แนวทางการพัฒนาระบบสนับสนุนการทำงานที่โปร่งใสในงานก่อสร้างภาครัฐ
Guidelines for the Development of Transparent Support Systems in Public Sector Construction

พิชา ศรีพระจันทร์

E-mail address: picha.sr@ssru.ac.th

บทคัดย่อ

ประเทศไทยยังคงมีปัญหาเรื่องความโปร่งใสในการทำงานก่อสร้างภาครัฐอยู่ ทั้งนี้ปัจจุบันรัฐบาลได้มีนโยบายในการผลักดันให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงานก่อสร้างภาครัฐอย่างต่อเนื่อง งานวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับความโปร่งใสในการจัดจ้างงานก่อสร้างภาครัฐในประเทศไทย 2. ศึกษาลักษณะแนวคิดการเปิดเผยข้อมูลและระดับการเปิดเผยข้อมูลของประเทศไทย นำเปรียบเทียบระบบสนับสนุนการทำงานที่โปร่งใสในงานก่อสร้างภาครัฐในประเทศที่ประสบความสำเร็จ 3.นำเสนอแนวทางการพัฒนาระบบหรือเครื่องมือเพื่อสนับสนุนการเผยแพร่ข้อมูลการทำงานที่โปร่งใสในงานก่อสร้างภาครัฐ มีขั้นตอนการดำเนินงานวิจัยโดยการสำรวจแนวความคิดเกี่ยวกับความโปร่งใสในการจัดจ้างงานก่อสร้างภาครัฐด้วยแบบสอบถาม จำนวน 66 ชุด จากกลุ่มของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาระบบหรือเครื่องมือที่ประสบความสำเร็จในสนับสนุนการทำงานที่โปร่งใสในงานก่อสร้างภาครัฐในประเทศที่มีลำดับค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตที่สูง ผลการศึกษาพบว่า ประเทศเกาหลีใต้ เน้นใช้ระบบทางกฎหมายและหน่วยงานปฏิบัติที่ชัดเจนในการควบคุมการทำงานที่โปร่งใสในแต่ละขั้นตอนในงานก่อสร้างภาครัฐ มีโปรแกรมระบบกลางควบคุมการทำงานแต่ละขั้นตอน ประเทศเครือสหราชอาณาจักร เน้นการเปิดเผยข้อมูลงานก่อสร้างอย่างตรงไปตรงมาและให้ประชาชนและองค์กรอิสระมีส่วนร่วมในการรับทราบข้อมูลในงานก่อสร้างภาครัฐ ปัญหาของระบบสนับสนุนการทำงานที่ทำให้เกิดความไม่โปร่งใสในการทำงานในประเทศไทย คือ 1.ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย 2.ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานก่อสร้างภาครัฐได้ยาก 3.ขาดระบบสนับสนุนการบันทึกข้อมูลในการแสดงผลทำงานที่โปร่งใส แนวทางการปรับปรุงและพัฒนาระบบที่สนับสนุนการทำงานที่ก่อให้ความโปร่งใส ได้แก่ 1.การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง 2.ควรมีการพัฒนาระบบสนับสนุนการบันทึกข้อมูลที่ก่อให้เกิดการทำงานที่โปร่งใสและให้ประชาชนเข้าถึงได้

คำสำคัญ: ความโปร่งใส, ระบบสนับสนุนการทำงานที่โปร่งใส, งานก่อสร้างภาครัฐ

Abstract

Thailand still has problems with transparency in government construction. At present, the government has a policy to push for transparency in the ongoing construction of the public sector. This research aims to: 1. Study the concept of transparency in public sector construction work in Thailand 2. Study the concept of data disclosure and disclosure level of Thailand compare with transparency support systems to successful public sector construction in the other countries 3. Introduce a system development approach or toolkit to support the transparent work data in government construction. There were 66 research questionnaires in government construction employment. To study the systems or tools that have been successful in supporting transparent work in public sector construction. The study found that South Korea's emphasis is placed on the legal system and the clearing authority to regulate transparent work at each stage of government construction. A central system program controls each step. United Kingdom's emphasis is on direct disclosure of construction data and public and private sector participation in public construction work. The problem of working support systems that make it inconceivable to work in Thailand is: 1. Law enforcement issues. 2. Public access to information related to public sector construction is difficult. 3. Lack of support system to record data in a transparent display. The guideline for improving and developing a system that promotes transparency is: 1. Serious law enforcement. 2. It should develop a support system for recording data that is transparent and accessible to the public.

Keywords: Transparency, Transparent Support Systems, Public Sector Construction

1. คำนำ

ความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง ความสามารถของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยที่จะเข้าถึง และอภิปรายเกี่ยวกับข้อเท็จจริง เอกสาร และข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะ การใช้อำนาจบริหารประเทศของรัฐบาลและทางราชการ ตลอดจนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง และในระบบราชการ [1]

ปัจจุบันองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติได้ประกาศค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต ปี ค.ศ.2021 ประเทศไทยได้ถูกจัดอันดับอยู่ลำดับที่ 110 โดยได้ 35 คะแนน ต่ำลงมาจากปีก่อน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยยังคงมีปัญหาเรื่องความโปร่งใสในการทำงานภาครัฐอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานก่อสร้างภาครัฐ [2]

จากการสำรวจพบว่าผู้ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ 49 กล่าวว่า การทุจริตเป็นเรื่องปกติในงานก่อสร้างในประเทศกลุ่มสหราชอาณาจักร ร้อยละ 43 ให้คำตอบว่า การทุจริตสามารถเกิดขึ้นได้ทุกขั้นตอนในกระบวนการ

ก่อสร้าง เกินกว่าครึ่งหนึ่งของผู้ตอบแบบสอบถาม กล่าวว่า ความทุจริตก่อให้เกิดความเสียหายเกินกว่าร้อยละ 10 ของมูลค่าโครงการ และในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป เกิดความเสียหายเนื่องจากการทุจริตมากกว่า 120 ล้านยูโรต่อปี หรือคิดเป็นร้อยละ 1 ของ GDP ทั้งหมดของกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป [3]

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ความโปร่งใส เป็นเครื่องมือหนึ่งในการสนับสนุนความโปร่งใสในงานก่อสร้างภาครัฐ โดยเพิ่มความโปร่งใสในการดำเนินงานของโครงการก่อสร้าง ช่วยลดการจัดการที่ไม่ดี การทุจริต เพิ่มความคุ้มค่าของการใช้เงินงบประมาณ และส่งผลต่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนได้

ปัจจุบัน มีหลายประเทศที่ได้นำเอาหลักความโปร่งใสในรูปแบบต่างๆ มาใช้ในการดำเนินการก่อสร้างภาครัฐ อาทิเช่น สหราชอาณาจักร ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศสิงค์โปร์ ประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศเวียดนาม เพื่อลดการทุจริตและการจัดการที่ไม่ดีในโครงการ

ประเทศไทย เป็นประเทศหนึ่งที่เริ่มตื่นตัวในการนำเอาหลักความโปร่งใสมาใช้ในงานก่อสร้างภาครัฐ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ Construction Sector Transparency Initiative (CoST) ขององค์กรอิสระจากสหราชอาณาจักร โดยปัจจุบัน ยังเป็นโครงการนำร่อง ซึ่งยังต้องมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

จากเหตุผลดังที่กล่าวมาข้างต้น การนำเอาหลักความโปร่งใสมาใช้ในงานก่อสร้างภาครัฐนั้น จำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบสนับสนุนการทำงานที่โปร่งใสด้วยเพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง ทันสมัย และเข้าถึงได้ง่าย ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานตรงตามวัตถุประสงค์ที่รัฐตั้งไว้

งานวิจัยนี้ ผู้วิจัยมุ่งเน้นศึกษาเปรียบเทียบระบบสนับสนุนการทำงานที่โปร่งใสในงานก่อสร้างภาครัฐในแต่ละประเทศเพื่อหาระบบที่เหมาะสมกับประเทศไทย และนำเสนอแนวทางการประยุกต์ใช้ระบบหรือเครื่องมือเพื่อสนับสนุนการทำงานที่โปร่งใสในงานก่อสร้างได้อย่างมีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์ CoST

2. ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1

2.2.1

ความโปร่งใส คือ การดำเนินงานที่ทุกคนสามารถมองเห็นการกระทำต่างๆได้โดยง่าย [4] การมีสิทธิและวิธีการในการตรวจสอบขั้นตอนการตัดสินใจต่างๆของภาครัฐเป็นที่รู้จักกันว่าคือ ความโปร่งใส [5] ดังนั้น การที่ประชาชนมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลการทำงานแต่ละขั้นตอนของภาครัฐได้อย่างครบถ้วนนั้นก็ถือได้การทำงานดังกล่าวนั้นมีความโปร่งใส

2.2.2

หลักเกณฑ์ Construction Sector Transparency Initiative หรือ CoST มีส่วนประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ 1) การเปิดเผย (Disclosure) ต้องสร้างกลไกเปิดเผยข้อมูลที่ดี โดยอาจจะมีข้อตกลงได้ว่าข้อมูลประเภทใดควรเปิดเผยหรือไม่เปิดเผย 2) ความน่าเชื่อถือ (Assurance) ต้องมีการตรวจสอบว่าข้อมูลที่ถูกเปิดเผยมาน่าเชื่อถือและนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง 3) ทำงานอย่างมีส่วนร่วม (Multi-Stakeholder Working) เป็นส่วนที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบและตัดสินใจจัดการให้ทุกส่วนเข้ามามีส่วนร่วม เพราะไม่มีทางที่ภาคส่วนเดียวจะขับเคลื่อนได้สำเร็จ และ 4) การมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง (Stakeholder Engagement) คือนอกจากเปิดเผยข้อมูลแล้ว ผู้มีส่วนได้เสียจะต้องเข้าร่วมกันอย่างจริงจัง เช่น ร่วมประเมินข้อมูลต่างๆ ว่าถูกต้องจริงหรือไม่ หรือตั้งคำถามเพิ่มเติมในเรื่องที่มีข้อสงสัยอยู่ เป็นต้น

2.2

2.2.1

ในกลุ่มประเทศยุโรป เป็นกลุ่มประเทศที่มีดัชนีความโปร่งใสหรือดัชนีการรับรู้การทุจริตที่มีค่าโดยเฉลี่ยค่อนข้างสูง โดยเฉพาะ กลุ่มประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย เช่น ประเทศเดนมาร์ก ประเทศสวีเดน แต่ก็ยังมีประเทศบางประเทศที่ยังคงมีค่าดัชนีความโปร่งใสที่ค่อนข้างต่ำ เช่น ประเทศรัสเซีย ประเทศกรีซ ประเทศยูเครน ประเทศโรมาเนียและประเทศตุรกี เป็นต้น ในกลุ่มประเทศตะวันออกกลาง ส่วนใหญ่มีค่าดัชนีความโปร่งใสต่ำกว่าครึ่ง เนื่องจากแต่ละประเทศขาดแนวทางและกระบวนการการจัดจ้างที่ชัดเจน เกิดความขัดแย้งในอัตราดอกเบี้ย สัญญาภาครัฐไม่รัดกุม และกฎหมายที่ให้อำนาจแก่คนในท้องถิ่น ในประเทศอินเดีย มีการสำรวจพบว่าเกินกว่าร้อยละ 28 ของผู้ตอบแบบสอบถาม มีการจ่ายเงินเพื่อเอาชนะการประมูล ปัญหาที่พบ คือ ธรรมเนียมการติดสินบนภาครัฐ การตกแต่งสถานะทางการเงิน การเก็บข้อมูลการดำเนินงานที่ไม่ดีและขาดความน่าเชื่อถือ ในประเทศกลุ่มแอฟริกา มีความเสี่ยงในการทุจริตสูงมาก แต่มีสภาวการณ์ที่ซับซ้อนอันเนื่องมาจากสถานการณ์การเมือง ปัญหาที่พบ คือ การจ่ายงวดงานอย่างไม่เป็นทางการ การแทรกแซงของคนกลาง ระบบเครือญาติ และการปกครองแบบเผด็จการ [6]

รายงานของธนาคารโลก (2011) ระบุไว้ว่า ในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศเคนย่า ประเทศแทนซาเนีย ประเทศยูกันดา ประเทศกัมพูชา ประเทศอินโดเนเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศเนปาล ประเทศปากีสถาน บางส่วนของประเทศอินเดีย มีการเรียกรับเงินเพื่อเอาชนะการประมูลมากกว่าร้อยละ 30 ของมูลค่าโครงการในงานก่อสร้างถนนของภาครัฐ [6]

จากการเก็บข้อมูลการดำเนินงานก่อสร้างในโครงการก่อสร้างภาครัฐจำนวน 8 ประเทศขององค์กรอิสระ Construction Sector Transparency (CoST) พบว่า หนึ่งในสี่ของปัญหา คือขั้นตอนก่อนการประมูลราคามีการทำงานที่ไม่ดี ทำให้ได้ข้อมูลในการออกแบบที่ไม่ดี ไม่ชัดเจน กำกวม ไม่สมบูรณ์ ไม่มีการสำรวจหน้างานก่อนดำเนินการก่อให้เกิดความผิดพลาดตลอดการดำเนินงาน อีกทั้งยังมีการจัดงวดงานที่ไม่ดีทำให้เป็นปัญหาในการบริหารสัญญาก่อสร้าง [7]

2.2.2 การปรับปรุงกระบวนการเปิดเผยข้อมูลของไทย

1. กำหนดให้มีการปิดเผยข้อมูลช่วงการพิจารณาอนุมัติโครงการ และช่วงระหว่างดำเนินการ ก่อสร้างให้มากขึ้นต่อสาธารณชนผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มากขึ้น อาทิเช่น กำหนดให้มีการ เปิดเผยข้อมูลในโครงการก่อสร้างของรัฐที่ ครม. หรือผู้มีอำนาจอนุมัติโครงการได้รับแก่สาธารณชนผ่าน เว็บไซต์ของหน่วยงานเจ้าของข้อมูลในเวลาเดียวกับครม. หรือผู้มีอำนาจอนุมัติโครงการได้รับข้อมูลนั้น โดย ข้อมูลขั้นต่ำที่ต้องมีการเปิดเผย ได้แก่ (1) ข้อมูลแผนริเริ่มโครงการก่อสร้างของหน่วยงานเจ้าของโครงการ (2) รายงานผลการวิเคราะห์และความเห็นต่อโครงการก่อสร้างของรัฐของหน่วยงานวิเคราะห์ และตรวจสอบโครงการก่อสร้างของรัฐ อันได้แก่ สภาพัฒน์ สคร. สบน. และ สงป. (3) ข้อมูลจากการควบคุมงานก่อสร้างและผลการวิเคราะห์โครงการหลังตรวจรับงาน

2. ข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณะทั้งหมดถูกจัดเก็บอย่างเป็นระบบและมีการปรับปรุงแก้ไขให้เป็น ปัจจุบันเสมอ และต้องถูกเก็บไว้ให้สาธารณชนเข้าถึงอย่างน้อย 5 ปี หลังสิ้นสุดโครงการ

3. ข้อมูลเชิงปริมาณ (ข้อมูลสถิต ข้อมูลการเงินหรือทางบัญชี ฯลฯ) ต้องอยู่ในรูปแบบที่สามารถ นำไปใช้ต่อเพื่อประโยชน์สาธารณะได้

4. หน่วยงานเจ้าของข้อมูลควรแต่งตั้ง “เจ้าหน้าที่เปิดเผยข้อมูล” (information disclosure officer) เพื่อทำหน้าที่จัดการ ติดตาม และตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ โดยมีการ

ประเมินผลงานเพื่อเลื่อนขั้นและได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม ทั้งนี้ เจ้าที่หน้าที่เปิดเผยข้อมูลต้องมีอำนาจเรียกข้อมูลจากหน่วยงานภายใน และต้องมีงบประมาณและทรัพยากรบุคคลหรืออื่นๆ สำหรับทำ หน้าที่ให้สอดคล้องกับภาระงานที่เพิ่มขึ้น

5. ควรมีการเชิญหน่วยงานรัฐที่มีพันธกิจกำกับดูแลการเปิดเผยข้อมูลของรัฐ เช่น สขร. เข้ามาร่วม กำหนดนโยบายการเปิดเผยข้อมูลในโครงการ CoST เพื่อประเมินการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องของ หน่วยงานรัฐที่เข้าร่วมโครงการ [8]

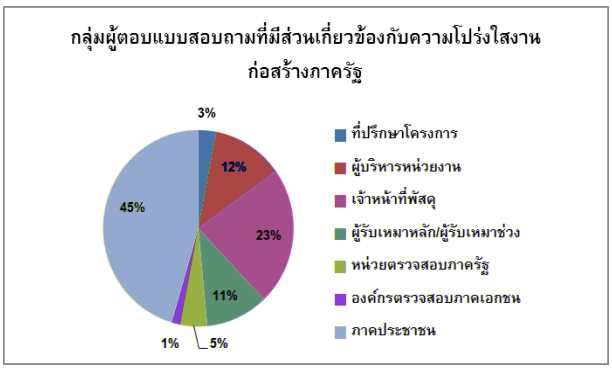
3. วิธีการดำเนินงานวิจัย

ขั้นตอนการดำเนินงานวิจัยโดยอาศัยการสำรวจแนวความคิดเกี่ยวกับความโปร่งใสในการจัดจ้างงานก่อสร้างภาครัฐด้วยแบบสอบถาม จำนวน 66 ชุด โดยมาจากหลากหลายกลุ่มของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง คือ ผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐ เจ้าหน้าที่พัสดุ หน่วยตรวจสอบภาครัฐ องค์กรตรวจสอบภาคเอกชน ที่ปรึกษาโครงการ ภาคประชาชน ผู้รับเหมาหลัก/ผู้รับเหมาช่วง และผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ เพื่อศึกษาระบบหรือเครื่องมือที่ประสบความสำเร็จในสนับสนุนการทำงานที่โปร่งใสในงานก่อสร้างภาครัฐในประเทศที่มีลำดับค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตที่สูงได้อย่างเหมาะสม โดยอาศัยการศึกษาระบบหรือเครื่องมือที่ประสบความสำเร็จในสนับสนุนการทำงานที่โปร่งใสในงานก่อสร้างภาครัฐในประเทศที่มีลำดับค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตที่สูง และศึกษาข้อมูลปัญหาที่พบเกี่ยวกับระบบสนับสนุนการทำงานที่ก่อให้เกิดความไม่โปร่งใสในงานก่อสร้างภาครัฐของไทย เพื่อวิเคราะห์หาระบบหรือเครื่องมือสนับสนุนการทำงานก่อสร้างภาครัฐที่โปร่งใสที่เหมาะสม และเสนอแนวทางการพัฒนาระบบหรือเครื่องมือเพื่อสนับสนุนการเผยแพร่ข้อมูลการทำงานที่โปร่งใสในงานก่อสร้างภาครัฐต่อไป

4. ผลการดำเนินงานวิจัย

4.1

4.1.1



รูปที่ 1 แสดง สัดส่วนกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถาม

จากรูปที่ 1 พบว่าผู้ตอบแบบสอบจำนวน 66 คน ประกอบด้วย ภาคประชาชนร้อยละ 45 เจ้าหน้าที่พัสดุ ร้อยละ 23 ผู้บริหารหน่วยงานร้อยละ 12 ผู้รับเหมาหลัก/ผู้รับเหมาช่วง ร้อยละ 11 หน่วยงานตรวจสอบภาครัฐ ร้อยละ 5 ที่ปรึกษาโครงการร้อยละ 3 องค์กรตรวจสอบภาคเอกชนร้อยละ 1

4.1.2

ตารางที่ 1 โครงการที่พบความไม่โปร่งใสตามแนวคิดจากแบบสอบถาม 5 อันดับแรก

โครงการที่พบความไม่โปร่งใสตามแนวคิด 5 อันดับแรก	
โครงการ	ระดับความสำคัญ
งานก่อสร้างถนน	4.48
งานก่อสร้างระบบชลประทาน	3.32
งานก่อสร้างระบบราง	2.29
งานก่อสร้างสถานศึกษา	1.58
งานก่อสร้างระบบป้องกันอุทกภัย	1.47

จากตารางที่ 1 พบว่า กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในงานก่อสร้างภาครัฐ ให้โครงการงานก่อสร้างถนนมีโอกาสเกิดความไม่โปร่งใสมากที่สุด รองลงมาคือ โครงการงานก่อสร้างระบบก่อสร้างระบบชลประทาน โครงการงานก่อสร้างระบบราง โครงการงานก่อสร้างสถานศึกษา และงานก่อสร้างระบบป้องกันอุทกภัย ตามลำดับ

ตารางที่ 2 โครงการที่ต้องการให้เปิดเผยข้อมูลตามแนวคิดจากแบบสอบถาม 5 อันดับแรก

โครงการที่ต้องการให้เปิดเผยข้อมูล 5 อันดับแรก	
โครงการ	ระดับความสำคัญ
งานก่อสร้างถนน	4.96
งานก่อสร้างระบบชลประทาน	3.52
งานก่อสร้างระบบราง	3.06
งานก่อสร้างระบบป้องกันอุทกภัย	2.21
งานก่อสร้างสถานศึกษา	1.65

จากตารางที่ 2 พบว่า กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในงานก่อสร้างภาครัฐ ให้โครงการงานก่อสร้างถนนเป็นโครงการที่สมควรเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนรับทราบมากที่สุด รองลงมาคือ โครงการงานก่อสร้างระบบก่อสร้างระบบชลประทาน โครงการงานก่อสร้างระบบราง งานก่อสร้างระบบป้องกันอุทกภัย และโครงการงานก่อสร้างสถานศึกษา ตามลำดับ

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐรายหนึ่ง ได้ให้เหตุผลว่า เนื่องด้วย โครงการก่อสร้างประเภทงานถนนมีจำนวนโครงการมากในแต่ละปีงบประมาณ และมีการดำเนินการเป็นประจำทุกปี โครงการประเภทนี้เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรงเนื่องจากการใช้สัญจรทุกวัน ประชาชนจึงควรได้รับข้อมูลโครงการประเภทดังกล่าว

เจ้าหน้าที่หน่วยงานตรวจสอบภาครัฐ รายหนึ่ง ได้ให้ข้อมูลที่น่าสนใจไว้ว่า โครงการประเภทงานถนนและงานก่อสร้างระบบชลประทานตรวจสอบได้ยากกว่างานอื่น เนื่องด้วยเกี่ยวข้องกับงานใต้ดินค่อนข้างมาก จึงควรเปิดเผยข้อมูลการทำงานตั้งแต่เริ่มโครงการเพื่อให้เกิดความโปร่งใสตั้งแต่ต้น

ตารางที่ 3 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความไม่โปร่งใสตามแนวคิดจากแบบสอบถาม 5 อันดับแรก

1. ผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการลงทุนของโครงการแบบเป็นรูปธรรม
2. ข้อมูลงบประมาณที่ใช้ลงทุนในโครงการ
3. ระยะเวลาและระยะเวลาสิ้นสุดโครงการ

จากแบบสอบถาม พบว่า ความคาดหวังต่อระบบสนับสนุนการทำงาน

จากตารางที่ 3 พบว่า กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในงานก่อสร้างภาครัฐ ให้ความสำคัญในปัจจัยปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้เกิดความไม่โปร่งใสในงานก่อสร้างภาครัฐมากที่สุด รองลงมาคือ ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐได้ยาก ขาดระบบสนับสนุนการทำงานที่โปร่งใส ขั้นตอนระเบียบการจ้าง บริหาร และควบคุมโครงการที่มีช่องว่าง และขาดแรงจูงใจแก่ผู้ปฏิบัติตามลำดับ

ผู้รับเหมา รายหนึ่ง ได้ให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกไว้ว่า การทุจริตส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยที่เอกชนรับรู้และยินยอมในการให้เพื่อผลประโยชน์ ไม่ว่าระบบการจัดจ้างปรับมาใช้วิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ ก็ยังสามารถทุจริตได้ ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมายแบบตรงไปตรงมา สามารถยับยั้งการทุจริตได้ดีที่สุด

ประชาชน รายหนึ่ง กล่าวถึง ปัญหาการเข้าถึงข้อมูลว่า ปัจจุบันการเข้าถึงข้อมูลโครงการก่อสร้างภาครัฐ มีให้เห็นมากขึ้นแต่ก็แสดงแค่เชิงมูลค่าโครงการ แผนงาน หรือ ผลการดำเนินงาน รวมไปถึงแบบรูปรายการ หน่วยงานราชการไม่ได้เปิดเผย ทำให้การตรวจสอบภาคประชาชน ยังต้องขอข้อมูลโครงการเพิ่มเติมในกรณีภาคประชาชนมีความสงสัยเกี่ยวกับโครงการ ทำให้ความโปร่งใสในการตรวจสอบยังไม่เกิดขึ้นจริง

จากการสำรวจความคาดหวังในการพัฒนาระบบสนับสนุนการทำงานที่โปร่งใส ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 64 คาดหวังระบบสนับสนุนการเปิดเผยข้อมูลและการทำงานที่โปร่งใส สามารถช่วยลดการทุจริตในงานก่อสร้างภาครัฐให้ลดลงได้

ช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลโครงการในประเทศไทย ของภาครัฐ พบว่าปัจจุบันมีการเผยแพร่ข้อมูลโครงการก่อสร้างที่เข้าร่วมบางส่วนผ่านเว็ปไซค์โครงการความโปร่งใสในงานก่อสร้างภาครัฐ

จากแบบสอบถาม ความต้องการให้เผยแพร่ข้อมูลในงานก่อสร้างภาครัฐผ่านช่องทาง พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามต้องการให้เผยแพร่ผ่านเว็ปไซค์หน่วยงานภาครัฐ เว็ปไซค์ผู้ว่าจ้าง สื่อเฉพาะโครงการ สื่อระดับชาติ และสื่อท้องถิ่นตามลำดับ ดังแสดงในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ช่องทางที่ผู้ตอบแบบสอบถามต้องการให้เปิดเผยข้อมูลโครงการก่อสร้างภาครัฐ 5 อันดับแรก

จากแบบสอบถาม พบว่า ข้อมูลที่ผู้ตอบแบบสอบถามต้องการรู้ 3 ลำดับแรก คือ

3) สื่อมวลชนต้องมีอิสระ พร้อมทำหน้าที่ตรวจสอบ ติดตาม โดยปราศจากอิทธิพล

4) ออกกฎหมายที่เอื้อต่อระบบ CoST และความโปร่งใส เช่น ต้องปกป้องบุคคลที่เปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ เป็นต้น

5) ระบบ CoST ต้องต่อเนื่อง มีการขยายผลจากโครงการนำร่องต่อไป

ภาครัฐจะใช้งบประมาณได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น มีการบริการดีขึ้น ปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับการลงทุน สาธารณชนเชื่อมั่น และได้รับความไว้วางใจทางการเมือง (Political Reputation) ด้านภาคธุรกิจได้รับประโยชน์จากสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่คาดเดาได้ ลดความเสี่ยง เพิ่มผลตอบแทนต่อการลงทุน ทำสัญญาทางธุรกิจที่ราคาเหมาะสมและมีคุณภาพ และมีการแข่งขันอย่างเท่าเทียม สุดท้าย ภาคประชาสังคม จะได้รับประโยชน์จากภาษีที่เสียอย่างเต็มที่ ได้รับบริการที่ดีขึ้น มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย มีความรับผิดรับชอบมากขึ้น และมีสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยมากขึ้น

4.2.2

ระบบก่อสร้างโปร่งใส (CCS) ซึ่งบรรจุนวัตกรรมอุตสาหกรรมไอทีทันสมัยของประเทศเข้าสู่ขั้นตอนการก่อสร้าง ทุกกระบวนการทำงานก่อสร้างจะได้รับการบริหาร การดำเนินงาน และเปิดเผยสู่ประชาชนผ่านชุดระบบเชื่อมโยง

ระบบ One-PMIS (สำหรับโครงการบริหารและการดำเนินงานก่อสร้าง) ผู้รายงาน การก่อสร้าง ("Allimi") เพื่อเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับโครงการก่อสร้าง ระบบบริหารการชำระเงินให้แก่ผู้รับเหมาช่วง (sSPM) ซึ่งเป็นระบบ ชำระเงินอัตโนมัติให้แก่ผู้รับเหมาช่วง) และระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-HRM) สำหรับการจัดการแรงงานก่อสร้าง และ บริการด้านผลประโยชน์)

เกณฑ์การประเมินโครงการก่อสร้างประกอบด้วยประเภทหลักดังต่อไปนี้:

1) การบริหารคุณภาพ
2) การบริหารแนวทางปฏิบัติ
3) การบริหารงานก่อสร้าง
4) การบริหารความปลอดภัย
5) การบริหารสิ่งแวดล้อม
6) ระดับการแล้วเสร็จ ของการก่อสร้าง
7) การประหยัดค่าใช้จ่าย
8) ความเสียหายของทรัพย์สิน (มีรายการประเมินผลเพิ่มเติมของแต่ละประเภทเหล่านี้)

ผลการประเมินจะส่งไปยังกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน และการขนส่งของเกาหลี ซึ่งจะจัดการรายงานการประเมินผลโครงการก่อสร้าง ในประเทศทั้งหมด

ระบบข้อมูลบริหารโครงการ (One-PMIS) ของโซล ทำขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกในการบริหารโครงการก่อสร้างอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพ ซึ่ง จะช่วยให้ผู้ใช้งานงานสามารถตรวจสอบสถานภาพของวัสดุก่อสร้าง คนงาน และอุปกรณ์ที่ใช้ได้ ตามเวลาจริง การรายงานด้วยแผ่นกระดาษแบบดั้งเดิมจำเป็นต้องมีการแก้ไขซ้ำและการจัดเก็บเอกสารจำนวนมาก ที่ต้องจัดทำขึ้น ในช่วงเวลาของโครงการ อย่างไรก็ตาม One-PMIS ช่วยลดปริมาณของเอกสารที่ไม่จำเป็นโดยการให้ลงทะเบียน/อัปโหลด แก้ไข และจัดเก็บเอกสารต่างๆ อย่าง ต่อเนื่องโดยตรงบนเซิร์ฟเวอร์ผ่านทางอินเทอร์เน็ต เพื่อรับรองถึงข้อมูลที่ทันสมัยและการใช้งานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างผู้เข้าร่วมโครงการ

One-PMIS มีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการธุรกิจและการบริหารจัดการ และในที่สุดนำไปสู่สายการ รายงานที่มีความโปร่งใสยิ่งขึ้นระหว่างหน่วยงานบริหาร (เช่น ทีมผู้รับผิดชอบ) และผู้รับเหมา ส่วนของข้อมูลใน One-PMIS จะได้รับการส่งโดยอัตโนมัติไปยังเว็บไซต์ของผู้รายงานการก่อสร้าง (Allimi) (ตามเกณฑ์ข้อมูลเปิดเฉพาะ) สำหรับข้อมูลภาครัฐ นอกจากนี้ ข้อมูลทั้งหมดที่รวบรวมไว้ใน One-PMIS จะได้รับการวิเคราะห์และรวมอยู่ในศูนย์ข้อมูลขนาดใหญ่ของโซล และสร้างเป็น ข้อมูลทางสถิติอันทรงคุณค่า ในรูปแบบการพัฒนานโยบายและมาตรการสำหรับการปรับปรุงการก่อสร้างภาครัฐของเกาหลีใต้

“Allimi” ของโซลถูกสร้างขึ้น เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลเปิดเผยและการสื่อสารออนไลน์กับประชาชนในส่วนของโครงการก่อสร้างภาครัฐของกรุงโซล โดยคำนี้หมายถึง "การแจ้ง" หรือ "เพื่อแจ้งให้ทราบ" ในภาษาเกาหลี Allimi จะให้ชุดข้อมูลที่ครอบคลุมเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างการ (ตามค่าที่กำหนด) แผนที่ดิจิตอลตามระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (GIS) ของกรุงโซล Allimi ช่วยทำให้ประชาชนเห็นภาพรวมของโครงการ พร้อมด้วยข้อมูลที่ถูกต้องและมองเห็นสถานที่ก่อสร้างจริง รวมถึง ที่ตั้งสถานที่ก่อสร้างจริง ระยะเวลาโครงการ ค่าใช้จ่ายรวมและรายละเอียดของโครงการ อัตราความคืบหน้า สถานภาพการทำงาน เช่นเดียวกับ รูปถ่ายสถานที่ทำงานที่ได้รับการปรับปรุงเป็นระยะ ด้วยข้อมูลเผยแพร่ดังกล่าว ประชาชนยังสามารถส่งความคิดเห็นและคำถามเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างเฉพาะที่ และได้รับคำตอบตามเวลาจริง ผ่านบริการเครือข่ายสังคมออนไลน์ของกรุงโซล (เช่น เฟสบุ๊ค ทวิตเตอร์)

4.3

ผลการศึกษาเปรียบเทียบระบบสนับสนุนการทำงานที่โปร่งใสในงานก่อสร้างภาครัฐ เป็นการศึกษาเปรียบเทียบทั้งในแง่ระบบการจัดการรูปแบบการดำเนินการและความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน

ตารางที่ 5 การเปรียบเทียบระบบสนับสนุนการทำงานที่โปร่งใสในประเทศเครือสหราชอาณาจักร และ ประเทศเกาหลีใต้

การเปรียบเทียบระบบสนับสนุนการทำงานที่โปร่งใสในประเทศเครือสหราชอาณาจักร และ ประเทศเกาหลีใต้		
ประเทศ / หัวข้อ	สหราชอาณาจักร	เกาหลีใต้
ชื่อระบบ	COST	CCS
คณะกรรมการดำเนินงาน	MSG / องค์กรกลาง	รัฐบาล
ระบบสนับสนุนทางเทคนิค	เวปไซต์กลาง	One-PMIS
กระบวนการเปิดเผยข้อมูล	มี	มี
กระบวนการตรวจสอบข้อมูล	มี	มี
รูปแบบการเก็บข้อมูล	อัพโหลดรายงาน	กรอกข้อมูลลงระบบ
ระบบสนับสนุนการเปิดเผยข้อมูล	เวปไซต์กลาง	Allimi
การลงทุน	ค่าใช้จ่ายไม่มาก	ลงทุนสร้างระบบ

จากการศึกษาเปรียบเทียบการเผยแพร่ข้อมูลโครงการภาครัฐทั้งสองประเทศ พบว่า ประเทศสหราชอาณาจักรเน้นใช้ทรัพยากรบุคคลในการสำรวจ ตรวจสอบข้อมูลโครงการในรูปแบบคณะกรรมการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Multi-Stakeholder Group ,MSG) เป็นระบบซึ่งไม่ซับซ้อน ลงทุนไม่มาก และสามารถดำเนินการได้ง่าย

ประเทศเกาหลีใต้ มีระบบการตรวจสอบและเผยแพร่ข้อมูลโดยใช้ระบบที่รัฐบาลกลางสร้างขึ้นมาอย่างเป็นระบบ ซึ่งเป็นระบบที่รัดกุมมีการตรวจสอบและรับฟังความคิดเห็นภาคประชาชนในหลายขั้นตอน แต่จำเป็นต้องลงทุนในระบบดังกล่าวค่อนข้างสูง

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีการใช้ระบบ CoST ในโครงการไม่เกิน 1,000 ล้านบาท โดยกำหนดมีคณะทำงานตรวจสอบข้อมูลภาคประชาชนร่วมกับ

รัฐ ซึ่งมีโครงการเข้าร่วมจำนวนหนึ่ง แต่ยังไม่สามารถดูข้อมูลโครงการทางระบบออนไลน์ได้อย่างครบถ้วน และยังมีการพัฒนาการใช้งานระบบ CoST ในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง

ผู้วิจัย เห็นว่าจากการศึกษาระบบเปรียบเทียบจุดแข็งของทั้งระบบ CoST และ CCS ประเทศไทยควรประยุกต์นำเอารายละเอียดข้อมูลการเปิดเผยข้อมูลโครงการแบบปัจจุบันของระบบ CCS มาประยุกต์ใช้กับระบบ CoST ซึ่งสามารถนำไปวิจัยต่อไปได้เกี่ยวกับรายละเอียดของข้อมูลที่จำเป็นของโครงการจากการอ้างอิงของระบบ CSS มาใช้ร่วมกับระบบ CoST ต่อไป

5. สรุปผลการวิจัย

5.1.1 จากผลการวิจัย พบว่า โครงการงานก่อสร้างถนนเป็นโครงการที่สมควรเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนรับทราบมากที่สุดโครงการงานก่อสร้างถนนเป็นโครงการที่สมควรเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนรับทราบมากที่สุดอย่างมีนัยสำคัญ

5.1.2 ปัญหาระบบสนับสนุนการทำงานที่ไม่โปร่งใสในประเทศไทย
ปัญหาระบบสนับสนุนการทำงานที่ไม่โปร่งใสในประเทศไทย ได้แก่
1.ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย
2.ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานก่อสร้างภาครัฐได้ยาก
3.ขาดระบบสนับสนุนการบันทึกข้อมูลในการแสดงผลทำงานที่โปร่งใส

5.1.3 ผลการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างระบบ CoST ของประเทศกลุ่มสหราชอาณาจักร กับ ระบบ CCS ของประเทศเกาหลีใต้ พบว่า ระบบ CoST เน้นใช้ทรัพยากรบุคคลเป็นหน่วยตรวจสอบร่วมกับการใช้เทคโนโลยีในการเปิดเผยข้อมูลโครงการภาครัฐ มีข้อดีในการใช้ต้นทุนในการตรวจสอบต่ำ ระบบไม่ซับซ้อน ประชาชนสามารถดำเนินการได้ง่าย ส่วนระบบ CCS เน้นภาครัฐสร้างระบบฐานข้อมูลโครงการเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบ มีต้นทุนในการดำเนินการสูง ระบบจำเป็นต้องเรียนรู้เพิ่มเติม แต่มีข้อมูลโครงการขนาดใหญ่ ที่มีรายละเอียดและความโปร่งใสที่สูง ปัจจุบันประเทศไทยมีการใช้ระบบ COST ในโครงการก่อสร้างภาครัฐบางโครงการ แต่ยังไม่ได้เปิดเผยรายละเอียดที่ครบถ้วน และไม่สามารถติดตามดูสถานะการก่อสร้างปัจจุบันได้จากแหล่งข้อมูล CoST ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าควรนำเอารายละเอียดข้อมูลที่จำเป็นต้องเปิดเผยต่อสาธารณะของระบบ CSS มาประยุกต์ใช้กับระบบ CoST ที่ประเทศไทยใช้อยู่ต่อไป เพื่อให้ประชาชนมีรายละเอียดข้อมูลในการโครงการในการตรวจสอบการดำเนินงานภาครัฐเพื่อให้เกิดความโปร่งใสต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณวิทยาลัยสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา ผู้ให้ข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐ และเอกชนที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ มา ณ ที่นี้

เอกสารอ้างอิง

[1] Kurian, George Thomas (2011). The encyclopedia of political science. Washington: CQ Press.
[2] Transparency International (2022). Corruption Perception Index 2021. https://www.transparency.org/en/cpi/2021 (online).
[3] Mattozzi, Andrea; Merlo, Antonio (May 2007). "The transparency of politics and the quality of politicians". American Economic Review. American Economic Association. 97 (2): 311–315.
[4] Schnackenberg, Andrew K.; Tomlinson, Edward C. (2014). "Organizational transparency: a new perspective on managing trust in organization-stakeholder relationships". Journal of Management.
[5] David Barnes (2013). a report exploring corruption in the UK Construction Industry. The Chartered Institute of Building. (online).
[6] Ernst&Young (2012). Managing Bribery and corruption risks in the construction and infrastructure industry. EYGM Limited. (online).
[7] Hawkins et.al. (2015). Construction Sector Transparency (CoST) report 2015. World Bank Development Grant Facility. (online)
[8] เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ (2559) . การศึกษาขอบเขตรายละเอียด (Scoping Study) ตามแนวทางโครงการ Construction Sector Transparency Initiative (CoST)" สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) กระทรวงการคลัง.