



# ถอดบทเรียนคอร์รัปชัน

## สู่โครงการลงทุนที่โปร่งใส



สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

พฤษภาคม 2556



# ทำไมจึงควรกังวลเรื่องคอร์รัปชัน?

การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน  
ไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจและ  
อาจนำไปสู่ปัญหาหนี้  
สาธารณะในระดับสูง

เพิ่มต้นทุนให้แก่ประชาชน  
เนื่องจากสาธารณูปโภคที่มี  
คุณภาพต่ำ

การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเป็นไปอย่างไม่มี  
ประสิทธิภาพ ในบางกรณีอาจทำให้  
โครงการไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง

เพิ่มค่าใช้จ่ายภาครัฐใน  
การบำรุงรักษาโครงสร้าง  
พื้นฐาน

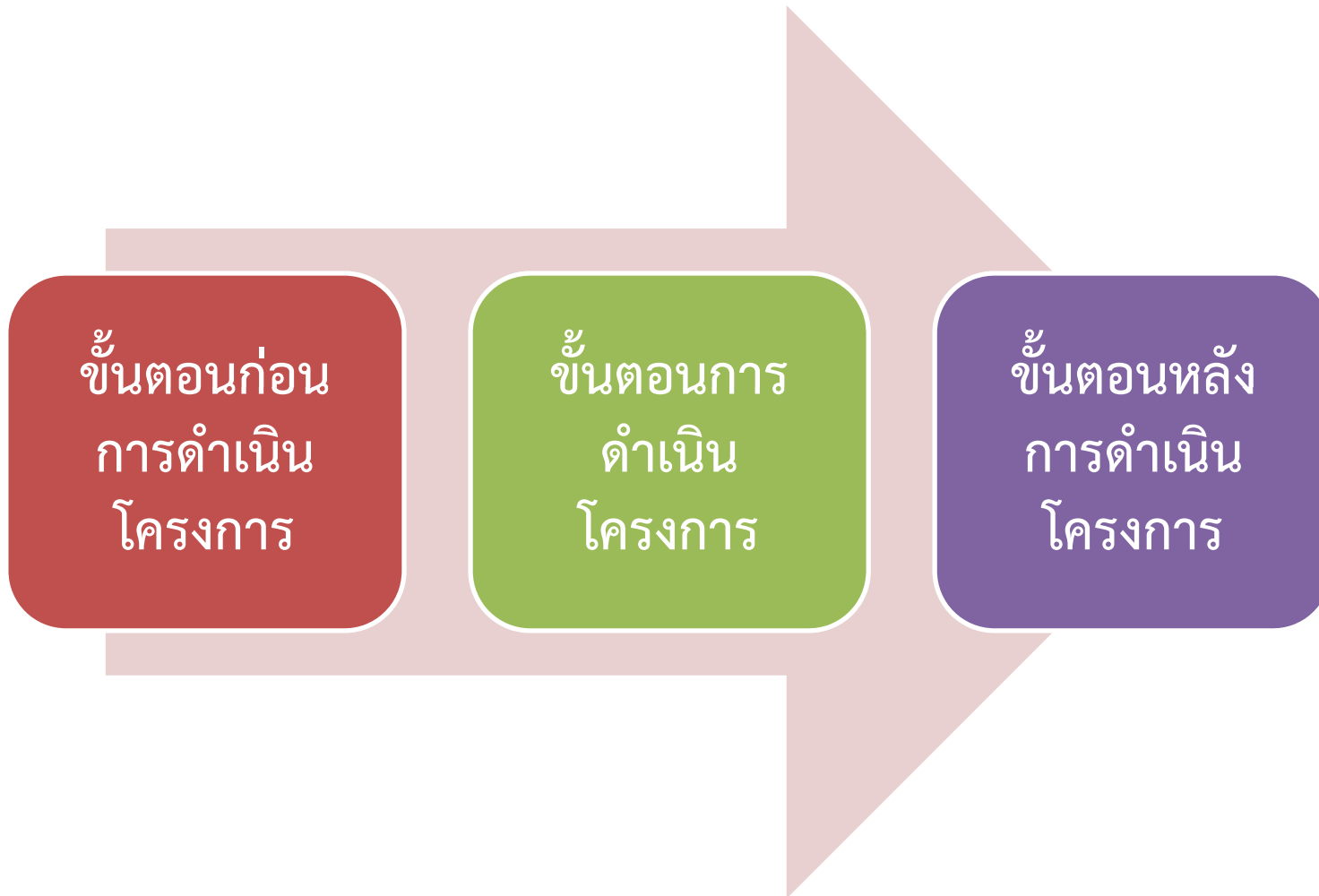
## คอร์รัปชัน!!

เบียดบังงบประมาณในการใช้จ่าย  
ภาครัฐในประเด็นอื่นๆ เช่น การศึกษา  
การสาธารณสุข ฯลฯ





# การดำเนินโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน





# ขั้นตอนก่อนการดำเนินโครงการ

- การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (Feasibility Study: FS)
  - จัดจ้างโดยภาครัฐ vs ให้เอกชนร่วมลงทุน
  - ปัญหาในการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ
- แนวทางการให้เอกชนร่วมลงทุน
  - การคำนวณมูลค่าโครงการ
  - Turnkey Project
- การศึกษาผลกระทบของโครงการ
  - การศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) และการศึกษาผลกระทบด้านสุขภาพ (Environmental Health Impact Assessment: EHIA)



# ปัญหาในการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ

ลักษณะของโครงการ	จำนวนกรณีศึกษา	ค่าเฉลี่ยต้นทุนที่สูงเกินกว่าการคาดการณ์ (%)	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
ระบบราง (รถไฟ)	58	44.7	38.4
สะพานและอุโมงค์	33	33.8	62.4
ถนน	167	20.4	29.9

ลักษณะของโครงการ	จำนวนกรณีศึกษา	ค่าเฉลี่ยความแตกต่างของจำนวนผู้โดยสารจริงกับจำนวนผู้โดยสารที่คาดการณ์ (%)	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
ระบบราง (รถไฟ)	25	-51.4	28.1
ถนน	183	9.5	44.3

ที่มา: Flyvbjerg (2009) อ้างใน สมชัย และสุเมธ (2556)



กรณีศึกษา:

# King Power Duty Free

- หลีกเลี่ยงการปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ร่วมทุน โดยคำนวณมูลค่าโครงการให้ต่ำกว่าความเป็นจริง
  - มูลค่าสินค้าคงคลัง
  - พื้นที่ดำเนินการ
  - ระยะเวลาของสัญญา
- เมื่อไม่ต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ร่วมทุน จึงคัดเลือกเอกชนเข้าประกอบการได้ โดยไม่ผ่านการประมูล





กรณีศึกษา:

## โรงไฟฟ้าบางคล้า

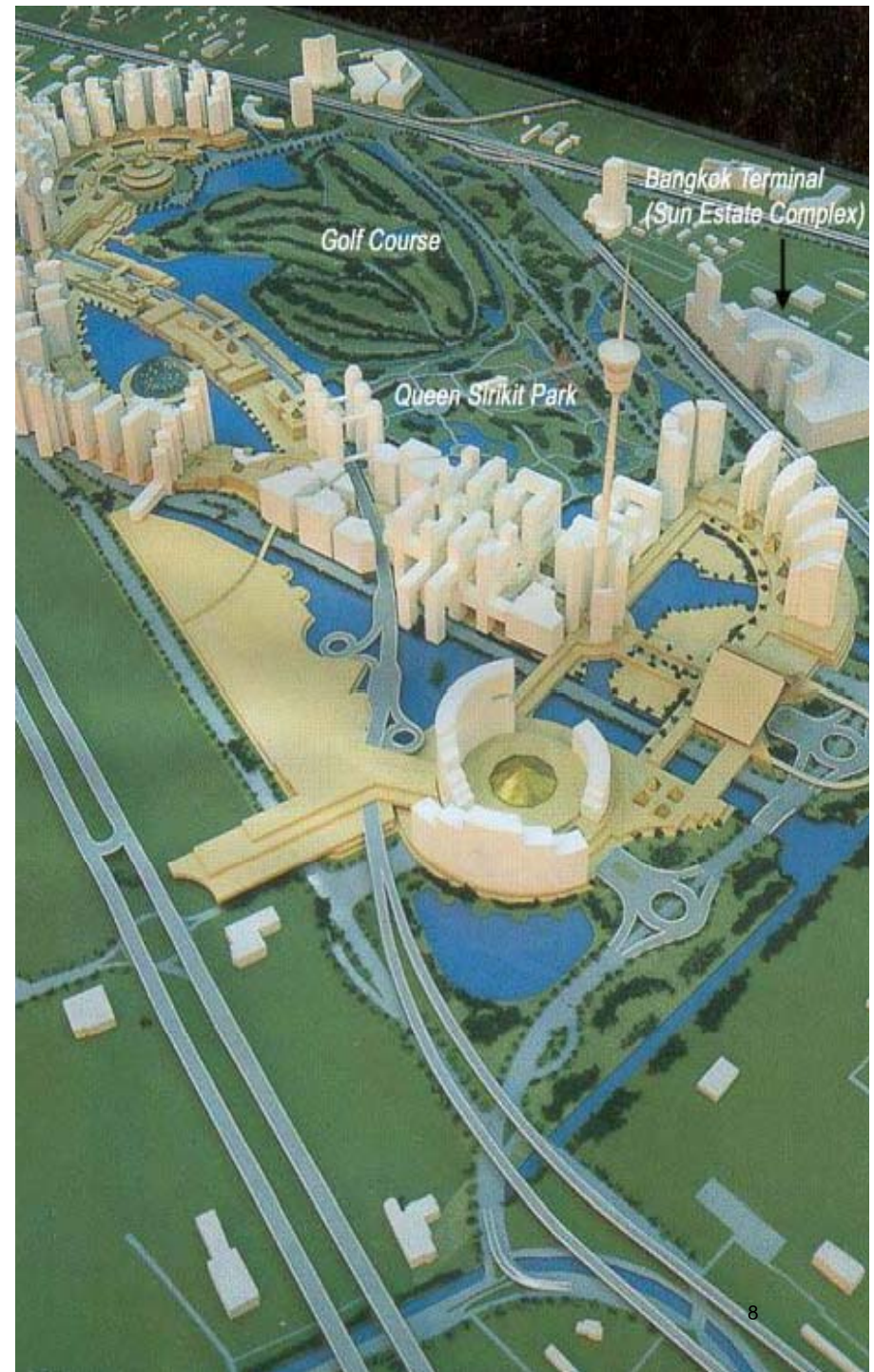
- เอกชนได้รับสัมปทานและลงนามในสัญญาซื้อขาย ทั้งที่ยังไม่ได้ยื่นขออนุมัติ EIA
- ถูกคัดค้านจากชุมชนในพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถเข้าสำรวจพื้นที่เพื่อทำ EIA ได้ แต่กลับมีการทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับ กฟผ.
- สามารถย้ายพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้าได้ โดยไม่ถือว่าผิดเงื่อนไขการประมูล



กรณีศึกษา:

## ศูนย์กลางระบบขนส่งมวลชนทางบก บริเวณสถานีขนส่งหมอชิตเดิม

- อดีตอธิบดีกรมธนารักษ์ รับเช็คเงินสดจากผู้บริหาร บ.ซันเอสเตท โดยอ้างว่าเป็นค่าซื้อวัตถุดิบ
- พยายามดำเนินโครงการ ทั้งที่ไม่ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ร่วมทุน
- คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า สัญญาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นโมฆะ
- กรมธนารักษ์ต้องชำระค่าก่อสร้างรากฐานให้แก่ BTSC แทน บ.ซันเอสเตท เพราะโครงการไม่เกิดขึ้น







# ขั้นตอนการดำเนินโครงการ

## การจัดจ้างภาครัฐ

- การยกร่าง TOR
- การลือคสเปก
- การคำนวณราคากลาง

## การร่วมทุนกับ ภาคเอกชน

- การคัดเลือกผู้ดำเนินโครงการ
- การแบ่งผลประโยชน์ระหว่างรัฐ/  
เอกชน



กรณีศึกษา:

## โรงบำบัดน้ำเสียคลองด่าน

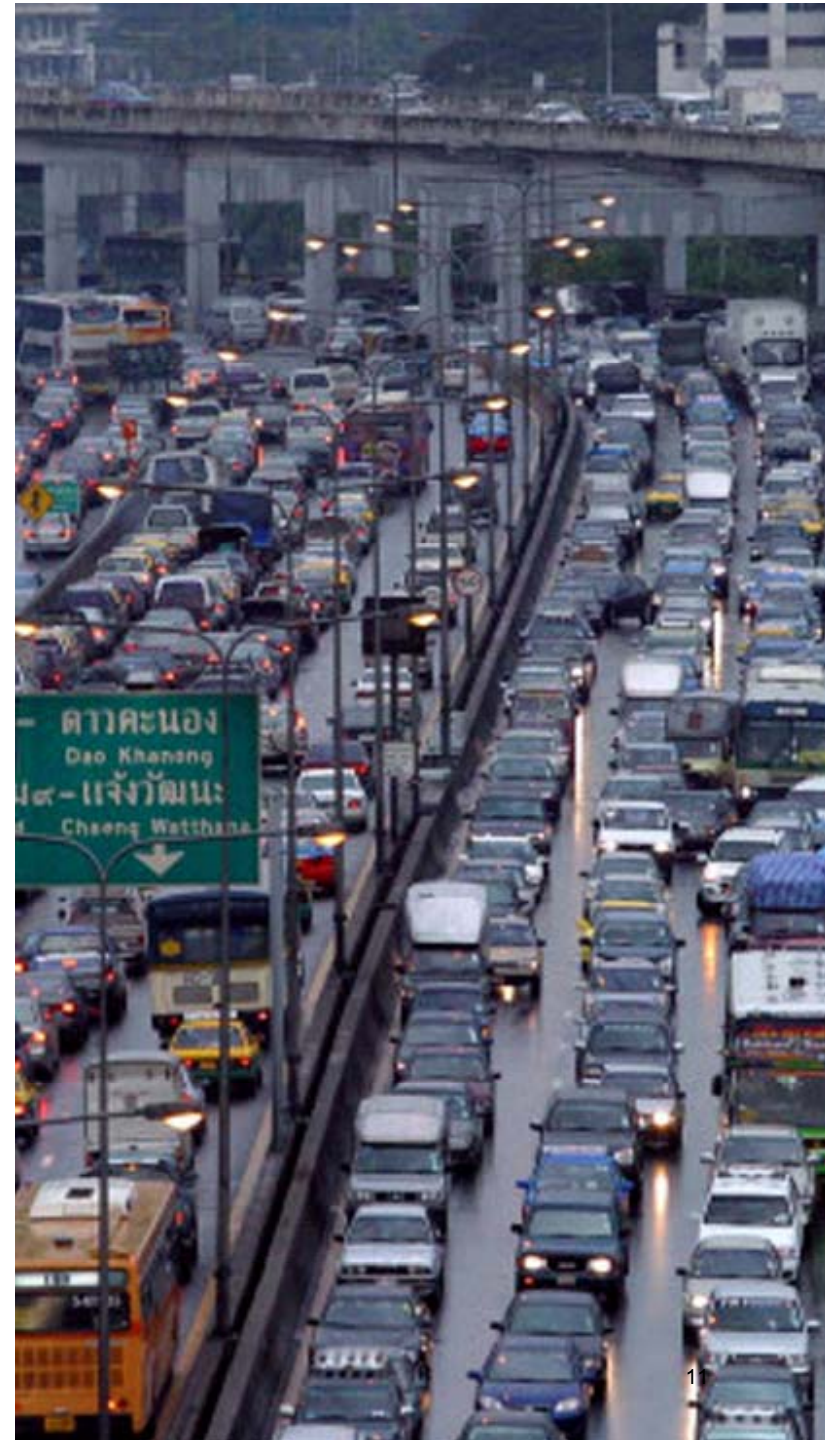
- เปลี่ยนแปลงพื้นที่ตั้งโครงการ และรูปแบบระบบบำบัดน้ำเสีย ซึ่งไม่เป็นไปตามข้อเสนอของบริษัทที่ปรึกษา ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ
- บริษัทที่เข้าร่วมประกวดราคารายอื่นๆ ถอนตัว เหลือเพียงบริษัทที่รัฐมนตรีถือหุ้นอยู่ด้วยเพียงรายเดียว
- เพิ่มวงเงินงบประมาณจาก 1.28 เป็น 2.29 หมื่นล้านบาท โดยไม่ผ่านขั้นตอนการพิจารณาโดยสำนักงบประมาณ
- ใช้เงินลงทุนไปทั้งสิ้นกว่า 2.3 หมื่นล้านบาท แต่ไม่ได้โรงบำบัดน้ำเสีย



กรณีศึกษา:

## สัมปทานทางด่วนขั้นที่ 2

- ให้สัมปทานแก่เอกชนโดยวิธีการคัดเลือก แทนที่จะเป็นการประมูล
- ส่วนแบ่งรายได้ค่าผ่านทางไม่ได้เป็นเกณฑ์สำคัญในการพิจารณาคัดเลือก แต่เกิดจากการเจรจาต่อรอง
- การทางพิเศษฯ ได้รับส่วนแบ่งรายได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น





## ขั้นตอนหลังการดำเนินโครงการ

- การตรวจรับงาน
  - ตรวจรับงานไม่ตรงตามสัญญา
  - ลดคุณภาพการก่อสร้าง
- การแก้ไขสัญญา/ การต่ออายุสัญญา
- การปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญา
- การบอกเลิกสัญญา

กรณีศึกษา:

## โครงการโฮปเวลล์

- โครงการเริ่มต้นในปี 2534 แต่เมื่อถึงปี 2541 มีความคืบหน้าเพียง 13.77% จากที่กำหนดไว้ 89.75% เนื่องจากปัญหาเรื่องเงินทุน และแบบก่อสร้าง
- ต้นปี 2541 กระทรวงคมนาคมจึงบอกเลิกสัญญา แต่ความหุละวมของข้อสัญญาเปิดช่องให้ บ.โฮปเวลล์ ฟ้องเรียกค่าเสียหาย โดยอ้างว่าเป็นการบอกเลิกสัญญาอย่างไม่เป็นธรรม
- ปลายปี 2541 คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยให้กระทรวงคมนาคมและการรถไฟคืนเงินชดเชยให้ บ.โฮปเวลล์ รวม 11,889 ล้านบาท



กรณีศึกษา:

## เรือขุดหัวสว่าน

- ตรวจรับงาน ทั้งที่เอกชนส่งงานไม่ครบถ้วน หรือไม่ตรงตามสัญญา
- แก้ไขสัญญา โดยยืดระยะเวลาการส่งมอบเรือขุด และแก้ไขเงื่อนไขการเบิกจ่ายเงิน โดยแบ่งค่างวดออกเป็น 3 งวดย่อย
- เอกชนได้รับเงินค่างวดรวม 78% ของมูลค่าสัญญา แต่ทำงาน โดยส่งมอบเพียงท่อท่อน และเรือพีเลี้ยง แต่ไม่ได้ส่งมอบเรือขุดแม้แต่ลำเดียว





# ความเสียหายจากโครงการลงทุนที่ไม่เกิดขึ้นจริง

**1.1** พันล้านบาท = เงินชดเชยการลงทุนให้แก่คู่สัญญาในโครงการศูนย์กลางระบบขนส่งมวลชนทางบกบริเวณสถานีขนส่งหมอชิตเดิม

**2.3** หมื่นล้านบาท = งบประมาณที่ลงทุนในโครงการโรงบำบัดน้ำเสียคลองด่าน

**2** พันล้านบาท = ค่าจัดจ้างต่อเรือชุดหัวสว่าน

**1.2** หมื่นล้านบาท = เงินชดเชยในโครงการโฮปเวลล์

---

**3.8** หมื่นล้านบาท = ความเสียหายทั้งหมดเทียบเท่า  
มูลค่าโครงการระบบรถไฟฟ้าชานเมือง  
สายสีแดงอ่อน ช่วงบางซื่อ-พญาไท-มักกะสัน-หัวหมาก  
และสายสีแดงเข้ม ช่วงบางซื่อ-หัวลำโพง รวมกัน



## ข้อเสนอแนะ

- การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (Feasibility Study: FS)
- การสร้างธรรมาภิบาลในโครงการลงทุน
- การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง





## การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ

- กำหนดหลักเกณฑ์กลางที่จำเป็นต้องมีในรายงานการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ ได้แก่
  - การประมาณการเศรษฐกิจมหภาค
  - วิธีการกำหนดราคาและความถี่ของการให้บริการ เช่น ในกรณีการสร้างรถไฟฟ้าความเร็วสูง
  - อัตราคิดลด (discount rate)
- เปิดเผยผลการศึกษาความเป็นไปได้ให้ประชาชนรับทราบ ก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ



## การสร้างธรรมาภิบาลในโครงการลงทุน

- ทั้งในการจัดจ้างโดยภาครัฐ และการร่วมทุนกับภาคเอกชน
- Integrity Pacts
- สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน
- สร้างความโปร่งใสในการลงทุนผ่านการเปิดเผยข้อมูล



# การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- พ.ร.บ. ร่วมทุน 2556
  - หลักเกณฑ์ในการคำนวณมูลค่าโครงการ
  - ข้อกำหนดมาตรฐานของสัญญาร่วมลงทุน
  - การเปิดเผยข้อมูลในฐานะข้อมูลสัญญาร่วมลงทุน
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535
  - ในอนาคตอาจทบทวนข้อกำหนดในประเด็นการสร้างความสะดวกระหว่างความยืดหยุ่นในการจัดซื้อจัดจ้างกับความโปร่งใส