเสร็จในระดับได้หลุมจอด แล้วจึงเปิดหน้างาน Terminal 2 ได้ หรือการ “จำแนกย่อย” การจัดซื้อจัดจ้างเป็นรายการ มีผลดีคือ “ลดต้นทุนที่ไม่จำเป็น” เช่น การซื้อปูนซีเมนต์ จากเดิมราคาากลางคิดราคาปูนแบบ “ใส่ถุงขายปลีก” เปลี่ยนเป็น “ซื้อราคาส่งหน่วยเป็นตัน” พบว่าประหยัดงบประมาณลงไปได้หลายพันล้านบาท โดยที่ไม่ต้อง “ลดสเปก”



ลงแต่อย่างใด

“เรื่องประเภทนี้ ความสอดคล้องของโครงการ คนไม่เข้าใจและไม่มีใครเป็นตัวแปลงโอกาสที่จะสื่อสารให้ประชาชนเข้าใจว่าทำไมต้องเสร็จงานนี้ก่อนถึงจะไปเปิดงานโน้นมันลำบาก คนทำงานเองก็เป็นจำเลยสังคมโดยที่ไม่อยากจะเป็น ทำไมอันนี้ไม่สร้างก่อนทำไมอันนี้ไม่สร้างหลัง ก็รู้สึกดีใจที่หลายปีก่อน ทอท. ตัดสินใจถูกที่เข้า CoST ราชการไทยมีประมุขมีร่องเรียนหมด สังคมก็มีทั้งคนดีและไม่ดี ผู้ร้องเรียนก็มีทั้งที่อยากเห็นประเทศไปได้ดี แล้วก็มีผู้ที่เสียประโยชน์” ผอ.ทอท. ระบุ

ขณะที่ ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ ผู้อำนวยการวิจัยด้านการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจ TDRi กล่าวว่า แม้ CoST จะเป็นวิธีการที่ดี แต่ก็ต้องดูระเบียบหรือกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่ด้วยว่า “เอื้อ” ให้แต่ละหน่วยงานเปิดเผยข้อมูลได้หรือไม่? มากน้อยเพียงใด? เพราะหากข้อปฏิบัติไม่ชัดเจน เจ้าหน้าที่รัฐย่อมไม่กล้าทำอะไร เพราะกลัวทำไปแล้วจะเสี่ยงผิดกฎหมาย อีกทั้งยังให้อำนาจแต่ละหน่วยงานตีความได้เองว่าข้อมูลไหนเปิดเผยได้หรือไม่ได้ กลายเป็น “ไม่มีมาตรฐานกลาง” ต่างคนต่างทำ

เช่น พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ในส่วนของ “ข้อมูลลับของทางราชการ” ปัจจุบันของไทยยังไม่มียามที่ชัดเจนว่าหมายถึงอะไรบ้าง เช่นเดียวกับ “ข้อมูลส่วนบุคคล” ที่ขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มียามที่ชัดเจนว่าด้วยข้อมูลส่วนบุคคล จึงยังไม่มียามข้อมูลส่วนบุคคล การเปิดเผยข้อมูลเหล่านี้ย่อมเสี่ยงถูกฟ้องร้องได้ และยังไม่มียามที่บัญญัติให้อำนาจการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลสามารถทำได้ หากเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

“ในอังกฤษเคยมีกรณีเอกชนขอให้ BBC ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ เปิดเผยแพร่สัญญาสัมปทานจ้างบริษัทสตูดิโอทำรายการให้ BBC ปรากฏว่า BBC บอกว่าเปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ แล้วก็เป็นสัญญาธุรกิจ เขาไม่มีสิทธิ์เปิดเผยรายละเอียด แต่ในที่สุดก็มีการตัดสินที่ชัดเจน ชั่งน้ำหนักว่าผลประโยชน์

สาธารณะกับผลประโยชน์ส่วนบุคคลของบริษัท ปรากฏว่าสาธารณะสำคัญกว่าเพราะ BBC เป็นรัฐวิสาหกิจ ใช้งบประมาณจากประชาชน จึงมีคำสั่งให้เปิดเผย” ดร.เดือนเด่น กล่าว

ด้าน ประยงค์ ธีรบุญวงษ์ กรรมการองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) กล่าวเสริมว่า ที่ต่างประเทศถึงขั้นเปิดเผยรายชื่อบริษัทผู้รับเหมากับจำนวนครั้งที่รับงาน ซึ่งก็ไม่ได้หมายความว่า พื้นที่ใดที่มีเพียง 1-2 บริษัทที่ทำงานกับหน่วยงานของรัฐ จะต้องเกี่ยวข้องกับ การทุจริตเสมอไป อาจจะมีเหมาะสมอยู่แล้วก็ได้ แต่อย่างน้อยๆ ก็เป็นการ “จุดประเด็น” ให้สังคมร่วมตรวจสอบ

หรือ ราคาากลาง ที่แยกออกเป็นส่วนๆ เช่น กลุ่มงานคอนกรีต ใช้คอนกรีตจำนวนเท่านี้ราคาเท่านี้ ย่อมลดความคลางแคลงใจในสังคมได้ อย่างไรก็ตาม ต้องย้ำว่า CoST เดิมที่ไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อป้องกันการทุจริต แต่ต้องการให้เกิดการใช้งบประมาณเพื่อการก่อสร้างอย่างคุ้มค่า มีประสิทธิภาพผสมน้ำสเมเนื้อ โครงการใดประเมินแล้วไม่เกิดประโยชน์ก็ไม่จำเป็นต้องทำ จึงมีผลพลอยได้ในลดปัญหาทุจริตไปในตัว

“ประเทศไทยเรามีโครงการที่เรียกว่า สร้างถนนเลี้ยงควาย คือผันเงินออกไปสร้างถนนแต่ประชาชนก็ไม่ได้ใช้ สุดท้ายก็กลายเป็นถนนให้ควายเดินจริงๆ โครงการแบบนี้ถ้าประชาชนมีส่วนร่วมแต่แรกมันก็จะไม่สูญเปล่า นี่คือประโยชน์ของ CoST แล้วก็หวังว่าวันหนึ่งจะมีการนำไปใช้ในระดับท้องถิ่น โครงการ 10 ล้าน 20 ล้านในตำบลก็ต้องนำมาเปิดเผย แล้วก่อนจะสร้างประชาชนในท้องถิ่นจะได้มีส่วนร่วม บอกว่าพวกผมไม่ได้ประโยชน์เลย อย่าสร้างดีกว่า” กรรมการองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) กล่าวทิ้งท้าย