

ที่ นร 1023/ ๒15



สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
128 อาคารพญาไทพลาซ่า ถนนพญาไท กทม.10400

๒ พฤษภาคม 2545

เรื่อง ข้อเสนอแนะของเกี่ยวกับการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey)

เรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เกี่ยวกับการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey)

ด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติ ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งแผนอื่นใดที่มีกฎหมายกำหนด ได้ตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ ในหลายโครงการของรัฐ ซึ่งเป็นชาวที่อยู่ในความสนใจของสาธารณชนอย่างกว้างขวาง จึงได้ยกเป็นประเด็นติดตามศึกษา เพื่อให้เกิดข้อเสนอแนะที่จะเป็นประโยชน์ในการทบทวน การกำหนดนโยบายและมาตรการในการดำเนินงานจัดจ้างโครงการของรัฐในโอกาสข้างหน้าให้เกิดโครงสร้าง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการต่าง ๆ ที่มีความรอบคอบ ซอบธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และที่สำคัญที่สุดก็คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน ตามนัยของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 โดยเฉพาะมาตรา 56 58 59 และ 60 ฯลฯ จึงขอเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ การจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey) ต่อคณะรัฐมนตรี โดยมีรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย สรุปเป็นประเด็นข้อเสนอสำคัญที่สุดโดยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คือ รัฐต้องไม่ดำเนินการการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จภายใต้โครงสร้าง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการเดิมอีกต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และใคร่ขอทราบผลการพิจารณาในโอกาสแรกด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(นายอานันท์ ปันยารชุน)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร. 0-2612-9222 โทรสาร 0-2216-5222

ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey)

1. ความเป็นมา

ระบบการจ้างเหมาก่อสร้างวิธีการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey) เป็นวิธีจ้างเหมางานก่อสร้างตามหลักวิชาการการทำสัญญาจ้างก่อสร้างรูปแบบหนึ่ง ซึ่งแตกต่างจากวิธีการจ้างแบบเหมารวม (Lump Sum) ที่ราชการไทยใช้อยู่เป็นปกติทั่วไป นอกจากการจ้างแบบ Turnkey แล้ว ยังมีวิธีการจ้างแบบอื่น ๆ อีก เช่น สัญญาเหมารวมออกแบบก่อสร้าง (Design-Build), สัญญาจ่ายตามปริมาณงานจริง (Unit Price Contract)

ระบบการจ้างเหมาก่อสร้างวิธีการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey) มีประโยชน์ในกรณีที่ผู้ว่าจ้างต้องการให้มีผู้รับจ้างเหมารวม ทั้งการจัดหาแหล่งเงินทุน การจัดหาเทคโนโลยี ออกแบบก่อสร้าง ตลอดจนดำเนินการก่อสร้างให้เสร็จสิ้นสมบูรณ์ ตัวอย่างที่ประเทศไทยได้ใช้ประโยชน์ของสัญญาลักษณะนี้ได้แก่ การก่อสร้างโรงงานแยกแก๊ส NPC (National Petrochemical Corporation)

คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2526 กำหนดให้การดำเนินการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey) จะต้องมีการปรึกษาเป็นผู้ดำเนินการสำรวจ ออกแบบเบื้องต้น และบริษัทผู้รับเหมาเป็นผู้ออกแบบรายละเอียดและก่อสร้าง และการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey) ดังกล่าว จะต้องขออนุมัติเป็นราย ๆ ไป

อย่างไรก็ตาม ในระยะปัจจุบัน มีโครงการของรัฐในลักษณะการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey) นำมาใช้ในประเทศไทยเป็นจำนวนมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุผลความจำเป็นเร่งด่วน และข้อจำกัดด้านงบประมาณในการดำเนินการ แต่เนื่องจากการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จดังกล่าว ยังไม่มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการเฉพาะ ทำให้มีการรั่วไหลและเปิดช่องทางทุจริต ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐเป็นอย่างมาก มีมูลค่าความเสียหายนับพันล้านบาท แม้ว่าจะมีมาตรการเข้มงวดที่ต้องผ่านการขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี มาทุกโครงการแล้วก็ตาม อาทิเช่น โครงการทางด่วนบางนา-ชลบุรี โครงการก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ (หนองงูเห่า) โครงการก่อสร้างบ่อน้ำบาดน้ำเสียที่คลองด่าน เป็นต้น จึงเป็นปัญหาที่จะต้องร่วมกันคิดแก้ไขต่อไปโดยเร่งด่วน

คณะทำงานติดตามและศึกษาปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ ในหลายโครงการของรัฐ ซึ่งเป็นข่าวที่อยู่ในความสนใจของสาธารณชนอย่างกว้างขวาง จึงได้ยกเป็นประเด็นติดตามศึกษา เพื่อให้เกิดข้อเสนอแนะที่จะเป็นประโยชน์ในการทบทวน การกำหนดนโยบายและมาตรการในการดำเนินงานจัดจ้างโครงการของรัฐในโอกาสข้างหน้า ให้เกิดโครงสร้าง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการต่าง ๆ ที่มีดีว่ามรอบคอบ ซอบธรรม โปร่งใส และที่สำคัญที่สุดก็คือการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามนัยของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 โดยเฉพาะมาตรา 56 58 59 และ 60 ฯลฯ

2. การดำเนินงาน

2.1 ศึกษาจากเอกสาร เช่น งานศึกษาวิจัย ข่าวสาร รายงาน บทความวิชาการ กฎหมายระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.2 จัดประชุมหรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้แทนจากหน่วยราชการ สมาคมนักวิชาชีพ นักวิชาการ บริษัทวิศวกรที่ปรึกษา สมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างไทย บริษัทรับเหมาก่อสร้าง สภานายความ เมื่อวันที่ 19-20 กุมภาพันธ์ 2545 และได้จัดประชุมปรึกษาหารือ ในวันที่ 6 มีนาคม 2545

2.3 วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ประกอบการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

จากการดำเนินการดังกล่าว ได้สรุปความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

3. ลักษณะสำคัญของการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ

การจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จเป็นวิธีที่ใช้กันมานานแล้ว สำหรับโครงการขนาดใหญ่ ที่ต้องใช้เทคโนโลยีและความชำนาญสูง ซึ่งหน่วยงานเจ้าของโครงการขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญที่มีระดับความสามารถที่เหมาะสมเพียงพอ อีกทั้งเป็นวิธีการที่ผู้รับเหมาจะรับภาระเบ็ดเสร็จ ตั้งแต่การหาแหล่งทุน สรรวจ ออกแบบ ควบคุม ดำเนินการก่อสร้าง อันอำนวยการความสะดวกแก่ผู้ว่าจ้างที่ไม่มีความสามารถเพียงพอในการบริหารจัดการโครงการที่มีความซับซ้อนได้ จึงเป็นที่นิยมใช้ในประเทศด้อยพัฒนาอย่างกว้างขวาง

ในภาพรวมการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ มีทั้งข้อดีและข้อเสีย คือ

3.1 ข้อดี

- 3.1.1 ก่อสร้างได้เร็ว เพราะใช้วิธีออกแบบไป ก่อสร้างไป โดยไม่ต้องรอการออกแบบรายละเอียดทั้งหมด
- 3.1.2 ใช้ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ มีข้อจำกัดด้านเทคโนโลยี การบริหารจัดการงบประมาณ และไม่สามารถหาแหล่งทุนได้เอง
- 3.1.3 ผู้ออกแบบและผู้ก่อสร้าง เป็นผู้รับผิดชอบกลุ่มเดียวกัน ทำให้มีผู้รับผิดชอบชัดเจน ในกรณีที่การก่อสร้างมีปัญหา

3.2 ข้อเสีย

- 3.2.1 ค่าก่อสร้างสูงกว่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้เพราะ
 - (1) ผู้รับเหมาจะตั้งสำรองไว้สูง โดยเหตุที่ใช้วิธีการออกแบบไป ก่อสร้างไป จึงมีอัตราความเสี่ยงสูง
 - (2) การกู้เงินโดยภาคเอกชน จะเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงกว่าการกู้โดยภาครัฐ ราคางานจึงเพิ่มสูงขึ้น
- 3.2.2 โดยเหตุที่เจ้าของโครงการ ไม่สามารถประมาณราคาต่อหน่วยและปริมาณงานได้ จึงควบคุมและตรวจสอบงานได้ยาก โดยเฉพาะเมื่อขาดการบริหารโครงการที่มีประสิทธิภาพ จึงมักเกิดปัญหาติดตามมา

3.2.3 การพิจารณาคัดเลือกผู้รับเหมา จะมีข้อจำกัดในสัมฤทธิ์ผล ด้วยเหตุ

- (1) ผู้รับเหมาแต่ละบริษัท จะสำรวจ ออกแบบ ก่อสร้าง ควบคุมงานเอง จึงเสนอราคาที่แตกต่างกัน การพิจารณาเปรียบเทียบข้อเสนอให้เป็นธรรม จึงทำได้ยาก และมีโอกาสทุจริตในขั้นตอนนี้ได้มาก
- (2) ผู้รับเหมาน้อยราย ที่จะมีคุณสมบัติตามข้อกำหนด ให้มีสิทธิเข้าแข่งขัน ในการประกวดราคา จึงเป็นช่องทางให้เกิดการสมยอมกันได้ ทั้งในระดับ ผู้รับเหมา ผู้มีอำนาจรัฐทั้งในระดับนโยบายและระดับบริหารจัดการ บริษัทวิศวกรที่ปรึกษา หรือแม้แต่แหล่งทุน

4. บทเรียนจากโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จในประเทศไทย

4.1 กระบวนการตัดสินใจอนุมัติโครงการ มีปัญหาหลากหลาย เช่น

4.1.1 การพิจารณากลับกรองโครงการที่รอบคอบ

โครงการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียรวม คลองด่าน สมุทรปราการ ได้รับอนุมัติให้ ดำเนินงานในปี 2538 โดยมีได้มีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสังคม ซึ่งขัดต่อ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะมาตรา 7 ที่กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโครงการ และยังมีการเปลี่ยนแปลงรายการก่อสร้าง การเพิ่มงานที่ทำให้ค่าก่อสร้างสูง ขึ้นจาก 13,612 ล้านบาท เป็น 23,701 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 74 ซึ่ง ครม. มีมติเห็นชอบเมื่อ 25 มีนาคม 2540 ทั้ง ๆ ที่คลองด่าน ไม่ได้เป็นพื้นที่ทางเลือกมาแต่ต้น และชาวบ้านไม่ได้รับรู้ข้อมูล จึงส่งผลให้มีการร้องเรียนจาก ชาวบ้าน เมื่อมีการดำเนินงานในปี 2542 และท้ายสุดชุมชนได้ฟ้องร้องต่อศาล ปกครอง

4.1.2 ความน่าเชื่อถือในการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ

โครงการทางด่วนบางนา-ชลบุรี ได้รับอนุมัติจาก ครม. ให้ดำเนินการจ้าง เหมาแบบเบ็ดเสร็จได้ เมื่อ 29 พฤศจิกายน 2537 ในวงเงินค่าก่อสร้างกว่า 25,000 ล้านบาท ซึ่งเมื่อมีดำเนินการก่อสร้างแล้ว ได้ใช้งบประมาณค่าก่อสร้างเพิ่มขึ้นอีกกว่า 2,000 ล้านบาท เป็นจำนวนเงินค่าก่อสร้างถึง 27,284 ล้านบาท และทั้ง ๆ ที่มีความเคลือบแคลงเกี่ยวกับการศึกษาผลตอบแทน ที่นำมาใช้ประกอบการพิจารณาว่ามีความเที่ยงตรงน่าเชื่อถือได้เพียงใด โดยเฉพาะ เมื่อพิจารณาถึงผลตอบแทนด้านการเงิน ที่มีบริษัทที่ปรึกษาเคยศึกษาไว้แล้ว ในช่วงปี 2533-2535 ว่ามีผลตอบแทนด้านการเงินติดลบถึง 16.09 % จึง ไม่สมควรที่จะให้มีการลงทุนก่อสร้างโครงการดังกล่าว แต่เมื่อมีการเสนอขอ อนุมัติโครงการจาก ครม. ได้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลตอบแทนใหม่ โดยมีผล ตอบแทนด้านการเงินเพิ่มขึ้นเป็น 10.81 % และ ครม. ได้พิจารณาอนุมัติ

โครงการดังกล่าวในลักษณะเร่งรัดเป็นพิเศษ ท้ายสุดก็ปรากฏเป็นกรณีที่เกิดความเสียหายต่อรัฐเป็นอย่างมาก

4.1.3 โครงการก่อสร้าง ที่มีการศึกษาความเหมาะสมและได้มีการออกแบบการก่อสร้างไว้แล้ว

โครงการทางหลวงวงแหวนกาญจนภิเษกด้านใต้ ช่วงสุขสวัสดิ์-บางพลี ซึ่งได้มีการศึกษาความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ การเงิน สิ่งแวดล้อม รวมทั้งสำรวจออกแบบรายละเอียดด้านวิศวกรรมแล้วเสร็จเรียบร้อย เมื่อกลางปี 2543 โดยเสียค่าใช้จ่ายในการศึกษาและออกแบบดังกล่าวสูงถึง 152 ล้านบาท ซึ่งผลการศึกษาชี้ว่าเป็นโครงการที่คุ้มค่ากับการการลงทุนเป็นอย่างยิ่ง และโดยที่มีการศึกษาออกแบบเรียบร้อยแล้ว จึงไม่น่าจะใช้วิธีจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ แต่ กรม. ได้มีมติอนุมัติ ตั้งแต่ 28 มีนาคม 2543 ให้ใช้วิธีการดังกล่าว

จากการพิจารณาถึงจุดอ่อนของการตัดสินใจของทั้ง 3 กรณีศึกษา สร้างข้อสงสัยแก่สาธารณชนว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น เพราะกลไกตัดสินใจไร้ประสิทธิภาพ หรือเพราะขาดความโปร่งใส ขอบธรรม หรือทั้งสองสาเหตุประกอบกัน

4.2 การคัดเลือกบริษัทผู้รับเหมาและการประกวดราคา

เนื่องจากการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ จะใช้ในกรณีโครงการใหญ่ และผู้รับจ้างเหมาต้องแสวงหาแหล่งทุนด้วย ดังนั้น ในกระบวนการคัดเลือกผู้รับจ้างเหมา โดยกำหนดคุณสมบัติและผลงานของผู้ยื่นเสนอราคา เพื่อให้เป็นหลักประกันคุณภาพของผลงานด้วยวิธีการดังกล่าว อาจมีความไม่โปร่งใสและขอบธรรมเกิดขึ้นได้ โดยการกีดกันผู้แข่งขันรายอื่น เพื่อให้มีการพิจารณาคัดเลือกผู้รับเหมาที่เหลือเพียงน้อยราย โดยเฉพาะรายที่ต้องการเท่านั้น นอกจากนี้ในกลุ่มของผู้รับจ้างเหมาด้วยตนเอง ยังมีการประสานประโยชน์และสมยอมกันในระดับและขั้นตอนต่าง ๆ เป็นการทำให้รัฐไม่ได้รับประโยชน์ จากการการแข่งขันในการประกวดราคา

ในกรณีโครงการทางหลวงวงแหวนกาญจนภิเษกด้านใต้ ช่วงสุขสวัสดิ์-บางพลี ที่ได้ดำเนินการคัดเลือกผู้รับเหมา และประกวดราคาไปแล้ว ปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาจัดทำสัญญา ซึ่งปรากฏมีผู้ร้องเรียนว่า การดำเนินการของกรมทางหลวง ในการกำหนดคุณสมบัติและผลงานของผู้รับเหมาโครงการ เป็นการเอื้อประโยชน์เฉพาะแก่ผู้รับเหมาบางรายที่มีความสัมพันธ์กับผู้รับเหมาต่างประเทศเท่านั้น อันเป็นการกีดกันผู้รับเหมาไทยส่วนใหญ่ อีกทั้งไม่ได้มีการกระจายสัญญาก่อสร้างให้เหมาะสม เพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเพียงพอ

4.3 การบริหารสัญญา

เนื่องจากในสัญญาจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ ไม่มีการกำหนดรายละเอียดของเนื้อหาการก่อสร้างที่ชัดเจน ดังเช่นการประกวดราคาการก่อสร้างด้วยวิธีการปกติ ซึ่งมีแบบรายละเอียดการก่อสร้างแล้ว การบริหารสัญญาจึงมีความสำคัญมาก และต้องการความซุ่ม รอบคอบ รอบรู้ ตั้งแต่ขั้นพิจารณาความเหมาะสมของร่างสัญญา ความพร้อมในการเซ็นสัญญา การดำเนินการตามสัญญา ในทางปฏิบัติจะมีบริษัท

วิศวกรที่ปรึกษาเข้ามาช่วยคัดเลือกผู้รับเหมา ตรวจสอบสัญญาให้เป็นธรรม ตลอดจนการแก้ไขสัญญาอันอาจเกิดขึ้นให้เหมาะสม

ในกรณีโครงการทางด่วนบางนา-ชลบุรี มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของสัญญาระหว่างการดำเนินงาน ที่เปิดโอกาสให้ผู้รับเหมาใช้สิทธิเรียกร้องค่าชดเชยจากการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) และก่อให้เกิดมีประเด็นปัญหาในข้อสัญญาอย่างมากมาย ท้ายสุดก็ปรากฏเป็นกรณี “ค่าโง่” ในปัจจุบัน ที่รัฐอาจต้องชดใช้ค่าเสียหายถึง 6,200 ล้านบาท และยังมีข้อเรียกร้องค่าเสียหายอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมากจากบริษัทผู้รับเหมา และเช่นกันได้ทำให้สาธารณชนสงสัยว่า เหตุที่เกิดขึ้นเป็นเพราะการบริหารสัญญาที่ไม่มีประสิทธิภาพ หรือเพราะขาดความโปร่งใส หรือทั้ง 2 สาเหตุอีกเช่นกัน

4.4 บทบาทของบริษัทวิศวกรที่ปรึกษา

โดยทั่วไป บริษัทที่ปรึกษาจะมีบทบาทช่วยในการบริหารสัญญาให้แก่หน่วยงานเจ้าของโครงการที่ยังขาดความรู้ ความชำนาญในเรื่องดังกล่าว ภารกิจที่มี ได้แก่ การประเมินคุณลักษณะเชิงวิศวกรรม การประเมินแบบ การประเมินราคาก่อสร้าง หรือแม้แต่ประเด็นเทคนิคของกฎหมาย รวมทั้งการให้คำปรึกษาทั่วไปในการบริหารและตรวจสอบโครงการ ฯลฯ

ได้มีงานวิจัยสะท้อนให้เห็นถึงบทบาท การเข้าถึงโอกาสที่จะได้รับงานของบริษัทวิศวกรที่ปรึกษา ซึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับผู้มีอำนาจจัดงานให้ ทั้งนี้โดยมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนในรูปแบบและวิธีการหลากหลาย หรืออาจถูกอิทธิพลบีบบังคับให้ตรวจรับงานที่ไม่ได้มาตรฐานครบถ้วน ฯลฯ

ฉะนั้น ประเด็นความรับผิดชอบในเชิงวิชาชีพที่ตรวจสอบได้ (accountability) ของวิศวกรที่ปรึกษา จึงเป็นปัญหาซ้ำเติมเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้ชัดในกรณีของโครงการทางด่วนบางนา-ชลบุรี และบทเรียนจากโครงการอื่น ๆ ในอดีตอีกมาก ไม่เฉพาะแต่โครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จเท่านั้น

4.5 การมีส่วนร่วมของประชาชน

บทเรียนจากการดำเนินงานโครงการของรัฐ ที่ขาดการรับรู้และมีส่วนร่วมจากประชาชน โดยเฉพาะจากกลุ่มที่เสียประโยชน์ หรือมีการจัดเวทีประชาสัมพันธ์โครงการ หลังจากที่ได้ตัดสินใจดำเนินการไปก่อนแล้วนั้น ล้วนแต่สร้างปัญหาอันอาจนำไปสู่ความเสียหายมหาศาล โดยเฉพาะโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ ที่มักดำเนินการโดยวิธีเร่งรัดตัดสินใจ และขาดการพิจารณาอย่างสุขุมรอบคอบรอบด้านในทุกระดับ

ฉะนั้น การให้ออกัสแก่ภาคประชาชน โดยเฉพาะองค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกว่า 15 องค์กร ให้ได้มีส่วนในการเข้าถึงข่าวสารข้อมูล และมีส่วนร่วมในการพิจารณาโครงการของรัฐ ในขั้นตอนและจังหวะเวลาที่เหมาะสม จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงสิทธิของประชาชนที่มีตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ซึ่งนอกจากจะเป็นการสร้างความปลอดภัยให้เกิดขึ้นในระบบการจัดจ้างแล้ว ยังมีส่วนช่วยลดความรุนแรงในสังคมลงได้อีกด้วย ทั้งนี้หากได้มีกระบวนการดำเนินงานตามครรลองที่เหมาะสมและชอบธรรม

5. ข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่าแก่การลงทุน ในการจัดจ้างและการบริหารโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ของรัฐที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีส่วนร่วมของประชาชน จึงขอเสนอความคิดเห็น ดังนี้

5.1 ภายใต้สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะระดับศักยภาพ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและความเชี่ยวชาญด้านการก่อสร้างของประเทศไทยที่ได้เพิ่มพูนขึ้นโดยลำดับ ประกอบกับความเสียหายที่เกิดขึ้น จากหลายโครงการของรัฐที่ดำเนินการโดยการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ ตามหลักเกณฑ์ระเบียบ เงื่อนไข วิธีการที่มีอยู่เดิม ซึ่งมีจุดอ่อน ทำให้เกิดกลุ่มที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากโครงการของรัฐใช้ประโยชน์ในช่องทางดังกล่าวนี้ สภาที่ปรึกษา เห็นว่า รัฐต้องไม่ดำเนินการการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จภายใต้โครงสร้าง หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการเดิมอีกต่อไป

5.2 ในกรณีที่มีความจำเป็นถึงที่สุด ที่จะต้องใช้การจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ สมควรดำเนินการ ดังต่อไปนี้

5.2.1 กำหนดนโยบายให้ชัดเจนว่า จะมีการใช้วิธีการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จได้เฉพาะกรณีใด ภายใต้โครงสร้าง หลักเกณฑ์ วิธีการใด ด้วยเหตุผลใด และจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในขั้นตอนที่เหมาะสมตลอดกระบวนการอย่างไร

5.2.2 กำหนดให้มีกฎระเบียบปฏิบัติ ที่ใช้เฉพาะการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ รวมทั้งกลไกการบริหารโครงการที่มีประสิทธิภาพ โดยมีกระบวนการร่างที่โปร่งใสและเปิดรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน

5.3 มีนโยบายเร่งรัดให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ให้ความสำคัญแก่

5.3.1 การกำหนดขอบเขตการศึกษา ความเหมาะสม และความเป็นไปได้ของโครงการลงทุนต่าง ๆ ต้องเป็นไปในลักษณะที่สามารถพิจารณาเปรียบเทียบทางเลือก ในการตัดสินใจได้อย่างมีเหตุผล ที่คำนึงถึงทั้งปัจจัย เงื่อนไข ทั้งข้อดีข้อเสียอย่างครบถ้วน มิใช่กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้เพียงเพื่อค้นหาเหตุผลมาสนับสนุนโครงการที่ตัดสินใจว่าจะดำเนินการแน่นอนแล้ว ซึ่งเป็นการสร้างภาพให้เกิดความชอบธรรมเท่านั้น

5.3.2 กระบวนการคัดเลือกผู้รับเหมาและบริษัทวิศวกรที่ปรึกษา ให้ดำเนินการอย่างโปร่งใส เป็นธรรม ตรวจสอบได้จากองค์กรต่าง ๆ โดยเฉพาะองค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง โดยตระหนักถึงความเหมาะสมความพอดี ระหว่างการมีข้อจำกัดที่กำหนดขึ้นเพียงเพื่อให้ได้คุณภาพงานที่แท้จริง และการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันที่กว้างขวางเพียงพอและเป็นธรรม

5.3.3 กระบวนการพิจารณาจัดทำสัญญา จะต้องดำเนินการโดยความสุจริตรอบคอบ รอบด้านอย่างรู้เท่าทัน โดยเฉพาะเมื่อมีประเด็นที่ต้องประสานสัมพันธ์กับ

หน่วยงานหรือโครงการอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดการผูกผูกมัด ในลักษณะที่ไม่เป็นธรรม อันจะทำความเสียหายมหาศาลให้แก่ประเทศชาติชาติชาติยิ่งขึ้น

5.3.4 การบริหารสัญญา ซึ่งต้องมีการพัฒนาศักยภาพและทักษะของบุคลากร ที่รับผิดชอบ ให้สามารถบริหารโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และ มีความรับผิดชอบในบทบาทวิชาชีพของตนให้เต็มที่

5.3.5 การประเมินผลและการบริหารโครงการต่อเนื่อง หลังจากการก่อสร้างเสร็จสิ้น ลงแล้ว เป็นภารกิจสำคัญ ที่ต้องมีการวางแผนเตรียมการล่วงหน้าอย่างถี่ถ้วน

อนึ่ง ข้อเสนอแนะตามข้อ 5.3 ทั้งหมด จะใช้ประโยชน์ได้ไม่เฉพาะสำหรับโครงการจ้างเหมาแบบ เบ็ดเสร็จเท่านั้น

5.4 ข้อเสนอแนะเร่งด่วนเฉพาะหน้า เพื่อให้เกิดการปฏิบัติโดยฉับพลัน สภาที่ปรึกษาฯ ขอ ข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.4.1 ให้รัฐบาลเร่งพิจารณา ทบทวน และตรวจสอบความเหมาะสมของโครงการของรัฐ ที่ กำลังจะใช้วิธีการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ หรืออยู่ในระหว่างดำเนินการในขั้นตอน ต่าง ๆ ในขณะนี้ว่า ยังมีทางเลือกอื่นที่เป็นประโยชน์หรือคุ้มค่ากว่าหรือไม่

5.4.2 สำหรับโครงการเร่งด่วนเฉพาะหน้า คือ โครงการทางหลวงวงแหวนกาญจนภิเษก ด้านใต้ ช่วงสุขสวัสดิ์-บางพลี ที่ได้กล่าวถึงแล้ว ว่าได้มีการศึกษา สำรอง ออกแบบ เรียบร้อย และมีรายงานการศึกษาความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ การเงิน สิ่งแวดล้อม ของกรมทางหลวง ซึ่งชี้ผลตอบแทนลงทุนด้านเศรษฐกิจสูงถึง 29 % และผลตอบแทนด้านการเงิน 13 % นอกจากนี้ยังเป็นเส้นทางที่เชื่อมโยงการเดินทางจากภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออก ไปสู่ ภาคใต้ โดยไม่ต้องผ่านกรุงเทพฯ ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาการจราจรได้อีกทางหนึ่ง นั้น จึงเห็นควรพิจารณาดำเนินการจัดจ้างด้วยวิธีการอื่น โดยเร่งด่วน
