



รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อออกแบบ
ยุทธศาสตร์ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

โดย

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เมษายน 2562

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อออกแบบยุทธศาสตร์ใน
การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

คณะผู้วิจัย

1. เตือนเด่น	นิคมบริรักษ์	หัวหน้าโครงการ
2. วีรวัลย์	ไพบุลย์จิตต์อารี	นักวิจัยร่วม
3. ธารทิพย์	ศรีสุวรรณเกศ	นักวิจัยร่วม
4. ภวินทร์	เตวียนันท์	นักวิจัยร่วม
5. อุไรรัตน์	จันทศิริ	นักวิจัยร่วม
6. ศศิพงษ์	สุมา	นักวิจัยร่วม
7. ศิราภรณ์	ธูปเทียน	เลขานุการและผู้ประสานงาน

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สารบัญ

หน้า

สารบัญ.....	i
สารบัญตาราง.....	iii
สารบัญรูปภาพ.....	v
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
1.3 กิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัยแต่ละข้อ	4
1.4 ผลที่คาดว่าจะได้รับในแต่ละช่วงระยะเวลา.....	5
1.5 กรอบแนวคิดในการศึกษา	5
1.6 แนวทาง/ขั้นตอนการดำเนินงาน.....	6
1.7 แผนการทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์	13
1.8 ผลที่คาดว่าจะได้รับและตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการ.....	14
1.9 ประโยชน์ของงานวิจัย	14
1.10 แนวทาง/กระบวนการผลักดันผลงานวิจัยให้เกิดการใช้ประโยชน์	15
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	17
บทที่ 3 ระบบการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ.....	21
3.1 ภาพรวมการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ	21
3.2 การจัดซื้อจัดจ้างของกรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท และกรมชลประทาน	43
3.3 วิเคราะห์และสรุปผลการศึกษา.....	66

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 4 แนวทางการป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	69
4.1 แนวทางการกำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐในต่างประเทศ และ แนวปฏิบัติที่ดีในต่างประเทศ	69
4.2 ข้อเสนอแนะแนวทางการป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้าง ภาครัฐที่เหมาะสมกับไทย	77
4.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการศึกษาฐานข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างในอนาคต	82
บรรณานุกรม.....	85
ภาคผนวก.....	87
ตารางภาคผนวกที่ 1 รายชื่อผู้รับเหมาที่ได้รับงานจากหน่วยงานรัฐที่มีมูลค่าโครงการ รวมสูงสุด 20 ราย ปี พ.ศ. 2560	88
ตารางภาคผนวกที่ 2 รายชื่อผู้รับงาน 10 อันดับที่มีมูลค่าโครงการสูงสุดในแต่ละปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 – 2560 ของกรมทางหลวง.....	99
ตารางภาคผนวกที่ 3 รายชื่อผู้รับงาน 10 อันดับที่มีมูลค่าโครงการรวมสูงสุดใน ในแต่ละปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 – 2560 ของกรมทางหลวงชนบท.....	103
ตารางภาคผนวกที่ 4 รายชื่อผู้รับงาน 10 อันดับที่มีมูลค่าโครงการรวมสูงสุดใน ในแต่ละปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 – 2560 ของกรมชลประทาน	107

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 3.1 รายชื่อผู้รับเหมาโครงการของหน่วยงานรัฐที่มีมูลค่ารวมทุกโครงการสูงสุด 20 รายแรกในปี พ.ศ. 2560 และตัวอย่างโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่ชนะประมูล.....	35
ตารางที่ 3.2 ผู้รับงานโครงการก่อสร้างของกรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท และ กรมชลประทาน พ.ศ. 2558 – 2560 ที่มีมูลค่าโครงการมากที่สุดใน 10 อันดับแรก ของแต่ละปี	52

สารบัญรูปภาพ

หน้า

รูปที่ 1.1	กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย.....	6
รูปที่ 3.1	การซื้อหรือการจ้างตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างฯ พ.ศ. 2560	25
รูปที่ 3.2	มูลค่าการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2560 จำแนกตามประเภทหน่วยงาน	26
รูปที่ 3.3	โครงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2560 จำแนกตามประเภทหน่วยงาน	27
รูปที่ 3.4	ส่วนราชการทั่วไปที่มีมูลค่าการจัดซื้อจัดจ้างและจำนวนโครงการสูงสุด 10 รายแรก พ.ศ. 2560	28
รูปที่ 3.5	การกระจุกตัวของมูลค่าโครงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2560	29
รูปที่ 3.6	การกระจายตัวของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2560 จำแนกตาม ประเภทหน่วยงานรัฐ	30
รูปที่ 3.7	มูลค่าโครงการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2560 จำแนกตามวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง	31
รูปที่ 3.8	จำนวนโครงการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2560 จำแนกตามวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง	31
รูปที่ 3.9	มูลค่าโครงการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2560 จำแนกตามประเภทของการจัดซื้อจัดจ้าง	32
รูปที่ 3.10	จำนวนโครงการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2560 จำแนกตามประเภทของการจัดซื้อจัดจ้าง	33
รูปที่ 3.11	ผู้รับเหมาโครงการของหน่วยงานรัฐที่มีมูลค่าโครงการรวมสูงสุด 20 อันดับแรก พ.ศ. 2560 กับความเชื่อมโยงทางการเมือง	42
รูปที่ 3.12	scatter plot ของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการจัดซื้อจัดจ้างและร้อยละส่วนต่าง ราคากลาง พ.ศ. 2558	46
รูปที่ 3.13	scatter plot ของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการจัดซื้อจัดจ้างและร้อยละส่วนต่าง ราคากลาง พ.ศ. 2559	46
รูปที่ 3.14	scatter plot ของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการจัดซื้อจัดจ้างและร้อยละส่วนต่าง ราคากลาง พ.ศ. 2560	47
รูปที่ 3.15	การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธี e-bidding ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558-2560 เปรียบเทียบ ระหว่างกรมชลประทาน กรมทางหลวง และกรมทางหลวงชนบท	48
รูปที่ 3.16	วิธีการจัดซื้อจัดจ้างโครงการที่มีมูลค่ามากกว่า 5 แสนบาทของ กรมชลประทาน กรมทางหลวง และกรมทางหลวงชนบท ในปี พ.ศ. 2558-2560	50

สารบัญรูปภาพ (ต่อ)

หน้า

รูปที่ 3.17 การจัดซื้อจัดจ้างในปี พ.ศ. 2558-2560 จำแนกตามขนาดโครงการของ กรมชลประทาน กรมทางหลวง และกรมทางหลวงชนบท	50
รูปที่ 3.18 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อร้อยละส่วนต่างราคากลางการจัดซื้อจัดจ้างของ กรมชลประทาน	62
รูปที่ 3.19 ร้อยละของส่วนต่างราคากลางจำแนกตามลำดับขั้นของการขึ้นทะเบียนผู้รับเหมาโครงการ ของกรมชลประทาน	63
รูปที่ 3.20 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อส่วนต่างราคากลางการจัดซื้อจัดจ้างของกรมทางหลวง	65
รูปที่ 3.21 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อส่วนต่างราคากลางการจัดซื้อจัดจ้างของกรมทาง หลวงชนบท.....	66

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐเป็นแหล่งการทุจริตคอร์รัปชันทุกยุคทุกสมัย เนื่องจากในแต่ละปีการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐมีมูลค่าที่สูงมาก โดยในปี พ.ศ. 2559 วงเงินการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐอยู่ที่กว่า 1 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 37 ของงบประมาณประจำปี

สถิติเรื่องร้องเรียนที่เข้ามาที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในช่วงปี พ.ศ. 2543 – 2559 แสดงว่า ร้อยละ 60-70 ของเรื่องร้องเรียนกรณีการทุจริตคอร์รัปชันที่ ป.ป.ช. ได้รับเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหลากหลายไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน ทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น ในขณะที่ลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งหมายถึงการจัดซื้อจัดจ้างที่เจตนาสร้างผลประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะซึ่งทำให้ภาครัฐเสียประโยชน์นั้นก็มีหลากหลาย เช่น การกำหนดเงื่อนไขทางเทคนิคหรือคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมประมูลที่เอื้อให้ผู้ประกอบการบางราย การกำหนดระยะเวลาในการเตรียมการในการจัดทำข้อเสนอในการประมูลที่กระชั้นชิดเกินไป หรือการเลือกใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่เอื้อให้มีการแข่งขันเป็นต้น ซึ่งการกระทำเหล่านี้ส่งผลให้รัฐต้องจัดซื้อสินค้าหรือบริการในราคาที่สูงเกินควรหรือที่มีคุณภาพหรือคุณสมบัติที่ไม่เหมาะสมกับความต้องการที่แท้จริง

การที่ปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐไม่ได้ลดน้อยลงแต่อย่างใดแสดงให้เห็นว่า แนวทางในการแก้ปัญหาที่ผ่านมาซึ่งเน้นการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบหลายครั้งอาจไม่ตรงจุดในทางตรงกันข้าม การเพิ่มความเข้มงวดในการจัดซื้อจัดจ้างอาจส่งผลให้หน่วยงานรัฐต้องรับภาระต้นทุนที่สูงขึ้น เช่น ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกประกาศให้บุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐในการจัดหาพัสดุหรือจัดซื้อจัดจ้างที่มีมูลค่าโครงการตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป ต้องยื่นบัญชีรายรับรายจ่ายของโครงการต่อกรมสรรพากรทางอิเล็กทรอนิกส์ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2555 ถึง 31 มีนาคม พ.ศ. 2556 หลังจากนั้น ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2556 เป็นต้นไป จะเปลี่ยนมูลค่าโครงการที่ต้องยื่นบัญชีเป็นตั้งแต่ 5 ล้านบาท มาตรการดังกล่าวได้สร้างต้นทุนแก่ผู้ที่ทำสัญญากับภาครัฐโดยสุจริตและในขณะเดียวกัน ป.ป.ช. เองก็ไม่มีศักยภาพในการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลรายรับรายจ่ายของบัญชีจำนวนมากที่หลั่งไหลเข้ามา ทำให้ยังไม่เป็นที่ประจักษ์ว่า มาตรการดังกล่าวช่วยทำให้ปัญหาการทุจริตลดลงหรือไม่ เป็นต้น

การออกแบบยุทธศาสตร์หรือมาตรการในการป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างที่ดินนั้นจะต้องมีความเข้าใจลึกซึ้งเกี่ยวกับปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐว่า ปัญหาหลักอยู่ที่ไหน และเกิดจากอะไร เพื่อที่จะสามารถออกแบบนโยบายหรือมาตรการเพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหาที่ตรงจุด มิใช่ลักษณะของการ “เหวี่ยงแห” ที่นอกจากจะจับคนโกงไม่ได้แล้ว ยังสร้างภาระให้แก่ผู้ที่สุจริตอีกด้วย

โครงการวิจัยนี้จะนำเอาข้อมูลเชิงประจักษ์มาวิเคราะห์ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐโดยใช้ฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐที่ปรากฏอยู่ในเว็บไซต์ data.go.th ของกรมบัญชีกลาง ซึ่งได้รวบรวมข้อมูลโครงการการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงาน รวมรัฐวิสาหกิจ ในช่วงเวลา 4 ปี คือ ปี พ.ศ. 2557-2560 เป็นจำนวนทั้งสิ้นกว่า 11 ล้านโครงการ โดยแต่ละโครงการมีชุดข้อมูลที่อยู่ในรูปแบบที่พร้อมในการนำมาวิเคราะห์ได้ ได้แก่ รหัสโครงการที่จัดซื้อจัดจ้าง หน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้าง พื้นที่ที่มีการจัดซื้อจัดจ้าง วงเงินงบประมาณ วิธีการที่ใช้ในการประมูล (มี 7 วิธี เช่น วิธีพิเศษ สืบราคา e-bidding e-auction เป็นต้น) ชื่อผู้ชนะ การประมูล ราคากลาง¹ และราคาที่ประมูลได้

โครงการนี้มีเป้าประสงค์ในการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ในการแสวงหาปัจจัยที่ทำให้โครงการจัดซื้อจัดจ้างโครงการใดโครงการหนึ่งของภาครัฐมีความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตคอร์รัปชัน แต่เนื่องจากไม่สามารถระบุได้ว่าโครงการจัดซื้อจัดจ้างใดมีการการทุจริตคอร์รัปชันหรือไม่ยกเว้นในกรณีที่มีการดำเนินการทางกฎหมาย คณะผู้วิจัยจึงศึกษาว่าโครงการจัดซื้อจัดจ้างใดที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยพิจารณาจากความแตกต่างระหว่างราคาที่ประมูลได้กับราคากลาง ยิ่งราคาที่ประมูลได้สูงกว่าราคากลางเท่าใด ก็ยังมีความเสี่ยงว่า การประมูลนั้นอาจไม่มีการแข่งขันเท่าที่ควรสืบเนื่องจากเหตุผลข้อจำกัดของโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านทำให้ผู้ที่มีคุณสมบัติที่จะเข้าร่วมประมูลน้อยราย หรือ การกำหนดวิธีการเงื่อนไขของการประมูลอาจไม่เอื้อให้มีการแข่งขัน หรือ ผู้เข้าร่วมประมูลอาจมีการฮั้วกันก็ได้ทำให้แม้จะมีจำนวนผู้เข้าร่วมประมูลหลายราย แต่ราคาที่เป็นอในการประมูลจะไม่แตกต่างกัน

อนึ่ง คณะผู้วิจัยตระหนักว่า การใช้ตัวแปรส่วนต่างราคากลางและราคาที่จัดซื้อเป็นตัวแปรแทน (proxy) ในการประเมินประสิทธิภาพของการจัดซื้อจัดจ้างนั้นมีข้อจำกัด เนื่องจากการกำหนดราคากลางการจัดซื้อสินค้าหรือบริการนั้นอาจซับซ้อนสำหรับสินค้าหรือบริการบางประเภทที่มีได้มีการจัดซื้อจัดจ้างบ่อยครั้ง หรือคุณภาพและคุณสมบัติมีความเฉพาะตัวอาจมีความซับซ้อนทำให้

¹ราคากลาง คือ ราคาที่หน่วยงานภาครัฐได้ทำรายละเอียดราคามาตรฐานที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริงในการก่อสร้าง โดยอาศัยการสืบหาและจากข้อมูลที่มีของหน่วยงานภาครัฐ ใช้สำหรับเป็นฐานในการเปรียบเทียบราคา ที่ผู้รับเหมาจะทำการยื่นเสนอ ซึ่งราคาที่ผู้รับเหมาก่อสร้าง จะยื่นไม่จำเป็นต้องเท่ากับราคากลางก็ได้ เพราะราคากลางนั้นเป็นราคาเพื่อใช้เป็นฐานในการเปรียบเทียบ หรือ เป็นหลักในการคำนวณเท่านั้น สามารถเสนอราคาที่แท้จริงได้ตามความพร้อมและความสามารถในการบริหารจัดการของตนเอง แต่ส่วนจะได้งานหรือไม่ก็ดูที่ความเหมาะสมจากการเลือกของหน่วยงานรัฐที่เป็นผู้ว่าจ้างนั้น ๆ

ราคากลางที่กำหนดขึ้นมาสุงหรือต่ำเกินไปควร ส่งผลให้การคำนวณความแตกต่างของราคาที่ประมูลได้จริงกับราคากลางไม่สามารถสะท้อนระดับของผลประโยชน์ของภาครัฐที่สูญเสียไปได้ เช่น หากมีการกำหนดกลางที่ต่ำเกินไปจะส่งผลให้ราคาที่ประมูลได้ใกล้เคียงกับราคากลางมาก ทำให้ดูเหมือนไม่มีการแข่งขันแม้จะไม่ได้มีการทุจริตใดๆ ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อลดปัญหาการมีราคากลางที่ไม่เหมาะสม คณะผู้วิจัยจึงเลือกที่จะวิเคราะห์เฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับโครงการก่อสร้างเท่านั้นซึ่งกรมบัญชีกลางได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคำนวณราคากลางไว้ค่อนข้างละเอียดกว่าการจัดซื้อจัดจ้างประเภทอื่นๆ แต่ถึงกระนั้น ก็ยังมีความแตกต่างกันระหว่างกาหนดราคากลางสำหรับโครงการก่อสร้างของแต่ละหน่วยงาน เช่น โครงการก่อสร้างเขื่อนของกรมชลประทานย่อมต้องมีรายละเอียดเชิงเทคนิคที่ซับซ้อนมากกว่าโครงการก่อสร้างถนนของกรมทางหลวง เป็นต้น ซึ่งอาจมีผลทำให้ส่วนต่างระหว่างราคากลางและราคาที่ประมูลได้โดยทั่วไปแล้วแตกต่างกัน ดังนั้น การวิเคราะห์เปรียบเทียบส่วนต่างของราคาจะไม่มี การเปรียบเทียบข้ามหน่วยงานเนื่องจากลักษณะของโครงการแตกต่างกัน

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความแตกต่างระหว่างราคาที่ประมูลได้กับตัวแปรต่างๆ ที่อาจมีผลต่อระดับของการแข่งขันในการประมูลซึ่งย่อมส่งผลต่อราคาที่ประมูลได้ โดยตัวแปรสามารถแบ่งได้เป็นตัวแปรสภาพแวดล้อม เช่น ขนาดของโครงการ หรือ ระดับการพัฒนาของพื้นที่ที่จัดการประมูล และตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการประมูล เช่น วิธีการประมูลว่าเป็นวิธีจัดซื้อจัดจ้างโดยตรงหรือวิธีการเปิดประมูล หรือ ระยะเวลาในการประกาศเชิญชวน ฯลฯ เป็นต้น

ทั้งนี้ผลของการศึกษาจะทำให้สามารถระบุได้ว่า ปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลให้การแข่งขันในการประมูลมีน้อยส่งผลให้ราคาที่จัดซื้อจัดจ้างสูง เช่น หากผลการวิเคราะห์พบว่า โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่ใช้วิธีจัดซื้อจัดจ้างโดยตรงส่งผลให้ราคาประมูลสูงกว่าราคากลางอย่างมีนัยสำคัญ ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายก็จะเกี่ยวกับการปรับปรุงเงื่อนไขในการที่หน่วยงานราชการจะเลือกใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างโดยตรงที่เข้มงวดรัดกุมมากขึ้น เป็นต้น หรือหากผลการวิเคราะห์พบว่า การจัดซื้อจัดจ้างในพื้นที่ห่างไกลความเจริญ มักมีการแข่งขันน้อยเพราะมีผู้ประกอบการในพื้นที่น้อยราย ก็อาจมีข้อเสนอให้มีมาตรการหรือวิธีการที่จะช่วยให้การประมูลโครงการในระดับพื้นที่ที่มีผู้เข้าร่วมประมูลมากขึ้น เช่น การปรับปรุงเงื่อนไขหรือคุณสมบัติในการเข้าประมูลที่เปิดกว้างมากขึ้น เป็นต้น

ในขณะเดียวกัน คณะผู้วิจัยจะศึกษาความสัมพันธ์ของราคาที่ประมูลได้กับการฮั้วกันของผู้ประมูลด้วยโดยจะศึกษาถึงสายสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่ชนะการประมูลกับการเมืองในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศเพื่อจะประมวลว่าการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด ซึ่งหากพบว่ามีความสัมพันธ์ที่ชัดเจนในเชิงสถิติก็อาจนำไปสู่ข้อเสนอเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลการถือหุ้นในบริษัทก่อสร้างของนักการเมืองในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่น เป็นต้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1.2.1. วิเคราะห์เหตุปัจจัยเสี่ยงที่จะทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐโดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์
- 1.2.2. จัดทำข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายและมาตรการเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

1.3 กิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัยแต่ละข้อ

วัตถุประสงค์	กิจกรรมหลัก	ช่วงระยะเวลาดำเนินการ	จำนวนวันที่ใช้
1.3.1. ศึกษาวิเคราะห์เหตุปัจจัยเสี่ยงที่จะทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐโดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์	1) วิเคราะห์ข้อมูลโดยการใช้ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศไทยของกรมบัญชีกลางตั้งแต่ช่วงกลางปี พ.ศ. 2557 ถึง กลางปี พ.ศ. 2560	มี.ค. 61 - เม.ย. 61	60
	2) วิเคราะห์ภาพรวมเกี่ยวกับระดับของการแข่งขันในการประมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐในรายการ และรายพื้นที่ในระดับจังหวัด และในระดับเขตในกรณีของกรุงเทพฯ	เม.ย. 61 - พ.ค. 61	60
	3) วิเคราะห์โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่อาจมีปัญหาด้านการทุจริตคอร์รัปชัน	มิ.ย. 61 - ก.ค. 61	60
	4) ศึกษารายชื่อบริษัทที่รับงานจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐมากที่สุด 10 อันดับในรายจังหวัดและในรายเขตในกรณีของกรุงเทพฯ	ส.ค. 61 - ก.ย. 61	60
1.3.2. จัดทำข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายและมาตรการเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	1) ทบทวนวรรณกรรมจากเอกสารบทความ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐที่เป็นมาตรฐานสากล เช่น ข้อมูลที่จำเป็นต้องมีการเปิดเผยระยะเวลาประกาศเผยแพร่ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างมาตรฐานของการจัดทำราคากลาง ฯลฯ 2) จัดทำข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายและมาตรการเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	ต.ค. 60	30

1.4 ผลที่คาดว่าจะได้รับในแต่ละช่วงระยะเวลา

เดือนที่	กิจกรรม (activities)	ผลงานที่คาดว่าจะได้รับ (outputs)
4 เดือนที่ 1 (มี.ค. 61 – ก.ค. 61)	- วิเคราะห์ข้อมูลโดยการใช้ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศไทยของกรมบัญชีกลาง ตั้งแต่ช่วงกลางปี พ.ศ. 2557 ถึง กลางปี พ.ศ. 2560 - วิเคราะห์ภาพรวมเกี่ยวกับระดับของการแข่งขันในการประมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐในรายการ และรายพื้นที่ในระดับจังหวัด และในระดับเขตในกรณีของกรุงเทพฯ - วิเคราะห์โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่อาจมีปัญหาด้านการทุจริตคอร์รัปชัน	- ได้ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศไทย และโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่อาจมีปัญหาด้านการทุจริตคอร์รัปชัน - ได้ผลการวิเคราะห์เกี่ยวกับภาพรวมเกี่ยวกับระดับของการแข่งขันในการประมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ
4 เดือนที่ 2 (ก.ค. 61 – ต.ค. 61)	- ศึกษารายชื่อบริษัทที่รับงานจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐมากที่สุด 10 อันดับในรายจังหวัดและในรายเขตในกรณีของกรุงเทพมหานคร - แนวทางการดำเนินการสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐในต่างประเทศ - จัดทำข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายและมาตรการเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	- ได้ข้อมูลรายชื่อบริษัทที่รับงานจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐมากที่สุด 10 อันดับในรายจังหวัดและในรายเขตในกรณีของกรุงเทพมหานคร - ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายและมาตรการเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

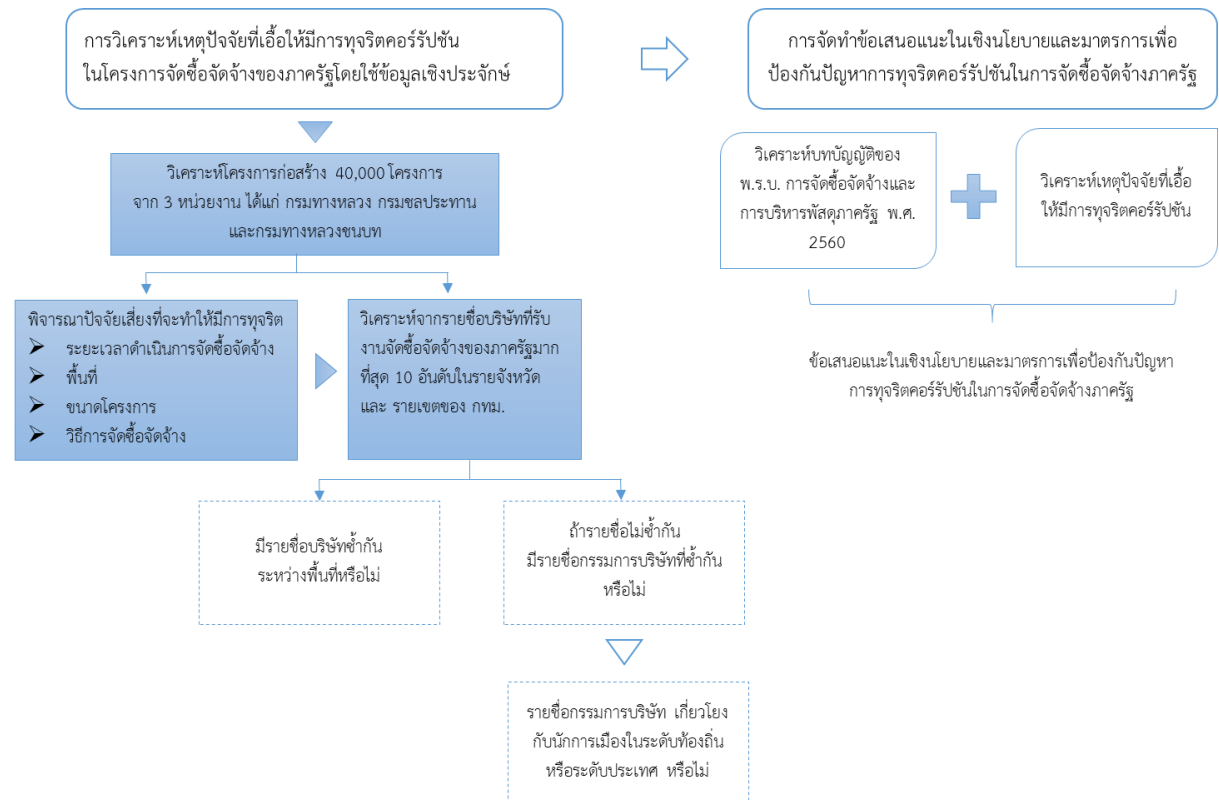
1.5 กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษานี้จะเป็นการวิเคราะห์เหตุปัจจัยเสี่ยงที่จะทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐโดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์โดยใช้ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของกรมบัญชีกลางจำนวน 40,000 โครงการ ซึ่งเป็นโครงการก่อสร้างของหน่วยงานหลัก 3 หน่วยงาน ได้แก่ กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท และกรมชลประทาน โดยนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์โดยใช้แบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์โดยใช้ปัจจัยต่างๆ ที่คาดว่าจะจะเป็นปัจจัยเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดช่องทางการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น ระยะเวลาการปิดประกาศ TOR กับการประกาศเชิญ ระยะเวลาของการประกาศเชิญชวนกับการเปิดให้ซื้อของประมูล บริษัทที่ชนะการประมูลกับความถี่ของการชนะการประมูล รายชื่อกรรมการบริษัท เป็นต้น (ตามรูปที่ 1.1)

อนึ่ง เมื่อวิเคราะห์เหตุปัจจัยเสี่ยงที่จะเป็นช่องทางหรือโอกาสให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐแล้ว จากนั้นจะทำการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ รวมถึงความไม่ชัดเจนของการกำกับดูแลภายใต้กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจจะเป็นช่องว่างที่จะทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้เป็น

แนวทางในการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและมาตรการที่จะใช้ป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐต่อไป

รูปที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย



ที่มา : คณะผู้วิจัย (2561)

1.6 แนวทาง/ขั้นตอนการดำเนินงาน

1.6.1 ศึกษาวิเคราะห์เหตุปัจจัยเสี่ยงที่จะทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐโดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์

การศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์เหตุปัจจัยเสี่ยงที่อาจจะทำให้มีการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐด้วยการนำฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของกรมบัญชีกลางที่มีขนาดใหญ่มาใช้ในการวิเคราะห์เหตุและปัจจัยต่างๆ โดยเฉพาะข้อมูลโครงการที่เกี่ยวกับการก่อสร้างของ 3 กรม ได้แก่ กรมทางหลวง กรมชลประทาน และกรมทางหลวงชนบท ซึ่งมีจำนวนโครงการทั้งสิ้นกว่า 40,000 รายการ

อนึ่งในการพิจารณาปัจจัยเสี่ยงที่จะทำให้เกิดการทุจริตนั้น จะทำการศึกษาและวิเคราะห์จากขั้นตอนและขั้นตอนการดำเนินงานการจัดซื้อจัดจ้างของโครงการรัฐตั้งแต่การเริ่มการจัดทำเอกสารการจัดซื้อจัดจ้าง การประกาศเชิญชวน การประกาศผลการชนะการประกวดราคา จำนวนรายชื่อบริษัทที่ยื่นเข้าประกวดราคา และบริษัทที่ชนะการประกวดราคา ความถี่ของการชนะการประมูลโครงการของรัฐของ

แต่ละบริษัท ตลอดจนการวิเคราะห์ส่วนต่างของราคากลางกับราคาที่มีการจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึงการพิจารณาการมีส่วนได้เสียของบริษัทที่ชนะการประกวดราคากับการจัดซื้อจัดจ้างของทั้ง 3 หน่วยงานดังกล่าว ซึ่งตัวแปรต่าง ๆ เหล่านี้ จะช่วยอธิบายว่าโครงการใดบ้างที่อาจมีปัญหาด้านการทุจริตคอร์รัปชัน หรืออาจมีการฮั้วประมูลระหว่างบริษัทหรือไม่ เพื่อนำข้อมูลต่างๆ เหล่านี้มาวิเคราะห์ปัจจัยใดที่อาจจะเสี่ยงทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ เช่น

- ระยะเวลาการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น ระยะเวลาของการประกาศร่าง TOR การประกาศเชิญชวน และการเปิดซองประมูลสั้นเกินไป อาจทำให้ผู้เข้าร่วมประมูลที่ได้ข้อมูลก่อนล่วงหน้ามีเวลาในการเตรียมตัวก่อนรายอื่นๆ อนึ่ง ข้อมูลในส่วนนี้ในปัจจุบันตามที่ปรากฏในฐานข้อมูลการจัดซื้อของกรมบัญชีกลางยังเป็นข้อมูลที่อยู่ในรูปแบบที่ไม่สามารถใช้คอมพิวเตอร์ในการประมวลผลข้อมูลได้ (เช่นในรูปแบบของไฟล์ pdf) คณะผู้วิจัยจะดำเนินการในการขอข้อมูลเหล่านี้ในรูปแบบที่สามารถประมวลผลได้จากกรมบัญชีกลาง หากไม่ได้รับการตอบสนองจากกรมบัญชีกลาง ก็จะไม่สามารถวิเคราะห์ตัวแปรเหล่านี้ได้
- ขนาดของโครงการ เช่น ขนาดของโครงการที่มีมูลค่าการจัดซื้อจัดจ้างไม่สูงมาก ใช้เงินลงทุนน้อย อาจจะมีผู้เข้าร่วมประมูลเป็นจำนวนมากและอาจมีผลเชื่อมโยงกับการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้าง
- วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การใช้วิธีคัดเลือก อาจจะเป็นการเอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ง่ายกว่าวิธีประกาศเชิญชวนแบบทั่วไปและเปิดให้มีการประมูลโครงการ
- พื้นที่ เช่น พื้นที่ของโครงการที่จะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่ห่างไกลความเจริญ อาจมีการแข่งขันของผู้เข้าร่วมประมูลน้อยราย
- ผู้ประกอบการรายใหม่ หากผู้ชนะการประมูลเป็นผู้ประกอบการรายใหม่อาจจะมีการเสนอราคาที่ต่ำกว่าเดิม

ทั้งนี้ในการศึกษาวิเคราะห์เหตุปัจจัยเสี่ยงที่จะทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐดังกล่าวจะมีวิธีการศึกษาดังต่อไปนี้

1.6.2 วิเคราะห์ข้อมูลโดยการใช้ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศไทยของกรมบัญชีกลาง ตั้งแต่ช่วงปลายปี พ.ศ. 2557 – กลางปี พ.ศ. 2560

การศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการใช้ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศไทยของกรมบัญชีกลางตั้งแต่ช่วงปลายปี พ.ศ. 2557 – กลางปี พ.ศ. 2560 โดยข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่เปิดเผยจากทางกรมบัญชีกลาง ซึ่งขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูลจะใช้โปรแกรมทั้งสิ้นสามโปรแกรม

โปรแกรมแรก คือ โปรแกรม Anaconda ซึ่งจะใช้ภาษาทางคอมพิวเตอร์ python ในการเขียนเพื่อทำการจัดระเบียบของข้อมูลเพื่อใช้สำหรับการประมวลผลของข้อมูลต่อไป ในขั้นตอนของการประมวลผลทางสถิติทางคณะผู้วิจัยจะใช้โปรแกรมที่สอง คือ โปรแกรม R ซึ่งเป็นโปรแกรมที่ใช้สำหรับการคำนวณทางสถิติ และในส่วนสุดท้ายในการประมวลผลแบบรูปภาพเชิงแผนที่ทางคณะผู้วิจัยจะใช้โปรแกรม QGIS มาใช้ในการประมวลผล ซึ่งทั้งสามโปรแกรมที่ได้กล่าวมาแล้วนี้เป็นโปรแกรมที่สามารถเข้าถึงได้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย (free access)

1.6.3 วิเคราะห์ภาพรวมเกี่ยวกับระดับของการแข่งขันในการประมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ

การศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ภาพรวมเกี่ยวกับระดับของการแข่งขันในการประมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ โดยวิเคราะห์ระดับการแข่งขันการประมูลโครงการทั้งในรายการและรายพื้นที่ในระดับจังหวัด และในระดับเขตในกรณีของกรุงเทพมหานคร โดยการหาค่าการกระจุกตัวของผู้ที่ชนะการประมูล

1.6.4 วิเคราะห์โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่อาจมีปัญหาด้านการทุจริตคอร์รัปชัน

การศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่อาจมีปัญหาด้านการทุจริตคอร์รัปชัน โดยจะใช้ค่าส่วนต่างระหว่างราคากลางกับราคาที่ประมูลได้เป็นตัวแปรแทน (proxy) โครงการที่ราคาประมูลต่ำกว่าราคากลางมากอาจอนุมานได้ว่าเป็นโครงการที่มีการแข่งขันในการประมูลค่อนข้างมาก ในทางตรงกันข้าม โครงการที่ราคาที่ประมูลได้ใกล้เคียงกับราคากลางสะท้อนว่าการแข่งขันมีจำกัด ซึ่งอาจจะสืบเนื่องจากตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การล็อกสเปค การฮั้วกันในการประมูล การให้ระยะเวลาในการจัดทำข้อเสนอด้านราคาที่สั้นเกินไป ฯลฯ ซึ่งตัวแปรเหล่านี้สามารถใช้ข้อมูลในฐานะข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของกรมบัญชีกลางได้

ในการวิเคราะห์จะมี ข้อเสนอสมมุติฐาน (hypothesis) เกี่ยวกับตัวแปรที่มีผลต่อระดับของการแข่งขันในการประมูล เช่น

- (ก) วิธีการประมูล
- (ข) ขนาดของโครงการ
- (ค) ระดับของการพัฒนาของพื้นที่ที่จัดซื้อจัดจ้าง
- (ง) ระยะเวลาในการประกาศเชิญชวน (ถ้าได้รับข้อมูลจากกรมบัญชีกลาง)
- (จ) ผู้ประกอบการรายใหม่

1.6.5 ศึกษารายชื่อบริษัทที่รับงานจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐมากที่สุด 10 อันดับในรายจังหวัด และในรายเขตในกรณีของกรุงเทพมหานคร

การศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการศึกษารายชื่อบริษัทที่รับงานจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐมากที่สุด 10 อันดับในรายจังหวัดและในรายเขต ในกรณีของกรุงเทพมหานคร โดยจะเป็นการวิเคราะห์เพื่อตรวจสอบว่า

- (ก) มีรายชื่อที่ซ้ำกันระหว่างพื้นที่หรือไม่
- (ข) หากรายชื่อไม่ซ้ำกัน มีรายชื่อกรรมการที่ซ้ำกันหรือไม่
- (ค) มีรายชื่อที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองในระดับท้องถิ่นหรือประเทศหรือไม่

1.6.6 จัดทำข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายและมาตรการเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

เดิมทีนั้นการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐจะต้องดำเนินการให้เป็นไปหลักเกณฑ์ของกฎระเบียบของสำนักงานนายกรัฐมนตรีถึง 3 ฉบับ ได้แก่ 1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม 2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 และ 3) ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการจัดหาพัสดุด้วยวิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Market: e – market) และด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Bidding: e – bidding) ทั้งนี้ ภายใต้ข้อบังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีแต่ละฉบับจะมีขอบเขตการบังคับใช้ที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ

ระเบียบฉบับแรก ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นระเบียบที่บังคับใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างกับส่วนราชการ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม สำนักงานหรือหน่วยงานของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ระเบียบฉบับนี้เป็นการบังคับใช้กับวิธีการซื้อและการจ้าง 6 วิธี² ได้แก่ วิธีตกลงราคา วิธีสอบราคา วิธีประกวดราคา วิธีพิเศษ วิธีกรณีพิเศษ และวิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด

ขณะที่ฉบับที่สอง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 เป็นระเบียบที่บังคับใช้ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เท่านั้น

²ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 5 ในระเบียบนี้ “ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม สำนักงาน หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

โดยบังคับใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร

สำหรับระเบียบฉบับที่สาม ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการจัดหาพัสดุด้วยวิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Market: e – market) และด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Bidding: e – bidding) มีการประกาศบังคับใช้เมื่อกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติที่บังคับใช้กับส่วนราชการเช่นเดียวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพัสดุ พ.ศ. 2535 หากแต่เป็นแนวปฏิบัติสำหรับการจัดหาพัสดุด้วยวิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์และวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์

แต่อย่างไรก็ดี เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันในทุกหน่วยงานของรัฐจึงได้มีการปรับปรุงการกำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐใหม่ในปี พ.ศ. 2560 ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 บังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐทั้งหมด ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงต่าง ๆ³

ทั้งนี้ ภายใต้ พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างฯ ฉบับใหม่ดังกล่าวได้มีการปรับหลักเกณฑ์ที่นำมาบังคับใช้กับทุกหน่วยงาน อาทิ ทุกหน่วยงานต้องมีการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปี ต้องมีการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง และที่สำคัญคือมีการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้ด้วย

แต่อย่างไรก็ดี จากการวิเคราะห์บทบัญญัติของ พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 พบว่า บทบัญญัติส่วนมากเป็นเพียงการกำหนดหลักการแบบกว้าง อาทิ การจัดซื้อจัดจ้างต้องมีความโปร่งใส ต้องกระทำโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีระยะเวลาที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการยื่นข้อเสนอ มีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุในทุกขั้นตอน⁴

³ พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 4 วรรคยี่สิบ “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁴ พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 8 การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานรัฐต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐ และต้องสอดคล้องกับหลักการ ดังต่อไปนี้

(1) คุ่มค่า โดยพัสดุที่จัดซื้อจัดจ้างต้องมีคุณภาพหรือคุณลักษณะที่ตอบสนองวัตถุประสงค์ในการใช้งานของหน่วยงานของรัฐ มีราคาที่เหมาะสม และมีแผนการบริหารพัสดุที่เหมาะสมและชัดเจน

ขณะเดียวกันได้มีการออกระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อเป็นการกำหนดเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติเพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐให้เป็นไปตามกรอบและหลักการของ พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างฯ โดยที่ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดวิธีการซื้อหรือจ้างไว้ 3 วิธี ได้แก่ วิธีการประกาศเชิญชวนทั่วไป วิธีคัดเลือก และวิธีเฉพาะเจาะจง⁵ และกำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับการซื้อหรือการจ้างแต่ละวิธี เช่น การจัดซื้อจัดจ้างแบบวิธีการประกาศเชิญชวนทั่วไปนั้น ต้องมีการเผยแพร่ประกาศและเอกสารซื้อหรือจ้างด้วยวิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางและหน่วยงานของรัฐ เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 วันทำการ⁶ และห้ามมิให้มีการรื้อหรือเลื่อนหรือเปลี่ยนแปลงวันเสนอราคา⁷ เป็นต้น ขณะที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมซึ่งเป็นระเบียบที่บังคับใช้การจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการฉบับเดิมได้กำหนดวิธีการซื้อและการจ้างไว้มากถึง 6 วิธี ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น

อนึ่ง ภายใต้กรอบหลักการ และแนวปฏิบัติกฎหมายและกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างฯ พ.ศ. 2560 จึงเป็นเพียงแนวทางการดำเนินงานที่ใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐเพื่อ

(2) โปร่งใส โดยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุดังกล่าวโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการปฏิบัติต่อผู้ประกอบการทุกรายโดยเท่าเทียมกัน มีระยะเวลาที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการยื่นข้อเสนอ มีหลักฐานการดำเนินงานชัดเจน และมีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุในทุกขั้นตอน

(3) มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยต้องมีการวางแผนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุล่วงหน้าเพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีกำหนดเวลาที่เหมาะสมโดยมีการประเมินและเปิดเผยผลสัมฤทธิ์ของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ

(4) ตรวจสอบได้ โดยมีการเก็บข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุอย่างเป็นระบบเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ

⁵ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 28 การซื้อหรือการจ้าง กระทำได้ 3 วิธี ดังนี้ (1) วิธีการประกาศเชิญชวนทั่วไป (2) วิธีคัดเลือก (3) วิธีเฉพาะเจาะจง

⁶ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 35 เมื่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเห็นชอบรายงานขอซื้อหรือจ้างตามข้อ 22 แล้วให้หัวหน้าเจ้าหน้าที่เผยแพร่ประกาศและเอกสารซื้อหรือจ้างด้วยวิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางและของหน่วยงานของรัฐ เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 วันทำการ และให้ปิดประกาศโดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐนั้น

⁷ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 37 เมื่อถึงกำหนดวันเสนอราคาด้วยวิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ ให้ดำเนินการดังนี้

(1) กรณีเป็นการซื้อหรือจ้าง ตามข้อ 30 (1) ให้ผู้ประกอบการเข้าสู่ระบบตลาดอิเล็กทรอนิกส์และให้เสนอราคาภายในเวลาที่กำหนด โดยสามารถเสนอราคาได้เพียงครั้งเดียว

(2) กรณีเป็นการซื้อหรือจ้าง ตามข้อ 30 (2) ให้ผู้ประกอบการเข้าสู่ระบบตลาดอิเล็กทรอนิกส์โดยต้องลงทะเบียนก่อนเริ่มกระบวนการเสนอราคา ภายในเวลา 15 นาที พร้อมทั้งให้ทำการทดสอบระบบเป็นเวลา 15 นาที และให้เสนอราคาภายในเวลา 30 นาที โดยจะเสนอราคาก็ครั้งก็ได้

กำหนดวันเสนอราคาตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้รื้อหรือเลื่อน หรือเปลี่ยนแปลงกำหนดวันเสนอราคาเว้นแต่เป็นกรณีที่กรมบัญชีกลางแจ้งเลื่อนกำหนดวัน เวลาการเสนอราคา เนื่องจากมีปัญหาข้อขัดข้องเกี่ยวกับการเสนอราคาผ่านระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ และเมื่อได้ดำเนินการเป็นประการใดแล้วให้กรมบัญชีกลางรายงานคณะกรรมการวินิจฉัยทราบด้วย

ป้องกันมิให้เกิดการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง หากแต่ในทางปฏิบัติยังสามารถประเมินได้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะช่วยป้องกันมิให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้มากนักน้อยเพียงใด

ดังนั้น การศึกษาในส่วนนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรก จะเป็นการศึกษาข้อบัญญัติของกฎหมาย พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างฯ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างฯ พ.ศ. 2560 ว่าจะช่วยแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐได้หรือไม่ และส่วนที่สอง จะเป็นการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย รวมถึงการจัดทำมาตรการเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยจะสรุปและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยต่างๆ ที่อาจจะเสี่ยงให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันที่ได้จากการศึกษาในข้อ 1.6.1 พร้อมกับวิเคราะห์กรอบกฎหมายและบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง รวมถึงแนวปฏิบัติต่างๆ ของการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละวิธี รวมทั้งทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนหรือวิธีการของการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐในต่างประเทศ ว่าการดำเนินการที่ดีควรมีขั้นตอนอย่างไร ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลที่ต้องเปิดเผยก่อนดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ระยะเวลาของการเปิดเผยข้อมูลก่อนเปิดให้มีการประมูล มาตรฐานของการจัดทำราคากลาง ฯลฯ เพื่อสามารถนำมาออกแบบมาตรการและนโยบายเพื่อใช้ป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.7 แผนการทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

กิจกรรม	1	2	3	4	5	6	7	8
1) การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ และการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างทั้งของไทยและต่างประเทศ		→						
2) การรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการวิเคราะห์		→						
3) การประมวลผลข้อมูล - วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศไทยของกรมบัญชีกลางตั้งแต่ช่วงกลางปี พ.ศ. 2557 ถึง กลางปี พ.ศ. 2560 - วิเคราะห์ภาพรวมเกี่ยวกับระดับของการแข่งขันในการประมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐในรายการ และรายพื้นที่ในระดับจังหวัด และในระดับเขตในกรณีของกรุงเทพมหานคร - วิเคราะห์โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่อาจมีปัญหาด้านการทุจริตคอร์รัปชัน - ศึกษารายชื่อบริษัทที่รับงานจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐมากที่สุด 10 อันดับในรายจังหวัดและในรายเขตในกรณีของกรุงเทพมหานคร			→					
4) ส่งรายงานเบื้องต้น จำนวน 10 เล่ม				√				
5) การจัดประชุมระดมสมองเพื่อวิเคราะห์ผลการวิจัย					→			
6) การสรุปผลการประมวลผลจากข้อมูล						→		
7) การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและมาตรการเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ							→	
8) ส่งรายงานฉบับสมบูรณ์ พร้อมบทสรุปผู้บริหาร บทคัดย่อทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ จำนวน 30 เล่ม และ CD-ROM ผลการศึกษาทั้งหมด จำนวน 10 ชุด								√

1.8 ผลที่คาดว่าจะได้รับและตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการ

งานวิจัยชิ้นนี้จะป็นงานนำร่องในการใช้ Big data ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เป็นประโยชน์ในการทำนโยบายที่อิงหลักฐาน (evidence-based policy making) ซึ่งจะเป็นวิธีการวิจัยที่มีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากแนวนโยบายของรัฐบาลไทยที่เน้นการพัฒนาฐานข้อมูลของภาครัฐ (administrative data) ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ การเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐ ตลอดจนการเปิดเผยฐานข้อมูลเหล่านี้ให้สาธารณชนเข้าถึงได้

นอกจากนี้แล้ว การขยายตัวอย่างรวดเร็วของธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ทำให้มีฐานข้อมูลในอินเทอร์เน็ตจำนวนมากที่สามารถนำมาใช้เป็นประโยชน์ในการวิจัยหากผู้วิจัยมีทักษะในการ “ขุด” ข้อมูลเหล่านี้และนำมาแปลงเป็นข้อมูลที่พร้อมใช้ได้ แม้กรอบงานวิจัยชิ้นนี้จะยังไม่ครอบคลุมถึงการแปลงข้อมูลที่ไม่พร้อมใช้ เช่น ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของกรมบัญชีกลางที่อยู่ในรูปแบบของ ไฟล์ pdf เป็นต้น แต่ก็จะมีการทดลองความสามารถในการ “ขุด” และ “แปลง” ข้อมูลเหล่านี้ด้วยเพื่อที่จะประเมินความสามารถในการทำวิจัย Big data ในอนาคต

ในกรณีของการวิจัยชิ้นนี้ ผลการวิจัยจะช่วยบ่งชี้ลักษณะของปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างว่าเกิดจากขั้นตอนใด ในหน่วยงานใด ในพื้นที่ใด และเพราะเหตุใด เพื่อที่จะเป็นข้อมูลประกอบในการจัดทำมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ

1.9 ประโยชน์ของงานวิจัย

งานวิจัยนี้เหมาะสมสำหรับบุคคลผู้สนใจทั่วไป และนักวิชาการที่สนใจประเด็นด้านการต่อต้านคอร์รัปชัน รวมถึงองค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (ACT) ซึ่งมีส่วนร่วมในการเข้าไปเป็นผู้สังเกตการณ์ในโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ของภาครัฐกว่า 40 โครงการภายใต้ข้อตกลงคุณธรรม (integrity pact)⁸ กรมบัญชีกลาง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายป้องกันการ “ฮั้วกัน” ในการประมูลโครงการของภาครัฐ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นหน่วยจัดซื้อจัดจ้างที่มีงบลงทุนสูง ตลอดจนสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งมีหน้าที่ตรวจบัญชีการเงินของหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

⁸ ข้อตกลงคุณธรรมเป็นข้อตกลงที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษรร่วมกัน 3 ฝ่าย ระหว่างหน่วยงาน ภาครัฐ (Government) ภาคเอกชนที่เข้ามาเป็นผู้เสนอราคา (Bidder) และ ผู้สังเกตการณ์ (Independence Observer) โดยตกลงร่วมกันว่าจะไม่ทำการใด ๆ ที่ส่อไปในทางทุจริต โดยยอมรับให้มีบุคคลที่สามที่มาจากภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมสังเกตการณ์ (Observer) ตั้งแต่การจัดทำร่างขอบเขตของงาน (Term of Reference : TOR) จนถึงสิ้นสุดสัญญา

นอกจากนี้แล้ว งานวิจัยโครงการนี้สามารถนำไปประโยชน์ต่อการปรับปรุงกฎ ระเบียบว่าด้วยการ จัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน หรือเพื่อใช้ เป็นแนวทางในการป้องกันการคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐได้

1.10 แนวทาง/กระบวนการผลักดันผลงานวิจัยให้เกิดการใช้ประโยชน์

โครงการวิจัยนี้ถูกออกแบบมาให้เป็นโครงการ “นำร่อง” ในการใช้ฐานข้อมูลการจัดซื้อ จัดจ้างของหน่วยงานราชการในการวิเคราะห์ “จุดเสี่ยง” ในการเกิดการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการ ก่อสร้างของภาครัฐ โดยเลือกศึกษาเฉพาะโครงการก่อสร้างในสามหน่วยงานเท่านั้น คณะผู้วิจัยคาดว่า หากการประมวลผลจากข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างสามารถบ่งบอกเหตุปัจจัยเสี่ยงที่ทำให้การจัดซื้อ จัดจ้างในโครงการก่อสร้างของภาครัฐไม่มีประสิทธิภาพ (ราคาที่สูงเกินไป) ไม่ว่าจะเป็น เพราะ กระบวนการขั้นตอนในการประกาศ การประมูล หรือ การพิจารณาข้อเสนอราคาประมูล วิธีการประมูล หรือ ระดับของการแข่งขันในแต่ละพื้นที่ คณะผู้วิจัยก็จะสามารถจัดทำข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายและมาตรการเพื่อที่จะป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันให้แก่หน่วยงานของรัฐต่างๆ ที่ เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ เช่น

- กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ว่าควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างของ ภาครัฐ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างไร รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง ประเภทใดที่ควรเปิดเผยในเว็บไซต์ และในรูปแบบใดที่จะทำให้ประชาชนสามารถ เข้าถึงได้โดยสะดวก
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง ว่า รัฐวิสาหกิจรายใด ส่อแววที่จะมีปัญหาการทุจริตในการโครงการก่อสร้างประเภทไหน วงเงินเท่าไร
- องค์การต่อต้านคอร์รัปชันประเทศไทย (ACT) ว่า การจัดซื้อโครงการก่อสร้างของ หน่วยงานใด ในพื้นที่ใดมีความเสี่ยงในการเกิดการทุจริต ซึ่งควรให้ความสำคัญในการ ส่งเสริมให้มีการนำข้อตกลงคุณธรรมมาใช้
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ว่า ควรมีการนำเสนอมาตรการอะไรบ้างต่อ ครม. ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในการ จัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ

นอกจากนี้แล้ว คณะผู้วิจัยมีเป้าหมายที่จะเผยแพร่ผลงานวิจัยและบทความในสื่อสิ่งพิมพ์ และสื่อออนไลน์ เพื่อให้หน่วยงานหรือบุคคลทั่วไปสามารถนำไปใช้ประโยชน์หรือสามารถนำไปศึกษา เพิ่มเติมได้ และในระยะต่อไปคาดหวังว่าจะมีการพัฒนาระบบในการตรวจสอบข้อมูลการจัดซื้อ จัด จ้างอย่างเป็นระบบแบบต่อเนื่องเพื่อที่จะใช้ฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งเป็น Big data นี้ในการ ติดตามตรวจสอบประสิทธิภาพในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐที่ครอบคลุมหน่วยงานทุกหน่วยงาน และโครงการจัดซื้อจัดจ้างทุกประเภทด้วย

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การประมวลและสังเคราะห์องค์ความรู้จากฐานข้อมูลงานวิจัยของ สกว. โดย เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ (มิถุนายน พ.ศ. 2560) พบว่า งานวิจัยเรื่องคอร์รัปชันและการจัดซื้อจัดจ้างในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา มีจำนวนหลายฉบับ อาทิ ศิริลักษณ์ โรจนกิจอำนวย (2551) นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2554) นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ (2556) พชรสุทธิ สุจริตตานนท์ (2557) การศึกษาวิจัยเหล่านี้เป็นการวิเคราะห์จากข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์ การวิเคราะห์ด้วยทฤษฎี และ การวิเคราะห์ในเชิงทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ หากแต่ไม่ได้มีการนำเอาข้อมูลเชิงประจักษ์จากฐานข้อมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐมาใช้วิเคราะห์ ทำให้ไม่สามารถระบุได้ว่าการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐที่ผ่านมานั้นมีปัญหอะไรบ้าง และเกิดจากอะไร เช่น การกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าประมูลที่ส่งผลให้มีผู้เข้าประมูลน้อยราย การใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบพิเศษทำให้ไม่มีการแข่งขัน การกำหนดราคาร่วมกันในการประมูล หรือ การเวียนเทียนกันในการชนะการประมูล เป็นต้น ทำให้ไม่สามารถออกแบบมาตรการที่แก้ปัญหาได้ถูกต้อง

งานวิจัยส่วนหนึ่งที่กล่าวมา ได้มีการวิเคราะห์ถึงจุดอ่อนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ผู้ที่มีประสบการณ์และความรู้โดยตรง เช่น งานของ ศิริลักษณ์ โรจนกิจอำนวย. 2551. “การจัดการความรู้เพื่อสร้างธรรมาภิบาลที่ดีในการจัดซื้อจัดจ้างอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ” ได้สำรวจความเห็นของผู้มีประสบการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างแบบ e-auction และนำผลสำรวจมาวิเคราะห์ด้วยเครื่องมือทางสถิติที่เรียกว่า “วิเคราะห์ถดถอยพหุคูณ” (Multiple Regression Analysis) ผลการวิเคราะห์พบว่า การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธี e-auction ช่วยสร้างความโปร่งใสมากขึ้น แต่ยังไม่สามารถช่วยลดการฮั้วประมูลได้ เนื่องจากการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบถึง 4 องค์ประกอบ ได้แก่ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง บุคลากร/ผู้บริหารของหน่วยงานรัฐ ผู้ค้า และ นักการเมือง ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะช่วยสร้างธรรมาภิบาลที่ดีในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ

ทั้งนี้จากผลวิจัยดังกล่าว พบว่า ที่ผ่านมาระดับธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐยังไม่สูงมากนัก เพราะการจัดซื้อจัดจ้างที่ผ่านมา มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีผลประโยชน์ร่วมกันระหว่าง นักการเมือง บุคลากร/ผู้บริหารของหน่วยงานรัฐที่เป็นผู้จัดซื้อจัดจ้าง และ ผู้ประกอบการเอกชนหรือมีการฮั้วกันระหว่างผู้ค้าที่เข้าร่วมประมูลอิเล็กทรอนิกส์และมีการเสนอผลประโยชน์ให้กับบุคลากรหรือผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐ

งานของ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ พ.ศ.2556. ศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งเป็นการศึกษาจุดอ่อนทางกฎหมาย

โดยเฉพาะบทบัญญัติของกฎหมาย มาตรา 103/7 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542⁹ ซึ่งกำหนดไว้ว่า หน่วยงานของรัฐต้องมีการจัดทำรายละเอียดค่าใช้จ่าย ราคากลางและวิธีการคำนวณราคากลาง และกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้ประชาชนสามารถเข้าดูและตรวจสอบได้ หากแต่บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวได้ระบุว่าการนำข้อเสนอของคณะกรรมการป้องกันและการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จะต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อที่จะให้สั่งการและเห็นชอบให้ดำเนินการ ทำให้ฝ่ายบริหารตีความว่าไม่ต้องดำเนินการตามที่ ป.ป.ช. เสนอมาก็ได้หากไม่ “เห็นชอบ” จึงได้มีการออกคำสั่งหน่วยงานราชการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ทำให้การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐไม่มีการเปิดเผยข้อมูลตามที่ ป.ป.ช. ต้องการ ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าการที่ฝ่ายบริหาร “ปฏิเสธ” ที่จะสั่งการตามข้อเสนอของ ป.ป.ช. น่าจะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายเนื่องจากออกแบบมาเพื่อให้ ป.ป.ช. มีอำนาจในการออกมาตรการในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดจากการบริหารประเทศ

งานวิจัยของ ดร. นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. 2554. “ปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมทางสังคม” ได้มีการศึกษาในประเด็นปัญหาการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างโดยการใช้แบบจำลองทางเศรษฐมิติเพื่อประมาณผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยใช้ทฤษฎีการประมูล (auction theory) เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนผู้เสนอกับราคาที่ลดลงในการประมูลอิเล็กทรอนิกส์ (e-auction) และวิธีการวัดระดับความโปร่งใสของโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐแต่ละโครงการ เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างระดับความโปร่งใสของโครงการจัดซื้อจัดจ้างกับจำนวนผู้เสนอราคา

ทั้งนี้จากการวิเคราะห์โดยใช้แบบจำลองดังกล่าว เป็นการวิเคราะห์โดยใช้ข้อมูลร้อยละของส่วนลดจากราคากลางซึ่งคำนวณจากส่วนต่างของราคาตั้งต้นกับราคาชนะประมูลจำแนกตามประเภทของสินค้าและบริการที่จัดซื้อจัดจ้าง ได้แก่ โครงการก่อสร้าง โครงสร้างจ้างเหมาดำเนินการต่างๆ โครงการเช่า โครงการจัดซื้อวัสดุ โดยแยกเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลาง หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นๆ จำนวน 935 โครงการ จำนวนผู้เข้าร่วมประมูล และระยะเวลาการประกาศข่าวประกวดก่อนวันกำหนดให้ยื่นข้อเสนอราคา ซึ่งจากผลการศึกษา พบว่า โครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

⁹ มาตรา 103/7 พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดทำข้อมูลรายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยเฉพาะราคากลางและการคำนวณราคากลางไว้ในระบบข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้

เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในกรณีที่มีการทำสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับบุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ ให้บุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐนั้น มีหน้าที่แสดงบัญชีรายการรับจ่ายของโครงการที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐต่อกรมสรรพากร นอกเหนือจากบัญชีงบดุลปกติที่ยื่นประจำปี เพื่อให้มีการตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินและการคำนวณภาษีเงินได้ในโครงการที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐดังกล่าว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

เกินกว่าครึ่งหนึ่งไม่มีการประกาศข่าวประกวดแต่อย่างใด หรือ มีการประกาศย้อนหลัง หรือประกาศก่อนวันกำหนดให้ยื่นข้อเสนอราคาน้อยกว่า 1 สัปดาห์ รวมทั้งมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมเสนอราคาที่เหมาะสมมากเกินไป ทำให้ผู้เข้าร่วมประมูลน้อยกว่าที่ควร การศึกษาดังกล่าวได้ประมาณการณไว้ว่า หากภาครัฐมีการปรับปรุงเรื่องการประกาศข่าวประกวดล่วงหน้าเป็นระยะเวลานานพอที่จะให้ผู้สนใจเข้าร่วมได้รับรู้เงื่อนไขในการประมูล ราคากลางที่กำหนด รวมทั้งเตรียมเอกสารหลักฐานต่างๆที่ต้องใช้ในการยื่นประมูล จะช่วยให้รัฐประหยัดงบประมาณอย่างน้อย 2,917 ล้านบาทต่อปี

สุดท้าย งานวิจัยของ พัทธสุทธิ์ สุจริตตานนท์. 2557. “การศึกษาแนวทางการพัฒนาการประมูลด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ” วิเคราะห์ประสิทธิภาพของการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธี e-auction และการประมูลแบบผสม (ระหว่างประมูลแบบซองปิด (sealed-bid auction) และประมูลแบบเปิด (open bid)) ผ่านการสร้างแบบจำลองตามทฤษฎีการประมูล จากผลการศึกษาพบว่าวิธีการประมูลแบบ e-auction แม้จะมีความโปร่งใสในการดำเนินการหากแต่มีโอกาสในการเกิดการฮั้วกันได้สูงกว่าวิธีการแบบผสม

นอกจากนี้แล้ว สิริลักษณ์ คอมนันท์ (2559) ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ไม่เท่าเทียมกันของผู้ที่เข้าร่วมประมูล “Asymmetric Information: A Case Study in Potential Public Procurement Pitfalls” โดยงานวิจัยดังกล่าวเป็นการศึกษากรณีการจัดซื้อจัดจ้างรถโดยสารสาธารณะโดยองค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ซึ่งพบว่า โอกาสของการทุจริตคอร์รัปชันส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากความได้เปรียบเกี่ยวกับข้อมูล

อนึ่ง เพื่อให้ผลการศึกษาเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐมีความครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น การวิเคราะห์เหตุปัจจัยเสี่ยงที่จะทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐจึงเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีความจำเป็นต้องศึกษาเพิ่มเติม โดยการนำฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของกรมบัญชีกลางที่มีขนาดใหญ่มาใช้ในการวิเคราะห์ถึงเหตุและปัจจัยต่างๆ ที่เอื้อให้มีการทุจริตคอร์รัปชัน การวิจัยครั้งนี้เลือกที่จะศึกษาเฉพาะโครงการที่เกี่ยวกับการก่อสร้างเนื่องจากเป็นประเภทของโครงการที่มีวงเงินจัดซื้อจัดจ้างสูงสุด คือ ประมาณ 3 ใน 4 ของวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละปี นอกจากนี้แล้ว งานวิจัยชิ้นนี้จะศึกษาวิเคราะห์ในเชิงลึกในรายหน่วยงานเพื่อที่จะศึกษาความแตกต่างของรูปแบบหรือวิธีการในการจัดซื้อจัดจ้างของแต่ละหน่วยงาน โดยเลือกหน่วยงานที่มีมูลค่าโครงการก่อสร้างสูงสุด 3 หน่วยงาน ได้แก่ กรมทางหลวง กรมชลประทาน และกรมทางหลวงชนบท ซึ่งทั้งในแต่ละปี ทั้งสามหน่วยงานดังกล่าวมีจำนวนโครงการทั้งสิ้นกว่า 40,000 รายการ

บทที่ 3

ระบบการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ

การศึกษาในส่วนนี้เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงที่จะทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในระบบการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ โดยจะทำการวิเคราะห์จากข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างของหน่วยงาน 3 กรม ได้แก่ กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท และกรมชลประทาน

ทั้งนี้ การศึกษาในส่วนนี้จะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ส่วน การศึกษาในส่วนแรก จะเป็นการวิเคราะห์ภาพรวมของโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของทุกหน่วยงานว่าการจัดสรรงบประมาณในการก่อสร้างนั้นมีลักษณะที่กระจุกตัวอยู่ที่หน่วยงานหรือองค์กรใดบ้าง เพราะเหตุใด

การศึกษาในส่วนที่สองเป็นการศึกษาการจัดซื้อจัดจ้างในเชิงลึกสำหรับ 3 กรมที่ได้กล่าวมาแล้ว รวมทั้งการศึกษาในรายพื้นที่ในระดับจังหวัด และในรายเขตของกรุงเทพมหานคร เพื่อที่จะสามารถเปรียบเทียบความเหมือนหรือแตกต่างของวิธีการและผลการจัดซื้อจัดจ้างระหว่างหน่วยงานและระหว่างพื้นที่ที่ต่างกัน ทั้งนี้ การศึกษาโดยการจำแนกพื้นที่อาจแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของบริษัทที่ชนะการประมูลในแต่ละพื้นที่ว่ามีการ “ฮั้ว” กันหรือไม่ หรือมีการ “เวียนเทียน” กันหรือไม่ โดยการจัดคิวเพื่อสลับกันในการชนะการประมูลในแต่ละพื้นที่

นอกจากนี้แล้ว การศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของผู้รับงานหรือผู้ชนะการประมูลงานของกรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท และกรมชลประทาน 10 รายแรก ว่าผู้รับงานมีความเชื่อมโยงกับบุคคลใดบ้างหรือเชื่อมโยงกับการเมืองในระดับใดบ้าง รวมทั้งวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงที่จะทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างของทั้ง 3 หน่วยงานดังกล่าวโดยวิเคราะห์จากข้อมูลเชิงประจักษ์ในส่วนที่ 1 และส่วนที่ 2

เนื้อหาส่วนสุดท้าย จะเป็นการสรุปผลการศึกษาและการนำเสนอข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎ ระเบียบหรือกระบวนการขั้นตอนในการจัดซื้อจัดจ้างที่จะป้องกันปัญหาที่พบเจอจากการวิเคราะห์ฐานข้อมูลขนาดใหญ่

3.1 ภาพรวมการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ

3.1.1 กฎระเบียบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง

การจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะ คือ กระบวนการจัดหาให้ได้มาซึ่งสินค้าและบริการแก่หน่วยงานของรัฐ เดิมทีก่อนปี พ.ศ. 2560 หลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐถูกกำกับภายใต้ระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรี 2 ฉบับ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ที่ได้กำหนดกฎเกณฑ์วิธีการจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ เพื่อเกิดความโปร่งใสและป้องกันการทุจริต

วิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามที่ประกาศทั้ง 2 ฉบับกำหนดนั้น มีวิธีการแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมและความต้องการของหน่วยงานนั้นๆ โดยแบ่งออกได้เป็น 6 วิธี คือ

1. วิธีตกลงราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งไม่เกิน 100,000 บาท
2. วิธีสอบราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท
3. วิธีประกวดราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 2,000,000 บาท
4. วิธีประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งเกิน 2,000,000 บาท ซึ่งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้
5. วิธีพิเศษ แบ่งเป็น การซื้อด้วยวิธีพิเศษ และการจ้างด้วยวิธีพิเศษ ซึ่งมีเงื่อนไขในการซื้อหรือการจ้าง ดังนี้

5.1 การซื้อด้วยวิธีพิเศษ ได้แก่ การซื้อครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท เฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

- เป็นพัสดุที่จะขายทอดตลาด โดยส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การระหว่างประเทศ หรือหน่วยงานต่างประเทศ
- เป็นพัสดุที่ต้องซื้อเร่งด่วน หากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่ราชการ
- เป็นพัสดุเพื่อใช้ในราชการลับ
- เป็นพัสดุที่จำเป็นต้องซื้อโดยตรงจากต่างประเทศหรือดำเนินการโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ
- เป็นพัสดุที่เฉพาะเจาะจงกับลักษณะงาน หรือมีข้อจำกัดทางเทคนิค

5.2 การจ้างด้วยวิธีพิเศษ ได้แก่ การจ้างครั้งหนึ่งซึ่งไม่เกิน 100,000 บาท ให้ทำได้เฉพาะกรณีดังต่อไปนี้ได้แก่

- เป็นงานที่ต้องจ้างช่างผู้มีฝีมือโดยเฉพาะ หรือผู้มีความชำนาญเป็นพิเศษ
- เป็นงานจ้างซ่อมพัสดุที่จำเป็นต้องถอดตรวจก่อน เพื่อประเมินค่าซ่อม เช่น งานจ้างซ่อมเครื่องจักร เครื่องมือกล เครื่องยนต์ เครื่องไฟฟ้า ฯลฯ
- เป็นงานที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วน หากล่าช้าจะเสียหายแก่ราชการ
- เป็นงานที่ต้องปกปิดเป็นความลับทางราชการ
- เป็นงานที่ดำเนินงานจ้างด้วยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผล

6. วิธีกรณีพิเศษ ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างจากส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ ในกรณีดังต่อไปนี้

- เป็นผู้ผลิตพัสดุหรืองานงานจ้างนั้นเอง และนายกรัฐมนตรีอนุมัติให้ซื้อหรือจ้าง
- มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ซื้อหรือจ้าง และกรณีนี้ให้รวมถึงหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดด้วย

โดยมติ ครม. วันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2553 ได้กำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง ดำเนินการจัดทำประกาศจัดซื้อจัดจ้างสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีสอบราคา ประกวราคา และประกวราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ในระบบ e-GP ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2553 เป็นต้นไป ทำให้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกบันทึกอยู่ในระบบ e-GP ผ่านเว็บไซต์ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้น มีอยู่ด้วยกัน 3 วิธี คือ วิธีสอบราคา วิธีประกวราคา และวิธี e-Auction

ในปี พ.ศ. 2560 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างฉบับใหม่ คือ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยมีการประกาศบังคับใช้เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560 ขณะที่ได้มีการออกระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2560 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐทั้งหมด อาทิ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ฯลฯ ทั้งนี้ ระเบียบกระทรวงการคลังฯ ดังกล่าว ได้กำหนดวิธีการซื้อหรือจ้างไว้ 3 วิธี ได้แก่ วิธีการประกาศเชิญชวนทั่วไป วิธีคัดเลือก และวิธีเฉพาะเจาะจง รวมทั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขการดำเนินการจัดซื้อหรือจัดจ้างแตกต่างกันไปตามแต่ละวิธีการ (ตามรูปที่ 3.1) โดยที่การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุให้หน่วยงานของรัฐเลือกใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปก่อน¹⁰ แต่จะใช้วิธีคัดเลือกได้เมื่อเกิดกรณีดังต่อไปนี้

- 1) ใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปแล้ว แต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนอไม่ได้รับการคัดเลือก
- 2) จัดซื้อพัสดุที่มีความเฉพาะ ที่มีการผลิต จำหน่าย หรือให้บริการโดยเฉพาะผู้ประกอบการที่มีความชำนาญเป็นพิเศษ หรือผู้ประกอบการนั้นมีจำนวนจำกัด
- 3) จัดซื้อเมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วน เนื่องจากเกิดเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้ หากใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปอาจไม่ทันการณ์
- 4) จัดซื้อพัสดุที่มีความเฉพาะเจาะจงกับลักษณะการใช้งาน หรือมีข้อจำกัดทางเทคนิคที่จำเป็นต้องระบุข้อกำหนดเป็นการเฉพาะ
- 5) จัดซื้อพัสดุที่จำเป็นต้องซื้อโดยตรงจากต่างประเทศ หรือดำเนินการโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ

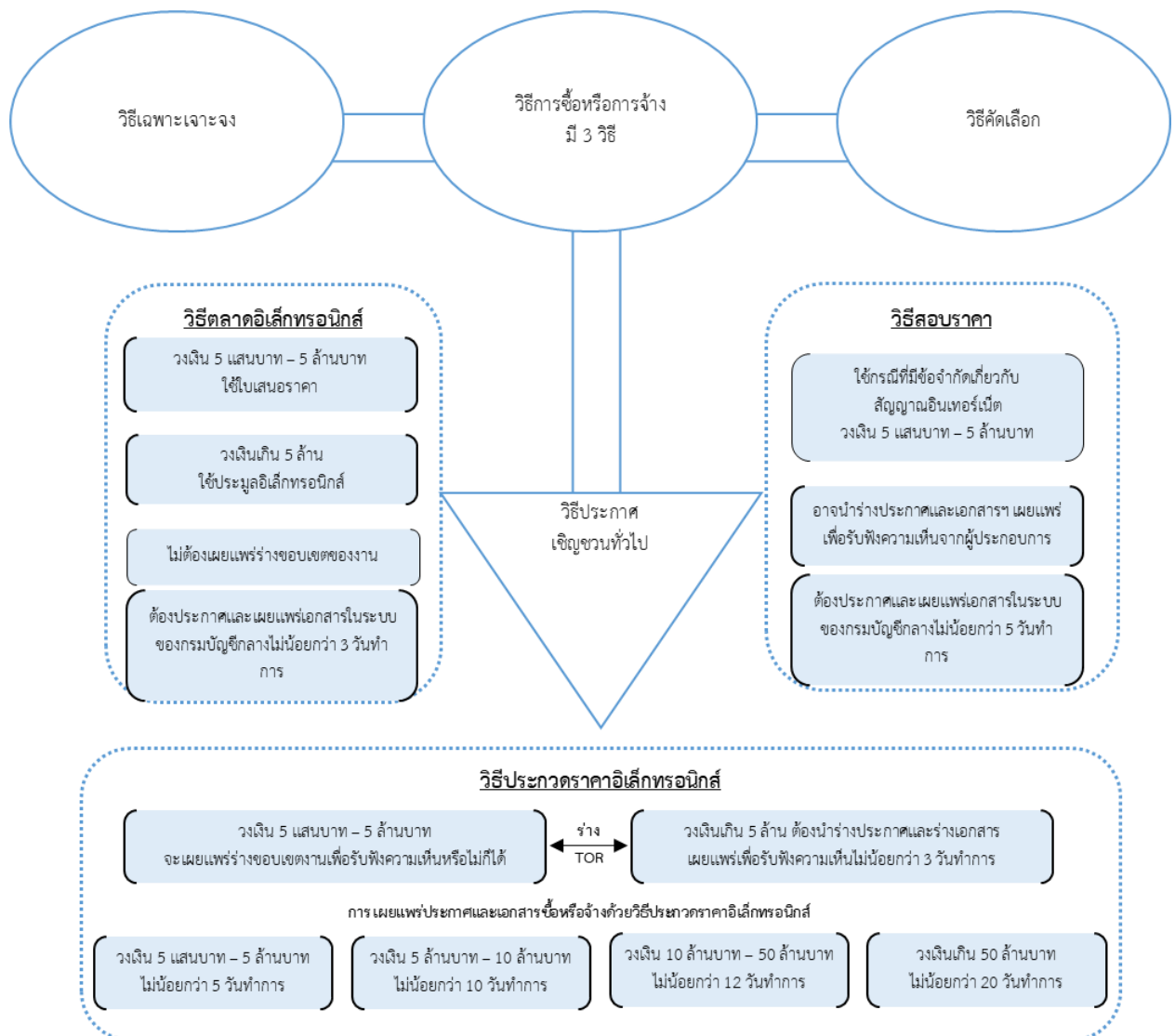
¹⁰ พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 56

- 6) จัดซื้อพัสดุที่ใช้ในราชการลับ หรือเป็นงานที่จำเป็นต้องปกปิดให้เป็นความลับ หรือที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ
- 7) จัดซื้อจัดจ้างงานที่ต้องมีการตรวจสอบก่อน เพื่อประเมินความเสียหายจึงจะประมาณค่าซ่อมได้ เช่น งานจ้างซ่อมเครื่องจักร เครื่องมือกล เครื่องยนต์ เครื่องไฟฟ้า หรือเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

ขณะที่การจัดซื้อจัดจ้างวิธีเฉพาะเจาะจง จะสามารถใช้ได้ในกรณีที่จัดซื้อหรือจัดจ้างทั้งทั้งวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปและวิธีคัดเลือก หรือใช้วิธีคัดเลือกแล้วแต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนออื่นที่ไม่ได้รับการคัดเลือก นอกจากนี้แล้วจะใช้การจัดซื้อจัดจ้างวิธีเฉพาะเจาะจงได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- 1) การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่มีการผลิต จำหน่าย ก่อสร้าง หรือให้บริการทั่วไป และมีวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างครั้งหนึ่งไม่เกินวงเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- 2) การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่มีผู้ประกอบการซึ่งมีคุณสมบัติโดยตรงเพียงรายเดียว หรือการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุจากผู้ประกอบการซึ่งเป็นตัวแทนจำหน่ายหรือตัวแทนผู้ให้บริการโดยชอบ ด้วยกฎหมายเพียงรายเดียวในประเทศไทยและไม่มีพัสดุนั้นที่จะใช้ทดแทนได้
- 3) การจัดซื้อจัดจ้างมีความจำเป็นต้องใช้พัสดุนั้นโดยฉุกเฉิน เนื่องจากเกิดอุบัติเหตุ หรือภัยธรรมชาติ หรือเกิดโรคติดต่ออันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ และการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป หรือวิธีคัดเลือกอาจก่อให้เกิดความล่าช้าและอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง
- 4) การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างเป็นพัสดุที่เกี่ยวพันกับพัสดุที่ได้ทำการจัดซื้อจัดจ้าง ไว้ก่อนแล้ว และมีความจำเป็นต้องทำการจัดซื้อจัดจ้างเพิ่มเติมเพื่อความสมบูรณ์หรือต่อเนื่องในการใช้พัสดุนั้น โดยมูลค่าของพัสดุที่ทำการจัดซื้อจัดจ้างเพิ่มเติมจะต้องไม่สูงกว่าพัสดุที่ได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างไว้ก่อนแล้ว
- 5) การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่จะขายทอดตลาดโดยหน่วยงานของรัฐ องค์การระหว่างประเทศ หรือหน่วยงานของต่างประเทศ
- 6) การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่เป็นที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งจำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง

รูปที่ 3.1 การซื้อหรือการจ้างตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างฯ พ.ศ. 2560



ที่มา : ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ประกาศ ณ วันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2560

3.1.2 การกระจายตัวของโครงการจัดซื้อจัดจ้างจำแนกตามหน่วยงาน ขนาด วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง และประเภทการซื้อหรือการจ้าง

ในการศึกษาภาพรวมของการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐของประเทศไทยนั้น คณะผู้วิจัยจะวิเคราะห์ข้อมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐทุกหน่วยงานในปี พ.ศ. 2560 มาใช้ เนื่องจากเป็นข้อมูลที่เป็นปัจจุบันและมีความครบถ้วนมากที่สุด ทั้งนี้ข้อมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงาน

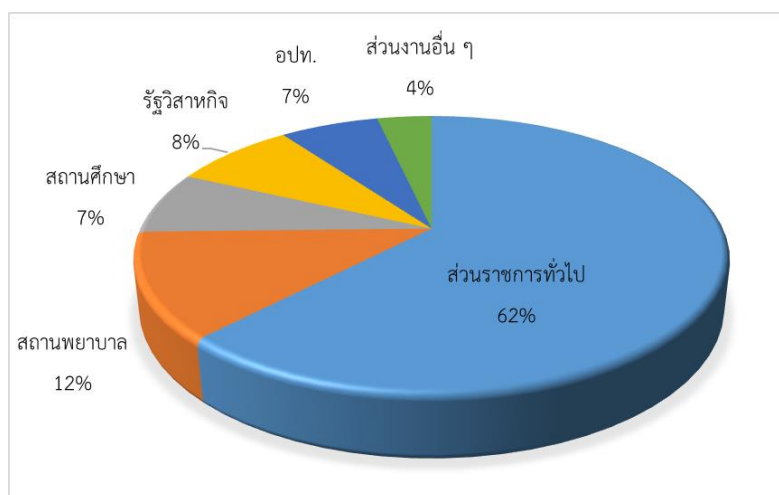
ภาครัฐในปี พ.ศ. 2560 มีจำนวนโครงการที่ทำสัญญาไปแล้วทั้งสิ้น 2,884,723 โครงการ มีมูลค่ารวมทั้งหมด 839,377.84 ล้านบาท ซึ่งจัดสรรให้แก่หน่วยงานของรัฐทั้ง 15 ประเภท¹¹

แต่ทว่า จากการวิเคราะห์กระจายตัวของการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมด พบว่า มูลค่าโครงการของการจัดซื้อจัดจ้างส่วนมากจะกระจุกตัวที่หน่วยงาน 5 ประเภท ได้แก่

- 1) ส่วนราชการทั่วไป เช่น กระทรวง กรม สำนักงาน ฯลฯ
- 2) หน่วยงานราชการประเภทสถานพยาบาล
- 3) รัฐวิสาหกิจ
- 4) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- 5) ส่วนราชการประเภทสถานศึกษา

ทั้งนี้ หน่วยงานรัฐที่มีมูลค่าโครงการจัดซื้อจัดจ้างมากที่สุดคือกลุ่มหน่วยงานราชการทั่วไปมีการจัดซื้อจัดจ้างมากถึง 5 แสนล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนมากถึงร้อยละ 62 ของมูลค่าโครงการทั้งหมด ขณะที่หน่วยงานราชการประเภทสถานพยาบาลมีการจัดซื้อจัดจ้างรองลงมา 1 แสนล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 12 ของมูลค่าโครงการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมด ตามรูปที่ปรากฏด้านล่าง (รูปที่ 3.2)

รูปที่ 3.2 มูลค่าการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2560 จำแนกตามประเภทหน่วยงาน



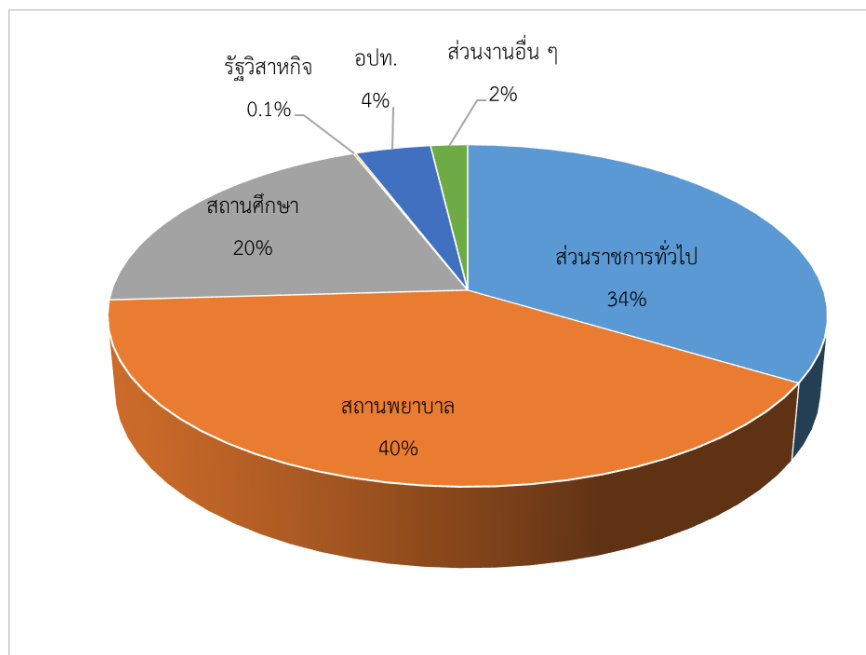
หมายเหตุ : ข้อมูลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2559 ถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2560

ที่มา : ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างจากระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (e-Government Procurement), รายงานประจำปี พ.ศ. 2560 กองการพัสดุ กรมบัญชีกลาง

¹¹ (1) ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (2) เทศบาลตำบล (3) เทศบาลนคร (4) เทศบาลเมือง (5) รัฐวิสาหกิจนอกตลาดหลักทรัพย์ (6) รัฐวิสาหกิจในตลาดหลักทรัพย์ (7) ส่วนราชการทั่วไป (8) ส่วนราชการประเภทสถานพยาบาล (9) ส่วนราชการประเภทสถานศึกษา (10) หน่วยงานไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือ กระทรวง (11) หน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ (12) องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ (13) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (14) องค์การบริหารส่วนตำบล (15) องค์การมหาชน และ (15) ไม่ระบุ

การวิเคราะห์ในเชิงลึกพบว่า สถานพยาบาลเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการจัดซื้อจัดจ้างที่มีจำนวนโครงการมากที่สุด คือ 1.2 ล้านโครงการ คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 40 ของจำนวนโครงการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐทั้งหมด ขณะที่จำนวนโครงการของหน่วยงานราชการทั่วไปมีจำนวนโครงการรวมกัน 9.7 แสนโครงการ หรือคิดเป็นร้อยละ 36 ของจำนวนโครงการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐทั้งหมด และอันดับสาม คือ สถานการศึกษาซึ่งมีสัดส่วนโครงการจัดซื้อจัดจ้างร้อยละ 20 ดังที่ปรากฏใน รูปที่ 3.3 ด้านล่าง

รูปที่ 3.3 โครงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2560 จำแนกตามประเภทหน่วยงาน

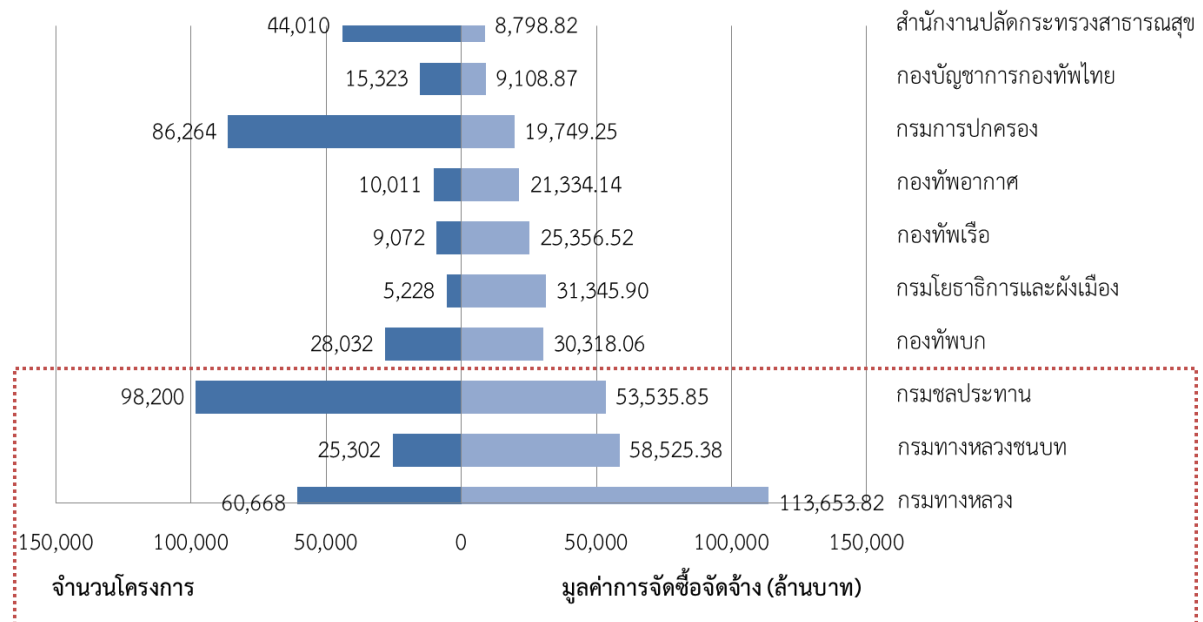


หมายเหตุ : ข้อมูลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2559 ถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2560

ที่มา : ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างจากระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (e-Government Procurement), รายงานประจำปี พ.ศ. 2560 กองการพัสดุ กรมบัญชีกลาง

ในกลุ่มหน่วยงานราชการทั่วไป หน่วยงานที่มีมูลค่าโครงการสูงที่สุดสามอันดับแรก คือ กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท และกรมชลประทาน ตามลำดับ และหากมองในแง่ของจำนวนโครงการจะพบว่ากรมชลประทานจะมีจำนวนโครงการมากที่สุด ดังแสดงตามรูปที่ 3.4

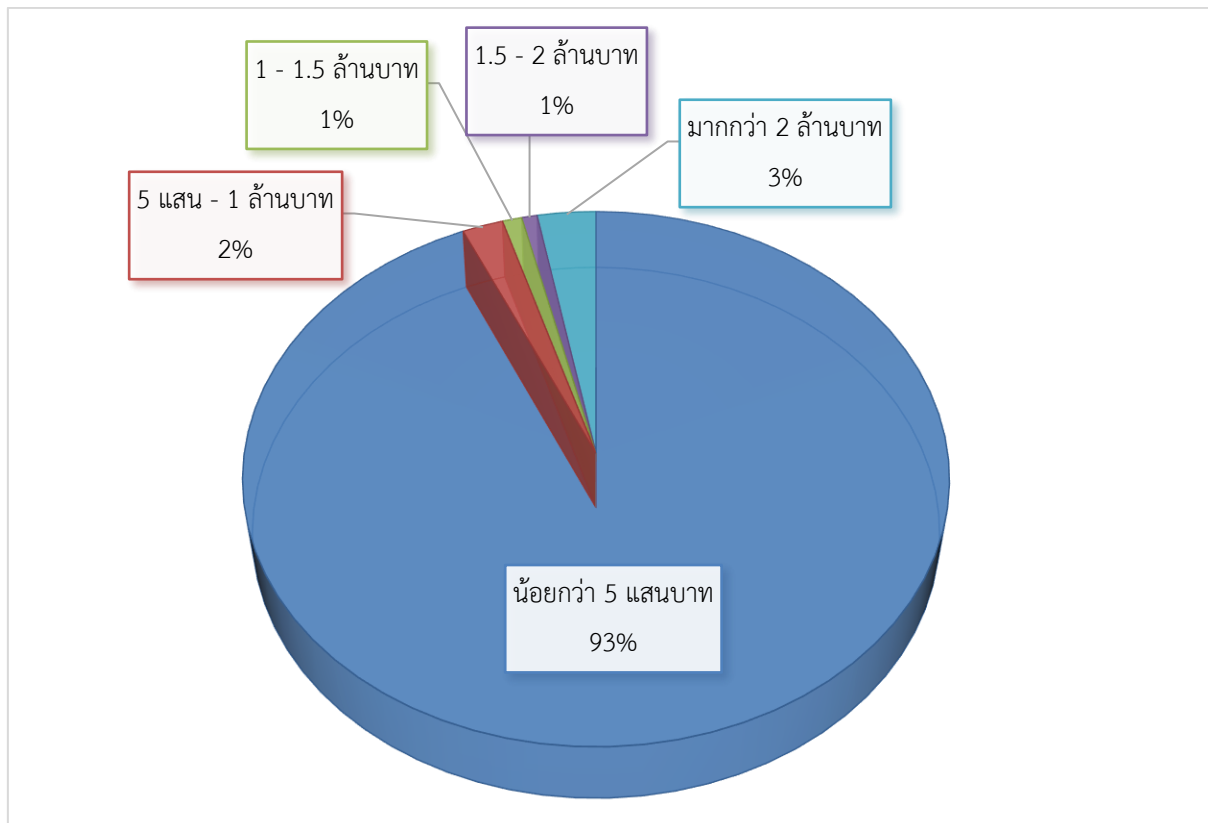
รูปที่ 3.4 ส่วนราชการทั่วไปที่มีมูลค่าการจัดซื้อจัดจ้างและจำนวนโครงการสูงสุด 10 รายการ
พ.ศ. 2560



ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย (มิถุนายน พ.ศ. 2561)

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์โครงการจัดซื้อจัดจ้างในปี พ.ศ. 2560 พบว่า ส่วนมากขนาดโครงการจัดซื้อจัดจ้างจะมีมูลค่าไม่เกิน 2 ล้านบาท (ตามรูปที่ 3.5) ซึ่งคาดว่าเกิดจากระเบียบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างเดิมซึ่งได้กำหนดไว้ว่า โครงการจัดซื้อจัดจ้าง วงเงินไม่เกิน 2 ล้านบาทขึ้นไป ไม่ต้องจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปซึ่งต้องมีการประกวด

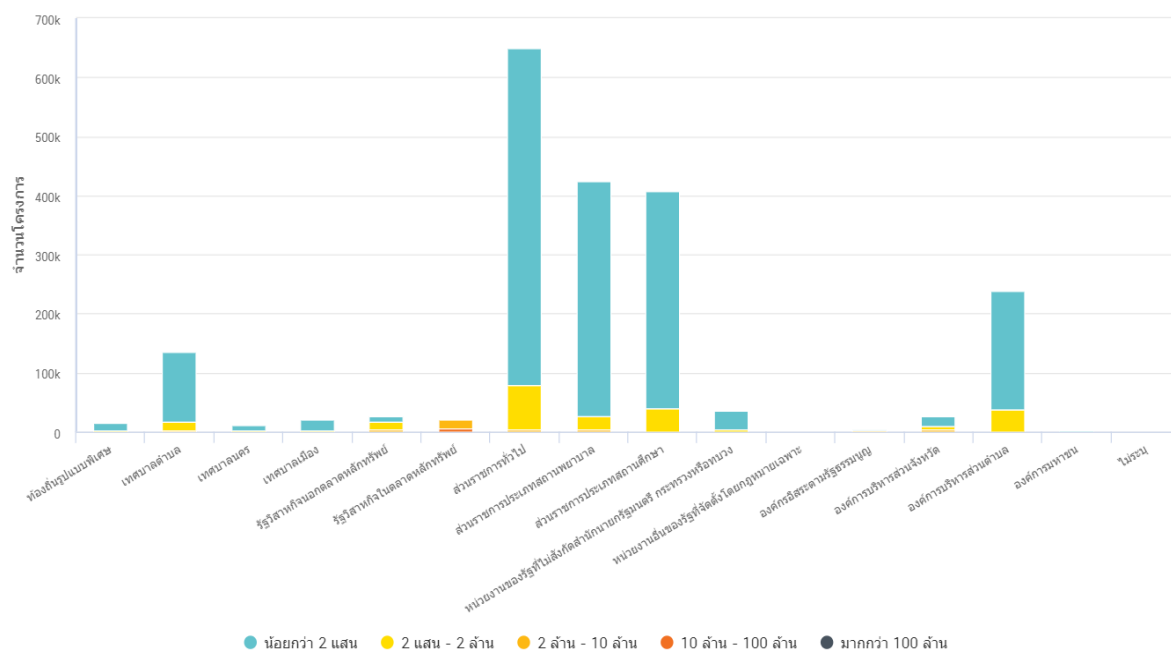
รูปที่ 3.5 การกระจุกตัวของมูลค่าโครงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2560



ที่มา : จากการวิเคราะห์ของคณะผู้วิจัย (กรกฎาคม พ.ศ. 2561)

ทั้งนี้ เมื่อศึกษาวิเคราะห์การกระจายตัวของโครงการจัดซื้อจัดจ้างในรายประเภทของหน่วยจัดซื้อจัดจ้าง 15 ประเภท พบว่า แม้หน่วยงานส่วนราชการจะมีจำนวนโครงการมากที่สุดไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการทั่วไป หรือ ส่วนราชการที่เกี่ยวกับการรักษาพยาบาล และสถาบันการศึกษา หากแต่มูลค่าโครงการส่วนมากเป็นโครงการขนาดเล็ก คือ ต่ำกว่า 2 แสนบาท ในขณะที่กลุ่มรัฐวิสาหกิจในตลาดหลักทรัพย์ถึงจะมีจำนวนโครงการต่อปีที่น้อย แต่เมื่อมองถึงมูลค่าโครงการแล้วถือว่ามีความโครงการขนาดใหญ่จำนวนมาก เนื่องจากโครงการโดยส่วนใหญ่มีขนาด 10 ล้านบาทจนถึง 100 ล้านบาท ตามที่ปรากฏในรูปที่ 3.6

รูปที่ 3.6 การกระจายตัวของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2560 จำแนกตามประเภทหน่วยงานรัฐ

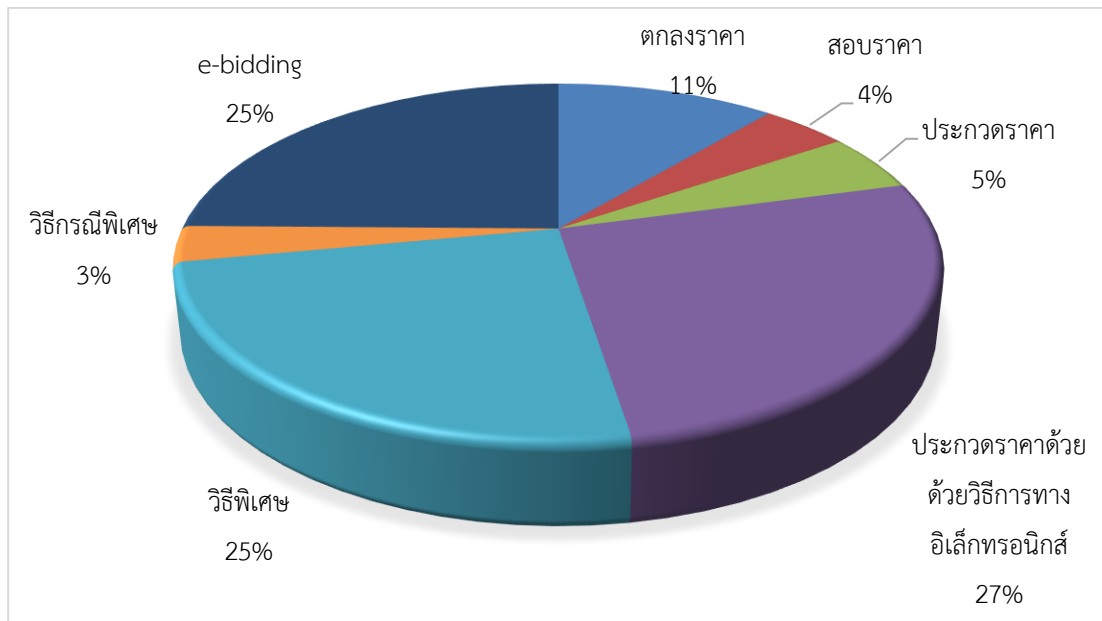


ที่มา : จากการวิเคราะห์และรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย (กรกฎาคม พ.ศ. 2560)

นอกจากการกระจายตัวของขนาดของโครงการแล้วยังพบว่า มูลค่าโครงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ ในปี พ.ศ. 2560 ส่วนมากแล้วเป็นการจัดซื้อจัดจ้างด้วยประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) มีจำนวนมูลค่ามากถึง 392,018.4 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 47 ของมูลค่าการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมดในปี พ.ศ. 2560 รองลงมา ได้แก่ การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีตกลงราคามีจำนวนมูลค่าเท่ากับ 123,489.24 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 15 ดังแสดงตามรูปที่ 3.7

ทว่า หากวิเคราะห์วิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามจำนวนโครงการกลับพบว่า โครงการจัดซื้อจัดจ้างจำนวนไม่น้อย หรือเป็นจำนวนถึง 2,592,592 โครงการ ที่มีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีตกลงราคา คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 90 ของโครงการที่จัดซื้อจัดจ้างในปี พ.ศ. 2560 ขณะที่จำนวนโครงการที่จัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) มีจำนวนเพียง 28,163 โครงการ หรือคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น แม้จะมีมูลค่ามากกว่าการตกลงราคาก็ตาม ดังแสดงตามรูปที่ 3.8 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการจัดซื้อจัดจ้างโครงการขนาดเล็กไม่เกิน 2 ล้านบาทมักจะใช้วิธีการตกลงราคามากกว่าการประมูลเนื่องจากกฎหมายเดิมกำหนดให้ไม่ต้องเปิดประมูลก็ได้

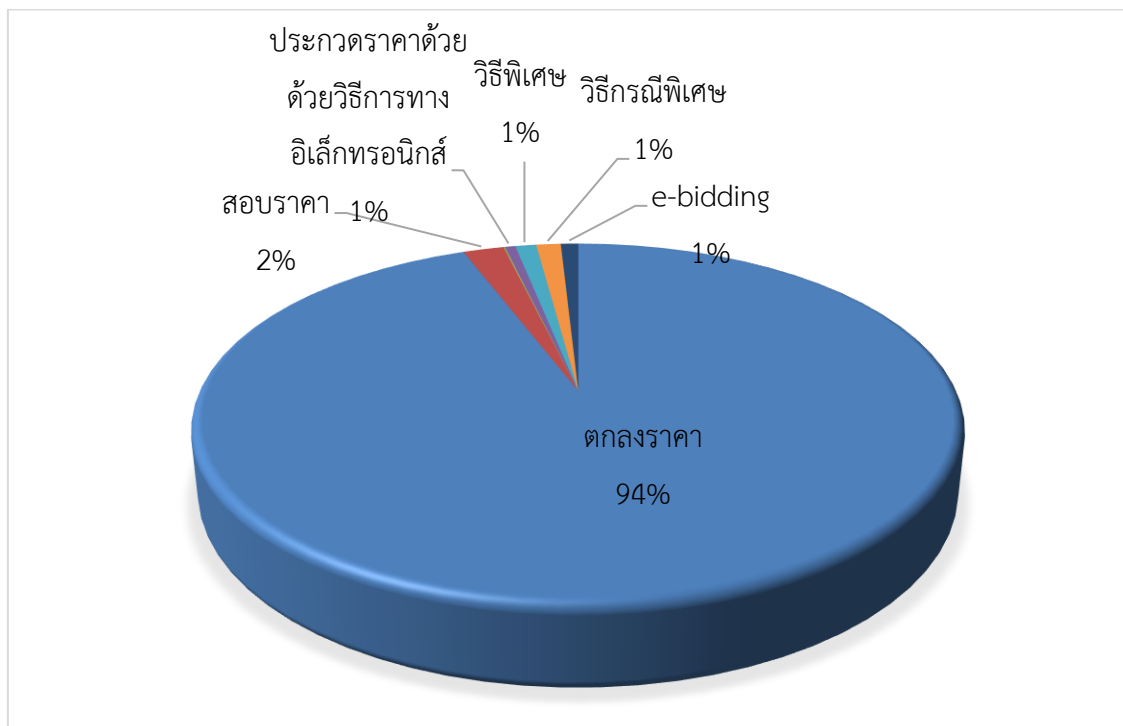
รูปที่ 3.7 มูลค่าโครงการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2560 จำแนกตามวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง



หมายเหตุ : ข้อมูลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2559 ถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2560

ที่มา : ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างจากระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (e-Government Procurement), รายงานประจำปี พ.ศ. 2560 กองการพัสดุ กรมบัญชีกลาง

รูปที่ 3.8 จำนวนโครงการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2560 จำแนกตามวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง

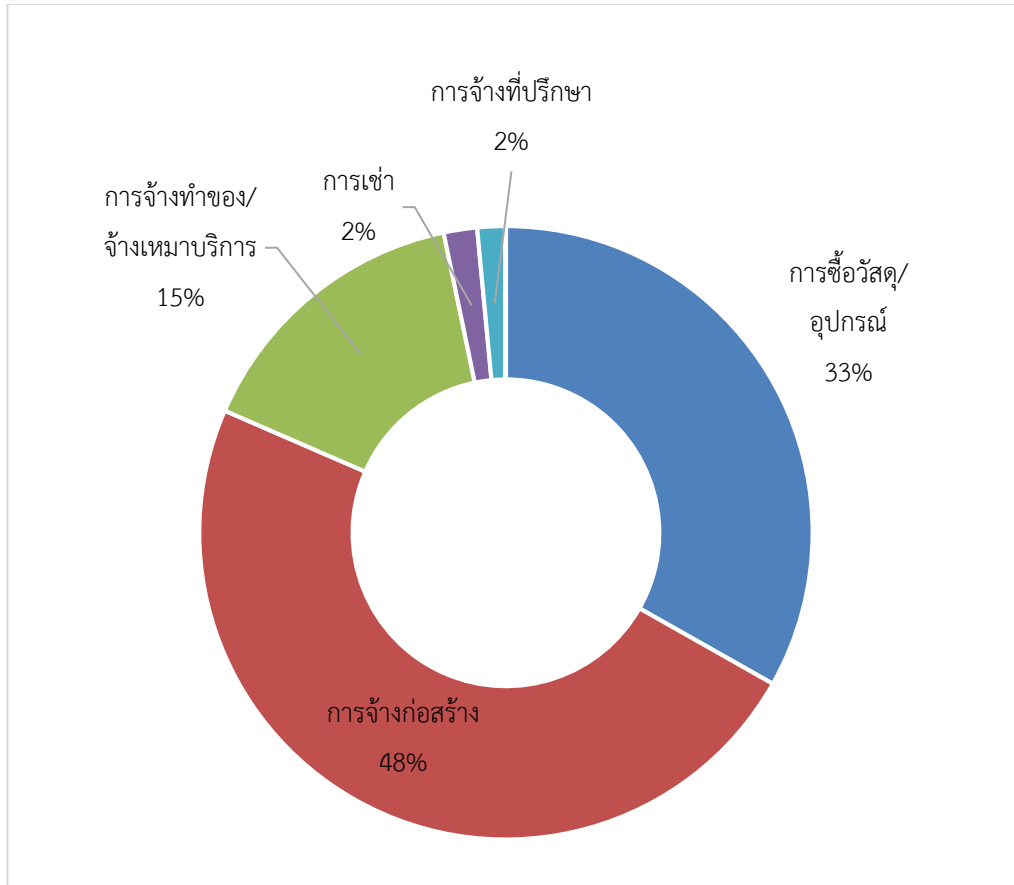


หมายเหตุ : ข้อมูลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2559 ถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2560

ที่มา : ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างจากระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (e-Government Procurement), รายงานประจำปี พ.ศ. 2560 กองการพัสดุ กรมบัญชีกลาง

เมื่อวิเคราะห์ประเภทของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง พบว่า การจ้างก่อสร้างมีมูลค่าสูงสุด คือ ประมาณ 4 แสนล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 48 ของงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งหมดของปี พ.ศ. 2560 ดังแสดงตามรูปที่ 3.9 แม้หากวิเคราะห์ตามจำนวนโครงการแล้วพบว่า การจ้างก่อสร้างมีจำนวนโครงการเพียง 84,990 โครงการ หรือคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 3 ของจำนวน โครงการที่จัดซื้อจัดจ้างทั้งหมด (ตามรูปที่ 3.10) เนื่องจากโครงการจ้างก่อสร้างส่วนมากมีมูลค่าสูง

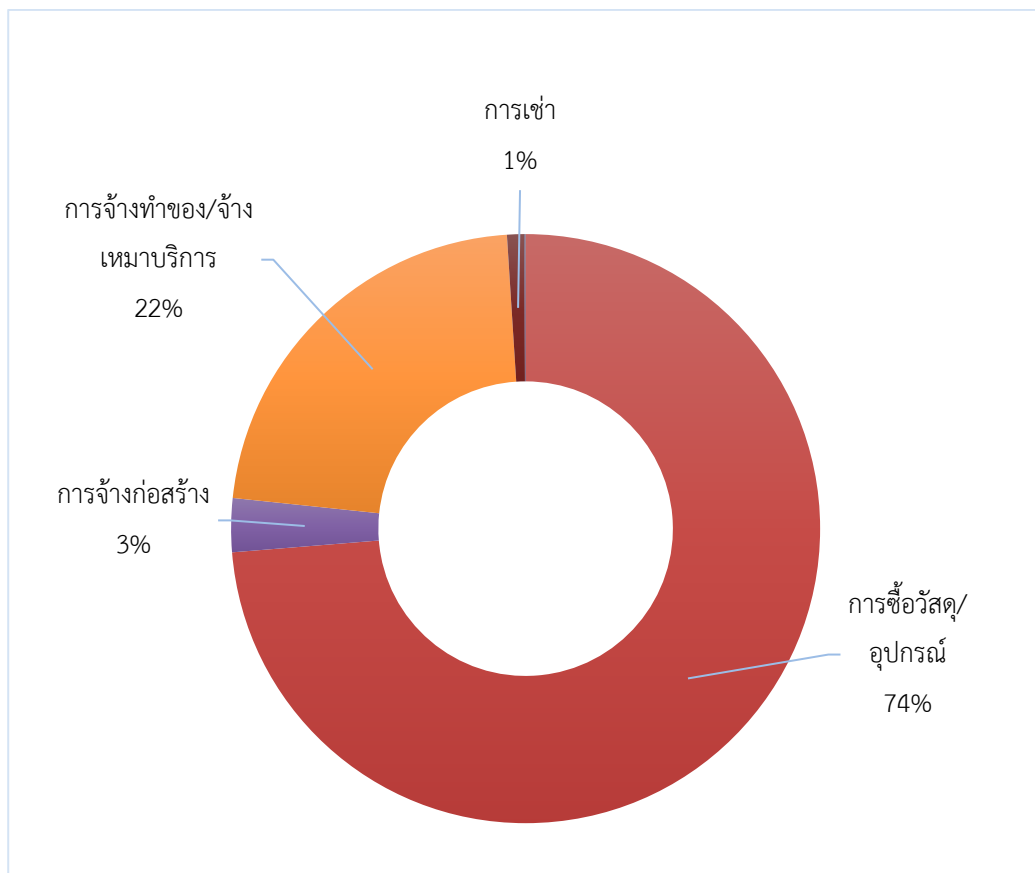
รูปที่ 3.9 มูลค่าโครงการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2560 จำแนกตามประเภทของการจัดซื้อจัดจ้าง



หมายเหตุ : ข้อมูลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2559 ถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2560

ที่มา : ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างจากระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (e-Government Procurement), รายงานประจำปี พ.ศ. 2560 กองการพัสดุ กรมบัญชีกลาง

รูปที่ 3.10 จำนวนโครงการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2560 จำแนกตามประเภทของการจัดซื้อจัดจ้าง



หมายเหตุ : ข้อมูลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2559 ถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2560

ที่มา : ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างจากระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (e-Government Procurement), รายงานประจำปี พ.ศ. 2560 กองการพัสดุ กรมบัญชีกลาง

3.1.3 การกระจายตัวของผู้รับงานจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ

การวิเคราะห์การกระจายตัวของผู้รับงานหรือผู้ชนะประมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ ในปี พ.ศ. 2560 พบว่า ผู้รับงานหรือผู้ชนะการประมูลโครงการรวมสูงสุด 20 อันดับแรก ได้แก่

1. รัฐวิสาหกิจ จำนวน 3 ราย ได้แก่ องค์การเภสัชกรรม บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และ บริษัท อุตสาหกรรมการบิน จำกัด
2. องค์กรของรัฐ จำนวน 1 ราย ได้แก่ องค์การทหารผ่านศึก
3. บริษัทเอกชน จำนวน 16 ราย

โดยผู้รับงานจัดซื้อจัดจ้างโครงการของหน่วยงานรัฐที่เป็นบริษัทเอกชน มี 2 ราย เป็นบริษัทขนาดใหญ่ที่รู้จักกันเป็นอย่างดี ได้แก่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และบริษัท ชีโน-ไทย เอ็นจิเนียริ่ง แอนด์คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าบริษัทขนาดใหญ่ย่อมมีกำลังหรือทุนทรัพย์ใน

การรับงานและศักยภาพในการตอบโต้กับโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐได้ดีกว่าบริษัทหรือผู้รับเหมาทั่วไป แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีประเด็นที่น่าสนใจคือ ผู้รับเหมาโครงการรัฐบางรายเป็นบริษัทที่ไม่ค่อยคุ้นชื่ออยู่อีกจำนวนมาก เช่น

- China Shipbuilding & Offshore International Co., Ltd. (CSOC)
- บริษัท ดีเคเอสเอช (ประเทศไทย) จำกัด
- บริษัท กรุงธน เอนิเนีย จำกัด

อนึ่ง คณะผู้วิจัยได้ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับผู้ประกอบการทั้ง 20 รายที่ได้รับงานจากหน่วยงานรัฐที่มีมูลค่ารวมทุกโครงการสูงสุดในปี พ.ศ. 2560 เพื่อวิเคราะห์ถึงการได้มาซึ่งโครงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์วิธีการจัดซื้อจัดจ้างของทั้ง 20 โครงการ พบว่า เป็นการการจัดซื้อจัดจ้างที่ดำเนินการด้วยวิธีการภายใต้กฎระเบียบฉบับเดิมทุกโครงการ สาเหตุส่วนหนึ่งเนื่องจากโครงการทั้ง 20 โครงการมีการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างมาก่อนที่จะมีการประกาศบังคับใช้ พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งมีการประกาศเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560 นอกจากนี้ ประกาศระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุของภาครัฐ ประกาศบังคับใช้ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2560 จึงทำให้หน่วยงานภาครัฐส่วนมากยังคงดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภายใต้กฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างฉบับเดิม

อนึ่ง เมื่อวิเคราะห์ในเชิงลึกโดยการสืบค้นรายชื่อคณะกรรมการบริษัท และประเด็นความเชื่อมโยงทางการเมือง ทั้งการเมืองระดับประเทศและการเมืองท้องถิ่นตามรายชื่อของคณะกรรมการบริษัท รวมถึงตัวอย่างโครงการที่ได้รับการจัดซื้อจัดจ้าง วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง และส่วนต่างราคาที่ประมูลได้กับราคากลาง (รายละเอียดเพิ่มเติมดูได้ที่ตารางภาคผนวกที่ 1) คณะผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตไว้หลายประการ ดังนี้

ประการแรก กรณีที่มีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษ หรือวิธีกรณีพิเศษ เช่น โครงการซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงอากาศยานเจพี-8 ของ ปตท. หรือ โครงการซื้อน้ำยาล้างไตทางช่องท้องระบบถุงคู่ (CAPD) ขององค์การเภสัชกรรม ส่วนต่างราคาของการจัดซื้อจัดจ้างกับมูลค่าโครงการเท่ากับ 0 ต่างจากโครงการที่มีการเปิดประมูลที่มีส่วนต่างราคาที่ประมูลได้กับราคากลางแม้ในบางกรณีจะไม่มากนัก ปรากฏการณ์ดังกล่าวอาจเกิดจากการราคากลางที่ต่ำเกินไปหรืออาจเกิดจากขาดการแข่งขันก็ได้ แต่ไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุผลใดก็ตาม ตามหลักเศรษฐศาสตร์แล้ว การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการที่ปิดกั้นการแข่งขันย่อมไม่น่าไปสู่ผลประโยชน์ที่รัฐพึงได้ เพราะกลไกตลาดเท่านั้นที่จะสามารถส่งผลให้มีการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าหรือบริการที่มีคุณภาพ ความหลากหลาย และราคาที่ดีที่สุด

ตารางที่ 3.1 รายชื่อผู้รับเหมาโครงการของหน่วยงานรัฐที่มีมูลค่ารวมทุกโครงการสูงสุด 20 รายแรกในปี พ.ศ. 2560 และตัวอย่างโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่ชนะประมูล

ชื่อบริษัท	มูลค่ารวม ทุกโครงการ ปี พ.ศ. 2560 (ล้านบาท)	ตัวอย่างประเภทของโครงการ				
		ชื่อโครงการ	วงเงิน (ล้านบาท)	วิธีการจัดซื้อจัด จ้าง	ร้อยละของส่วน ต่างราคากลาง	วันที่ลงนามใน สัญญา
1. China Shipbuilding & Offshore International Co., Ltd.	13,481.86	ก่อสร้างเรือดำน้ำ	13,481	วิธีกรณีพิเศษ	0.1	5 พ.ค. 60
2. บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (รัฐวิสาหกิจ)	8,704	โครงการจัดซื้อน้ำมันดีเซลหมุนเร็วจำนวน 1,000,000 ลิตร	25.68	วิธีพิเศษ	1.91	12 ก.ย. 60
3. บริษัท ซีโน-ไทย เอ็นจิเนียริ่ง แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน)	7,999	โครงการประกวดราคาจ้างงานจ้างเหมาโครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน - สระบุรี - นครราชสีมา	1,938	วิธี e-bidding	0.24	12 เม.ย. 60
4. บริษัท ดีเคเอสเอช (ประเทศไทย) จำกัด	7,995	โครงการประกวดราคาซื้อเวชภัณฑ์ยาร่วมระดับเขตเพื่อใช้ในราชการโรงพยาบาลในเขตสุขภาพที่ 2	88	วิธี e-bidding	10	ส.ค. 60
5. บริษัท กรุงธนเอ็นยีเนียร์ จำกัด	7,165	โครงการประกวดราคาจ้างโครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน - สระบุรี - นครราชสีมา ช่วง กม. 9 - กม. 15 +	1,932	วิธี e-bidding	0.3	15 มี.ค. 60

ชื่อบริษัท	มูลค่ารวม ทุกโครงการ ปี พ.ศ. 2560 (ล้านบาท)	ตัวอย่างประเภทของโครงการ				
		ชื่อโครงการ	วงเงิน (ล้านบาท)	วิธีการจัดซื้อจัด จ้าง	ร้อยละของส่วน ต่างราคากลาง	วันที่ลงนามใน สัญญา
6. บริษัท ซิลลิค ฟาร์มา จำกัด	7,100	โครงการประกวดราคาซื้อเวชภัณฑ์ยาพร้อมระดับเขต เพื่อใช้ในราชการโรงพยาบาลในเขตสุขภาพที่ 2 จำนวน 12 รายการ	89	วิธี e-bidding	10	ส.ค. 60
7. องค์การเภสัชกรรม (รัฐวิสาหกิจ)	4,469	โครงการจ้างเหมาบริการ จัดเก็บและส่งมอบน้ำยาล้าง ไต และอุปกรณ์วางสายล้างไตทางช่องท้อง (TENCKHOFF) พร้อมระบบบริหารจัดการงาน คลังสินค้า และระบบสั่งซื้อโครงการ DAPD องค์การ เภสัชกรรม ระยะเวลา 12 เดือน	404	วิธีกรณีพิเศษ	0	14 ก.ย. 60
8. บริษัท อุตสาหกรรมการบิน จำกัด (รัฐวิสาหกิจ)	4,420	โครงการจ้างบริการส่งกำลังพัสดุดะเพลิงสายช่างอากาศ และการซ่อมโครงสร้างระดับโรงงานของ บ.ล.8 (C- 130H)	546	วิธีกรณีพิเศษ	0	4 พ.ย. 59
9. ห้างหุ้นส่วนจำกัด สามประสิทธิ์	4,122	โครงการประกวดราคาจ้างสร้างอาคารโครงการปรับวาง ที่ตั้งโรงเรียนนายเรืออากาศฯ พร้อมระบบ สาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวก	2,783	วิธี e-bidding	3.3	17 ก.ค. 60

ชื่อบริษัท	มูลค่ารวม ทุกโครงการ ปี พ.ศ. 2560 (ล้านบาท)	ตัวอย่างประเภทของโครงการ				
		ชื่อโครงการ	วงเงิน (ล้านบาท)	วิธีการจัดซื้อจัด จ้าง	ร้อยละของส่วน ต่างราคากลาง	วันที่ลงนามใน สัญญา
10. บริษัท ทองมาคอนแทรคเตอร์ จำกัด	3,360	โครงการประกวดราคาจ้างเหมาทำการก่อสร้างทาง หลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี ช่วง กม.50+000.000 - กม.55+500.000	1,540	วิธี e-bidding	0.3	9 มี.ค. 60
11. บริษัท สยามพันธวิวัฒนา จำกัด (มหาชน)	3,292	โครงการประกวดราคาจ้างก่อสร้างเขื่อนห้วยงานและ อาคารประกอบพร้อมส่วนประกอบอื่น โครงการอ่างเก็บ น้ำน้ำป้อนเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดพะเยา	1,650	วิธี e-bidding	36	22 พ.ค. 60
12. บริษัท พรี่เซซ ซิสเต็ม แอนด์ โปรเจ็ค จำกัด	3,230	โครงการประกวดราคาจ้าง Supply and Construction of 500/230/115 kV Bang Pakong Substation (GIS) <i>ประกาศจัดซื้อจัดจ้าง วันที่ 15 มิ.ย. 58</i>	2,335	วิธีประกวด ราคา	39	27 ม.ค. 60
13. บริษัท ยิ่งเจริญก่อสร้างบุรีรัมย์ จำกัด	3,215	โครงการประกวดราคาจ้างโครงการก่อสร้างทางหลวง พิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน - สระบุรี - นครราชสีมา ช่วง กม.188+800.000 - กม. 195+943.000	1,994	วิธี e-bidding	0.2	15 มี.ค. 60

ชื่อบริษัท	มูลค่ารวม ทุกโครงการ ปี พ.ศ. 2560 (ล้านบาท)	ตัวอย่างประเภทของโครงการ				
		ชื่อโครงการ	วงเงิน (ล้านบาท)	วิธีการจัดซื้อจัด จ้าง	ร้อยละของส่วน ต่างราคากลาง	วันที่ลงนามใน สัญญา
14. บริษัท สระหลวงก่อสร้าง จำกัด	3,058	โครงการประกวดราคาจ้างเหมาทำการก่อสร้างทาง หลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี ช่วง กม.22+500.000 - กม.24+875.000	1,609	วิธี e-bidding	0.3	20 ก.พ. 60
15. บริษัท ประยูรวิศว์ จำกัด	3,027	โครงการประกวดราคาจ้างเหมาทำการก่อสร้างทาง หลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี ช่วง กม.0+400.000 - กม.4+100.000	1,544	วิธี e-bidding	0.3	20 ก.พ. 60
16. องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (องค์กรของรัฐ)	2,964	โครงการจ้างสร้างเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2560	266	วิธีกรณีพิเศษ	0	
17. บริษัท สายไฟฟ้าบางกอกเคเบิ้ล จำกัด	2,849	โครงการประกวดราคาซื้อ Transmission Line Conductor	1,249	วิธี e-bidding	1.6	13 ก.ย. 60
18. บริษัท เอส เทค ซิวิล แอนด์ คอน สตรัคชั่น จำกัด	2,803	โครงการประกวดราคาจ้างเหมาทำการก่อสร้างถนนวง แหวนรอบเมืองนครราชสีมา (ด้านเหนือ) ตอน แยกทาง หลวงหมายเลข 2 - บรรจบทางหลวงหมายเลข 2068 (ทางแยกต่างระดับจุดตัดทางหลวงหมายเลข 2 กับทาง หลวงหมายเลข 290) จ.นครราชสีมา	1,394	วิธี e-bidding	0.3	3 มี.ค. 60

ชื่อบริษัท	มูลค่ารวม ทุกโครงการ ปี พ.ศ. 2560 (ล้านบาท)	ตัวอย่างประเภทของโครงการ				
		ชื่อโครงการ	วงเงิน (ล้านบาท)	วิธีการจัดซื้อจัด จ้าง	ร้อยละของส่วน ต่างราคากลาง	วันที่ลงนามใน สัญญา
19. ห้างหุ้นส่วนจำกัด นาก่อสร้าง	2,775	โครงการประกวดราคาจ้างเหมาทำการก่อสร้างทาง หลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี ช่วง กม.44+266.833 - กม.46+000.000 (รวมทางแยกต่าง ระดับนครปฐมตะวันตก)	1,727	วิธี e-bidding	0.2	20 มี.ค. 60
20. บริษัท พอร์ทัลเน็ต จำกัด	2,654	โครงการเช่าระบบคอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์สำเร็จรูป สำหรับธุรกิจหลัก ระยะที่ 1	2,639	วิธีพิเศษ	4.1	11 พ.ย. 59

หมายเหตุ :

1. การจัดซื้อจ้างด้วยวิธีพิเศษ ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท แต่การซื้อหรือการจ้างดังกล่าวเป็นงานที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วน หากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่ราชการ หรือเป็นงานที่ต้องปกปิดเป็นความลับของทางราชการ หรือเป็นพัสดุหรืองานที่มีความจำเพาะเจาะจง หรือเป็นงานที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ หรือเป็นการซื้อพัสดุที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ
2. การจัดซื้อจ้างด้วยวิธีพิเศษ ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างจากส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่บริษัทดังกล่าวเป็นผู้ผลิตพัสดุหรือทำงานจ้างนั่นเอง และนายกรัฐมนตรีอนุมัติให้ซื้อหรือจ้าง หรือมีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ซื้อหรือจ้าง
3. การจัดซื้อจ้างด้วยวิธีประกวดราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างซึ่งมีราคาเกิน 2,000,000 บาท
4. การจัดซื้อจ้างด้วย วิธี e-bidding ได้แก่ การจัดหาพัสดุที่มีราคาเกิน 100,000 บาท โดยเป็นพัสดุที่มีความซับซ้อน มีเทคนิคเฉพาะ หรือเป็นสินค้าหรือบริการที่ได้เป็นลักษณะทั่วไป

ที่มา : คณะผู้วิจัย (2561)

ประการที่สอง แม้โดยทั่วไปแล้ว กฎหมายจะกำหนดให้โครงการที่มีมูลค่าสูงจะต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีประกวดราคาแบบ e-bidding แต่ทว่าก็มีโครงการอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้มีการเปิดประมูลเนื่องจากใช้วิธีพิเศษ และวิธีกรณีพิเศษ ซึ่งส่วนมากแล้วโครงการเหล่านี้จะเป็นโครงการที่มีจัดซื้อจัดจ้างรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ทำให้ได้รับการยกเว้นที่ไม่จำเป็นต้องเปิดการประมูล เช่น การซื้อน้ำมันอากาศยานจาก ปตท. การซื้อบริการจัดส่งอะไหล่อากาศยานจากบริษัท อุตสาหกรรมการบิน การซื้อน้ำยาล้างไตจากองค์การเภสัชกรรม ตลอดจนการว่าจ้างสร้างเครื่องราขอสรียาภรณ์จากองค์การทหารผ่านศึก เป็นต้น หากแต่มี 2 โครงการที่มีการใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างวิธีพิเศษ และวิธีกรณีพิเศษกับบริษัทเอกชนซึ่งไม่ได้รับสิทธิยกเว้นในการจัดซื้อจัดจ้างโดยตรง ได้แก่ โครงการก่อสร้างเรือดำน้ำซึ่งมูลค่ามากถึง 13,481 ล้านบาท โดยบริษัทเอกชนที่รับงานโครงการนี้ คือ China Shipbuilding & Offshore International Co., Ltd. (CSOC) และเป็นบริษัทต่างชาติของประเทศจีน ขณะที่เหตุผลของการจัดซื้อจัดจ้างโครงการดังกล่าว คือ เป็นการจ้างผู้ผลิตพัสดุหรือทำงานจ้างโดยตรง และนายกรัฐมนตรีอนุมัติให้ซื้อหรือจ้าง¹²

ขณะที่อีกหนึ่งโครงการที่มีการจัดซื้อจัดจ้างวิธีพิเศษ ได้แก่ โครงการเช่าระบบคอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์สำเร็จรูปสำหรับธุรกิจหลัก ระยะที่ 1 มูลค่า 2,639 ล้านบาท โดยบริษัทเอกชนที่รับงานโครงการนี้ คือ บริษัท พอร์ทัลเน็ต จำกัด แม้ลักษณะการจัดซื้อจัดจ้างอาจคล้ายกับเป็นการจ้างงานที่มีลักษณะจำเพาะเจาะจงและจำเป็นต้องมีการจัดซื้อจัดจ้างตรง หากแต่ในทางปฏิบัติแล้วบริษัทเอกชนที่ให้บริการในลักษณะเช่นเดียวกันในประเทศไทยก็มีเป็นจำนวนมากไม่น้อย มิควรเป็นการจ้างโดยใช้วิธีพิเศษ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า โครงการทั้งสองกรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการขนาดใหญ่บางกรณีก็ยังมีดำเนินการที่ไม่โปร่งใส โดยไม่มีการเปิดประมูลแต่อย่างใด

ประการที่สาม โครงการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธี e-bidding ในกรณีของการก่อสร้างถนนจะมีส่วนต่างระหว่างราคาประมูลและราคากลางที่อยู่ในช่วงร้อยละ 0.2 – 0.3 เกือบทุกโครงการ เช่น โครงการประกวดราคาจ้างงานจ้างเหมาโครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน – สระบุรี – นครราชสีมาหรือ ร้อยละ 0.24 หรือโครงการ ก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี ช่วง กม.22+500.000 - กม.24+875.000 ซึ่งมีส่วนต่างที่ร้อยละ 0.3 เป็นต้น ทำให้มีข้อสังเกตว่า การเสนอราคามีการแข่งขันจริงหรือไม่ หรือเป็นการเวียนเทียนกันเสนอราคาในระดับที่ใกล้เคียงกันสำหรับทุกโครงการ ในลักษณะเดียวกัน โครงการของกรมชลประทาน เช่น โครงการก่อสร้างเขื่อนในจังหวัดพะเยา มูลค่า 3,292 บาท หรือ โครงการประกวดราคาจ้าง Supply

¹² มติ ครม. วันที่ 18 เมษายน 2560 รับทราบรายงานผลการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการจัดหาเรือดำน้ำ และอนุมัติการดำเนินการตามโครงการจัดหาเรือดำน้ำ ระยะที่ 1 รวมทั้งอนุมัติให้กำหนดผู้คุ้มกันงบประมาณโครงการดังกล่าวเกิน 5 ปี และอนุมัติให้ผู้บัญชาการทหารเรือหรือผู้แทนเป็นผู้แทนลงนามความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยให้กระทรวงกลาโหมดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย ระเบียบ และมติ ครม. ที่เกี่ยวข้องให้ถูกต้องและครบถ้วนอย่างเคร่งครัดนั้น จึงเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว

and Construction of 500/230/115 kV Bang Pakong Substation (GIS) มีส่วนต่างระหว่างราคาประมูลและราคาถึงร้อยละ 36 และ 39 ตามลำดับ ซึ่งทำให้เกิดข้อสงสัยว่า ราคากลางที่ตั้งขึ้นมานั้นสูงเกินควรหรือไม่ เป็นราคาที่สอดคล้องกับต้นทุนมากน้อยเพียงใด สุดท้ายในส่วนของการจัดซื้อซึ่งเป็นการดำเนินการที่มีการแข่งขันสูง โดยมีได้จัดซื้อโดยตรงจากผู้ผลิตฯ หากแต่ดำเนินการผ่านตัวกลาง บริษัทจัดหาयरระดับโลก เช่น บริษัท ซิลลิค ฟาร์มา จำกัด ส่วนต่างของราคาประมูลและราคากลางจะอยู่ประมาณร้อยละ 10

อนึ่ง สำนักข่าวอิศราได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการตั้งราคากลางที่อาจสูงเกินจริงของกรมชลประทานหรือหน่วยงานของรัฐบางแห่ง ทั้งนี้ได้มีการวิเคราะห์ว่า อาจมีการกำหนดราคาและวัสดุอุปกรณ์ที่สูงเกินจริง จึงควรที่จะมีการตรวจสอบ ToR ในรายละเอียด¹³

ประการสุดท้าย เมื่อวิเคราะห์ในรายชื่อผู้ถือหุ้น รวมถึงกรรมการของบริษัทเอกชนทั้ง 16 ราย (รายละเอียดรายชื่อกรรมการเพิ่มเติมได้ที่ตารางภาคผนวกที่ 1) พบว่า มีบริษัทเอกชนจำนวน 6 ราย ที่มีกรรมการหรือผู้ถือหุ้นของบริษัทที่มีอดีตนักการเมืองเป็นผู้ถือหุ้น ทั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่น ตามรูปที่ 3.11 กล่าวคือ บริษัทเอกชน 4 ราย ที่อาจจะเชื่อมโยงกับนักการเมืองระดับประเทศ และบริษัทเอกชน 2 ราย ที่อาจจะเชื่อมโยงกับนักการเมืองระดับท้องถิ่น รายละเอียดของความเชื่อมโยงมีดังนี้

- (1) บริษัท ซีโน-ไทย เอ็นจีเนียริ่ง แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน) มีนายอนุทิน ชาญวีรกูล ถือหุ้นในสัดส่วนร้อยละ 4.69

ข้อสังเกต คือ นายอนุทิน ชาญวีรกูล เป็นอดีตหัวหน้าพรรคภูมิใจไทย

- (2) บริษัท สระหลวงก่อสร้าง จำกัด มีนางสาวพัชรภรณ์ แก้วทอง เป็นผู้ถือหุ้นในสัดส่วนร้อยละ 28.6 และยังเป็นกรรมการผู้มีอำนาจลงรายมือชื่อของบริษัท

ข้อสังเกต คือ นางสาวพัชรภรณ์ แก้วทอง เป็นบุตรสาวของ นายไพฑูรย์ แก้วทอง อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ยุครัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

- (3) บริษัท ประยูรวิศว์ จำกัด มีนายสังวรณ์ ลิปตพัลลภ มีส่วนการถือหุ้นร้อยละ 21.83 และเป็นกรรมการที่มีอำนาจลงลายมือชื่อของบริษัท

ข้อสังเกต คือ นายสังวรณ์ ลิปตพัลลภ เป็นพี่ชายของนายสุวัจ ลิปตพัลลภ อดีตรองนายกรัฐมนตรีสมัยทักษิณ ชินวัตร

- (4) ห้างหุ้นส่วนจำกัด นภาก่อสร้าง มีนายดิษฐพล ดำรงรัตน์ มีส่วนการถือหุ้น ร้อยละ 86.67 และเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการที่มีอำนาจในการลงลายมือชื่อของบริษัท

ข้อสังเกต คือ นายดิษฐพล ดำรงรัตน์ เป็นญาติกับ นพ.พฤษชัย ดำรงรัตน์ อดีตรองหัวหน้า

¹³ <https://www.isranews.org/isranews-scoop/52786-kromchon-52786.html>

พรรคเพื่อแผ่นดิน และอดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

- (5) ห้างหุ้นส่วนจำกัด สามประสิทธิ์ มีผู้ถือหุ้น นามสกุล “เพชรตระกูล” ทั้งหมด

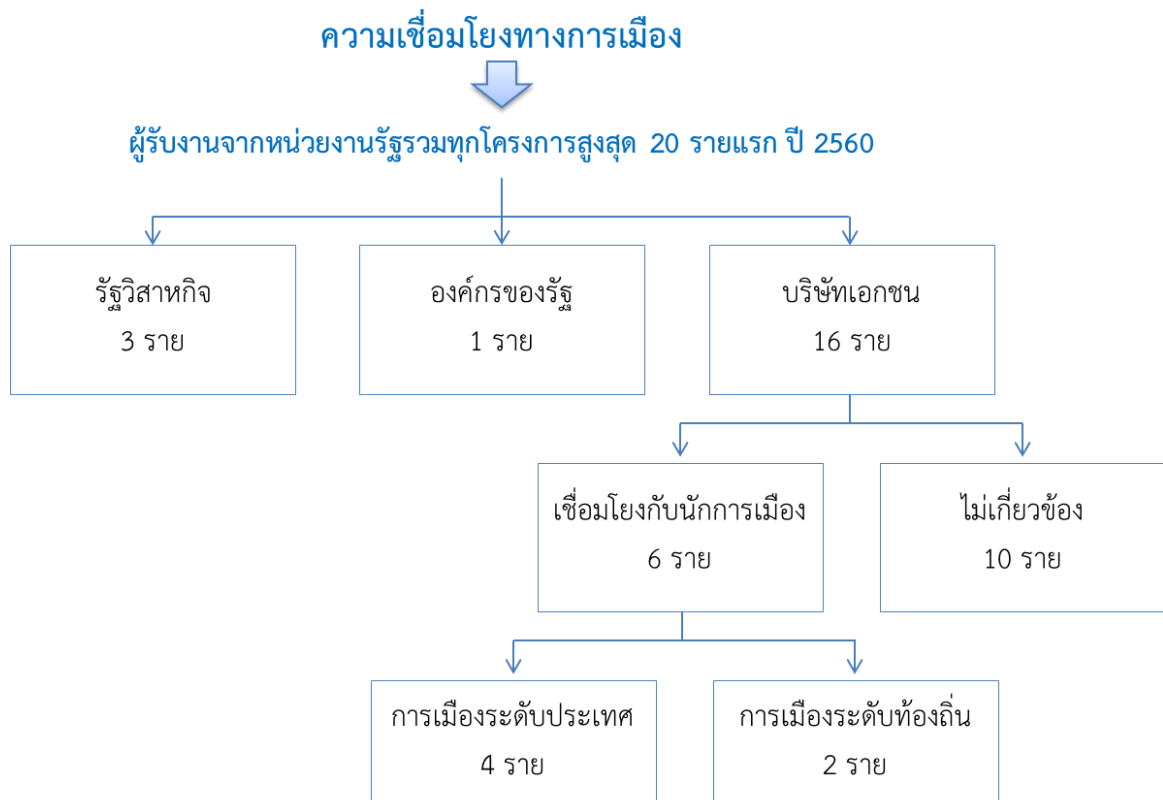
ข้อสังเกต คือ “โสภณ เพชรตระกูล” เป็นอดีตนายกเทศบาลเมืองพัทยา 3 สมัย

- (6) บริษัท ทองมาคอนแทรคเตอร์ มีนายประเสริฐ วรปัญญา เป็นกรรมการและถือหุ้น ร้อยละ 30.38

ข้อสังเกต คือ ตระกูลวรปัญญาเป็นตระกูลการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งในเขตจังหวัดลพบุรีมากที่สุด ได้แก่ นายนิยม วรปัญญา นายพงษ์ศักดิ์ วรปัญญา และนายพหล วรปัญญา

อนึ่ง เนื่องจากนักการเมืองที่ถือหุ้นในบริษัทที่ชนะการประมูลโครงการขนาดใหญ่ของประเทศ เหล่านี้มิได้ดำรงตำแหน่งใดๆ ในรัฐบาลปัจจุบัน จึงสรุปได้ว่า ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างในช่วงเวลาที่ศึกษา นี้ไม่สามารถบ่งบอกได้ว่าการทุจริตเชิงนโยบายในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อเอื้อประโยชน์ให้นักการเมืองในรัฐบาล เพียงแต่แสดงให้เห็นว่านักการเมืองระดับประเทศและระดับท้องถิ่นบางรายมีความเกี่ยวข้องกับบริษัทก่อสร้างขนาดใหญ่ของประเทศซึ่งก็เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นที่รับทราบกันมาเป็นเวลานานแล้ว

รูปที่ 3.11 ผู้รับเหมาโครงการของหน่วยงานรัฐที่มีมูลค่าโครงการรวมสูงสุด 20 อันดับแรก พ.ศ. 2560 กับความเชื่อมโยงทางการเมือง



ที่มา : คณะผู้วิจัย (2561)

การศึกษาในส่วนต่อไปจะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างในเชิงลึก แต่เนื่องจากจำนวนโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐในแต่ละปีมีจำนวนมาก เช่นในปี พ.ศ. 2560 มีกว่า 2.8 ล้านโครงการ คณะผู้วิจัยจึงเลือกที่จะศึกษาเฉพาะโครงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงาน 3 หน่วยงานที่มีวงเงินจัดซื้อจัดจ้างสูงสุดในปี พ.ศ. 2560 ได้แก่ กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท และกรมชลประทาน เท่านั้น

3.2 การจัดซื้อจัดจ้างของกรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท และกรมชลประทาน

การศึกษาในรายละเอียดโครงการจัดซื้อจัดจ้างของกรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท และกรมชลประทาน จะใช้ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างในปี พ.ศ. 2558 - 2560 โดยจะทำการศึกษาเฉพาะโครงการจัดซื้อจัดจ้างประเภทการจ้างก่อสร้างเท่านั้น เนื่องจากโครงการก่อสร้างมีสัดส่วนมูลค่ารวมและจำนวนโครงการสูงสุด และมีการกระจายตัวสูงเนื่องจากหน่วยงานของรัฐเกือบทุกแห่งล้วนมีโครงการก่อสร้างทั้งสิ้น ทำให้ผลการศึกษาครั้งนี้มีนัยสำคัญต่อการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงาน และสามารถสะท้อนต่อภาพรวมของปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ

การศึกษาในเชิงลึกโดยใช้ข้อมูลทั้งในภาพตัดขวางและอนุกรมเวลานี้จะแบ่งออกเป็น 5 ประเด็นหลักดังนี้ ได้แก่

- (1) การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการจัดซื้อจัดจ้างกับส่วนต่างของราคาที่ประมูลจากราคากลาง เพื่อประเมินประสิทธิภาพของวิธีการประมูลแต่ละประเภทในการส่งเสริมให้มีการแข่งขันด้านราคาในการประมูล
- (2) การศึกษาความถี่ของผู้รับงานก่อสร้าง เพื่อวิเคราะห์ว่ามีการแข่งขันหรือผูกขาดในการประมูลโครงการก่อสร้างของรัฐหรือไม่
- (3) การศึกษารายละเอียดของผู้รับงานก่อสร้างของภาครัฐ ว่ามีความเกี่ยวข้องหรือความสัมพันธ์ระหว่างกัน หรือมีความสัมพันธ์กับผู้บริหารของหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างหรือกับนักการเมืองหรือไม่
- (4) การศึกษาเพื่อหาสมการที่สามารถอธิบายราคาที่ประมูลได้ของโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ โดยคณะผู้วิจัยจะใช้ตัวแบบการวิเคราะห์เชิงถดถอย (regression) ในการวิเคราะห์ว่ามีตัวแปรหรือปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลกระทบต่อส่วนต่างราคากลางของโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ (ยิ่งส่วนต่างราคากลางมีค่าเป็นบวกที่มาก จะยิ่งทำให้ทางภาครัฐประหยัดงบประมาณได้มากขึ้น)

3.2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการจัดซื้อจัดจ้างกับส่วนต่างของราคาที่ประมูลกับราคากลาง

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว วิธีการจัดซื้อจัดจ้างจะแบ่งออกเป็น 4 วิธีหลัก ๆ คือ

- 1) วิธีการประกวดราคาด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์

- 2) วิธีการประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding)
- 3) วิธีประกวดราคาด้วยวิธีพิเศษ
- 4) วิธีการประกวดราคาด้วยการสอบราคา

ปี พ.ศ. 2558 เป็นปีแรกที่มีการใช้วิธีการประกวดราคาแบบ e-bidding ทั้งนี้ หากวิเคราะห์โครงการจัดซื้อจัดจ้างของกรมชลประทาน กรมทางหลวง และกรมทางหลวงชนบท ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 ถึง 2560 จะเห็นว่า การกระจายตัวของสัดส่วนร้อยละส่วนต่างราคากลางและมูลค่าโครงการที่มีการประกวดราคาแบบ e-bidding มีการกระจายตัวของส่วนต่างราคากลางที่มากกว่าวิธีการประกวดราคาด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์อย่างเห็นได้ชัดเจน แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการจัดซื้อจัดจ้างแบบ e-bidding ที่สูงกว่าวิธีการประกวดราคาทางอิเล็กทรอนิกส์แบบเดิม ตามที่แสดงในรูปที่ 3.12 ในขณะที่วิธีการอีกสองแบบ คือ วิธีพิเศษ และวิธีสอบราคา วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบพิเศษมีการกระจุกตัวของส่วนต่างราคากลางที่มาก กล่าวคือ ไม่ว่าโครงการจะมีขนาดเท่าใดการกระจุกตัวของส่วนต่างราคากลางก็ยังคงเท่าเดิมคือใกล้ศูนย์ ซึ่งแสดงถึงความไม่มีประสิทธิภาพของการจัดซื้อจัดจ้างในวิธีนี้ เพราะโดยหลักการแล้วยิ่งโครงการมีขนาดใหญ่ก็ควรที่จะมีส่วนต่างราคากลางมาก เพราะควรมีการเปิดให้มีการแข่งขันมาก ในขณะที่วิธีการสอบราคาเป็นวิธีที่มีการกระจายตัวของส่วนต่างราคากลางที่ต่ำอยู่แล้วและเป็นวิธีที่ใช้กับโครงการที่มีการจัดซื้อจัดจ้างมูลค่าโครงการที่เล็ก คือ มูลค่าไม่เกิน 5 ล้านบาท

ทั้งนี้ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการจัดซื้อจัดจ้างกับส่วนต่างของราคาที่ประมูลกับราคากลางจะพิจารณาในสองมิติ มิติแรก จะเป็นการวิเคราะห์วิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามการเปลี่ยนแปลงของระยะเวลา มิติที่สอง เป็นการวิเคราะห์วิธีการจัดซื้อจัดจ้างจำแนกตามหน่วยงาน

ก. วิธีการจัดซื้อจัดจ้างกับผลกระทบต่อส่วนต่างของราคากลางกับราคาที่จัดซื้อจัดจ้าง

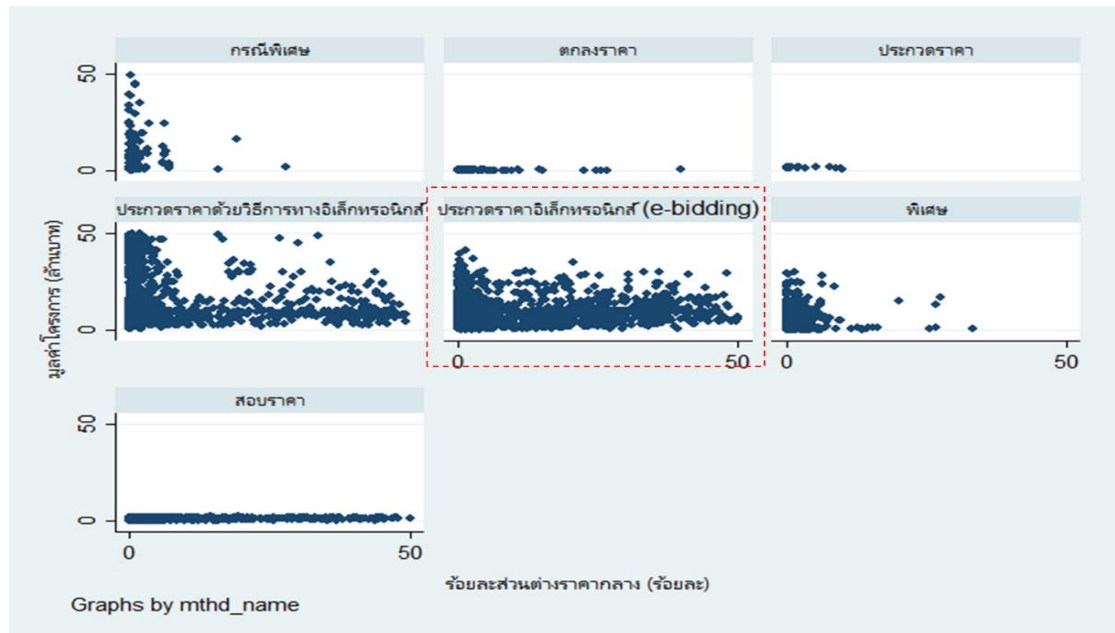
หากวิเคราะห์วิธีการจัดซื้อจัดจ้างต่อผลของส่วนต่างของราคากลางในมิติการเปลี่ยนแปลงของเวลา แสดงได้ดังรูปที่ 3.12 - 3.14 โดยแต่ละรูปจะแสดง scatter plot เปรียบเทียบระหว่างมูลค่าโครงการ (หน่วยเป็นล้านบาท) และร้อยละส่วนต่างราคากลาง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 – 2560

ในปี พ.ศ. 2558 เป็นปีแรกที่เริ่มมีการใช้การประกวดราคาแบบ e-bidding ตามที่กล่าวไปแล้วข้างต้น พบว่า การใช้การประกวดราคาแบบ e-bidding เป็นวิธีที่ทำให้เกิดการกระจายตัวของร้อยละส่วนต่างราคากลางมาก และยังมีมีการกระจายตัวของร้อยละส่วนต่างราคากลางที่มากกว่าในกรณีของการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์แบบดั้งเดิมสำหรับทุกช่วงของมูลค่าโครงการ ในขณะที่การประกวดราคาโดยวิธีการสอบราคา การประกวดราคา และการตกลงราคา ก็เป็นวิธีที่มีการกระจายตัวของส่วนต่างราคากลางที่ดี แต่ใช้ได้เพียงกับโครงการที่มีมูลค่าน้อยเท่านั้น แต่ทว่า วิธีการประกวดราคาที่มีการกระจุกตัวของร้อยละของส่วนต่างราคากลางมากที่สุด คือ การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษ และวิธีกรณีพิเศษ ทั้งนี้ หากพิจารณาจากรูปที่ 3.12 จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าโครงการจะมีมูลค่ามากน้อยเพียงใดร้อยละของส่วนต่างราคากลางก็แทบจะเข้าใกล้ 0

ในขณะที่การจัดซื้อจัดจ้างในปี พ.ศ. 2559 มีการเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดเจนคือแทบจะไม่มี การใช้การจัดซื้อจัดจ้างแบบประกวดราคาทางอิเล็กทรอนิกส์แบบดั้งเดิม ซึ่งได้มีการเปลี่ยนมาใช้วิธีการ ประกวดราคาแบบ e-bidding แทน ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์การกระจายของร้อยละส่วนต่างราคากลางของ วิธีแบบ e-bidding ในปี พ.ศ. 2559 พบว่า การกระจายตัวดีขึ้นกว่าปี พ.ศ. 2558 ส่วนวิธีการจัดซื้อจัด จ้างแบบอื่น ๆ ยังคงมีแนวโน้มการกระจายตัวเช่นเดียวกันกับปี พ.ศ. 2558 คือ วิธีการสอบราคา การ ประกวดราคา และการตกลงราคา ก็เป็นวิธีที่มีการกระจายตัวของส่วนต่างราคากลางที่ดีแต่ใช้ได้เพียง กับโครงการที่มีมูลค่าน้อย ขณะที่การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษและวิธีกรณีพิเศษยังคงเป็นวิธีการ ประกวดราคาที่มีส่วนต่างระหว่างราคาประมูลและราคากลางน้อยที่สุด ซึ่งเป็นผลมาจากการขาดการ แข่งขันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทำให้ราคาที่ได้ไม่ต่างจากราคากลางเท่าใดนัก

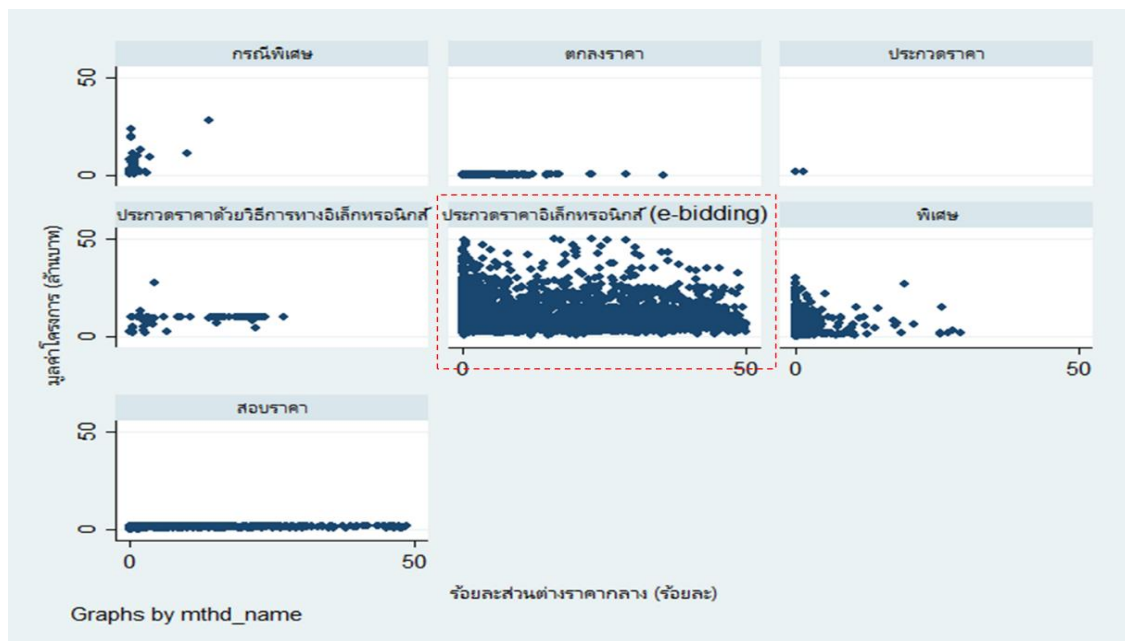
ขณะที่ข้อมูลล่าสุดในปี พ.ศ. 2560 ได้มีการปรับโครงสร้างของวิธีการประกวดราคาของการ จัดซื้อจัดจ้างใหม่ คือ มีการเพิ่มวิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบคัดเลือกและเฉพาะเจาะจงเพิ่มเข้ามา ซึ่งทั้ง สองประเภทการจัดซื้อจัดจ้างนี้มีการกระจายตัวของร้อยละส่วนต่างราคากลางที่น้อยเมื่อเทียบกับวิธี จัดซื้อจัดจ้างแบบอื่น ๆ แต่เมื่อวิเคราะห์การกระจายของร้อยละส่วนต่างราคากลางของวิธี e-bidding ในปีพ.ศ. 2560 พบว่า มีการกระจายตัวมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2559 ขณะที่วิธีการสอบ ราคาประกวดราคา และตกลงราคา ยังคงเป็นวิธีที่มีการกระจายตัวของส่วนต่างระหว่างราคาประมูล กับราคากลางที่ดีสำหรับโครงการที่มีมูลค่าน้อย ในขณะที่วิธีการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษและวิธีกรณี พิเศษยังคงเป็นวิธีการที่มีส่วนต่างระหว่างราคาประมูลและราคากลางน้อยที่สุด เช่นเดียวกับในปี พ.ศ. 2558 และ พ.ศ. 2559

รูปที่ 3.12 scatter plot ของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการจัดซื้อจัดจ้างและร้อยละส่วนต่างราคากลาง พ.ศ. 2558



ที่มา: วิเคราะห์และประมวลผลโดยการใช้ฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2558 ของคณะผู้วิจัย

รูปที่ 3.13 scatter plot ของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการจัดซื้อจัดจ้างและร้อยละส่วนต่างราคากลาง พ.ศ. 2559



ที่มา: วิเคราะห์และประมวลผลโดยการใช้ฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2559 ของคณะผู้วิจัย

รูปที่ 3.14 scatter plot ของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการจัดซื้อจัดจ้างและร้อยละส่วนต่างราคากลาง พ.ศ. 2560



ที่มา: วิเคราะห์และประมวลผลโดยการใช้ฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2560 ของคณะผู้วิจัย

อนึ่ง หากวิเคราะห์เปรียบเทียบการจัดซื้อจัดจ้างโครงการที่มีมูลค่ามากกว่า 2 ล้านบาท ซึ่งภายใต้ระเบียบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างเดิมซึ่งมีผลบังคับใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างในปี พ.ศ. 2560 ที่ศึกษา ต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธี e-bidding ระหว่างกรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท และกรมชลประทาน พบว่า กรมทางหลวง และกรมทางหลวงชนบทมีจำนวนโครงการที่จัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธี e-bidding มากกว่ากรมชลประทาน ซึ่งสังเกตได้จากรูปที่ 3.15 จะเห็นได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา กรมทางหลวง และกรมทางหลวงชนบทเริ่มดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธี e-bidding ในสัดส่วนที่มากกว่ากรมชลประทาน ขณะที่เมื่อวิเคราะห์ร้อยละส่วนต่างราคาจากราคากลาง พบว่า สัดส่วนการกระจายตัวของค่าร้อยละส่วนต่างของราคากลางกับราคาชนะประมูลในโครงการก่อสร้างของกรมทางหลวงชนบทมีการกระจายค่อนข้างมากกว่ากรมทางหลวง และกรมชลประทาน

รูปที่ 3.15 การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธี e-bidding ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558-2560 เปรียบเทียบระหว่างกรมชลประทาน กรมทางหลวง และกรมทางหลวงชนบท



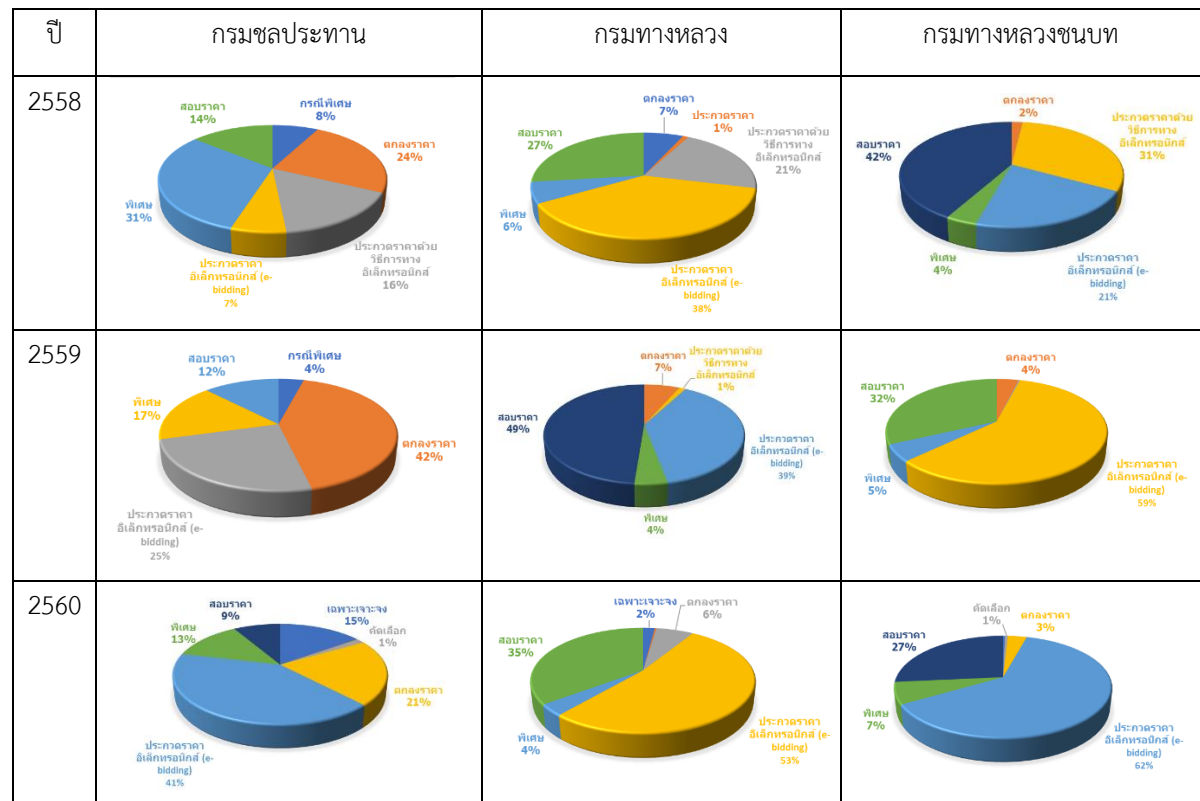
ที่มา: วิเคราะห์และประมวลผลโดยการใช้ฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2560 ของคณะผู้วิจัย

**ข. การเปรียบเทียบวิธีการจัดซื้อจัดจ้างระหว่างกรมชลประทาน กรมทางหลวง และกรม
ทางหลวงชนบท**

จากการวิเคราะห์วิธีการจัดซื้อจัดจ้างจำแนกตามหน่วยงาน ดังแสดงตามรูปที่ 3.16 พบว่า ในปี พ.ศ. 2558 ที่เริ่มมีการใช้การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธี e-bidding กรมทางหลวงเป็นหน่วยงานที่มีการนำวิธีประกวดราคาแบบ e-bidding มาใช้กับโครงการจัดซื้อจัดจ้างมากกว่ากรมทางหลวงชนบท และกรมชลประทาน โดยมีสัดส่วนของการจัดซื้อจัดจ้างโครงการด้วยวิธี e-bidding ถึงร้อยละ 38 ขณะที่กรมทางหลวงชนบทมีสัดส่วนของการประมูลโครงการด้วย e-bidding ร้อยละ 21 แต่กรมชลประทานมีสัดส่วนการประมูลโครงการด้วย e-bidding เพียงร้อยละ 7 เท่านั้น ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากลักษณะของโครงการของกรมชลประทานที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ต่างจากโครงการก่อสร้างถนน อย่างไรก็ตาม การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการแบบ e-bidding ของทั้ง 3 หน่วยงานมีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงปี พ.ศ. 2558 – 2560

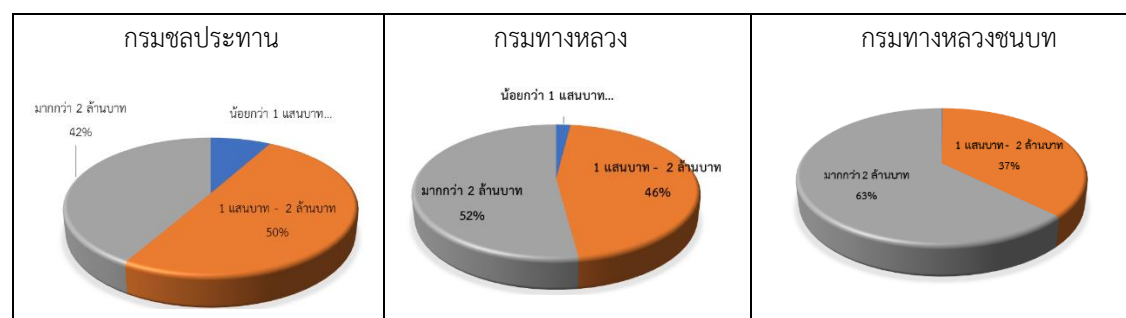
ขณะเดียวกัน กรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบทเป็นสองหน่วยงานที่เน้นวิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบสอบราคา โดยมีสัดส่วนกว่าร้อยละ 30 ของจำนวนโครงการก่อสร้างทั้งหมดโดยเฉลี่ยในแต่ละปี ซึ่งการที่กรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบทมีสัดส่วนการใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบสอบราคาในปริมาณที่มากนั้น สะท้อนให้เห็นถึงจำนวนโครงการก่อสร้างของกรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบท โดยมากแล้วเป็นโครงการขนาดเล็ก ทั้งนี้การจัดซื้อจัดจ้างที่มูลค่าตั้งแต่ 1 ล้านบาทแต่ไม่เกิน 2 ล้านบาทจะสามารถใช้วิธีการสอบราคาได้ อนึ่งจากรูปที่ 3.17 จะเห็นว่าสัดส่วนของขนาดโครงการที่มูลค่า 1 แสน – 2 ล้านบาทของทั้ง 3 หน่วยงานดังกล่าวมีสัดส่วนที่ไม่แตกต่างกันมากนักแต่ประเด็นที่น่าสนใจอีกประการคือ กรมชลประทานมีสัดส่วนของวิธีการประกวดราคาแบบพิเศษและกรณีพิเศษเป็นสัดส่วนที่มากกว่ากรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบท ซึ่งสะท้อนถึงความเป็นไปได้ที่จะมีส่วนต่างราคาน้อยหรือมีการฮั้วในการประมูลมากกว่ากรมอีกสองกรมที่เหลือ ทั้งนี้สังเกตได้จากรูปที่ 3.16 จะเห็นได้ว่าในปี พ.ศ. 2559 -2560 มีสัดส่วนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษสูงถึงร้อยละ 17 และร้อยละ 13 ตามลำดับของจำนวนโครงการที่มีทั้งหมด

รูปที่ 3.16 วิธีการจัดซื้อจัดจ้างโครงการที่มีมูลค่ามากกว่า 5 แสนบาทของกรมชลประทาน กรมทางหลวง และกรมทางหลวงชนบท ในปี พ.ศ. 2558-2560



ที่มา: วิเคราะห์และประมวลผลโดยการใช้ฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2558 - 2560 ของคณะผู้วิจัย

รูปที่ 3.17 การจัดซื้อจัดจ้างในปี พ.ศ. 2558-2560 จำแนกตามขนาดโครงการของกรมชลประทาน กรมทางหลวง และกรมทางหลวงชนบท



ที่มา: วิเคราะห์และประมวลผลโดยการใช้ฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2558 - 2560 ของคณะผู้วิจัย

3.2.2 ผู้รับเหมารายใหญ่

การวิเคราะห์รายชื่อผู้รับงานโครงการก่อสร้างจากกรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท และกรมชลประทาน ในช่วงปี พ.ศ. 2558 – 2560 ที่ได้รับงานมูลค่าสูงสุด 10 อันดับแรกของแต่ละปี (รายละเอียดเพิ่มเติมดูได้จากตารางภาคผนวกที่ 2-4) พบข้อสังเกตหลายประการ

ประการแรก มีผู้รับเหมาที่ติดอันดับ 10 รายที่ได้รับงานที่มีมูลค่าสูงสุดมากกว่า 1 ปี มีทั้งหมด 12 ราย ตามรายชื่อที่ปรากฏในตารางที่ 3.2 แบ่งเป็นผู้รับงานของกรมชลประทาน 6 ราย กรมทางหลวง 3 ราย และกรมทางหลวงชนบท 3 ราย การตรวจสอบข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตพบว่ามีเพียง 2 รายที่มีความเกี่ยวข้องกับการเมืองที่สามารถตรวจสอบได้ ได้แก่ ห้างหุ้นส่วนจำกัด นาก่อสร้าง ซึ่งอยู่ในรายชื่อบริษัทที่รับงานสูงสุด 20 อันดับแรกของหน่วยงานรัฐทุกแห่งตามที่ปรากฏในตารางที่ 3.1 ลำดับที่ 19 และ บริษัท ศิริไพบูลย์ พัฒนาการ จำกัด ซึ่งเป็นผู้รับเหมาโครงการก่อสร้างของกรมทางหลวงชนบท ซึ่งมีนายโยธิน ตันประเสริฐ เป็นผู้ถือหุ้นในสัดส่วนร้อยละ 32 และเป็นหนึ่งในกรรมการที่มีอำนาจลงนามและประทับตราสำคัญของบริษัท ทั้งนี้ มีข้อสังเกต คือ นายโยธิน ตันประเสริฐ เป็นอดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) สมุทรสงคราม

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงทางการเมืองดังกล่าวระหว่างกรรมการของบริษัทหรือผู้ถือหุ้นของบริษัทกับบุคคลทางการเมืองทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นเป็นเพียงการตั้งข้อสังเกตเท่านั้น เนื่องจากบุคคลทางการเมืองดังกล่าวไม่ได้มีอำนาจในการบริหารงานในรัฐบาลปัจจุบัน ดังนั้น ปัจจัยความเชื่อมโยงทางการเมืองอาจไม่ได้มีผลต่อการชนะประมูลโครงการของภาครัฐ เนื่องจากการวิเคราะห์ข้อมูลโครงการดังกล่าว เป็นเพียงข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างในช่วง 3 ปีที่ผ่านมาเท่านั้น

ประการที่สอง ในจำนวนบริษัททั้ง 12 ราย มีเพียง 2 บริษัทที่ติดอันดับ 3 ปีติดต่อกัน ได้แก่ บริษัท ไชยเจริญไมตรี จำกัด และ บริษัท สยามพันธุ์วัฒนา จำกัด ซึ่งรับงานของกรมชลประทาน บริษัท ไชยเจริญไมตรี จำกัดก่อตั้งขึ้นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2524 มีความเชี่ยวชาญด้านการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ ฝาย คลองส่งน้ำ ตลอดจนประตูน้ำ และ สถานีสูบน้ำ ในขณะที่ บริษัท สยามพันธุ์วัฒนา จำกัด เป็นบริษัทก่อสร้างขนาดใหญ่ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ก่อตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ดำเนินธุรกิจด้านรับเหมาก่อสร้างจากหน่วยงานรัฐบาล มาตั้งแต่ปี 2535 โดยมุ่งเน้นการประมูลงาน จากหน่วยงานราชการในการก่อสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น ถนน สะพาน เชื้อเพลิงกักตุน ประตูปรับน้ำ ทางระบายน้ำ เป็นต้น การตรวจสอบไม่พบว่าทั้งสองบริษัทมีความเกี่ยวข้องกับนักการเมืองรายใด

ข้อสรุป คือ การวิเคราะห์ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการก่อสร้างของกรมชลประทาน กรมทางหลวง และกรมทางหลวงชนบทไม่พบความเชื่อมโยงระหว่างนักการเมืองที่อยู่ในอำนาจทั้งในระดับรัฐบาลและในระดับท้องถิ่นแต่อย่างใด เช่นเดียวกับผลการวิเคราะห์ในภาพรวมที่ได้กล่าวมาแล้ว ข้อมูลเพียงแต่แสดงว่าบริษัทที่รับเหมาก่อสร้างในระดับท้องถิ่นจำนวนหนึ่งมีอดีตนักการเมืองเป็นผู้ถือหุ้นหรือกรรมการ ซึ่งไม่แปลกเพราะนักการเมืองท้องถิ่นหลายรายเติบโตมาจากการประกอบธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง

ตารางที่ 3.2 ผู้รับงานโครงการก่อสร้างของกรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท และกรมชลประทาน พ.ศ. 2558 – 2560 ที่มีมูลค่าโครงการมากที่สุดใน 10 อันดับแรกของแต่ละปี

หน่วยงาน จัดซื้อจัดจ้าง	ผู้รับงาน	ปีที่ รับงาน	มูลค่าโครงการ (ล้านบาท)	ผู้ถือหุ้น	กรรมการบริหาร	ข้อสังเกต
1. กรม ชลประทาน	1.1 บริษัท ชัยเจริญไมตรี จำกัด	2558	1,577.0	นายสมพงษ์ ชัยเจริญไมตรี 49.47%	1 นายสมพงษ์ ชัยเจริญไมตรี	
		2559	1,124.0	นายรัชฎพงษ์ ชัยเจริญไมตรี 12.12%	2 นายรัชฎพงษ์ ชัยเจริญ ไมตรี	
		2560	832.3	นางมลธิดา อุบลรัตน์ 11.97%	3 นายภัทรพงษ์ ชัยเจริญ ไมตรี	
				นางสาวณัฐญาพร ชัยเจริญไมตรี 8.25%		
				นายภัทรพงษ์ ชัยเจริญไมตรี 8.25%		
				นางสยมพร ชัยเจริญไมตรี 3%	4 นายประสิทธิ์ พงศ์คณิตา นนท์	
				นายประสิทธิ์ พงศ์คณิตานนท์ 2.27%		
				นายประพันธ์ ประเสริฐกุล 2.08%	5 นายประพันธ์ ประเสริฐกุล	
				นายสมชาย ชัยเจริญไมตรี 2.02%		
	นายอำนาจ อุบลรัตน์ 0.5%					
			นายทองอินทร์ คันทจันทร์ 0.05%			
นางสุนทรี ชัยเจริญไมตรี 0.025%						
1.2 บริษัท สยามพันธุ์วัฒนา จำกัด (มหาชน)*	2558	2,444.0	นายธีระพล หวังมนตรี 50.13%	1 นายธีระพล หวังมนตรี		
	2559	5,653.0	นางสาวธนวรรณ หวังมนตรี 12.4%			

หน่วยงาน จัดซื้อจัดจ้าง	ผู้รับงาน	ปีที่ รับงาน	มูลค่าโครงการ (ล้านบาท)	ผู้ถือหุ้น	กรรมการบริหาร	ข้อสังเกต
		2560	2,590.0	นายสุริรัช หวังมนตรี 12.5% นางสุธีรา หวังมนตรี 12.5% นางสาวโอภาพรรณ หวังมนตรี 12.5%	2 นายชิน หวังมนตรี 3 นางสุธีรา หวังมนตรี 4 น.ส.โอภาพรรณ หวังมนตรี 5 นางศศิธร อัครศรีสุข	
	1.3 บริษัท ยิงเจริญก่อสร้าง บุรีรัมย์ จำกัด	2559	505.4	นายสุพัฒน์กลุข ชัยกิจยิงเจริญ 97.25%	1 นายสุพัฒน์กลุข ชัยกิจยิงเจริญ	-
		2560	952.0	นางสาวบุญญภัทร ชัยกิจยิงเจริญ 2.5% นางพองคำ ชัยกิจยิงเจริญ 0.25%	2 น.ส.บุญญภัทร ชัยกิจยิงเจริญ	
	1.4 บริษัท ริเวอร์ เอนจิเนียริง จำกัด	2559	734.5	นายพิสิษฐ์ เหล่าศิริรัตน์ 72.5%	1 นาย พิสิษฐ์ เหล่าศิริรัตน์	-
		2560	820.0	นางทัศนีย์ เหล่าศิริรัตน์ 15% น.ส.เกศรินทร์ เหล่าศิริรัตน์ 6.25% น.ส.สุนิศา เหล่าศิริรัตน์ 6.25%	2 นาง ทัศนีย์ เหล่าศิริรัตน์ 3 น.ส. เกศรินทร์ เหล่าศิริรัตน์	
	1.5 บริษัท สหคิมมอเตอร์ จำกัด	2558	993.2	นายอุทัย ธนารักษ์โชค 50%	1 นาย อุทัย ธนารักษ์โชค	-
		2559	662.6	นายยศ ธนารักษ์โชค 20% นางอรพินท์ ธนารักษ์โชค 20%	2 นาย ยศ ธนารักษ์โชค	

หน่วยงาน จัดซื้อจัดจ้าง	ผู้รับงาน	ปีที่ รับงาน	มูลค่าโครงการ (ล้านบาท)	ผู้ถือหุ้น	กรรมการบริหาร	ข้อสังเกต
				นายเสริม ธนารักษ์โชค 5% น.ส.ธีราณี ธนารักษ์โชค 2.5% นางสิรินทร์ ธนารักษ์โชค 2.5%	3 นาง อรพินท์ ธนารักษ์โชค	
	1.6 บริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวลล็อปเมนต์ จำกัด (มหาชน)	2558	3,565.0	นายเปรมชัย กรรณสูต 13.5300% นางนิจพร จรณะจิตต์ 6.9700% บริษัทไทยเอ็นวีดีอาร์ จำกัด 3.88% นาย วิชัย วชิรพงศ์ 2.81% นาย ประวิตร พันธสหายเชื้อ 1.33% South East Asia Uk (Type C) Nominees Limited 0.9900% และผู้ถือหุ้นรายอื่นๆ เนื่องจากเป็น บริษัทที่เข้าตลาดหลักทรัพย์	1 นาย เปรมชัย กรรณสูต 2 นาง นิจพร จรณะจิตต์ 3 นาย ไกรศร จิตธรรม 4 นาย ไผท ชาครบัณฑิต 5 นาย ธวัชชัย สุทธิประภา 6 นาย วิลเลียม ลี เซนต์ กราฟ 7 นาย ปิติ กรรณสูต 8 นาย ธรณิศ กรรณสูต 9 นาย ไล่ หว่า ไชมอน ชุน	บริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวลล็อป เมนต์ จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทที่ ได้รับงานโครงสร้างพื้นฐานของ หน่วยงานรัฐเป็นประจำ
		2559	500.2			
2. กรม ทางหลวง	2.1 กิจรุ่งเรืองก่อสร้าง	2558	1,839.0	นาย ศุภกิจ กิจรุ่งเรืองกุล 45% น.ส. ศิริวรรณ กิจรุ่งเรืองกุล 35% นาย มงคล กิจรุ่งเรืองกุล 10% นาย สุชาติ กิจรุ่งเรืองกุล 10%	1 นาย ศุภกิจ กิจรุ่งเรืองกุล 2 น.ส. ศิริวรรณ กิจรุ่งเรือง กุล	-
		2560	2,105.0			

หน่วยงาน จัดซื้อจัดจ้าง	ผู้รับงาน	ปีที่ รับงาน	มูลค่าโครงการ (ล้านบาท)	ผู้ถือหุ้น	กรรมการบริหาร	ข้อสังเกต
	2.2 บริษัท บัญชากิจ จำกัด				3 นาย มงคล กิจรุ่งเรืองกุล	
		2558	3,653.0	นาย กมล ตั้งทวีวัฒนกุล 32.2%	1 นาย กมล ตั้งทวีวัฒนกุล	-
		2560	2,447.0	นางสาว ฐิติกา ตั้งทวีวัฒนกุล 30.82%	2 นางสาว ฐิติกา ตั้งทวีวัฒนกุล	
				นาง พรรณี ตั้งทวีวัฒนกุล 20%	3 นาง พรรณี ตั้งทวีวัฒนกุล	
	2.3 ห้างหุ้นส่วนจำกัด นภา ก่อสร้าง	2559	3,855.0	นาย ดิษฐพล ดำรงรัตน์ 86.6667%	นาย ดิษฐพล ดำรงรัตน์	นายดิษฐพล ดำรงรัตน์ มีส่วนสัด การถือหุ้นร้อยละ 86.67 และเป็น หุ้นส่วนผู้จัดการที่มีอำนาจในการ ลงลายมือชื่อ ข้อสังเกต นายดิษฐพล ดำรงรัตน์ เป็นญาติกับ นพ.พฤตชัย ดำรง รัตน์ อดีตรองหัวหน้าพรรคเพื่อ แผ่นดิน อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงการคลัง ในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
		2560	2,782.0	นาย ตรีวิทย์ ดำรงรัตน์ 6.6667% น.ส. ภริตา ดำรงรัตน์ 6.6667%		

หน่วยงาน จัดซื้อจัดจ้าง	ผู้รับงาน	ปีที่ รับงาน	มูลค่าโครงการ (ล้านบาท)	ผู้ถือหุ้น	กรรมการบริหาร	ข้อสังเกต
3. กรม ทางหลวง ชนบท	3.1 บริษัท ศิริไพบุลย์ พัฒนาการ จำกัด	2558	612.1	นาง นิตยา ตันประเสริฐ 37%	1 นาย โยธิน ตันประเสริฐ	นายโยธิน ตันประเสริฐ ถือหุ้นใน สัดส่วนร้อยละ 32 และเป็นหนึ่งใน กรรมการที่มีอำนาจลงนาม และ ประทับตราสำคัญของบริษัท <u>ข้อสังเกต</u> นายโยธิน ตันประเสริฐ เป็นอดีต นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) สมุทรสงคราม
		2560	383.9	นาย โยธิน ตันประเสริฐ 32% นางสาว โชติกา เลปน่านนท์ 15% นางสาว ศิริวรรณ ตันประเสริฐ 11% นาย สุเทพ ตันประเสริฐ 5%	2 น.ส. โชติกา เลปน่านนท์ 3 น.ส. ศิริวรรณ ตัน ประเสริฐ	
	3.2 บริษัท สยามพันธุ์พัฒนา จำกัด (มหาชน)*	2559	904.6	นาย ธีระพล หวังมนตรี 50.13%	1 นาย ธีระพล หวังมนตรี	
		2560	1,513.0	นางสาว ธนวรรณ หวังมนตรี 12.4% นาย ภูริธัช หวังมนตรี 12.5% นาง สุธีรา หวังมนตรี 12.5% นางสาว โอภาพรรณ หวังมนตรี 12.5%	2 นาย ชิน หวังมนตรี 3 นาง สุธีรา หวังมนตรี 4 น.ส. โอภาพรรณ หวัง มนตรี 5 นาง ศศิธร อัครศรีสุข	
	3.3 ป.รุ่งเรืองคอนกรีต	2558	557.6	นาย สุริพงษ์ ประเสริฐรุ่งเรือง 71.3%	1 นาย สุริพงษ์ ประเสริฐ รุ่งเรือง	
		2559	523.2	นาย ธนาพันธ์ ประเสริฐรุ่งเรือง 28.53%		

หน่วยงาน จัดซื้อจัดจ้าง	ผู้รับงาน	ปีที่ รับงาน	มูลค่าโครงการ (ล้านบาท)	ผู้ถือหุ้น	กรรมการบริหาร	ข้อสังเกต
				น.ส. มะลิวรรณ ฉัตรดำรงกุล 0.16%	2 นาย ธนาพันธ์ ประเสริฐ รุ่งเรือง	

ที่มา : คณะผู้วิจัย (2561)

หมายเหตุ : * คือบริษัทผู้รับเหมาโครงการที่รับงานข้ามสองหน่วยงาน

3.2.3 การวิเคราะห์ปัจจัยที่อาจจะเอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้าง

การวิเคราะห์ปัจจัยที่อาจจะเอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน จะใช้ค่าส่วนต่างระหว่างราคากลางกับราคาที่ประมูลได้เป็นตัวแปรแทน (proxy) ของโอกาสที่มีการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างโครงการนั้นๆ ทั้งนี้ หากราคาที่ประมูลได้ต่ำกว่าราคากลางมากอาจอนุมานได้ว่าเป็นโครงการที่มีการแข่งขันสูง ในทางกลับกันหากโครงการใดที่มีราคาชนะประมูลใกล้เคียงกับราคากลาง นั่นหมายถึงการแข่งขันในการประมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างมีจำนวนผู้แข่งขันน้อยราย หรืออาจจะมีการจำกัดผู้เข้าประมูลซึ่งอาจจะสืบเนื่องมาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การล็อกสเปค การยื้อกันในการเข้าประมูล การกำหนดระยะเวลาในการจัดทำข้อเสนอด้านราคาที่สั้นเกินไป ฯลฯ ซึ่งตัวแปรเหล่านี้สามารถใช้ข้อมูลในฐานะข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของกรมบัญชีกลางได้

แต่ทว่า ด้วยการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับระยะเวลาของการยื่นข้อเสนอ รวมถึงระยะเวลาของการเปิดรับฟังข้อคิดเห็นต่อ TOR ในหลาย ๆ โครงการจัดซื้อจัดจ้างไม่ได้มีการลงบันทึกข้อมูลไว้ในฐานข้อมูลของกรมบัญชีกลางครบทุกโครงการ ทำให้มีข้อมูลไม่เพียงพอต่อการวิเคราะห์และประมวลผลซึ่งอาจทำให้เกิดค่าเบี่ยงเบนจากการประมวลผลได้ ดังนั้น ในการวิเคราะห์จึงจำเป็นต้องตัดปัจจัยเรื่องระยะเวลาต่าง ๆ ออกไปก่อน ทำให้ข้อสมมติฐาน (hypothesis) เกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อระดับของการแข่งขันในการประมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ มี 5 ข้อดังนี้

- 1) ระดับการพัฒนาของจังหวัด อาจจะมีผลต่อระดับการแข่งขันของบริษัทผู้รับเหมากล่าวคือ จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาสูง จำนวนผู้แข่งขันในการประมูลโครงการย่อมมีจำนวนมากกว่า และส่งผลให้ส่วนต่างราคากลางสูง
- 2) ส่วนแบ่งการตลาดของบริษัทรับเหมาโครงการก่อสร้าง อาจจะมีผลต่อระดับการแข่งขัน กล่าวคือ บริษัทที่มีส่วนแบ่งตลาดสูงย่อมมีอำนาจในการต่อรองกับภาครัฐได้มากกว่า และอาจจะส่งผลให้มีการผูกขาดหรืออาจจะส่งผลให้ส่วนต่างราคาที่ประมูลได้กับราคากลางใกล้เคียงกัน
- 3) มูลค่าของโครงการ อาจจะมีผลต่อระดับการแข่งขันหรือส่วนต่างราคาประมูลและราคากลาง กล่าวคือ ยิ่งโครงการมีมูลค่าสูงการแข่งขันของบริษัทที่จะเข้าประมูลย่อมมีมาก ส่วนต่างราคากลางย่อมต่างกันมากด้วย
- 4) วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบ e-bidding อาจจะมีผลต่อส่วนต่างราคากลางกับราคาที่ประมูลได้ เนื่องจากทุกบริษัทต้องแข่งขันกันประมูลด้วยราคาที่ต่ำกว่าราคากลาง
- 5) ผู้เล่นรายใหม่ อาจจะมีผลต่อการแข่งขัน หรือมีผลต่อส่วนต่างราคากลาง กล่าวคือ เมื่อมีผู้เล่นรายใหม่เข้ามาในตลาดย่อมมีการประมูลราคาแข่งกันระหว่างผู้เล่นรายใหม่ และผู้เล่นรายเก่าเพื่อให้ได้โครงการ

ทั้งนี้ จากสมมติฐานดังกล่าวข้างต้นคณะผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อส่วนต่างราคากลางแยกเป็นรายหน่วยงาน ได้แก่ กรมชลประทาน กรมทางหลวง และกรมทางหลวงชนบท เนื่องจากลักษณะงานโครงการก่อสร้างของทั้ง 3 หน่วยงานอาจมีความแตกต่างกัน ความเชี่ยวชาญในการรับงานอาจจะแตกต่างกันด้วยเช่นกัน ดังนั้น บริษัทผู้รับเหมาโครงการก่อสร้างอาจจะเป็นคนละกลุ่ม ซึ่งในการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อส่วนต่างราคากลางดังกล่าว จะทำการวิเคราะห์ด้วยสมการการถดถอย ดังนี้

$$\text{Percentpricedif} = \beta_0 + \beta_1 * \text{urban} + \beta_2 * \text{marketshare} + \beta_3 * \ln_cost + \beta_4 * \text{new_comer} + \beta_5 * \text{ebidding}$$

โดยตัวแปรที่คณะผู้วิจัยใช้ในการวิเคราะห์ปัจจัยดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

<i>Percentpricedif</i>	ร้อยละของส่วนต่างราคากลางกับราคาที่ชนะประมูลโครงการ
<i>urban</i>	ระดับการพัฒนาของจังหวัด โดยใช้ตัวชี้วัดการพัฒนาระดับจังหวัด และกลุ่มจังหวัดในมิติการเติบโตทางเศรษฐกิจและการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งวัดจากอัตราการเปลี่ยนแปลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดในปี พ.ศ. 2559 ¹⁴ โดยที่ตัวแปรนี้จะนำไปประมวลผลมีค่า ดังนี้ • จังหวัดที่มีร้อยละของอัตราการเปลี่ยนแปลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดปี พ.ศ. 2559 ที่มากกว่าค่ากลางของประเทศ ร้อยละ 2.73 จะมีค่าเท่ากับ 1 • จังหวัดที่มีร้อยละของอัตราการเปลี่ยนแปลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดปี พ.ศ. 2559 ที่น้อยกว่าค่ากลางของประเทศ ร้อยละ 2.73 จะมีค่าเท่ากับ 0
<i>marketshare</i>	ส่วนแบ่งการตลาดของบริษัทที่ชนะการประมูลโครงการโดยจำแนกเป็นรายหน่วยงาน

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ธันวาคม 2561. ตัวชี้วัดการพัฒนาระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด. หน้า 40. ดาาโหลดเอกสารได้ที่ https://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=8273&filename=index

<i>ln_cost</i>	มูลค่าของแต่ละโครงการ โดยแปลงค่าออกมาให้เป็นค่าลอการิทึม ก่อนที่จะนำไปประมวลผลเพื่อแก้ปัญหาเบื้องต้นเกี่ยวกับค่าเบี่ยงเบนที่อาจจะเกิดขึ้นจากผลคูณ
<i>ebidding</i>	วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบ e-bidding โดยที่ • ถ้าหากโครงการดังกล่าวใช้วิธีการแบบ e-bidding จะมีค่าเท่ากับ 1 • ถ้าโครงการดังกล่าวใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบอื่น ๆ จะมีค่าเท่ากับ 0
<i>newcomer</i>	การเป็นผู้เล่นที่เข้าตลาดมาใหม่ ถ้าผู้ชนะโครงการดังกล่าวเป็นผู้เล่นที่เข้ามาในตลาด หลังจากปี พ.ศ. 2558 จะมีค่าเท่ากับ 1 • ถ้าไม่ใช่จะมีค่าเท่ากับ 0

อนึ่ง ตามที่ได้กล่าวมาแล้วเบื้องต้นว่า การวิเคราะห์ปัจจัยดังกล่าวจะแยกการประมวลผลออกเป็นรายหน่วยงาน ได้แก่ กรมชลประทาน กรมทางหลวง และกรมทางหลวงชนบท เนื่องจากลักษณะงานโครงการจัดซื้อจัดจ้างแม้จะเป็นงานโครงการก่อสร้าง แต่รูปแบบและความเชี่ยวชาญของบริษัทผู้รับเหมาอาจจะแตกต่างกัน ทำให้บริษัทผู้รับเหมาโครงการอาจจะแยกเป็นคนละกลุ่ม ดังนั้น ผลการวิเคราะห์และประมวลจะนำเสนอออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

3.2.3.1 กรมชลประทาน

ผลการวิเคราะห์และประมวลผลจากสมการถดถอย พบว่า ตัวแปรทั้ง 5 ตัว ซึ่งคือ ระดับการพัฒนาของจังหวัด ส่วนแบ่งตลาดของบริษัทผู้รับเหมา มูลค่าโครงการ วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบ e-bidding และการเป็นผู้เล่นรายใหม่ ต่างมีผลต่อระดับการแข่งขันในการประมูลโครงการก่อสร้างของกรมชลประทานอย่างมีนัยสำคัญในระดับ confidence interval ที่มากกว่า 99% ทุกตัว โดยที่ปัจจัยที่มีผลทำให้มีส่วนต่างราคาสูงขึ้น ได้แก่

- (1) ระดับการพัฒนาของจังหวัด โดยที่มีค่าสัมประสิทธิ์ หรือ coefficient เท่ากับ 1.39 นั้นหมายความว่า จังหวัดใดก็ตามที่มีระดับการพัฒนามาก จำนวนผู้รับเหมาย่อมมีมากرایส่งผลให้การแข่งขันในการประมูลโครงการก่อสร้างของกรมชลประทานสูง ส่วนต่างระหว่างราคากลางและราคาที่ชนะประมูลโครงการย่อมสูงตามไปด้วย ซึ่งจะเป็นการช่วยประหยัดงบประมาณให้กับหน่วยงานรัฐ
- (2) การเป็นผู้เล่นรายใหม่มีนัยสำคัญต่อร้อยละส่วนต่างราคากลาง มีค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับ 1.17 นั้นหมายความว่า ถ้ามีผู้เล่นรายใหม่เข้ามามากเท่าไร ย่อมส่งผลต่อ

ระดับการแข่งขันในการประมูลโครงการเพิ่มมากขึ้น และจะทำให้ร้อยละส่วนต่างของราคากลางกับราคาชนะประมูลโครงการสูงมากขึ้นด้วย

- (3) วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบ e-bidding มีนัยสำคัญต่อร้อยละส่วนต่างราคากลาง และมีค่าสัมประสิทธิ์สูงถึง 20.9 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า โครงการจัดซื้อจัดจ้างของกรมชลประทานถ้ามีการใช้วิธีแบบ e-bidding แล้วนั้นจะมีส่วนต่างราคากลางสูงขึ้นมาก
- (4) มูลค่าโครงการเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่มีนัยสำคัญต่อการแข่งขันการประมูลโครงการของกรมชลประทาน มีค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับ 0.6 กล่าวคือ ถ้าโครงการมีมูลค่าสูง ระดับการแข่งขันย่อมสูงตามด้วย และมีผลต่อร้อยละส่วนต่างราคากลางกับราคาที่ประมูลได้ แต่การเข้าประมูลในโครงการขนาดใหญ่มีใช้บริษัทผู้รับเหมาทุกรายจะสามารถเข้าร่วมได้ เนื่องจากทุกหน่วยงานของภาครัฐจะมีการขึ้นทะเบียนบริษัทผู้รับเหมาโดยเรียงตามลำดับศักยภาพและความสามารถของแต่ละบริษัท โดยที่หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกขึ้นบัญชีเป็นผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการจ้างก่อสร้าง “งานก่อสร้างชลประทาน”¹⁵ จัดลำดับขั้นของผู้รับเหมาเป็น 5 ระดับ ได้แก่

- 1) ระดับพิเศษ หรือ VIP มีสิทธิเพื่อเข้าเสนอราคารับงานก่อสร้างชลประทาน ไม่จำกัดวงเงิน มีจำนวน 35 ราย¹⁶
- 2) ระดับที่ 1 มีสิทธิเพื่อเข้าเสนอราคารับงานก่อสร้างชลประทาน ได้ครั้งหนึ่งไม่เกิน 1,000 ล้านบาท มีจำนวน 39 ราย
- 3) ระดับที่ 2 มีสิทธิเพื่อเข้าเสนอราคารับงานก่อสร้างชลประทาน ได้ครั้งหนึ่งไม่เกิน 500 ล้านบาท มีจำนวน 24 ราย
- 4) ระดับที่ 3 มีสิทธิเพื่อเข้าเสนอราคารับงานก่อสร้างชลประทาน ได้ครั้งหนึ่งไม่เกิน 100 ล้านบาท มีจำนวน 35 ราย
- 5) ระดับที่ 4 มีสิทธิเพื่อเข้าเสนอราคารับงานก่อสร้างชลประทาน ได้ครั้งหนึ่งไม่เกิน 10 ล้านบาท มีจำนวน 165 ราย

ทั้งนี้ เงื่อนไขการขึ้นทะเบียนผู้รับเหมาจะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละหน่วยงาน ยกตัวอย่างเช่น ถ้าบริษัทใดมีทุนจดทะเบียนมากกว่า 50 ล้าน และเคยรับงานโครงการมากกว่า 50 ล้าน จะถูกจัด

¹⁵ ส่วนบริหารสินทรัพย์ กองพัสดุ กรมชลประทาน. 23 มีนาคม 2560. หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกขึ้นบัญชีเป็นผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการจ้างก่อสร้าง “งานก่อสร้างชลประทาน” (ปรับปรุงใหม่) ดาวโหลดเอกสารได้ที่

http://supply.rid.go.th/_data/docx/asset/%E0%B8%AB%E0%B8%A5%E0%B8%81%E0%B9%80%E0%B8%81%E0%B8%93%E0%B8%91%E0%B9%81%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B8%A7%E0%B8%98%E0%B8%84%E0%B8%94%E0%B9%80%E0%B8%A5%E0%B8%AD%E0%B8%94%20%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%9A%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%87%E0%B9%83%E0%B8%AB%E0%B8%A1update2.pdf

¹⁶ ข้อมูลระบบรายชื่อผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการจ้างงานก่อสร้างชลประทาน (หลักเกณฑ์ใหม่) ปี พ.ศ. 2560 จากเว็บไซต์ <http://thabian2017.supplyrid.com/>

อันดับให้เป็นผู้รับเหมาระดับที่ 1 แต่ถ้าบริษัทรายใดเคยเบี้ยวงานหรือไม่สามารถส่งงานให้กับหน่วยงานได้ตามกำหนดเวลา หรืออาจเกิดปัญหาระหว่างดำเนินโครงการ บริษัทดังกล่าวอาจโดนลดระดับชั้นได้เช่นกัน ดังนั้น มูลค่าโครงการจะเป็นอีกปัจจัยหนึ่งในการคัดเลือกบริษัทผู้รับเหมาว่ารายใดสามารถเข้าร่วมแข่งขันได้ และรายใดไม่สามารถเข้าร่วมประมูลโครงการได้

ตัวแปรตัวเดียวที่มีผลทำให้ส่วนต่างระหว่างราคากลางและราคาที่ประมูลได้ลดลง คือ ส่วนแบ่งการตลาดของผู้รับเหมา มีซึ่งมีค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับ - 0.6 นั้นหมายความว่า หากผู้รับเหมาเป็นบริษัทที่มีส่วนแบ่งในตลาดสูง อำนาจผูกขาดย่อมมีมาก ความเข้มข้นของการแข่งขันในการประมูลโครงการก็จะลดลง ส่งผลต่อร้อยละของส่วนต่างราคากลางกับราคาที่ชนะประมูลโครงการก็จะยิ่งเข้าใกล้ศูนย์ (ตามรูปที่ 3.18-3.19)

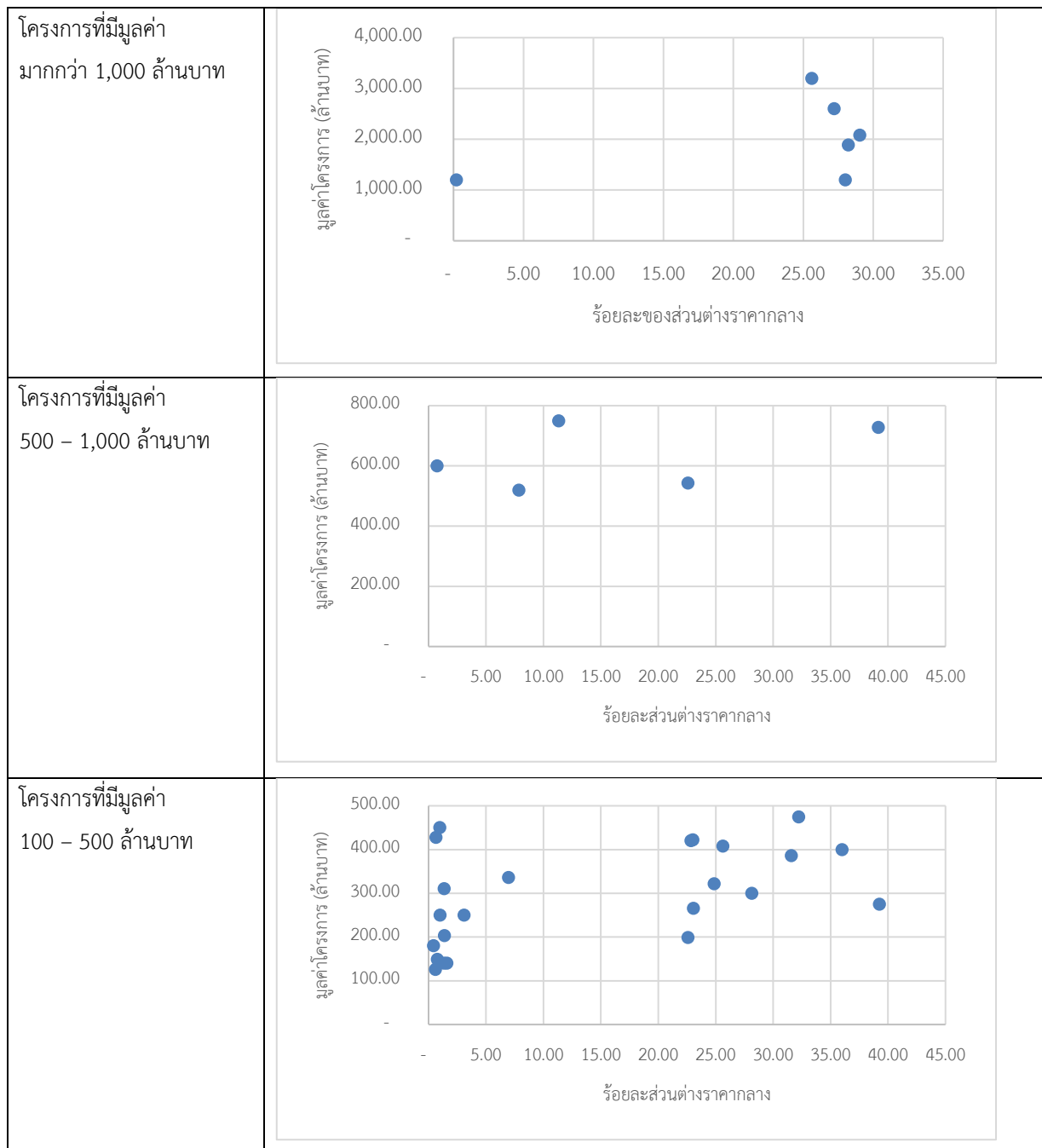
รูปที่ 3.18 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อร้อยละส่วนต่างราคากลางการจัดซื้อจัดจ้างของกรมชลประทาน

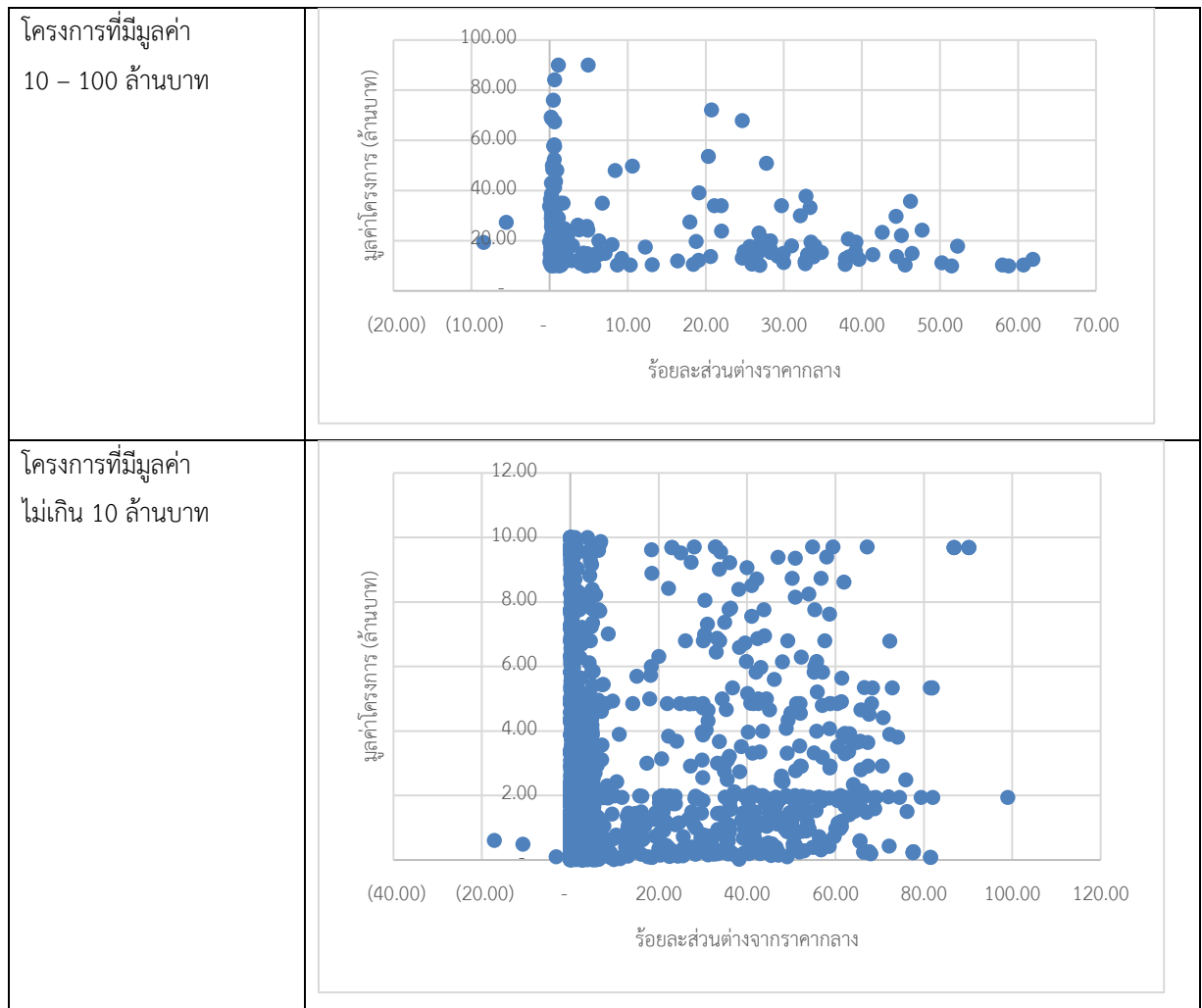
Random-effects GLS regression			Number of obs = 7,789			
Group variable: year			Number of groups = 5			
R-sq:			Obs per group:			
within = 0.3442			min = 408			
between = 0.9627			avg = 1,557.8			
overall = 0.3693			max = 3,285			
corr(u_i, X) = 0 (assumed)			Wald chi2(5) = 4557.05			
			Prob > chi2 = 0.0000			
percent_pr~f	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
urban	1.387403	.2782066	4.99	0.000	.8421281	1.932678
marketshare	-.0632135	.0072496	-8.72	0.000	-.0774225	-.0490046
new_comer	1.178954	.3391357	3.48	0.001	.5142603	1.843648
ln_cost	.6365665	.071528	8.90	0.000	.4963743	.7767588
ebidding	20.89332	.365738	57.13	0.000	20.17648	21.61015
_cons	-5.129235	.9989409	-5.13	0.000	-7.087123	-3.171347
sigma_u	0					
sigma_e	10.546755					
rho	0	(fraction of variance due to u_i)				

ที่มา: ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย (2561)

หมายเหตุ : ใช้ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างจากฐานข้อมูลของกรมบัญชีกลาง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 – 2560 มาวิเคราะห์โดยใช้โปรแกรม STATA14

รูปที่ 3.19 ร้อยละของส่วนต่างราคากลางจําแนกตามลำดับชั้นของการขึ้นทะเบียนผู้รับเหมา
โครงการของกรมชลประทาน





ที่มา : วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัย (2561)

3.2.3.2 กรมทางหลวง

ผลการวิเคราะห์และประมวลผลจากสมการถดถอย ตามรูปที่ 3.20 พบว่า ตัวแปรทั้ง 5 ตัว ซึ่งคือ ระดับการพัฒนาของจังหวัด ส่วนแบ่งตลาดของบริษัทผู้รับเหมา มูลค่าโครงการ วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบ e-bidding และการเป็นผู้เล่นรายใหม่ ต่างมีผลต่อส่วนต่างระหว่างราคากลางและราคาประมูลอย่างมีนัยสำคัญในระดับ confidence interval ที่มากกว่า 99% ทุกตัวเช่นเดียวกับในกรณีของกรมชลประทาน และในทิศทางเดียวกัน หากแต่จะต่างกันเฉพาะในส่วนของค่าของสัมประสิทธิ์เท่านั้น โดยเฉพาะสำหรับตัวแปร e-bidding ในกรณีของกรมชลประทาน การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธี e-bidding โดยเฉลี่ยแล้วจะทำให้ส่วนต่างของราคากลางและราคาที่จัดซื้อจัดจ้างเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 20 ในขณะที่ในกรณีของกรมทางหลวงส่วนต่างจะเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 4.6 เท่านั้น

รูปที่ 3.20 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อต่างราคากลางการจัดซื้อจัดจ้างของกรมทางหลวง

หลวง

Random-effects GLS regression		Number of obs	=	19,818
Group variable: year		Number of groups	=	5
R-sq:		Obs per group:		
within	= 0.1130	min	=	334
between	= 0.8082	avg	=	3,963.6
overall	= 0.1273	max	=	6,686
corr(u_i, X) = 0 (assumed)		Wald chi2(5)	=	2890.63
		Prob > chi2	=	0.0000

percent_pr~f	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
urban	.5274987	.1097549	4.81	0.000	.3123831	.7426143
marketshare	-.0222552	.004862	-4.58	0.000	-.0317846	-.0127258
new_comer	1.336642	.1715918	7.79	0.000	1.000328	1.672956
ln_cost	.5052997	.039694	12.73	0.000	.4275009	.5830984
ebidding	4.618682	.1263538	36.55	0.000	4.371033	4.866331
_cons	-6.30093	.5719472	-11.02	0.000	-7.421926	-5.179934
sigma_u	0					
sigma_e	7.1363422					
rho	0	(fraction of variance due to u_i)				

ที่มา : ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย (2561)

หมายเหตุ : ใช้ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างจากฐานข้อมูลของกรมบัญชีกลาง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 – 2560 มาวิเคราะห์โดยใช้โปรแกรม STATA14

3.2.3.3 กรมทางหลวงชนบท

ผลการวิเคราะห์และประมวลผลปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับการแข่งขันการจัดซื้อจัดจ้างโครงการก่อสร้างของกรมทางหลวงชนบท จากรูปที่ 3.21 พบว่า ปัจจัย 3 ตัวมีผลต่อร้อยละส่วนต่างราคากลางกับราคาจัดซื้อจัดจ้างได้แก่ ส่วนแบ่งตลาดของบริษัทผู้รับเหมา มูลค่าโครงการ และวิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบ e-bidding ในทิศทางเดียวกับในกรณีของกรมชลประทานและกรมทางหลวง หากแต่ตัวแปรระดับการพัฒนาของจังหวัดและตัวแปรการเป็นผู้เล่นรายใหม่ ไม่มีผลต่อส่วนต่างของราคาอย่างมีนัยสำคัญเชิงสถิติ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ไม่ว่าโครงการก่อสร้างถนนของกรมทางหลวงชนบทในพื้นที่จังหวัดใดก็ตาม หรือจะมีผู้เล่นรายใหม่เข้ามาในตลาดก็ตาม ผู้ชนะประมูลโครงการหรือบริษัทที่ได้รับเหมาโครงการก่อสร้างอาจจะมีผลกระทบอยู่กับบริษัทไม่กี่ราย สาเหตุส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากมูลค่าโครงการก่อสร้างของกรมชลประทานโดยเฉลี่ยต่อโครงการอาจไม่สูงมากนัก ทั้งนี้ในปี พ.ศ. 2560 มูลค่าโครงการโดยเฉลี่ยประมาณ 2.3 ล้านบาท อาจเป็นผลให้ไม่มีผลต่อระดับการแข่งขันในการประมูลโครงการก่อสร้างของกรมทางหลวงชนบท .

รูปที่ 3.21 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อส่วนต่างราคากลางการจัดซื้อจัดจ้างของกรม

ทางหลวงชนบท

Random-effects GLS regression
Group variable: year

Number of obs = 22,995
Number of groups = 5

R-sq:
within = 0.1148
between = 0.9368
overall = 0.1422

Obs per group:
min = 254
avg = 4,599.0
max = 8,028

corr(u_i, X) = 0 (assumed)

Wald chi2(5) = 3810.79
Prob > chi2 = 0.0000

percent_pr~f	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
urban	.023789	.1438855	0.17	0.869	-.2582215	.3057994
marketshare	-.0475558	.0059138	-8.04	0.000	-.0591466	-.0359649
new_comer	-.2257508	.2361215	-0.96	0.339	-.6885405	.237039
ln_cost	.6479645	.0689327	9.40	0.000	.5128589	.78307
ebidding	7.280762	.1537949	47.34	0.000	6.979329	7.582194
_cons	-7.011114	1.004421	-6.98	0.000	-8.979742	-5.042486
sigma_u	0					
sigma_e	9.7379319					
rho	0	(fraction of variance due to u_i)				

ที่มา : ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย (2561)

หมายเหตุ : ใช้ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างจากฐานข้อมูลของกรมบัญชีกลาง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 – 2560 มาวิเคราะห์โดยใช้โปรแกรม STATA14

3.3 วิเคราะห์และสรุปผลการศึกษา

การวิเคราะห์ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างในรายงานนี้สามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลภาพรวมการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศไทย และส่วนที่สองเป็นการวิเคราะห์เชิงลึกสำหรับสามหน่วยงานได้แก่ กรมชลประทาน กรมทางหลวง และกรมทางหลวงชนบท ซึ่งใช้เครื่องมือทางเศรษฐมิติในการวิเคราะห์

3.3.1 ภาพรวมการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ภาพรวมการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ โดยใช้ข้อมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างในปี พ.ศ. 2560 พบว่า ร้อยละ 43 ของการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐเป็นโครงการก่อสร้าง โดย หน่วยงานที่มีมูลค่าโครงการก่อสร้างสูงที่สุดสามอันดับแรกคือ กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท และกรมชลประทาน การศึกษานี้จึงเลือกที่จะศึกษาในเชิงลึกในเชิงปริมาณเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานทั้งสามดังกล่าว

เนื่องจาก ระเบียบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างฯ เดิมได้กำหนดไว้ว่า ถ้าโครงการจัดซื้อหรือจัดจ้างในวงเงินไม่เกิน 2 ล้านบาทไม่ต้องใช้วิธีการเปิดประมูล ส่งผลให้โครงการจัดซื้อจัดจ้างส่วนมากใช้วิธีตกลงราคา ขณะที่จำนวนโครงการที่จัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น สัดส่วนตัวเลขดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

เนื่องจาก พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดให้โครงการที่มีมูลค่าเกิน 5 ล้านบาทต้องเปิดประมูลซึ่งจะทำให้โครงการขนาดเล็กเข้ามาใช้ระบบ e-bidding จำนวนมาก

อย่างไรก็ดี การใช้ e-bidding ยังมีข้อกวดขันแม้กระทั่งสำหรับโครงการขนาดใหญ่ระดับหมื่นล้าน การวิเคราะห์โครงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ ในปี พ.ศ. 2560 ที่มีมูลค่าสูงสุด 20 อันดับแรก พบว่า มีการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษที่ไม่ได้มีการเปิดประมูลแบบ e-bidding 6 ราย กล่าวคือ

- วิธีพิเศษ 3 ราย
- วิธีกรณีพิเศษ 3 ราย

โดยผู้รับเหมาทั้ง 6 ราย เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจจำนวน 3 ราย ได้แก่ 1) องค์การเภสัชกรรม 2) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และ 3) บริษัท อุตสาหกรรมการบิน จำกัด เป็นองค์กรของรัฐ จำนวน 1 ราย ได้แก่ องค์การทหารผ่านศึก และเป็นบริษัทเอกชน จำนวน 2 ราย ได้แก่ 1) บริษัท China Shipping & Offshore International Co., Ltd. 2) บริษัท พอร์ตแลนด์ จำกัด

สำหรับการเชื่อมโยงระหว่างการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่นนั้น พบว่า เมื่อติดนักการเมืองทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทรับเหมาที่สร้างขนาดใหญ่ แต่ยังไม่พบความเชื่อมโยงระหว่างนักการเมืองที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับบริษัทรับเหมาที่รับงานขนาดใหญ่ทั้งระดับประเทศและสำหรับ 3 หน่วยงานที่ศึกษาเป็นกรณีพิเศษ แต่ทั้งนี้ งานวิจัยชิ้นนี้มิได้ตรวจสอบความเชื่อมโยงในกรณีของบริษัทรับเหมาขนาดกลางและขนาดย่อมเนื่องจากมีจำนวนมาก จึงคัดเลือกบริษัทที่มีมูลค่าโครงการสูงสุด 10 อันดับแรกของทั้ง 3 หน่วยงานในปี พ.ศ. 2560 เท่านั้น และด้วยข้อจำกัดของข้อมูล จึงไม่สามารถตรวจสอบย้อนหลังได้ว่า บริษัทดังกล่าวได้รับโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐมากกว่าปกติในช่วงที่นักการเมืองซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือไม่

3.3.2 การวิเคราะห์การจัดซื้อจัดจ้างของสามหน่วยงาน

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างใน 3 หน่วยงาน พบว่าปัจจัยที่ส่งเสริมให้มีการแข่งขันอันจะส่งผลให้ราคาประมูลต่ำกว่าราคากลางมี 4 ปัจจัย ได้แก่

- 1) ระดับการพัฒนาของจังหวัด
- 2) มูลค่าโครงการ
- 3) การเป็นผู้เล่นรายใหม่
- 4) วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบ e-bidding และ

ปัจจัยแรก ระดับการพัฒนาของจังหวัดที่ส่งผลให้มีผู้รับเหมาก่อสร้างในพื้นที่พร้อมเข้าแข่งขันในการประมูลมากกว่า ซึ่งจะเป็นการช่วยประหยัดงบประมาณให้กับหน่วยงานรัฐยกเว้นในกรณีของกรมทางหลวงชนบทซึ่งตัวแปรดังกล่าวไม่มีความสัมพันธ์กับส่วนต่างระหว่างราคากลางกับราคา

ประมูลแต่อย่างใด ซึ่งอาจสืบเนื่องมาจากการโครงการก่อสร้างถนนในชนบทไม่ว่าจะในจังหวัดที่มีความเจริญมากน้อยเพียงใด จะมีบริษัทที่เข้าร่วมประมูลน้อยเพราะผู้ประมูลจะเป็นบริษัทก่อสร้างในพื้นที่ปัจจัยที่สอง โครงการขนาดใหญ่มักมีส่วนต่างระหว่างราคากลางกับราคาที่ประมูลได้มากกว่าโครงการขนาดเล็ก แม้การวิเคราะห์ก่อนหน้านี้จะแสดงว่า การเข้าประมูลโครงการขนาดใหญ่นั้นมีข้อจำกัดเนื่องจากทั้งสามกรมมีการจัดระดับของบริษัทรับเหมาก่อสร้างและมีเงื่อนไขว่าจะต้องมีการขึ้นบัญชีล่วงหน้า คณะผู้วิจัยเห็นว่าอาจเกิดจากการที่โครงการขนาดใหญ่มีมูลค่าสูง จึงมี

ปัจจัยที่สาม การเป็นผู้เล่นรายใหม่มีนัยสำคัญต่อร้อยละส่วนต่างราคากลาง ถ้ามีผู้เล่นรายใหม่เข้ามามากเท่าไร ย่อมส่งผลต่อระดับการแข่งขันในการประมูลโครงการเพิ่มมากขึ้น และจะทำให้ร้อยละส่วนต่างของราคากลางกับราคาชนะประมูลโครงการสูงมากขึ้นด้วย

ปัจจัยที่สี่ วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบ e-bidding มีนัยสำคัญต่อร้อยละส่วนต่างราคากลางในกรณีของทั้งสามหน่วยงานที่ศึกษา ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการใช้วิธีการประมูลแบบ e-bidding ทำให้มีการแข่งขันด้านราคามากขึ้น

ในทางตรงกันข้าม ปัจจัยที่มีผลทำให้ส่วนต่างของราคากลางกับราคาประมูลน้อยลง ได้แก่ ส่วนแบ่งตลาดของผู้รับเหมาซึ่งคำนวณจากมูลค่าของโครงการที่ผู้รับเหมารายใดรายหนึ่งประมูลได้หารด้วยมูลค่าของโครงการที่มีการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมด ผลการประมวลดังกล่าวสะท้อนว่า หากผู้รับเหมาเป็นบริษัทก่อสร้างที่มีส่วนแบ่งตลาดสูงหรือเป็นผู้รับเหมารายใหญ่ที่รับงานก่อสร้างของภาครัฐ อาจมีอำนาจผูกขาดมาก ความเข้มข้นของการแข่งขันในการประมูลโครงการก็จะลดลง ส่งผลต่อร้อยละของส่วนต่างราคากลางกับราคาที่ชนะประมูลโครงการก็จะยิ่งน้อยลง

บทที่ 4

แนวทางการป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

การศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและมาตรการเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยการศึกษาในส่วนนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน ส่วนแรก เป็นการศึกษาแนวทางการกำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐในต่างประเทศและแนวปฏิบัติที่ดีในต่างประเทศ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงมาตรการและนโยบายในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ส่วนที่สอง จะเป็นการศึกษาข้อบัญญัติของกฎหมาย พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างฯ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างฯ พ.ศ. 2560 ว่าจะช่วยแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐได้หรือไม่

และส่วนสุดท้าย จะเป็นการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายรวมถึงการจัดทำมาตรการเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยจะสรุปและวิเคราะห์ข้อมูล รวมถึงแนวปฏิบัติต่าง ๆ ของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในต่างประเทศ

○ 4.1 แนวทางการกำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐในต่างประเทศ และแนวปฏิบัติที่ดีในต่างประเทศ

OECD ได้มีการเสนอแนะหลักการสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐไว้ 6 ประเด็นซึ่งจะเป็นเครื่องมือในการช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันทั้งในทางตรงและทางอ้อมในหน่วยงานรัฐ รวมทั้งยังเป็นการช่วยให้เกิดธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบต่อสังคมด้วยเช่นกัน ทั้งนี้หลักการดังกล่าวได้แก่¹⁷

หลักการแรก หลักคุณธรรมของผู้จัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยหลักที่จะช่วยลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้ ทั้งนี้ในหลายๆ ประเทศจะมีการจัดทำจรรยาบรรณสำหรับการจัดซื้อจัดจ้าง (Code of Conduct for Procurement) ให้กับข้าราชการและบริษัทผู้รับเหมาก่อสร้าง เพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติในการดำเนินงาน ยกตัวอย่างเช่น จรรยาบรรณสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างในประเทศแคนาดา มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการห้ามรับของขวัญหรือสิ่งตอบแทนใดๆ จากผู้เข้าร่วม การต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบหากพบว่ามีพฤติกรรมการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง การห้ามมิให้บริษัทเอกชนที่เข้าร่วมประมูลเสนอจ้างงานให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของโครงการภาครัฐที่ผู้เข้าร่วมประมูลเกี่ยวข้อง

¹⁷ OECD 2016. Preventing Corruption in Public Procurement. ดาโวลด์เอกสารได้ที่ <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>

การมีให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างส่วนได้เสียกับธุรกิจที่เข้าร่วมประมูล และ ประมูล การต้องแจ้งผู้บังคับบัญชาทราบหากมีส่วนได้เสียกับบริษัทที่เข้าร่วมเอกชนไม่ว่าจะเป็นโดยตรงหรือโดยอ้อม ฯลฯ เป็นต้น

ในกรณีของประเทศไทย พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2560 มีข้อบัญญัติที่มีเป้าประสงค์ในการส่งเสริมธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ หากแต่ไม่มีการกำหนดมาตรฐานคุณธรรมของพนักงานจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐแต่อย่างใด เพียงแต่มาตรา 13 กำหนดไว้ว่า *ในการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้ที่มีหน้าที่ดำเนินการจะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับผู้ยื่นข้อเสนอหรือคู่สัญญาในงานนั้น* เท่านั้น ไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการให้ข้อเสนอในการจ้างงานเจ้าหน้าที่พัสดุของบริษัทที่เข้าประมูล หรือ การที่เจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างรับของทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ใดๆ จากบริษัทที่เข้าร่วมประมูล แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยบางแห่งได้มีการออก “จรรยาบรรณของผู้ปฏิบัติงานพัสดุ” เพื่อใช้สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างของมหาวิทยาลัยเอง

หลักการที่สอง ความโปร่งใส หมายถึง ความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง นอกจากจะ ช่วยส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคมแล้ว แต่ยังเป็นการส่งเสริมธรรมาภิบาลที่ดีในภาครัฐด้วย เป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันอีกช่องทางหนึ่ง นอกจากนี้แล้ว การเปิดเผยข้อมูลในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเป็นอีกช่องทางหนึ่งให้ประชาชนช่วยตรวจสอบการดำเนินงานของผู้รับเหมาโครงการด้วยเช่นกัน

ยกตัวอย่างเช่น การจัดซื้อจัดจ้างในโครงการการสำรวจและสกัดไฮโดรคาร์บอนของประเทศเม็กซิโก (the exploration and extraction of hydrocarbons)¹⁸ ทั้งนี้คณะกรรมการไฮโดรคาร์บอนแห่งชาติ (Mexico’s National Commission on Hydrocarbons) ได้มีการเผยแพร่ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างผ่านเว็บไซต์ www.ronda1.gob.mx โดยเอกสารที่เผยแพร่ประกอบด้วย

- พื้นที่ที่จะเปิดให้มีการทำสัญญาสำรวจและสกัดไฮโดรคาร์บอน
- หลักเกณฑ์การพิจารณาผู้รับเหมาโครงการ
- รูปแบบสัญญา
- กระบวนการติดตามตรวจสอบ
- ระยะเวลาในการดำเนินงาน
- เอกสารการจัดซื้อจัดจ้าง
- รายชื่อผู้รับเหมาที่ผ่านการคัดเลือก (รวมถึงข้อมูลจากผู้มีส่วนได้เสีย)
- คำชี้แจงต่างๆ เกี่ยวกับโครงการและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

¹⁸ Secretaria de la Función Pública (2016), Cuestionario para documentar buenas prácticas en materia de contrataciones pública

- การชดเชยต่างๆ เช่น กรณีได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าว

ทั้งนี้ การเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมด เป็นการช่วยลดการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและบริษัทเอกชนด้วย และลดโอกาสที่จะทำให้เกิดการฮั้วประมูลระหว่างบริษัทประมูลงานโครงการ

ขณะที่ในประเทศนิวซีแลนด์¹⁹ กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐที่จะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ต้องมีการประชาสัมพันธ์แผนการจัดซื้อจัดจ้างให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียรับทราบ เป็นเวลาอย่างน้อย 40 วัน แต่ต้องไม่เกิน 12 เดือน ทั้งนี้กำหนดระยะเวลาในการยื่นซองประมูลในแต่ละโครงการอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามความซับซ้อนของโครงการ หากแต่ต้องไม่น้อยกว่า 10 วันทำการ หลังจากที่ได้มีการเผยแพร่ข้อมูลโครงการ โดยเอกสารต่างๆ อย่างน้อยจะต้องประกอบด้วย

- รายละเอียดของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง
- วันสุดท้ายสำหรับการยื่นประกวดราคา
- ที่อยู่ในการรับเอกสารเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง (ในกรณีที่ไม่ใช่ระบบจัดซื้อจัดจ้างอิเล็กทรอนิกส์)
- ข้อมูลต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง
- หน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างตามโครงการ

ในกรณีของประเทศไทยนั้น พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2560 มาตรา 46 กำหนดให้กรมบัญชีกลางมีหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างในระบบเครือข่ายสารสนเทศ เพื่อให้สาธารณชนเข้าดูได้ ในปัจจุบันฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของกรมบัญชีกลางมีข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างที่เปิดเผยต่อสาธารณชนแล้วอยู่ค่อนข้างครบถ้วน รวมถึงวงเงินจัดซื้อจัดจ้าง ราคากลาง ราคาที่ประมูลได้ รายชื่อผู้เข้าร่วมประมูล ชื่อผู้ชนะการประมูล ราคาที่ประมูลได้ วันที่ปิดประกาศเกี่ยวกับการประมูล วันที่รับ ยื่นซองประมูล ฯลฯ เป็นต้น แต่พบว่าข้อมูลบางประเภทยังอยู่ในรูปแบบไฟล์ pdf มิได้จัดทำเป็นฐานข้อมูลที่สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์และประมวลผลโดยคอมพิวเตอร์ได้

นอกจากนี้แล้ว ในกรณีของโครงการขนาดใหญ่ที่มีมูลค่ากว่า 1 พันล้านบาทขึ้นไป โดยประกาศคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต เรื่อง แนวทางและวิธีการในการดำเนินโครงการร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐแบบของข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานตามมาตรา 17 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 14(2) กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างที่ระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางผ่านระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์โดยมีข้อมูลดังต่อไปนี้:

¹⁹ 15-A. New Zealand Government Procurement Annex. ดาวิดโหลดเอกสารได้ที่ <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trans-Pacific-Partnership/Text/15.-Government-Procurement.pdf>

- แผนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
- ร่างเอกสารประกวดราคา (e-bidding)
- ประกาศราคากลาง
- ประกาศจัดซื้อจัดจ้าง/ประกาศเชิญชวน
- รายชื่อผู้รับ/ซื้อเอกสาร
- รายชื่อผู้ยื่นเอกสารเสนอราคา
- สรุปข้อมูลการเสนอราคาเบื้องต้น
- รายชื่อผู้ผ่านการพิจารณาคุณสมบัติและข้อเสนอทางเทคนิค
- รายชื่อผู้ชนะการเสนอราคาและราคาที่ตกลงซื้อหรือจ้าง
- สัญญา
- การแก้ไขสัญญา
- การส่งมอบงาน
- การตรวจรับงาน
- การจ่ายเงิน
- การเปิดเผยข้อมูลการร้องเรียนและผลการพิจารณาข้อร้องเรียน

หลักการที่สาม การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมความไว้วางใจให้กับหน่วยงานภาครัฐ ทั้งนี้การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียตั้งแต่กระบวนการจัดทำนโยบายหรือจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐถือเป็นรากฐานสำคัญที่จะช่วยให้เกิดความโปร่ง และประชาชนยังสามารถช่วยตรวจสอบและเฝ้าระวังการดำเนินงานต่างๆ ที่ไม่ได้เป็นไปตามที่นโยบายกำหนดไว้ได้

ยกตัวอย่างเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการสร้างแพลตฟอร์มออนไลน์ ชื่อว่า “Welcome to the Open Dialogue” เป็นช่องทางให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถปรึกษาหารือหรือแจ้งปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลกลางได้ โดยผ่านการประสานงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐหลายแห่ง ได้แก่ the Chief Acquisition Officers Council (CAOC), the Federal Acquisition Regulatory Council, the Chief Information Officers Council, และ the Office of Management and Budget’s (OMB) Office of Federal Procurement Policy (OFPP)

ทั้งนี้วัตถุประสงค์ของการสร้างแพลตฟอร์มดังกล่าวคือเพื่อต้องการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลกลางใน 3 เรื่องได้แก่ (1) การรายงานการจัดซื้อจัดจ้างตามกฎหมาย ซึ่งอาจมีความซับซ้อน หรือ มีข้อกำหนดในการรายงานที่ถี่เกินไป หรือ ไม่สามารถรายงานออนไลน์ได้ ทำให้มีภาระแก่หน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างมากเกินไป (2) วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง ที่อาจปรับปรุงประสิทธิภาพได้มากขึ้นโดยการใช้เทคโนโลยีด้านสารสนเทศที่ทันสมัยเข้ามาช่วย และ (3) โอกาสในการแข่งขันของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ในการเข้าถึงข้อมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้าง ความสะดวก

ในการเข้าร่วมในการประมูล ความรวดเร็วและกระชับของกระบวนการในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อลดภาระต้นทุนที่ธุรกิจขนาดเล็กต้องแบกรับ

ในกรณีของประเทศไทยนั้น พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2560 หมวด 2 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้ประกอบการในการป้องกันการทุจริต มาตรา 17 กำหนดให้คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต หรือ ค.ป.ท. อาจกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมเพื่อป้องกันการทุจริตได้ โดยที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอตกลงกันว่าจะไม่ทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและเห็นชอบให้ผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ขั้นตอนการทำร่างของเขตของงานจนถึงสิ้นสุดโครงการ ซึ่งในทางปฏิบัติได้มีการให้ผู้แทนจากองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ส่งผู้สังเกตการณ์กว่า 250 คนไปเข้าร่วมในโครงการที่มีมูลค่ามากกว่า 1 พันล้าน ในช่วงปี พ.ศ. 2558 – เดือนมกราคม 2565 ทั้งสิ้น 102 โครงการ มูลค่างบประมาณจัดซื้อจัดจ้าง 216,549 ล้านบาท²⁰

หลักการที่สี่ การเข้าถึงการประมูลโครงการของรัฐอย่างเท่าเทียม บริษัททุกรายไม่ว่าจะเป็นบริษัทขนาดเล็ก (SMEs) หรือบริษัทขนาดใหญ่ควรที่จะสามารถเข้าถึงการประมูลโครงการของรัฐได้อย่างเท่าเทียมกัน การเข้าถึงข้อมูลเอกสารการประกวดราคาต้องได้รับอย่างเป็นธรรม มิใช่เปิดโอกาสให้บริษัทใดบริษัทหนึ่งสามารถจ่ายเงินอย่างผิดกฎหมายเพื่อเข้าถึงการประมูลโครงการดังกล่าวซึ่งเป็นเปิดช่องให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้

ทั้งนี้ ร้อยละ 90 ของบริษัทที่รับเหมาโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ เป็นบริษัทขนาดกลางและขนาดเล็ก (SMEs) และ SMEs เหล่านี้มักประสบปัญหาการเข้าถึงเอกสาร และขั้นตอนที่ซับซ้อนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เนื่องจากข้อจำกัดด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเงินทุน ด้านเทคโนโลยี อนึ่ง จากรายงานการป้องกันการทุจริตเพื่อส่งเสริมการพัฒนามหาวิทยาลัยขนาดกลางและขนาดย่อม (UNIDO & UNODC, 2007) พบว่า SMEs มีความอ่อนไหวต่อการทุจริตของระบบราชการมากกว่าบริษัทขนาดใหญ่ จึงทำให้ SMEs ส่วนมากมักจะเลือกใช้วิธีการจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงการประมูลโครงการดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ในหลายๆ ประเทศได้มีการพัฒนาเครื่องมือเพื่อช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถเข้าถึงการประมูลโครงการได้ง่ายขึ้น เช่น ประเทศสเปน รัฐบาลได้ช่วยเหลือและสนับสนุนให้กับ SMEs ที่จะเข้าประมูลโครงการของรัฐ โดยการลดความซับซ้อนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างลง ด้วยการออกมาตรการ “Self-Declaration Spain” เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับ SMEs ที่สนใจเข้าร่วมประมูลโครงการของรัฐ โดยการให้ SMEs ที่จะเข้าประมูลสามารถยืนยันตัวตนได้โดยไม่ต้องยื่นเอกสารหรือหลักฐานเพื่อขอขึ้นทะเบียนก่อนจะเข้าร่วมประมูลโครงการของรัฐ ทั้งนี้โครงการที่สามารถใช้ระบบ

²⁰ วิชัย อัศวิสกร รองประธานกรรมการหอการค้าไทย และ รองประธานองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) เอกสารนำเสนอ เรื่อง โครงการข้อตกลงคุณธรรม

ยืนยันตัวตน (Self-Declaration) ของ SMEs ได้นั้นจะเป็นโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่วงเงินไม่เกิน 1 ล้านบาท หรือ ประมาณ 35.7 ล้านบาท หรือในกรณีที่เป็นการจัดซื้อจัดจ้างบริการ เช่น บริการที่ปรึกษาในการวิจัยเชิงนโยบาย หรือ บริการจัดตั้งระบบคอมพิวเตอร์ที่ไม่รวมอุปกรณ์ มูลค่าจะต้องไม่เกิน 9 หมื่นยูโรหรือประมาณ 3.2 ล้านบาท

ในกรณีของประเทศไทยนั้น พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2560 ไม่ได้มีข้อกำหนดพิเศษสำหรับการยื่นเอกสารเพื่อเข้าร่วมการประมูล หากแต่กฎหมายได้กำหนดให้โครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่า 5 ล้านบาทไม่จำเป็นต้องเปิดประมูลเพื่อลดขั้นตอนในการจัดซื้อจัดจ้างให้กระชับมากขึ้น อย่างไรก็ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐฉบับใหม่นี้ยังคงระบบ “การขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ” ล่วงหน้าซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่าเป็นอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ดังที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ว่า หน่วยงานของรัฐมักมีการจัดระดับของผู้ประกอบการที่สามารถเข้าร่วมประมูลตามขนาดของโครงการ ทำให้จำนวนผู้ที่สามารถเข้าร่วมประมูลจำกัดและที่สำคัญคือ ผู้ที่เข้าร่วมประมูลทราบล่วงหน้าก่อนที่จะเข้าประมูลได้ว่า ใครจะเข้าประมูลได้บ้างทำให้มีโอกาสในการฮั้วกันได้ง่าย

พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ตระหนักถึงข้อจำกัดดังกล่าวและในหมวด 5 ว่าด้วยการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการมาตรา 51 กำหนดให้คณะกรรมการราคากลางมีอำนาจในการกำหนดให้งานก่อสร้างใดเป็นงานก่อสร้างที่ผู้ประกอบการงานก่อสร้างดังกล่าวต้องขึ้นทะเบียนไว้กับกรมบัญชีกลาง และมาตรา 52 กำหนดให้ผู้ประกอบการพัสดุอื่นอาจยื่นข้อเสนอต่องานก่อสร้างได้ด้วยหากคณะกรรมการราคากลางประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา มาตรา 53 กำหนดไว้ว่า เมื่อผู้ประกอบการขึ้นทะเบียนกับกรมบัญชีกลางแล้วไม่ต้องขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานราชการใดๆ อีก โดยจะได้รับสิทธิในการยื่นประมูลโครงการก่อสร้างหรือโครงการประเภทอื่นๆ ตามที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ของหน่วยงานราชการทุกแห่ง

ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2560 ได้มีการออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ พ.ศ. 2560 ซึ่งได้แบ่งประเภทงานเป็น 12 สาขา แต่ละสาขาแบ่งเป็นลำดับชั้น โดยจำนวนชั้นขึ้นอยู่กับสาขาของงาน เช่น ในกรณีของสาขางานก่อสร้างอาคารจะแบ่งผู้ขึ้นทะเบียนเป็น 7 ชั้น ได้แก่ ชั้นพิเศษ และ ชั้น 1 ถึง 6 หรือในกรณีของสาขางานก่อสร้างอุโมงค์หรือทางลอด จะแบ่งเป็นเพียง 2 ชั้น เป็นต้น อนึ่ง ประกาศฯ ดังกล่าวได้กำหนดประเภทชั้นและสาขาของงานที่ต้องขึ้นทะเบียน หากแต่การกำหนดประเภทชั้นและการเลื่อนชั้นผู้ประกอบการ ยังไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจน เนื่องจากคณะกรรมการราคากลางยังมิได้มีการประกาศกำหนด ทำให้การจัดลำดับชั้นยังเป็นไปตามข้อกำหนดของแต่ละหน่วยงานเช่นเดิม

การศึกษาตัวอย่างในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่นในประเทศแคนาดา พบว่ามีการขึ้นทะเบียนผู้ที่จะเป็นผู้ให้บริการแก่ภาครัฐหากแต่มีข้อแตกต่างหลายประการดังนี้

1. การจำแนกประเภทของบริการเป็นเพียงกลุ่มใหญ่ๆ ไม่มีการแบ่งย่อย เช่น การก่อสร้างทุกประเภทอยู่ภายใต้กลุ่มเดียวกัน รวมกับบริการที่ปรึกษาด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม การ “ซอย” ประเภทของการก่อสร้างเป็นการก่อสร้างอาคาร การก่อสร้างสะพาน การก่อสร้างทาง การก่อสร้างอุโมงค์ ฯลฯ ส่งผลในการจำกัดจำนวนผู้ประกอบการที่สามารถเข้าร่วมประมูล และทำให้เกิดการฮั้วกัน หรือการเวียนเทียนกันในการรับงานของภาครัฐได้ง่ายขึ้น

2. ไม่มีการจัดลำดับขั้นของผู้ประกอบการเพื่อกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่สามารถยื่นประมูลได้ การจัดลำดับขั้นในบางประเทศแม้จะมี แต่ก็เกินไปเพื่อข่มขู่เท่านั้น ไม่มีการนำลำดับขั้นมาเป็นเงื่อนไขในการยื่นประมูล

3. การขึ้นทะเบียนมีขั้นตอนที่รวดเร็ว โดยข้อมูลที่ต้องยื่นมีเพียงหมายเลขรหัสของบริษัทที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลหรือห้างหุ้นส่วน จำกัด และหมายเลขในการยื่นภาษี เท่านั้น และการขึ้นทะเบียนดำเนินการออนไลน์ทำให้ไม่เป็นข้อจำกัดสำหรับผู้ประกอบการที่ต้องการยื่นประมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐเป็นครั้งแรก

หลักการที่ห้า การจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาปรับใช้กับการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ หรือการจัดซื้อจัดจ้างอิเล็กทรอนิกส์ นอกจากจะเป็นการเพิ่มความโปร่งใสในการดำเนินงานแล้ว ยังช่วยอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงการประมูลโครงการของหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงยังเป็นเครื่องมือในการป้องกันการคอร์รัปชันได้ด้วย เนื่องจาก การดำเนินงานทุกอย่างผ่านระบบเทคโนโลยี เป็นการลดการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและบริษัทผู้รับเหมา รวมทั้งยังเป็นเครื่องมือในการกันไม่ให้บริษัทที่จะเข้าประมูลโครงการมาพบปะกัน และมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ซึ่งอาจจะเป็นการ “ลดการฮั้วกัน” หรือทำให้การฮั้วกันเกิดได้ยากขึ้นเพราะบริษัทเอกชนเองจะไม่ทราบว่ามีใครเป็นผู้เข้าร่วมการแข่งขันบ้าง

ทั้งนี้ในปี พ.ศ. 2545 ประเทศเกาหลีมีการเปิดตัวระบบการจัดซื้อจัดจ้างแบบครบวงจรที่เรียกว่า KONEP เป็นระบบการจัดซื้อจัดจ้างแบบครบวงจร กล่าวคือ การจัดซื้อจัดจ้างครบทุกกระบวนการ ตั้งแต่การลงทะเบียนแบบครั้งเดียว การยื่นประมูลโครงการ สัญญา การติดตามตรวจสอบการชำระเงิน รวมถึงเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งเชื่อมโยงกับระบบภายนอกกว่า 140 แห่ง เพื่อดึงข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างแบบครบวงจรมาอำนวยความสะดวกให้กับบริษัทผู้เข้าประมูล นอกจากนี้ ระบบ KONEP ยังรวบรวมข้อมูลคุณสมบัติของผู้เสนอราคา รายงานการส่งมอบงานตามสัญญา การแจ้งหนี้ทางอิเล็กทรอนิกส์ และการชำระเงินผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์

ในประเทศเกาหลีนอกจากจะมีการเปิดตัวระบบการจัดซื้อจัดจ้างอิเล็กทรอนิกส์แล้ว ในปี พ.ศ. 2553 ได้มีการพัฒนาระบบ “Fingerprint Recognition e-Bidding” ซึ่งเป็นการประมูลโครงการแบบ e-bidding โดยต้องมีการยืนยันด้วยลายนิ้วมือ กล่าวคือ หนึ่งบริษัทที่มีการจดจำลายนิ้วมือเพียง 1 คน เท่านั้น ดังนั้นระบบนี้จะเป็นการป้องกันไม่ให้บริษัทอื่นสามารถยื่นประมูลโครงการแทนกันได้

ในกรณีของประเทศไทยนั้น ได้มีการใช้ระบบ e-bidding มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 และการนำระบบมาใช้ช่วยให้มีการประหยัดงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างได้อย่างมีนัยสำคัญตามผลการศึกษาในงานวิจัยฉบับนี้ อย่างไรก็ตามก็ดี กฎหมายดังกล่าวยังคงให้ข้อยกเว้นจากการใช้วิธีการประมูลแบบการประกาศเชิญชวนทั่วไปโดยกำหนดให้หน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างสามารถใช้วิธีเฉพาะเจาะจงได้ในกรณีของการจัดซื้อจัดจ้างวงเงินไม่เกิน 5 แสนบาท การจัดซื้อจัดจ้างกรณีฉุกเฉิน และ การจัดซื้อจัดจ้างจากรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ เช่น สถาบันการศึกษาของรัฐที่รัฐต้องการส่งเสริม (มาตรา 56 (2)) ซึ่งในกรณีสุดท้ายนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าข้อยกเว้นดังกล่าวเป็นช่องโหว่ที่ทำให้การจัดซื้อจัดจ้างไม่มีการแข่งขันเท่าที่ควรโดยไม่มีเหตุผลความจำเป็น เนื่องจากการส่งเสริมหน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการได้โดยหลากหลายวิธีโดยไม่จำเป็นต้องให้สิทธิพิเศษในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเนื่องจากทำให้เกิดต้นทุนที่หน่วยงานรัฐต้องแบกรับจากการไม่สามารถคัดเลือกผู้ประกอบการที่สามารถเสนอสินค้าหรือบริการที่ดีที่สุด และยังทำให้เกิดความเสี่ยงในการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างเนื่องจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างแบบเฉพาะเจาะจงไม่มีการเปรียบเทียบคุณภาพของข้อเสนอของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับสิทธิในการส่งเสริม

หลักการสุดท้าย การกำกับดูแลที่ดี การกำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างไม่เพียงแต่เป็นการสร้างความรับผิดชอบและธรรมาภิบาลเท่านั้น แต่ยังเป็นการช่วยประหยัดงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐทางอ้อมด้วย ดังนั้นการกำกับดูแลตั้งแต่ก่อนเริ่มกระบวนการ ไปจนถึงขั้นตอนการติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณภาครัฐจึงเป็นสิ่งสำคัญที่มีควรละเลย

ขณะที่ประเทศบราซิล กรมบัญชีกลางได้มีการเปิดตัว “Observatório da Despesa Pública” ในปี พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นเหมือนหอสังเกตการณ์เกี่ยวกับการใช้จ่ายของหน่วยงานภาครัฐ โดยจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบและลงโทษผู้ประพฤติมิชอบ ทั้งนี้ในปี พ.ศ. 2556 มีการแจ้งเตือนไปยังหน่วยงานต่างๆ มากถึง 60,000 รายการ เนื่องจากระบบดังกล่าวสามารถตรวจสอบได้ถึงความไม่ชอบมาพากล อาทิเช่น²¹

1. มีการ “ฮั้ว” กันระหว่างผู้ร่วมประมูลโครงการในการจัดซื้อจัดจ้าง
2. ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างบริษัทผู้ประมูลโครงการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง
3. การแยกส่วนสัญญาเพื่อใช้เป็นข้อยกเว้นในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดซื้อจัดจ้าง
4. การยกเลิกกระบวนการการจัดซื้อจัดจ้าง แม้จะมีผู้เข้าร่วมประมูลมากกว่า 1 ราย
5. การได้รับข้อเสนอราคาก่อนที่จะมีการประกาศจัดซื้อจัดจ้าง
6. การส่งใบเสนอราคาในวันหยุด

²¹ OECD (2012), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119321-en>

7. การเข้าร่วมของบริษัทผู้รับเหมารายใหม่ โดยที่ไม่ได้มีการขึ้นทะเบียนไว้ล่วงหน้าก่อนกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง
8. การทำสัญญาในราคาที่สูงกว่างบประมาณที่กำหนดไว้
9. การแก้ไขสัญญาต่างๆ โดยไม่มีสาเหตุ

ในกรณีของประเทศไทยนั้น พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2560 คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตกำหนดให้โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีมูลค่ามากกว่า 500 ล้านบาทขึ้นไป ผู้ประกอบการจะต้องมีมาตรการในการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (มาตรา 19) แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ทำหน้าที่ในติดตามตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐโดยเฉพาะ

อนึ่ง OECD พยายามผลักดันหลักการทั้ง 6 ประการให้กับทั้งประเทศสมาชิก OECD และประเทศอื่นๆ ที่ไม่ใช่ OECD นำไปปรับใช้เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ รวมทั้งจะเป็นการช่วยยกระดับดัชนีชี้วัดด้านความโปร่งใสของประเทศอีกด้วย

○ 4.2 ข้อเสนอแนะแนวทางการป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่เหมาะสมกับไทย

ข้อเสนอแนะสามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นข้อเสนอแนะสืบเนื่องจากบทวิเคราะห์ในหัวข้อ 4.1 ซึ่งเปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างไทยกับแนวทางปฏิบัติที่เป็นเลิศในต่างประเทศ และข้อเสนอส่วนที่สองจะมาจากผลการวิเคราะห์ข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างในบทที่ 3 ซึ่งได้แสดงถึงตัวแปรต่างๆ ที่มีผลราคาที่ได้รับได้

4.2.1 ข้อเสนอแนะสืบเนื่องจากการศึกษาแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศในการจัดซื้อจัดจ้างในต่างประเทศ

การวิเคราะห์พบว่ากฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างในประเทศไทยยังบ่งบัพัญญูที่สอดคล้องกับหลักการจัดซื้อจัดจ้างที่ดีของ OECD บางประการ คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

ประการแรก หลักคุณธรรมของผู้จัดซื้อจัดจ้าง - คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐอาจพิจารณาที่จะกำหนดแนวทางปฏิบัติ (Code of conduct) สำหรับเจ้าหน้าที่พัสดุตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา 24(5) กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานและจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่

ประการที่สอง หลักความโปร่งใส - คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐอาจพิจารณาเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังซึ่งเป็นรัฐมนตรีที่มีอำนาจออกกฎกระทรวงและระเบียบเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

ออกกฎกระทรวงเพื่อที่จะให้มีการ “เปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุทุกขั้นตอน” ตามหลักการที่กำหนดไว้ในมาตราที่ 8(2) โดยรายละเอียดในการเปิดเผยข้อมูลนั้นควรจำแนกเป็น รายละเอียดที่ต้องเปิดเผยก่อนการประมูล และหลักการมูล โดยก่อนการประมูลควรมีการเปิดเผย รายละเอียดเกี่ยวกับขอบเขตของงาน เงื่อนไขในการประมูล คุณสมบัติของผู้ที่สามารถเข้าประมูล วิธีการให้คะแนนในการคัดเลือก ฯลฯ เป็นต้น และข้อมูลที่ต้องเปิดเผยหลังจากการประมูลสิ้นสุดลง ซึ่ง นอกเหนือจากรายการที่เปิดเผยอยู่แล้ว ควรเพิ่มข้อมูลเกี่ยวกับรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สัญญาการจัดซื้อจัดจ้างฉบับ พร้อมเอกสารแนบทั้งหมด เอกสารที่เกี่ยวกับการปรับปรุงหรือ เปลี่ยนแปลงสัญญา ฯลฯ ซึ่งสามารถอ้างอิงได้จากมาตรฐานการเปิดเผยข้อมูลจากเว็บไซต์ของ Construction Sector Transparency Initiative หรือ (CoST)

ประการที่สาม หลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย – ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม ซึ่งกำหนดให้ผู้สังเกตการณ์จาก ภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมในการกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่การร่างขอบเขตของงานจนกระทั่ง การตรวจรับงานซึ่งนับว่าเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่ค่อนข้างเข้มข้น อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมอื่นๆ นอกจากองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน เข้ามา มีส่วนร่วมในโครงการนี้ และควรมีการจัดสรรงบประมาณให้ผู้สังเกตการณ์สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่าง เต็มที่ เช่น การจัดงบประมาณให้มีที่ปรึกษาที่สามารถให้ข้อมูลรายละเอียดเชิงเทคนิคเกี่ยวกับโครงการ ที่เข้าร่วมเป็นผู้สังเกตการณ์ เป็นต้น

ประการที่สี่ หลักการเข้าถึงการประมูลโครงการของรัฐอย่างเท่าเทียม – คณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการยกเลิกระบบการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการที่สามารถเข้าร่วมประมูล หากแต่ใช้วิธีการในการ คัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนในการเข้าร่วมประมูล หรือที่เรียกว่า “pre-qualification selection” ที่มีการใช้อย่างแพร่หลายทั่วโลก โดยการคัดเลือกในขั้นตอนนี้จะพิจารณาจากระดับความสามารถใน เชิงเทคนิคและในการบริหารจัดการโครงการของผู้ที่ประสงค์จะเข้าร่วมประมูล รวมทั้งสถานะทางการเงินด้วย ซึ่งในขั้นตอนนี้จะยังไม่มีที่ยื่นข้อเสนอในการประมูลแต่อย่างใด

ประการที่ห้า หลักการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ – คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการจำกัด กรอบข้อยกเว้นในการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ต้องใช้ระบบการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ อนึ่ง พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้จำกัดกรอบในการให้ข้อยกเว้นแก่เฉพาะกรณีที่ กำหนดไว้ในกฎหมายจากเดิมที่ คณะรัฐมนตรีสามารถมีมติให้ยกเว้นได้เนื่องจากเดิมนั้นกฎระเบียบว่า ด้วยการจัดซื้อจัดจ้างเป็นเพียงกฎในระดับระเบียบเท่านั้น

ทั้งนี้ จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างในประเทศพัฒนาแล้ว พบว่า มีข้อยกเว้น ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับในกรณีของประเทศไทย หากแต่ไม่รวมถึงข้อยกเว้นในกรณีของพัสดุที่รัฐ ต้องการจะส่งเสริมซึ่งไม่พบเจอ ในทางตรงกันข้ามหลักการในการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศที่พัฒนา

แล้วมักให้ความสำคัญแก่การออกแบบวิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่เป็นการกีดกันการแข่งขัน หรือ เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งเป็นพิเศษไม่ว่าผู้ประกอบการดังกล่าวจะเป็นบริษัทในชาติหรือบริษัทต่างชาตีก็นื่องจากประเทศเหล่านี้มีพันธกรณีเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐในความตกลงการค้าเสรีที่ต้องไม่เลือกปฏิบัติในการจัดซื้อจัดจ้าง เช่นในกรณีของประเทศแคนาดา จะมีพันธกรณีจากความตกลงเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือหรือ NAFTA ความตกลงการค้าเสรีแคนาดา-สหภาพยุโรป และความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐในองค์การการค้าโลก เป็นต้น

การศึกษาตัวอย่างในต่างประเทศพบว่า แม้จะมีการให้ข้อยกเว้นในการจัดซื้อจัดจ้างในการเปิดประมูล โดยใช้วิธีการคัดเลือก (closed competitive process) หรือเฉพาะเจาะจง (direct source process) ดังเช่นในกรณีของประเทศไทยก็ดี หากแต่การใช้ข้อยกเว้นดังกล่าวมีกระบวนการและขั้นตอนที่ทำให้การใช้ข้อยกเว้นนั้นมีความชัดเจนและโปร่งใส เช่น

- (1) มี “คู่มือ” เช่น ในกรณีของการอ้างความเร่งด่วน คู่มือดังกล่าวจะระบุชัดเจนว่า ความเร่งด่วนที่เกิดจากการที่หน่วยงานที่ต้องการจัดซื้อจัดจ้างมิได้มีการวางแผนหรือเตรียมการที่ทันการณ์มิใช่ข้ออ้างที่สามารถขอข้อยกเว้นได้ รวมทั้งมีการกำหนดนิยามของภาวะฉุกเฉินว่าหมายถึงปรากฏการณ์ที่ไม่ได้คาดหมายที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อ ทรัพย์สิน ชีวิต โครงสร้างพื้นฐาน เท่านั้น เช่น คู่มือ “Quick Guide to Emergency Procurement” ของประเทศนิวซีแลนด์ที่สามารถดาวน์โหลดได้ที่ <https://www.procurement.govt.nz/assets/procurement-property/documents/guide-emergency-procurement.pdf>
- (2) ในกรณีที่วงเงินการจัดซื้อจัดจ้างสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนด เช่น ในกรณีของแคนาดา 25,000 เหรียญแคนาดาหรือประมาณ 6 แสนบาท หน่วยงานที่ต้องการใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างเฉพาะเจาะจงต้องให้ข้อมูล รายละเอียดและเหตุผลของความจำเป็นที่ต้องข้อยกเว้นโดยกรอกแบบฟอร์มที่กำหนดโดยกระทรวงการคลังซึ่งมีคำถาม เช่น หากเป็นการจ้างต่อเนื่องต้องชี้แจงเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการแรก หากเป็นการจ้างด้วยเหตุผลทางเทคนิคต้องชี้แจงว่าการจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจงนั้นสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ประกอบการมีสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาใช่หรือไม่ และความจำเป็นในการใช้ทรัพย์สินทางปัญญา หรือ เทคโนโลยีที่ผูกขาดนั้นๆ เป็นต้น
- (3) มีขั้นตอนในการให้หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างต้องแจ้งล่วงหน้าแผนการจัดซื้อจัดจ้างวิธีเฉพาะเจาะจงไม่ต่ำกว่า 15 วันในเว็บไซต์การจัดซื้อจัดจ้างกลางของภาครัฐ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตามขอบเขตการจัดซื้อจัดจ้างสามารถเสนอขอเข้าร่วมในวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง (Advanced Contract Award Notice) ได้ ทั้งนี้ ผู้ประกอบการดังกล่าวจะต้องกรอกเอกสารและให้หลักฐานที่เพื่อยืนยันคุณสมบัติที่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในประกาศตัว (statement of capabilities) อนึ่ง หน่วยงานของรัฐ

จะสามารถดำเนินการในการจัดซื้อจัดจ้างแบบเฉพาะเจาะจงได้ก็ต่อเมื่อไม่มีผู้ประกอบการรายใดที่มีคุณสมบัติตามการแจ้งเสนอเข้าร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างเท่านั้น²²

นอกจากนี้แล้ว คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการจำกัดกรอบสิทธิพิเศษในการจัดซื้อจัดจ้างกรณีเฉพาะเจาะจงแก่รัฐวิสาหกิจหรือพัสดุที่ต้องการจะส่งเสริมตามประกาศ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 26 กำหนดให้ การซื้อหรือการจ้างจากรัฐวิสาหกิจสามารถใช้วิธีกรณีพิเศษที่ต้องไม่มีการเปิดประมูล ภายใต้เงื่อนไขว่า รัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นผู้ผลิตหรือทำงานจ้างนั่นเอง และมีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ซื้อหรือจ้าง จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาสิทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจเพื่อเสนอสิทธิพิเศษในการจัดซื้อจัดจ้างให้แก่หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจให้ ครม. เห็นชอบ ที่ผ่านมามีการออก มติ ครม. เพื่อให้สิทธิพิเศษในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ ซึ่งแบ่งเป็นภาคบังคับซึ่งมีเพียง 3 รายการ ได้แก่

- การซื้อยาและเวชภัณฑ์จากองค์การเภสัช (ตามข้อ 61-62 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535)
- การซื้อน้ำมันและน้ำมันเตาในปริมาณมากกว่า 1 หมื่นลิตรขึ้นไปจาก ปตท. (มติ ครม. ปี พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2545)
- การซื้อบัตรโดยสารของการบินไทยยกเว้นราคาต่ำกว่าร้อยละ 25 ของราคาการบินไทย (มติ ครม. ปี พ.ศ. 2523 พ.ศ. 2538 พ.ศ. 2543 และ พ.ศ. 2546)

ขณะที่การจัดซื้อจัดจ้างกรณีภาคไม่บังคับจำนวนมากที่ออกตาม มติ ครม. เช่น

- การจ้างวิจัยจากมหาวิทยาลัยของรัฐ
- การซื้อแบตเตอรี่จากองค์การแบตเตอรี่
- การจ้างพิมพ์จากโรงพิมพ์ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานรัฐ
- การจ้างบริการรักษาความปลอดภัยจากองค์การทหารผ่านศึก เป็นต้น

พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ไม่มีบทบัญญัติให้รัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษในการจัดซื้อจัดจ้างตามมติ ครม. หากแต่มีบทบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายออกประกาศกำหนดพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนซึ่งสามารถใช้วิธีการจ้างแบบคัดเลือกหรือเฉพาะเจาะจงได้ จึงได้มีการรวบรวมสิทธิประโยชน์ในอดีตเข้าไว้ในกฎกระทรวง กำหนดพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน และ กำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยวิธีการคัดเลือกและวิธีการเฉพาะเจาะจง พ.ศ. 2560 คณะผู้วิจัยเห็นว่า กฎหมายฉบับใหม่ทำให้การให้สิทธิประโยชน์มีความโปร่งใสมากขึ้นโดยมีข้อกำหนดให้มีการออกประกาศกระทรวงในการให้สิทธิ

²² <https://buyandsell.gc.ca/policy-and-guidelines/supply-manual/section/3#section-3.15.2>

พิเศษแก่รัฐวิสาหกิจรายใดจากเดิมที่เป็นเพียงมติ ครม. ที่กระจัดกระจาย แต่ถึงกระนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า ยังคงมีการให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐจำนวนมากซึ่งทำให้ยังคงมีโอกาสในการที่สิทธิพิเศษเหล่านั้นจะถูกใช้ประโยชน์ในการทุจริตคอร์รัปชันได้

คณะผู้วิจัยเห็นว่า การให้ข้อยกเว้นในการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ต้องใช้วิธีการประมูลนั้นเป็นการสร้างโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชันเนื่องจากกระบวนการขาดความโปร่งใส และยังส่งผลให้เป็นการ “อ้อม” หน่วยงานของรัฐที่อาจไม่มีประสิทธิภาพให้คงอยู่ต่อไปแม้สินค้าหรือบริการไม่ได้เป็นที่ต้องการของตลาด จึงมีข้อเสนอแนะให้จำกัดวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการเจาะจงสำหรับพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนให้ไม่เกิน 10 ล้านบาทต่อครั้ง เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ช่องโหว่ของกฎหมายในการทุจริตคอร์รัปชันสำหรับโครงการจัดซื้อจัดจ้างวงเงินสูง หรือ หากมีการใช้ในวงเงินที่สูงกว่านั้นจะต้องให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (integrity pact) ตามมาตรา 16-19 ของ พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของรัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งมีข้อกำหนดให้ภาคประชาชนสามารถเข้าร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ต้นจนจบในฐานะผู้สังเกตการณ์

ประการสุดท้าย หลักการการกำกับดูแลที่ดี – คณะผู้วิจัยเห็นว่าแม้ประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยเฉพาะเกี่ยวกับการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ หากแต่สามารถสร้างกระบวนการในการตรวจสอบโดยใช้บุคคลภายนอกที่น่าเชื่อถือได้นอกจากการใช้ระบบข้อตกลงคุณธรรมตามที่ได้กล่าวมาแล้ว เช่น การเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละช่วงของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ตั้งแต่การจัดทำร่างขอบเขตงาน การออกแบบการประมูล การประกาศการประมูล การคัดเลือกผู้ประมูล ฯลฯ เป็นต้น ให้สาธารณชนรับทราบ หรือกำหนดให้มีการแบ่งงบประมาณจากมูลค่าของโครงการในการจ้างบริษัทที่ปรึกษาที่จะเข้ามามตรวจสอบการดำเนินงานว่าเป็นไปตามสัญญาว่าจ้างหรือไม่ เป็นต้น

4.2.2 ข้อเสนอแนะจากผลการประมวลข้อมูลจัดซื้อจัดจ้าง

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างใน 3 หน่วยงาน พบว่าปัจจัยที่ส่งเสริมให้ราคาประมูลต่ำกว่าราคากลางมี 4 ปัจจัย ได้แก่

- 1) ระดับการพัฒนาของจังหวัด
- 2) มูลค่าโครงการ
- 3) การเป็นผู้เล่นรายใหม่
- 4) วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบ e-bidding

ปัจจัยแรก ระดับการพัฒนาของจังหวัด – การศึกษาพบว่าการจัดซื้อจัดจ้างในจังหวัดที่มีรายได้ต่อประชากรน้อยมีส่วนต่างระหว่างราคาประมูลกับราคากลางน้อย และการศึกษาการกระจุกตัวของผู้รับเหมาก่อสร้าง พบว่า กระจุกตัวสูงในกรณีของกรมทางหลวงชนบทซึ่งมักมีโครงการก่อสร้างถนนในพื้นที่ที่ห่างไกลความเจริญ ข้อค้นพบดังกล่าวแสดงว่า ระดับของการแข่งขันในการประมูลพื้นที่

ที่มีรายได้น้อยน่าจะมีจำกัดด้วยจำนวนผู้ประกอบการในพื้นที่ที่พร้อมเข้าร่วมประมูล ดังนั้น สิ่งที่ต้องดำเนินการในกรณีที่จำนวนผู้เข้าร่วมประมูลที่จำกัด คือ

- หลีกเลี่ยงข้อกำหนดเกี่ยวกับขนาดหรือประสบการณ์ขั้นต่ำของผู้ที่สามารถเข้าร่วมประมูลได้ที่สูงเกินควร ทั้งนี้กรมบัญชีกลางอาจมีหน่วยงานที่ช่วยกลั่นกรองความเหมาะสมของเงื่อนไขคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมประมูล
- ผ่อนปรนหรือลดวงเงินหลักประกันในการเสนอราคา และหลักประกันสัญญาที่สูงเกินควรเพื่อเปิดให้ผู้ประกอบการรายย่อยสามารถเข้าร่วมประมูลได้ในกรณีของโครงการที่มีมูลค่าไม่สูงมากนัก
- กำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการเตรียมการในการยื่นประมูลที่นานมากกว่าในกรณีการจัดซื้อจัดจ้างที่มีผู้เข้าประมูลหลายราย

ปัจจัยที่สอง มูลค่าโครงการ – ตัวแปรนี้สะท้อนว่าโครงการขนาดใหญ่มีส่วนต่างระหว่างราคาที่ประมูลได้กับราคากลางที่สูงกว่าโครงการขนาดเล็ก เหตุผลอาจมีหลากหลาย เช่น โครงการขนาดใหญ่มักใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ทำให้สามารถเข้าถึงผู้ประกอบการได้มากกว่า หรือโครงการขนาดใหญ่มีรายละเอียดต้นทุนและระดับความเสี่ยงในเชิงธุรกิจที่ประเมินได้ยากกว่าทำให้ราคาที่ประมูลแตกต่างกันระหว่างผู้ประกอบการแต่ละราย และต่างกันจากราคากลางมากกว่า เป็นต้น คณะผู้วิจัยไม่มีข้อเสนอในส่วนนี้

ปัจจัยที่สาม การเป็นผู้เล่นรายใหม่ – คณะผู้วิจัยเห็นว่า แนวทางในการส่งเสริมให้มีผู้เล่นรายใหม่มากขึ้น คือ (1) ยกเลิกระบบการจัดลำดับขั้นผู้ที่สามารถเข้าร่วมประมูลตามที่ได้เสนอไว้แล้วในหัวข้อที่ 4.2.1 (2) ลดต้นทุนในการเข้าร่วมในการประมูลตามข้อเสนอในหัวข้อแรก โดยการมีคณะทำงานเข้ามาทบทวนหลักเกณฑ์ในการวางเงินประกันต่างๆ ระยะเวลาขั้นต่ำในการยื่นประมูลที่เหมาะสมกับขนาดและความซับซ้อนของโครงการ และการกำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำที่อาจเป็นการกีดกัน เช่น ผลงานในอดีตที่ผู้ประกอบการรายอื่นไม่มี เป็นต้น (3) แยกโครงการขนาดใหญ่ออกมาเป็นโครงการขนาดเล็กเพื่อเพิ่มจำนวนผู้ที่สามารถเข้าร่วมประมูลได้

ปัจจัยสุดท้าย วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบ e-bidding – การศึกษานี้ได้แสดงว่า วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบ e-bidding มีประสิทธิภาพสูงสุด จึงควรที่จะส่งเสริมให้มีการใช้วิธีนี้มากที่สุดโดยการจำกัดข้อยกเว้นให้น้อยที่สุดตามข้อเสนอในหัวข้อ 4.2.1

○ 4.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการศึกษาฐานข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างในอนาคต

การศึกษาดูฐานข้อมูลภายใต้โครงการวิจัยนี้ครอบคลุมเฉพาะโครงการก่อสร้างของหน่วยงานราชการ 3 หน่วยงาน ได้แก่ กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท และกรมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558-2560

ซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละโครงการดังกล่าวยังอยู่ในช่วงการบังคับใช้กฎระเบียบฉบับเดิม ทำให้ผลการวิเคราะห์ดังกล่าวอาจจะยังไม่สะท้อนประสิทธิภาพของ พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างฯ พ.ศ. 2560 ได้ดีนัก แต่อย่างไรก็ตาม จากผลการวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูลดังกล่าว พบว่า ปัจจัยสำคัญที่มีนัยสำคัญต่อระดับการแข่งขัน ได้แก่ ระดับการพัฒนาของจังหวัด ส่วนแบ่งการตลาดของบริษัทผู้รับเหมา การเป็นผู้เล่นรายใหม่ มูลค่าโครงการ และวิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบ e-bidding ซึ่งสะท้อนในมุมมองของการกำกับดูแลได้ว่า วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบ e-bidding จะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ และจะช่วยป้องกันบริษัทที่มีส่วนแบ่งตลาดและมีอำนาจต่อรองสามารถเข้ามาสร้างแรงกดดันต่อระบบการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐได้

คณะผู้วิจัยเห็นว่ามีความท้าทายอื่นๆ ที่อาจมีผลต่อระดับของการแข่งขันในการประมูล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อส่วนต่างระหว่างราคากลางและราคาประมูล เช่น จำนวนและชื่อผู้เข้าร่วมประมูลในแต่ละโครงการ ระยะเวลาของการประชาสัมพันธ์โครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ ระยะเวลาในการรับฟังความเห็นเกี่ยวกับ ToR การมีข้อตกลงคุณธรรมซึ่งเปิดให้ผู้สังเกตการณ์จากภายนอกเข้าร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ฯลฯ เป็นต้น หากแต่ข้อมูลเหล่านี้ยังไม่อยู่ในรูปแบบที่สามารถนำไปใช้ในการประมวลได้ กล่าวคือ เอกสารส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบของ pdf file ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อการติดตามตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างโครงการของภาครัฐ กรมบัญชีกลางอาจพิจารณาปรับรูปแบบการจัดเก็บข้อมูล รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลให้อยู่ในรูปแบบของฐานข้อมูล เช่น excel เป็นต้น เพื่อให้สะดวกต่อการนำไปวิเคราะห์ประมวลผลในการศึกษาวิจัยต่อไปได้

บรรณานุกรม

- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ. 2560. “โครงการประมวลและสังเคราะห์องค์ความรู้จากฐานข้อมูลงานวิจัยเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน”. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. 2554. “ปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมทางสังคม”. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. 2556. “พัฒนาการของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ”. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- พัชรสุทธิ สุจริตตานนท์. 2557. “การศึกษาแนวทางการพัฒนาการประมวลด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ”. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ศิริลักษณ์ โรจนกิจอำนวย. 2551. “การจัดการความรู้เพื่อสร้างธรรมาภิบาลที่ดีในการจัดซื้อจัดจ้างอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ”. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- MINISTRY OF BUSINESS, INNOVATION AND EMPLOYMENT.15-A. New Zealand Government Procurement Annex. ดา ว โ ห ล ด เ อ ก ส า ร ไ ด้ ที่ <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trans-Pacific-Partnership/Text/15.-Government-Procurement.pdf>
- OECD 2016. Preventing Corruption in Public Procurement. ดา ว โ ห ล ด เ อ ก ส า ร ไ ด้ ที่ <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>
- Public Works and Government Services Canada (2016), ดา ว โ ห ล ด เ อ ก ส า ร ไ ด้ ที่ www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/cndt-cndct/contexte-context-eng.html
- Secretaria de la Función Pública (2016), Cuestionario para documentar buenas prácticas en materia de contrataciones pública
- Sirilaksana Khoman. 2016. “Asymmetric Information: A Case Study in Potential Public Procurement Pitfalls”. Part of the Public Administration, Governance and Globalization book series (PAGG, volume 18).

ภาคผนวก

○ ตารางภาคผนวกที่ 1 รายชื่อผู้รับเหมาที่ได้รับงานจากหน่วยงานรัฐที่มีมูลค่าโครงการรวมสูงสุด 20 ราย ปี พ.ศ. 2560

ชื่อบริษัท	มูลค่ารวม ทุกโครงการ ที่ได้รับในปี พ.ศ. 2560	ตัวอย่างประเภทของโครงการ				กรรมการบริษัท	ผู้ถือหุ้น	ข้อสังเกต
		ชื่อโครงการ	วงเงิน (ล้านบาท)	วิธีการ จัดซื้อจัด จ้าง	ร้อยละของ ส่วนต่าง ราคากลาง			
1. China Shipbuilding & Offshore International Co., Ltd. (CSOC)	13,481.86	ก่อสร้างเรือดำน้ำ	13,481	จัดจ้าง พิเศษ	0.1	ไม่สามารถสืบค้นได้เนื่องจากเป็นบริษัทต่างชาติ		-
2. บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)	8,704	โครงการขื่อน้ำมัน เชื้อเพลิงอากาศยานเจพี- 8	186	กรณีพิเศษ	0	1 นาย กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ 2 นาง นันทวัลย์ ศกุนตนาค 3 นาย ดอน วสันตพฤษ 4 พล.อ.ท. บุญสืบ ประสิทธิ์ 5 พล.อ. ฉัตรเฉลิม เฉลิมสุข 6 นาย วิชัย อัครัสกร 7 นาย สมศักดิ์ โชติรัตน์ศิริ 8 นาย ธรรม์ อารังนาวาสวัสดิ์ 9 นาย ธรรมยศ ศรีช่วย 10 นาย สุพจน์ เตชวรสินสกุล	บริษัทมหาชน และเป็นรัฐวิสาหกิจ ถือ หุ้นโดยกระทรวงการคลัง	รัฐวิสาหกิจ

ชื่อบริษัท	มูลค่ารวม ทุกโครงการ ที่ได้รับในปี พ.ศ. 2560	ตัวอย่างประเภทของโครงการ				กรรมการบริษัท	ผู้ถือหุ้น	ข้อสังเกต
		ชื่อโครงการ	วงเงิน (ล้านบาท)	วิธีการ จัดซื้อจัด จ้าง	ร้อยละของ ส่วนต่าง ราคากลาง			
						11 นาย ดนุชา พิขยนันท์ 12 นาย สุรพล นิติไกรพจน์ 13 นาย ไกรฤทธิ์ อุชุกานนท์ชัย 14 นาย ชาญศิลป์ ตรีนุชกร		
3. บริษัท ชีโน-ไทย เอ็นจีเนียริง แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน)	7,999	โครงการประกวดราคาจ้างงานจ้างเหมาโครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สาย บางปะอิน - สระบุรี - นครราชสีมา	1,938	e-bidding	0.24	1 นาย วัลลภ รุ่งกิจวรเสถียร 2 นาย มาศถวิน ชาญวีรกุล 3 พล.ต.อ. เจตน มงคลหัตถ์ 4 นาย ชำนิ จันทร์ฉาย 5 นาย ธนาธิป วิทยะสิรินันท์ 6 นาย วรพันธ์ ช้อนทอง 7 นาย สุขชัย ภูพิชญ์พงษ์ 8 นาง อนิรุทธ์ นิตินาโรจน์ 9 นาย เรวัต ฉ่ำเฉลิม 10 นาย ภาณุภูมิ ศรีธานี 11 พล.อ. สุรพันธ์ พุ่มแก้ว	บริษัทซี.ที. เวนเจอร์ จำกัด 15.3% บริษัทไทยเอ็นวีดีอาร์ จำกัด 8.1% The Bank Of New York Mellon 5.1% Ubs Ag Singapore Branch 4.98% นาย อนุทิน ชาญวีรกุล 4.69% นาง พัชรา จิรรัตน์สถิต 4.16% บริษัทอควิตี พลัส จำกัด 3.01% นาง นิศนาถ อนันตชัย 1.94% และอื่นๆ เนื่องจากเป็นบริษัทเข้าตลาดหลักทรัพย์	นายอนุทิน ชาญวีรกุล ถือหุ้นในสัดส่วนร้อยละ 4.69 ข้อสังเกต นายอนุทิน ชาญวีรกุล เป็นอดีตหัวหน้าพรรคภูมิใจไทย

ชื่อบริษัท	มูลค่ารวม ทุกโครงการ ที่ได้รับในปี พ.ศ. 2560	ตัวอย่างประเภทของโครงการ				กรรมการบริษัท	ผู้ถือหุ้น	ข้อสังเกต
		ชื่อโครงการ	วงเงิน (ล้านบาท)	วิธีการ จัดซื้อจัด จ้าง	ร้อยละของ ส่วนต่าง ราคากลาง			
						12 นาย ชัยยงค์ สัจจิตานนท์		
4. บริษัท ดีเคเอสเอช (ประเทศไทย) จำกัด	7,995	โครงการประกวดราคาซื้อ เวชภัณฑ์ยาร่วมระดับเขต เพื่อใช้ในราชการ โรงพยาบาลในเขตสุขภาพ ที่ 2	88	e-bidding	10	1 นาย คาร์ล โยฮัน เอริค โซเดิร์ส เจอรนา 2 นาย ขวัญชัย อัสนี 3 น.ส. นิรบล ภัททิยกุล 4 นาย จารึก มีขันทอง 5 นาย ปีเตอร์ เกรแฮม ฮอร์นบี 6 นาย จตุรงค์ เจตสกุลบุญ 7 นาย จอห์น ปีเตอร์ แคลร์ 8 นาย ดัน โล ฮวด 9 นาย มาเธียส เกรเกอร์	บริษัท ลันดี จำกัด 51% บริษัท ดีเคเอสเอช โฮลดิ้ง เอเชีย 49% น.ส. จอย เคลเลอร์ 0.0001%	
5. บริษัท กรุงธนเอนิเนียร จำกัด	7,165	โครงการประกวดราคา จ้างโครงการก่อสร้างทาง หลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน - สระบุรี -	1,932	e-bidding	0.3	1 นาย สุทธิพันธ์ โกศัยพลกุล 2 นาย สนิทพงศ์ โกศัยพลกุล	นาง ฉวีวรรณ โกศัยพลกุล 12.5% นางสาว เพชรดา โกศัยพลกุล 8.7% นาย สนิทพงศ์ โกศัยพลกุล 8.7% นาย สิริพนธ์ โกศัยพลกุล 8.7%	บริษัท กรุงธนเอนิเนียร และ นายนิพนธ์ โกศัยพลกุล กรรมการบริษัทกรุงธนเอนิ เนียร เป็นหนึ่งในจำเลยคดี ทุจริตจัดซื้อที่ดินและฉ้อโกง สัญญาก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำ

ชื่อบริษัท	มูลค่ารวม ทุกโครงการ ที่ได้รับในปี พ.ศ. 2560	ตัวอย่างประเภทของโครงการ				กรรมการบริษัท	ผู้ถือหุ้น	ข้อสังเกต
		ชื่อโครงการ	วงเงิน (ล้านบาท)	วิธีการ จัดซื้อจัด จ้าง	ร้อยละของ ส่วนต่าง ราคากลาง			
		นครราชสีมา ช่วง กม. 9 - กม. 15 +					นาย สุทธิพันธ์ โกศัยพลกุล 8.7% นาย สมพงษ์ โกศัยพลกุล 8.3% นาง พรนภัส ชาดิตะคุ 0.83% นางสาว พิมพรรณ โกศัยพลกุล 0.83% นาง มนทิรา สุวรรณกุลวิทยา 0.71%	เสียคล่องด้าน จ. สมุทรปราการ
6. บริษัท ซิลลิค ฟาร์มา จำกัด	7,100	โครงการประกวดราคาซื้อ เวชภัณฑ์ยาร่วมระดับเขต เพื่อใช้ในราชการ โรงพยาบาลในเขตสุขภาพ ที่ 2 จำนวน 12 รายการ ด้วยวิธีประกวดราคา อิเล็กทรอนิกส์	89	e-bidding	10	1 นาย อีฟส์ แอร์เมส 2 น.ส. พักตร์นลิน บุลกุล 3 นาย เกรียงไกร เวียสุวรรณ 4 นาย ทิโมธี ทอย-มิง ฮุย 5 นาย ลักษมณ์ ชูศิริ 6 นาย หลุยส์ จอร์จส์ โดมินิค มารี คริสเตียน ลาสซองเนอ 7 นาย วรานนท์ คงปฎิมากร	ซิลลิค ฟาร์มา โฮลดิ้ง ลิมิเต็ด 99.99% ซิลลิค ฟาร์มา โฮลดิ้งส์ พีทีอี. ลิมิเต็ด 0.0004% อินเตอร์ฟาร์มา แคปปิตอล ลิมิเต็ด 0.0004%	บริษัทต่างด้าวสัญชาติ มาเลเซีย
7. องค์การเภสัชกรรม	4,469	โครงการซื้อน้ำยาล้างไต ทางช่องท้องระบบถุงคู่ (CAPD)	961	วิธีพิเศษ	0	-	-	รัฐวิสาหกิจ

ชื่อบริษัท	มูลค่ารวม ทุกโครงการ ที่ได้รับในปี พ.ศ. 2560	ตัวอย่างประเภทของโครงการ				กรรมการบริษัท	ผู้ถือหุ้น	ข้อสังเกต
		ชื่อโครงการ	วงเงิน (ล้านบาท)	วิธีการ จัดซื้อจัด จ้าง	ร้อยละของ ส่วนต่าง ราคากลาง			
8. บริษัท อุตสาหกรรมการ บิน จำกัด	4,420	โครงการจ้างจ้างบริการส่ง กำลังพัสดุอะไหล่สายช่าง อากาศยานและการซ่อม โครงสร้างระดับโรงงาน ของ บ.ล.8 (C-130H)	546	วิธีกรณี พิเศษ	0	-	-	รัฐวิสาหกิจ
9. ห้างหุ้นส่วนจำกัด สาม ประสิทธิ์	4,122	โครงการประกวดราคา จ้างสร้างอาคารโครงการ ปรับทางที่ตั้งโรงเรียนนาย เรืออากาศฯ พร้อมระบบ สาธารณูปโภคและสิ่ง อำนวยความสะดวก (อ.มวกเหล็ก จ.สระบุรี)	2,783	e-bidding	3.3	นาย สมบัติ เพ็ชรตระกูล	นาย สมบัติ เพ็ชรตระกูล 60% นาย สุภาพ เพ็ชรตระกูล 8.6% นาย สะท้าน เพ็ชรตระกูล 6.5% นาย สวัสดิ์ เพ็ชรตระกูล 5.2% นาย กิจปภพ เพ็ชรตระกูล 3.7% นาย พีรพล เพ็ชรตระกูล 3.7% นาย สมพันธ์ เพ็ชรตระกูล 2.8% นาย สุทัศน์ เพ็ชรตระกูล 2.8% นาง สุทธิวรรณ สุริยศรีวรรณ 1.2% น.ส. สุรัชนี เพ็ชรตระกูล 1.2% นาย จักรกฤษณ์ เพ็ชรตระกูล 0.62%	ผู้ถือหุ้น นามสกุล “เพ็ชรตระกูล” <u>ข้อสังเกต</u> “โสภณ เพ็ชรตระกูล” เป็นอดีตนายกเมืองพัทยา 3 สมัย

ชื่อบริษัท	มูลค่ารวม ทุกโครงการ ที่ได้รับในปี พ.ศ. 2560	ตัวอย่างประเภทของโครงการ				กรรมการบริษัท	ผู้ถือหุ้น	ข้อสังเกต
		ชื่อโครงการ	วงเงิน (ล้านบาท)	วิธีการ จัดซื้อจัด จ้าง	ร้อยละของ ส่วนต่าง ราคากลาง			
							นาย ฉัตรชัย เพ็ชรตระกูล 0.62% นาย นรพรพรช เพ็ชรตระกูล 0.62% น.ส. พิภพธรา เพ็ชรตระกูล 0.62% น.ส. ศิริพร เพ็ชรตระกูล 0.62% นาย ศุภสิทธิ์ เพ็ชรตระกูล 0.62% น.ส. สุวลีย์ เพ็ชรตระกูล 0.62%	
10. บริษัท ทองมาคอนแทรคเตอร์ จำกัด	3,360	โครงการประกวดราคาจ้างเหมาทำการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี ช่วง กม. 50+000.000 - กม. 55+500.000	1,540	e-bidding	0.3	1 นาย ประเสริฐ วรปัญญา 2 น.ส. น้ำทิพย์ วรปัญญา 3 นาง รัชณี มนูญพัฒน์พงศ์	นายประเสริฐ วรปัญญา 30.375% นายนิยม วรปัญญา 16.125% นางสาวน้ำทิพย์ วรปัญญา 13.766% นางสาวเสริมทรัพย์ วรปัญญา 9.82% นางสาว สุนิรัตน์ วรปัญญา 9.55% นาง รัชณี มนูญพัฒน์พงศ์ 9.45% นางสาว วรพจน์ วรปัญญา 7.5% พันเอก ประมาณ วรปัญญา 1.7% นางสาว อรุณี วรปัญญา 1.7%	นาย ประเสริฐ วรปัญญา เป็นกรรมการและถือหุ้นร้อยละ 30.375 ข้อสังเกต ตระกูลการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งในเขตจังหวัดลพบุรีมากที่สุด คือ วรปัญญา (3 คน) ได้แก่ นายนิยม วรปัญญา นายพงษ์ศักดิ์ วรปัญญา นายพหล วรปัญญา

ชื่อบริษัท	มูลค่ารวม ทุกโครงการ ที่ได้รับในปี พ.ศ. 2560	ตัวอย่างประเภทของโครงการ				กรรมการบริษัท	ผู้ถือหุ้น	ข้อสังเกต
		ชื่อโครงการ	วงเงิน (ล้านบาท)	วิธีการ จัดซื้อจัด จ้าง	ร้อยละของ ส่วนต่าง ราคากลาง			
							นาย ทิม ประสงค์โย 0.0133%	
11. บริษัท สยามพันธุวัฒนา จำกัด (มหาชน)	3,292	โครงการประกวดราคา จ้างก่อสร้างเขื่อนหัวงาน และอาคารประกอบพร้อม ส่วนประกอบอื่น โครงการ อ่างเก็บน้ำน้ำป้อน เนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดพะเยา	1,650	e-bidding	36	1 นาย ธีระพล หวังมนตรี 2 นาย ชิน หวังมนตรี 3 นาง สุธีรา หวังมนตรี 4 น.ส. โอภาพรรณ หวังมนตรี 5 นาง ศศิธร อัครศรีสุข	นาย ธีระพล หวังมนตรี 50.13% นางสาว ธนวรรณ หวังมนตรี 12.4% นาย ภูริธัช หวังมนตรี 12.5% นาง สุธีรา หวังมนตรี 12.5% นางสาว โอภาพรรณ หวังมนตรี 12.5%	
12. บริษัท พรีเมียม ซีเอสเอ็ม แอนด์ โปรเจ็ค จำกัด	3,230	โครงการประกวดราคา จ้าง Supply and Construction of 500/230/115 kV Bang Pakong Substation (GIS)	2,335	e-bidding	39	1 นาย สุธี จุฬานทรกุล 2 นาย กิตติ ญัษฐยางกุล 3 นาย ชชาติชาย ฉันทรัตนรักษา 4 นาย อมร แดงโชติ 5 นาย อภิสิทธิ์ ตันตระวิวัฒน์ 6 นาย กิตติศักดิ์ ศรีประเสริฐ 7 นาย สมาน สุทธิพงษ์เกษตร	บริษัท พรีเมียม คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) 99.9643% นาย ประสงค์ วีระเผ่า 0.0139% นาย เกตุนาถ สัมฤทธิ์ 0.0091% น.ส. นิชา ญัษฐยางกุล 0.0087% น.ส. ศิริพร พุทธิมา 0.0039%	

ชื่อบริษัท	มูลค่ารวม ทุกโครงการ ที่ได้รับในปี พ.ศ. 2560	ตัวอย่างประเภทของโครงการ				กรรมการบริษัท	ผู้ถือหุ้น	ข้อสังเกต
		ชื่อโครงการ	วงเงิน (ล้านบาท)	วิธีการ จัดซื้อจัด จ้าง	ร้อยละของ ส่วนต่าง ราคากลาง			
13. บริษัท ยิงเจริญก่อสร้าง บุรีรัมย์ จำกัด	3,215	โครงการประกวดราคา จ้างโครงการก่อสร้างทาง หลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน - สระบุรี - นครราชสีมา ช่วง กม. 188+800.000 - กม. 195+943.000	1,994	e-bidding	0.2	1 นาย สุพัฒน์กฤษ ชัยกิจยิ่งเจริญ 2 น.ส. บุญญภัทร ชัยกิจยิ่งเจริญ	นายสุพัฒน์กฤษ ชัยกิจยิ่งเจริญ 97.25% นางสาวบุญญภัทร ชัยกิจยิ่งเจริญ 2.5% นาง พงศ์คำ ชัยกิจยิ่งเจริญ 0.25%	
14. บริษัท สระหลวงก่อสร้าง จำกัด	3,058	โครงการประกวดราคา จ้างเหมาทำการก่อสร้าง ทางหลวงพิเศษระหว่าง เมือง สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี ช่วง กม. 22+500.000 - กม. 24+875.000	1,609	e-bidding	0.3	1 น.ส. พชรภรณ์ แก้วทอง 2 นาย วรเศรษฐ์ กัณหะวัฒน์	บริษัท ก.นราพัฒน์ จำกัด 44. % นางสาว พชรภรณ์ แก้วทอง 28.8% นาง อัจฉราภรณ์ แก้วทอง 13.2% นางสาว แสงระวี แก้วทอง 10% นาย ชีระพัชร ชีระตระกูล 2% นาย วรเศรษฐ์ กัณหะวัฒน์ 2%	นางสาวพชรภรณ์ แก้วทอง เป็นผู้ถือหุ้นในสัดส่วนร้อยละ 28.6 และยังเป็นกรรมการผู้มี อำนาจลงรายมือชื่อ <u>ข้อสังเกต</u> นางสาวพชรภรณ์ แก้วทอง เป็นบุตรสาวของ นายไพฑูรย์ แก้วทอง อดีตรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงแรงงาน ยุครัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
15. บริษัท ประยูรวิศว์ จำกัด	3,027	โครงการประกวดราคา จ้างเหมาทำการก่อสร้าง	1,544	e-bidding	0.3	1 นาย สังวรรณ ลิปตพัลลภ 2 น.ส. ประภาพิมพ์ ลิปตพัลลภ	นาง จรัสพิมพ์ ลิปตพัลลภ 65.0544% นาย สังวรรณ ลิปตพัลลภ 14.5556%	นายสังวรรณ ลิปตพัลลภ

ชื่อบริษัท	มูลค่ารวม ทุกโครงการ ที่ได้รับในปี พ.ศ. 2560	ตัวอย่างประเภทของโครงการ				กรรมการบริษัท	ผู้ถือหุ้น	ข้อสังเกต
		ชื่อโครงการ	วงเงิน (ล้านบาท)	วิธีการ จัดซื้อจัด จ้าง	ร้อยละของ ส่วนต่าง ราคากลาง			
		ทางหลวงพิเศษระหว่าง เมือง สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี ช่วง กม. 0+400.000 - กม. 4+100.000					นาย สรรัตน์ ลิปตพัลลภ 6.9889% นาย อรรถรส ลิปตพัลลภ 6.6678% น.ส. ประภาพิมพ์ ลิปตพัลลภ 6.6667% นาย สมพร ศักดิ์สมบรณ์ 0.0556% นาย วุฒิชัย เงินดี 0.0111%	มีสัดส่วนการถือหุ้นร้อยละ 21.83 และเป็นกรรมการที่มี อำนาจลงลายมือชื่อ <u>ข้อสังเกต</u> นายสังวรณ์ ลิปตพัลลภ เป็น พี่ชายของนายสุวัจ ลิปตพัลลภ อดีตรองนายก รัฐสมัยทักษิณ ชินวัตร
16. องค์การสงเคราะห์ทหาร ผ่านศึก	2,964	โครงการจ้างสร้าง เครื่องราชอิสริยาภรณ์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560	266	วิธีกรณีย พิเศษ	0	-	-	หน่วยงานของรัฐ และมีคำสั่ง คสช. ฉบับที่
17. บริษัท สายไฟฟ้าบางกอก เคเบิล จำกัด	2,849	โครงการประกวดราคาซื้อ Transmission Line Conductor	1,249	e-bidding	1.6	1 นาย สมพงศ์ นครศรี 2 นาย เติมศักดิ์ หงส์หิรัญ 3 นาง ทิพพา นครศรี 4 นาง กรรติกา ปรีชาหาญ 5 น.ส. ฐิตินันท์ นครศรี	นาง ทิพพา นครศรี 49.2308% นาง กรรติกา ปรีชาหาญ 12.3077% นางสาว ฐิตินันท์ นครศรี 12.3077% นาย ทิศพล นครศรี 12.3077% นาย สมพงศ์ นครศรี 12.3077%	

ชื่อบริษัท	มูลค่ารวม ทุกโครงการ ที่ได้รับในปี พ.ศ. 2560	ตัวอย่างประเภทของโครงการ				กรรมการบริษัท	ผู้ถือหุ้น	ข้อสังเกต
		ชื่อโครงการ	วงเงิน (ล้านบาท)	วิธีการ จัดซื้อจัด จ้าง	ร้อยละของ ส่วนต่าง ราคากลาง			
						6 นาย ทิศพล นครศรี 7 นาย เฉลิมชาติ การุญ	นาย เต็มศักดิ์ หงส์หิรัญ 1.5385% นาย ธัชพล ปรีชาหาญ 0.0000%	
18. บริษัท เอส เทค ซีวิล แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด	2,803	โครงการประกวดราคา จ้างจ้างเหมาทำการ ก่อสร้างถนนวงแหวนรอบ เมืองนครราชสีมา (ด้าน เหนือ) ตอน แยกทาง หลวงหมายเลข 2 - บรรจบทางหลวง หมายเลข 2068 (ทางแยก ต่างระดับจุดตัดทางหลวง หมายเลข 2 กับทางหลวง หมายเลข 290) จ. นครราชสีมา	1,394	e-bidding	0.3	1 นาย สุวัฒน์ ศุภกมลเสนีย์ 2 นาย ชัยยงค์ วงศ์ธนานันท์ 3 นาย คเชนทร์ มงคลศรีสวัสดิ์	บริษัท ร่วมชัยกิจ จำกัด 99.9999%	
19. ห้างหุ้นส่วนจำกัด นภา ก่อสร้าง	2,775	โครงการประกวดราคา จ้างเหมาทำการก่อสร้าง ทางหลวงพิเศษระหว่าง เมือง สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี ช่วงกม. 44+266.833 - กม.	1,727	e-bidding	0.2	นาย ดิษฐพล ดำรงรัตน์	นาย ดิษฐพล ดำรงรัตน์ 86.6667% นาย ตรีวิทย์ ดำรงรัตน์ 6.6667% น.ส. ภริตา ดำรงรัตน์ 6.6667%	นายดิษฐพล ดำรงรัตน์ มีส่วนจัดการถือหุ้นร้อยละ 86.67 และเป็นหุ้นส่วน ผู้จัดการที่มีอำนาจในการลง ลายมือชื่อ

ชื่อบริษัท	มูลค่ารวม ทุกโครงการ ที่ได้รับในปี พ.ศ. 2560	ตัวอย่างประเภทของโครงการ				กรรมการบริษัท	ผู้ถือหุ้น	ข้อสังเกต
		ชื่อโครงการ	วงเงิน (ล้านบาท)	วิธีการ จัดซื้อจัด จ้าง	ร้อยละของ ส่วนต่าง ราคากลาง			
		46+000.000 (รวมทาง แยกต่างระดับนครปฐม ตะวันตก)						<u>ข้อสังเกต</u> นายดิษฐพล ดำรงรัตน์ เป็นญาติกับ นพ.พฤษชัย ดำรงรัตน์ อดีตรองหัวหน้า พรรคเพื่อแผ่นดิน อดีต รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงการคลัง ในรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
20. บริษัท พอร์ทัล เน็ต จำกัด	2,654	โครงการเช่าระบบ คอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์ สำเร็จรูปสำหรับธุรกิจ หลัก ระยะที่ 1	2,639	วิธีพิเศษ	4.1	1 นาย เจริญรัฐ วิไลลักษณ์ 2 นาย วัฒนชัย วิไลลักษณ์ 3 นาย จง ดิลกสมบัติ 4 นาย ดิลกพัฒน์ นิตามณีนวงศ์ 5 นาย สุชาติ ดวงทวี	บริษัท สามารถเทลคอม จำกัด (มหาชน) 100.0000%	

หมายเหตุ : รายชื่อกรรมการและผู้ถือหุ้น สืบค้นจากฐานข้อมูลบริษัทป็นสาธารณะออนไลน์ (สืบค้นเมื่อ ธันวาคม พ.ศ. 2561)

ที่มา : จากการรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย (ธันวาคม พ.ศ. 2561)

○ ตารางภาคผนวกที่ 2 รายชื่อผู้รับงาน 10 อันดับที่มีมูลค่าโครงการสูงสุดในแต่ละปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 – 2560 ของกรม
ทางหลวง

ปี	อันดับ	ผู้รับงาน	มูลค่าโครงการ	งบประมาณที่จัดซื้อจัดจ้าง	ส่วนต่างราคากลาง
2558	1	บริษัท บัญชากิจ จำกัด	3.70E+09	3.65E+09	3.60E+09
2558	2	บริษัท พระนครศรีอยุธยาพาณิชย์ และอุตสาหกรรม จำกัด	3.10E+09	2.32E+09	2.30E+09
2558	3	บริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวลล็อปเมนต์ จำกัด (มหาชน)	3.00E+09	2.76E+09	2.70E+09
2558	4	บริษัท บุญสหการสร้าง จำกัด	2.80E+09	1.98E+09	1.90E+09
2558	5	แสงชัยโชค	2.20E+09	1.63E+09	1.60E+09
2558	6	บริษัท แพร่ธารังวิทย์ จำกัด	2.10E+09	2.12E+09	2.10E+09
2558	7	กิจรุ่งเรืองก่อสร้าง	1.80E+09	1.84E+09	1.80E+09
2558	8	บริษัท ช.ทวีก่อสร้าง จำกัด	1.80E+09	1.84E+09	1.80E+09
2558	9	บริษัท เชียงใหม่คอนสตรัคชั่น จำกัด	1.80E+09	1.80E+09	1.80E+09
2558	10	บริษัท ซีวิลเอนจิเนียริง จำกัด	1.80E+09	1.75E+09	1.70E+09
2559	1	บริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวลล็อปเมนต์ จำกัด (มหาชน)	5.90E+09	4.36E+09	4.20E+09

ปี	อันดับ	ผู้รับงาน	มูลค่าโครงการ	งบประมาณที่จัดซื้อจัดจ้าง	ส่วนต่างราคากลาง
2559	2	หจก.บุรีรัมย์อสังหาริมทรัพย์ก่อสร้าง	4.90E+09	4.84E+09	4.70E+09
2559	3	บริษัท เนาวัฒน์พัฒนาการ จำกัด (มหาชน)	4.90E+09	2.70E+09	2.60E+09
2559	4	บริษัท ทิพากร จำกัด	4.80E+09	4.20E+09	4.10E+09
2559	5	ห้างหุ้นส่วนจำกัด นภาก่อสร้าง	4.10E+09	3.86E+09	3.80E+09
2559	6	บริษัท บุญชัยพาณิชย์ (1979) จำกัด	4.00E+09	3.17E+09	3.10E+09
2559	7	บริษัท วิจิตรภัณฑ์ก่อสร้าง จำกัด	3.80E+09	3.16E+09	3.10E+09
2559	8	บริษัท ช.การช่าง จำกัด (มหาชน)	2.90E+09	2.73E+09	2.70E+09
2559	9	บริษัท คริสเตียนีและนิลเส็น (ไทย) จำกัด (มหาชน)	2.80E+09	2.60E+09	2.60E+09
2559	10	บริษัท ชัยนันท์คำวัฒตะก่อสร้าง (2524) จำกัด	2.70E+09	2.50E+09	2.50E+09
2560	1	บริษัท ชิโน-ไทย เอ็นจิเนียริง แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน)	7.80E+09	6.28E+09	6.30E+09
2560	2	บริษัท กรุงธนเอนิเนียร จำกัด	7.50E+09	7.19E+09	7.20E+09
2560	3	บริษัท ประยูรวิศว์ จำกัด	3.90E+09	3.04E+09	3.00E+09
2560	4	บริษัท สระหลวงก่อสร้าง จำกัด	3.60E+09	3.04E+09	3.00E+09

ปี	อันดับ	ผู้รับงาน	มูลค่าโครงการ	งบประมาณที่จัดซื้อจัดจ้าง	ส่วนต่างราคากลาง
2560	5	ห้างหุ้นส่วนจำกัด นภาก่อสร้าง	3.20E+09	2.78E+09	2.80E+09
2560	6	บริษัท เอส เทค ซีวิล แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด	3.20E+09	2.78E+09	2.80E+09
2560	7	บริษัท ยี่งเจริญก่อสร้างบุรีรัมย์ จำกัด	3.00E+09	2.95E+09	2.90E+09
2560	8	บริษัท ทองมาคอนแทรคเตอร์ จำกัด	2.50E+09	2.39E+09	2.40E+09
2560	9	กิจรุ่งเรืองก่อสร้าง	2.50E+09	2.11E+09	2.10E+09
2560	10	บริษัท บัญชากิจ จำกัด	2.50E+09	2.45E+09	2.40E+09

ที่มา : จากการรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย (กรกฎาคม พ.ศ. 2561)

○ ตารางภาคผนวกที่ 3 รายชื่อผู้รับงาน 10 อันดับที่มีมูลค่าโครงการรวมสูงสุดในแต่ละปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 – 2560 ของ
กรมทางหลวงชนบท

ปี	อันดับ	ผู้รับงาน	มูลค่าโครงการ	งบประมาณที่จัดซื้อจัดจ้าง	ส่วนต่างราคากลาง
2558	1	บริษัท บี ซี ดี ซี จำกัด	9.50E+08	9.49E+08	7.90E+08
2558	2	พี.ที.เอ.คอนสตรัคชั่น	9.40E+08	9.80E+08	9.70E+08
2558	3	บริษัท นิลธาร จำกัด	7.40E+08	7.32E+08	5.50E+08
2558	4	บริษัท โชคดีวิศวกรรม จำกัด	7.30E+08	7.05E+08	6.30E+08
2558	5	บริษัท เอส ซี จี 1995 จำกัด	6.50E+08	6.45E+08	6.40E+08
2558	6	บริษัท ศิริไพบุลย์ พัฒนาการ จำกัด	6.20E+08	6.12E+08	5.30E+08
2558	7	บริษัท พะเยาไบทอง จำกัด	6.20E+08	6.22E+08	6.20E+08
2558	8	ป.รุ่งเรืองคอนกรีต	5.60E+08	5.58E+08	4.70E+08
2558	9	บริษัท ทำราบบ่อสร้าง จำกัด	5.30E+08	5.02E+08	4.10E+08
2558	10	บริษัท บุญสหการสร้าง จำกัด	4.80E+08	4.80E+08	4.70E+08
2559	1	ห้างหุ้นส่วนจำกัด นาก่อสร้าง	2.60E+09	2.63E+09	1.80E+09

ปี	อันดับ	ผู้รับงาน	มูลค่าโครงการ	งบประมาณที่จัดซื้อจัดจ้าง	ส่วนต่างราคากลาง
2559	2	บริษัท กรีนไลท์ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด	1.90E+09	1.92E+09	1.90E+09
2559	3	บริษัท บัญชากิจ จำกัด	1.80E+09	1.68E+09	1.70E+09
2559	4	ล.พานิชเชื่องในก่อสร้าง	1.10E+09	1.08E+09	8.10E+08
2559	5	บริษัท สยามพันธูวัฒนา จำกัด (มหาชน)	8.80E+08	9.05E+08	7.30E+08
2559	6	ห้างหุ้นส่วนจำกัด อั้งแซเฮง	8.50E+08	8.12E+08	6.70E+08
2559	7	บริษัท สมบูรณ์สุข จำกัด	6.80E+08	5.74E+08	5.00E+08
2559	8	บริษัท ยิ่งเจริญก่อสร้างบุรีรัมย์ จำกัด	5.60E+08	5.59E+08	4.50E+08
2559	9	ป.รุ่งเรืองคอนกรีต	5.20E+08	5.23E+08	3.60E+08
2559	10	บริษัท สหสถาพรขนส่ง จำกัด	5.20E+08	4.93E+08	4.00E+08
2560	1	บริษัท สยามพันธูวัฒนา จำกัด (มหาชน)	1.60E+09	1.51E+09	1.20E+09
2560	2	บริษัท พี เอส ดี คอนสตรัคชั่น 2011 จำกัด	6.00E+08	6.02E+08	5.10E+08
2560	3	ห้างหุ้นส่วนจำกัดศรีประโคนชัยก่อสร้าง	5.20E+08	4.84E+08	3.80E+08
2560	4	ห้างหุ้นส่วนจำกัด กระบี่พืชผล	5.10E+08	5.08E+08	3.50E+08

ปี	อันดับ	ผู้รับงาน	มูลค่าโครงการ	งบประมาณที่จัดซื้อจัดจ้าง	ส่วนต่างราคากลาง
2560	5	หจก.สระบุรีวิณิชชากร	4.90E+08	4.94E+08	4.60E+08
2560	6	ห้างหุ้นส่วนจำกัดท่าทรายรุ่งอรุณ	4.70E+08	4.66E+08	3.00E+08
2560	7	บริษัท เอกชัยอุบล(2523) จำกัด	4.00E+08	3.31E+08	3.20E+08
2560	8	ห้างหุ้นส่วนจำกัด เพชรสมวงศ์การโยธา	3.90E+08	3.95E+08	2.40E+08
2560	9	บริษัท ศิริไพบุลย์ พัฒนาการ จำกัด	3.80E+08	3.84E+08	3.30E+08
2560	10	ห้างหุ้นส่วนจำกัด บุรีรัมย์พนาสีทธี	3.70E+08	3.65E+08	3.60E+08

ที่มา : จากการรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย (กรกฎาคม พ.ศ. 2561)

○ ตารางภาคผนวกที่ 4 รายชื่อผู้รับงาน 10 อันดับที่มีมูลค่าโครงการรวมสูงสุดในแต่ละปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 – 2560 ของ
กรมชลประทาน

ปี	อันดับ	ผู้รับงาน	มูลค่าโครงการ	งบประมาณที่จัดซื้อจัดจ้าง	ส่วนต่างราคากลาง
2558	1	บริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวล๊อปเมนต์ จำกัด (มหาชน)	3.70E+09	3.57E+09	2.80E+09
2558	2	บริษัท อรรถลักษณะสิ่งบุรี(1994) จำกัด	3.60E+09	3.56E+09	3.00E+09
2558	3	บริษัท ยูนิค เอ็นจิเนียริ่ง แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด มหาชน	2.60E+09	2.58E+09	1.90E+09
2558	4	บริษัท สยามพันธู์วัฒนา จำกัด (มหาชน)	2.50E+09	2.44E+09	1.70E+09
2558	5	บริษัท จอมทรัพย์คันทอง จำกัด	2.30E+09	2.44E+09	2.30E+09
2558	6	บริษัท ชัยเจริญไมตรี จำกัด	1.60E+09	1.58E+09	1.10E+09
2558	7	ห้างหุ้นส่วนจำกัด ฟินิจูดรก่อสร้าง	1.30E+09	1.03E+09	7.90E+08
2558	8	สำนักงานกิจการการเกษตรการอุตสาหกรรมและการบริการ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก	1.30E+09	1.37E+09	1.30E+09
2558	9	บริษัท สหคิมมอเตอร์ จำกัด	1.00E+09	9.93E+08	7.00E+08
2558	10	ห้างหุ้นส่วนจำกัด เฉลิมยศพัฒนา	1.00E+09	1.12E+09	1.00E+09
2559	1	บริษัท สยามพันธู์วัฒนา จำกัด (มหาชน)	5.70E+09	5.65E+09	3.90E+09

ปี	อันดับ	ผู้รับงาน	มูลค่าโครงการ	งบประมาณที่จัดซื้อจัดจ้าง	ส่วนต่างราคากลาง
2559	2	บริษัท ไรท์ทันเน็ลลิง จำกัด	4.10E+09	4.09E+09	2.90E+09
2559	3	บริษัท ชัยเจริญไมตรี จำกัด	1.30E+09	1.12E+09	7.70E+08
2559	4	บริษัท เพิ่มพูนวิศวกรรม จำกัด	1.20E+09	1.19E+09	8.00E+08
2559	5	บริษัท สหคิมมอเตอร์ จำกัด	9.60E+08	6.63E+08	3.80E+08
2559	6	บริษัท พระราม 2 การโยธา จำกัด	9.40E+08	9.42E+08	6.70E+08
2559	7	บริษัท ริเวอร์ เอนจิเนียริง จำกัด	7.50E+08	7.35E+08	5.10E+08
2559	8	ห้างหุ้นส่วนจำกัดศิรวัฒน์สุรินทร์ก่อสร้าง	5.90E+08	5.71E+08	2.80E+08
2559	9	บริษัท ยิ่งเจริญก่อสร้างบุรีรัมย์ จำกัด	5.40E+08	5.05E+08	4.30E+08
2559	10	บริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวล็อปเมนต์ จำกัด (มหาชน)	5.00E+08	5.00E+08	4.40E+08
2560	1	บริษัท สยามพันธู์พัฒนา จำกัด (มหาชน)	2.60E+09	2.59E+09	1.70E+09
2560	2	บริษัท ศิรวัฒน์สุรินทร์ก่อสร้าง จำกัด	2.10E+09	2.14E+09	1.00E+09
2560	3	บริษัท กฤษดากร คอนสตรัคชั่น จำกัด	1.80E+09	1.66E+09	9.60E+08
2560	4	บริษัท ยิ่งเจริญก่อสร้างบุรีรัมย์ จำกัด	1.10E+09	9.52E+08	5.60E+08
2560	5	บริษัท ชัยเจริญไมตรี จำกัด	8.30E+08	8.32E+08	5.60E+08

ปี	อันดับ	ผู้รับงาน	มูลค่าโครงการ	งบประมาณที่จัดซื้อจัดจ้าง	ส่วนต่างราคากลาง
2560	6	บริษัท ริเวอร์ เอนจิเนียริง จำกัด	8.20E+08	8.20E+08	4.20E+08
2560	7	ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิจิตสุวรรณ วิศวกร	8.00E+08	7.96E+08	4.70E+08
2560	8	ห้างหุ้นส่วนจำกัด อุบลรุ่งเรืองกลการ	6.50E+08	6.33E+08	4.10E+08
2560	9	ห้างหุ้นส่วนจำกัด อึ้งแซเฮง	6.20E+08	5.38E+08	2.70E+08
2560	10	บริษัท ทิพากร จำกัด	6.00E+08	6.03E+08	5.90E+08

ที่มา : จากการรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย (กรกฎาคม พ.ศ. 2561