

**ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริตและความเสียหายของทางราชการ
ในการดำเนินการโครงการระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหามลพิษของ
ประเทศไทย**

๑. คำนำ

มหาดุทกภัยในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างกว้างขวาง เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลมีนโยบายเร่งด่วนเพื่อจัดให้มีการบริหารจัดการน้ำอย่างมีบูรณาการ และ ต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ตาม “โครงการเสนอกรอบแนวคิด (Conceptual Plan) เพื่อออกแบบก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศไทย” ซึ่งรัฐบาลกำลังดำเนินการอยู่ อาจจะมีผลทำให้เกิดการทุจริตและความเสียหายแก่ทางราชการ ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นกับการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ในอดีต ดังนั้น โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเห็นสมควรเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณามาตรการป้องกัน การทุจริตและความเสียหายของทางราชการในการดำเนินโครงการดังกล่าว ดังนี้

๒. ข้อเท็จจริง

ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและแก้ไขปัญหามลพิษให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลนั้น รัฐบาลได้จัดตั้งองค์กรและได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องตามลำดับ สรุปได้ดังนี้

๒.๑ การจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๕๔^๑ กำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) และมีหน้าที่จัดทำแผนแม่บทและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบ

ในการจัดทำแผนแม่บทฯ ดังกล่าว กยน. ได้กำหนดวัตถุประสงค์และแผนปฏิบัติการที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญคือ การให้ความสำคัญต่อการป้องกัน บรรเทา และลดความเสียหาย ที่เกิดจากอุทกภัยขนาดกลางถึงขนาดใหญ่ การปรับปรุงประสิทธิภาพการป้องกันน้ำท่วม การบริหารจัดการ อุทกภัยในยามคับขันโดยกำหนดให้มีแผนปฏิบัติการที่สำคัญ คือ แผนปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำ แบบบูรณาการและยั่งยืน (กรณีลุ่มน้ำเจ้าพระยา) โดยได้กำหนดให้มีกิจกรรมทั้งในพื้นที่ต้นน้ำด้วยการให้ความสำคัญในเรื่องการชะลอน้ำ พื้นที่กลางน้ำเน้นการบริหารจัดการน้ำ และพื้นที่ท้ายน้ำเน้นเรื่องการระบายน้ำและผลักดันน้ำมีกรอบวงเงินสำหรับดำเนินการรวม ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และในแผนปฏิบัติการดังกล่าวจะประกอบด้วย ๘ แผนงานหลัก ซึ่งมีทั้งแผนงานที่ต้องใช้และไม่ต้องใช้งบประมาณดำเนินการ ในจำนวนนี้มี ๔ แผนงานที่ต้องใช้งบประมาณดำเนินการ คือ

(๑) แผนงานฟื้นฟูและอนุรักษ์ป่าและระบบนิเวศงบประมาณประมาณ ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท เช่น โครงการสร้างอ่างเก็บน้ำในลุ่มน้ำยม ลุ่มน้ำสะแกกรัง ลุ่มน้ำน่าน ลุ่มน้ำป่าสัก

(๒) แผนงานฟื้นฟูและปรับปรุงประสิทธิภาพสิ่งก่อสร้างเดิมหรือตามแผนที่วางไว้งบประมาณ ๑๗๗,๐๐๐ ล้านบาท เช่น โครงการจัดทำทางน้ำหลาก (floodway) และหรือทางผันน้ำ (flood diversion channel) รวมทั้งถนนและเขื่อน ฝาย ประตูน้ำเพื่อรับน้ำหลากจากแม่น้ำป่าสัก และแม่น้ำเจ้าพระยาไปทางตะวันออก หรือทั้ง ๒ ฝั่งโครงการจัดทำฝายกั้นน้ำ/และการใช้ประโยชน์ที่ดินในฝั่ง รวมทั้งจัดทำระบบป้องกันพื้นที่ โครงการปรับปรุงสภาพลำน้ำสายหลัก และคันริมน้ำส่วนที่เหลือ

(๓) แผนงานพัฒนาคัดกรองข้อมูล ระบบพยากรณ์ และเตือนภัยงบประมาณ ๓,๐๐๐ ล้านบาท เช่น โครงการจัดทำระบบฐานข้อมูล ระบบคาดการณ์ ระบบเตือนภัย รวมทั้งจัดตั้งองค์กร กฏระเบียบที่จำเป็น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย และ

(๔) แผนงานการกำหนดพื้นที่รับน้ำนอง และมาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้พื้นที่เพื่อการรับน้ำงบประมาณ ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท เช่น โครงการปรับปรุงพื้นที่เกษตรชลประทานให้เป็นแก้มลิงประมาณ ๒ ล้านไร่ สามารถปลูกข้าวนาปรังได้ปีละ ๒ ครั้ง ประกอบด้วยพื้นที่ชลประทานของโครงการพิเศษโลกและโครงการเจ้าพระยาใหญ่ และพื้นที่ชุ่มน้ำขนาดใหญ่

๒.๒ แผนปฏิบัติการบริหารจัดการน้ำ การป้องกันและแก้ไขปัญหอุทกภัยแห่งชาติ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕^๑ กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) มีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการบริหารการป้องกันและแก้ไขปัญหอุทกภัยแห่งชาติ ซึ่งในเวลาต่อมาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕^๒ กำหนดให้ กบอ. สามารถนำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วไปกำหนดเป็นแผนปฏิบัติการต่อไป

ในส่วนของงบประมาณสำหรับใช้ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการดังกล่าวรัฐบาลได้ออกพระราชกำหนด ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕^๓ มีบทบัญญัติที่สำคัญ คือ ให้การกู้เงินตามพระราชกำหนดนี้มีมูลค่ารวมกันไม่เกินสามแสนห้าหมื่นล้านบาทกระทำได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๖ และให้คณะรัฐมนตรีเสนอกองบการเงินกู้ต่อรัฐสภาเพื่อทราบก่อนเริ่มดำเนินการ ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ได้กำหนดกรอบการใช้เงินจำนวน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาทโดยให้จัดสรรเป็น ๓ ส่วน คือ (๑) การลงทุนตามแผนปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำแบบบูรณาการและยั่งยืน (กรณีลุ่มน้ำเจ้าพระยาครอบคลุมพื้นที่ ๘ ลุ่มน้ำ) วงเงิน ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท (๒) การลงทุนตามแผนปฏิบัติการในพื้นที่ลุ่มน้ำอื่น ๑๗

^๑ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่พิเศษ ๓๔ ง ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

^๒ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่พิเศษ ๑๑๒ ง ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕

^๓ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๑๐ ก ๒๖ มกราคม ๒๕๕๕

ลุ่มน้ำ วงเงิน ๔๐,๐๐๐ ล้านบาท และ (๓) การลงทุนตามยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตของประเทศ วงเงิน ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท

๒.๓ การดำเนินโครงการเสนอรอบแนวคิด (Conceptual Plan) เพื่อออกแบบก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหาอุทกภัยของประเทศไทย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารโครงการและการใช้จ่ายเงินกู้เพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕^๑ มีข้อกำหนดที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ในการเสนอโครงการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ ถ้าโครงการนั้นมีความจำเป็นเร่งด่วนในการบริหารจัดการน้ำหรือป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยอย่างเป็นระบบ หรือเป็นโครงการที่มีลักษณะหรือสภาพเฉพาะเป็นพิเศษ หาก กบอ. เห็นสมควรเพื่อให้การดำเนินโครงการเป็นไปอย่างรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ หรือเหมาะสมกับลักษณะหรือสภาพของโครงการ กบอ. อาจเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้พิจารณาอนุมัติการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยไม่อยู่ในบังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ ด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙^๒

คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๕ ได้พิจารณาและมีมติเห็นชอบตามที่ กบอ. เสนอ คือ เห็นชอบขั้นตอนการดำเนินโครงการออกแบบก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหาอุทกภัยของประเทศไทยและเห็นชอบประกาศเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับ การพัสดุในการดำเนินโครงการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารโครงการและการใช้จ่ายเงินกู้เพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕

มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้มีผลให้การดำเนินงานโครงการออกแบบก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหาอุทกภัยของประเทศไทย เป็นกรณีได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ แต่ต้องดำเนินการตามประกาศเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการพัสดุดังกล่าวโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารโครงการและการใช้จ่ายเงินกู้เพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕^๓ ซึ่งเป็นประกาศที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุดำเนินการดำเนินการดำเนินโครงการเสนอรอบแนวคิด (Conceptual Plan) เพื่อการออกแบบและก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำฯ เช่น กำหนดให้ผู้สนใจเสนอรอบแนวคิด (Conceptual Plan) การออกแบบก่อสร้าง กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกมีหน้าที่คัดเลือกกรอบแนวคิด ข้อเสนอด้านเทคนิค ข้อเสนอด้านราคา เพื่อพิจารณาคัดเลือกผู้ที่มีความเหมาะสมเป็นผู้รับงานจ้างตามสัญญาที่สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาและคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว กับให้มีคณะกรรมการกำกับโครงการมีหน้าที่ติดตามกำกับดูแลการดำเนินงานตามสัญญาทุกโครงการ

^๑ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๙ ตอนพิเศษ ๑๑๒ ง ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕

^๒ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๙ ตอนพิเศษ ๑๔๒ ง ๑๘ กันยายน ๒๕๕๕

ส่วนการตรวจการจ้าง การควบคุมงาน ยังคงให้นำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ มาใช้บังคับ โดยอนุโลม

กบอ. ได้ดำเนินการตามโครงการเสนอกรอบแนวคิด (Conceptual Plan) เพื่อการออกแบบ และก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำฯ ให้เป็นไปตามประกาศดังกล่าวดังนี้

๒.๓.๑ การออกประกาศเชิญชวนผู้สนใจเข้าร่วมเสนอกรอบแนวคิด (Conceptual Plan) เพื่อออกแบบก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและแก้ไขปัญหาอุทกภัยของประเทศไทย

กบอ. ได้ประกาศเชิญชวนผู้มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์และมีผลงาน การออกแบบก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ ให้มาเสนอกรอบแนวคิดฯ ตามแผนแม่บทบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน ที่กำหนดให้มีแผนบริหารจัดการน้ำในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา (๘ ลุ่มน้ำ) และแผนการบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำอื่นอีก ๑๗ ลุ่มน้ำ

ตามประกาศเชิญชวนฯ กำหนดให้มีแผนงาน/โครงการสำหรับดำเนินการออกแบบงานก่อสร้างตามแผนบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา ๖ แผนงาน/โครงการงบประมาณดำเนินการ **๒๙๐,๐๐๐ ล้านบาท**

ส่วนการดำเนินโครงการในลุ่มน้ำอื่น (๑๗ ลุ่มน้ำ) มี ๔ แผนงาน/โครงการงบประมาณรวม **๓๔,๐๐๐ ล้านบาท**

ส่วนที่เป็นสาระสำคัญอีกประการหนึ่งในการประกาศเชิญชวนฯ คือ การกำหนดให้การจ้างออกแบบก่อสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำฯ เป็นการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ มีรูปแบบสัญญา Design-Build with Guaranteed Maximum Price

๒.๓.๒ การจัดทำข้อกำหนดและขอบเขตงาน (TOR) เพื่อให้มีการจ้างออกแบบก่อสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำฯ

หลังจากที่มีกลุ่มบริษัทจำนวน ๓๔ รายได้เสนอกรอบแนวคิด (Conceptual Plan) เพื่อการออกแบบก่อสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำฯ แล้ว กบอ. ได้ประกาศกลุ่มบริษัทที่ได้รับการคัดเลือก (Short List) เหลือ ๖ กลุ่มให้มีสิทธินำเสนอการออกแบบก่อสร้าง โดยในแต่ละโครงการหรือกลุ่มงาน (Module) จะมีกลุ่มบริษัทที่มีสิทธิเสนอได้ ๓ กลุ่ม หลังจากนั้น กบอ. ได้จัดทำข้อกำหนดและขอบเขตงาน (TOR) การดำเนินการจ้างออกแบบก่อสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำฯ ในทุก Module ของลุ่มน้ำทั้งสอง พร้อมทั้งได้ปรับเพิ่ม/ลดงบประมาณสำหรับการดำเนินโครงการจากวงเงินเดิมที่เคยกำหนดไว้ในประกาศเชิญชวนเข้าร่วมเสนอกรอบแนวคิด (Conceptual Plan) จำนวน ๓๔๐,๐๐๐ ล้านบาท เหลือ ๓๐๑,๐๐๐ ล้านบาท^๑ โดยจัดแบ่งงานทั้งหมดออกเป็น ๑๐ กลุ่ม (Modules) สรุปได้ดังนี้

^๑ หนังสือคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย ด้านที่ ๓๔ ที่ นร (กบอ) ๐๓๑๕/๐๘๕๒ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๒

(๑) Module A๑ การสร้างอ่างเก็บน้ำอย่างเหมาะสมและยั่งยืนในพื้นที่ลุ่มน้ำปิง ยมน่าน สะแกกรัง และป่าสัก ให้ได้ความจุเก็บกักประมาณ ๑,๓๐๐ ล้านลูกบาศก์เมตร เพื่อการบริหารจัดการน้ำ การชลประทาน โดยเน้นการป้องกันน้ำท่วม ใช้งบประมาณไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท (งบประมาณยังคงเดิม)

(๒) Module A๒ การจัดทำผังการใช้ที่ดิน/การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำ รวมทั้งการจัดทำพื้นที่ปิดล้อม พื้นที่ชุมชนและเศรษฐกิจหลัก สำหรับพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาเพื่อแก้ไขปัญหา น้ำท่วมของพื้นที่ชุมชน เขตเศรษฐกิจหลัก พื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ และโบราณสถาน ในพื้นที่ลุ่มน้ำปิง วัง ยม น่าน สะแกกรัง ท่าจีน ป่าสัก และเจ้าพระยา งบประมาณไม่เกิน ๒๖,๐๐๐ ล้านบาท (ปรับลดจากงบประมาณ จากเดิมที่เคยกำหนดไว้ ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท)

(๓) Module A๓ การปรับปรุงพื้นที่เกษตรชลประทานในพื้นที่โครงการชลประทานเหนือ จังหวัดนครสวรรค์ เพื่อเก็บกักน้ำหลากชั่วคราว (แก้มลิง) ในพื้นที่โครงการชลประทานเหนือจังหวัดนครสวรรค์ หรือพื้นที่ลุ่มต่ำตามธรรมชาติ สำหรับเก็บกักน้ำหลากชั่วคราวให้ได้ความจุเก็บกักประมาณ ๓,๐๐๐ ล้านลูกบาศก์เมตร งบประมาณไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท (ปรับลดจากงบประมาณจากเดิมที่เคยกำหนดไว้ ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท)

(๔) Module A๔ การปรับปรุงสภาพลำน้ำสายหลักและป้องกันการกัดเซาะตลิ่งริมแม่น้ำ ในพื้นที่แม่น้ำยม น่าน เจ้าพระยาเพื่อปรับปรุงสภาพลำน้ำสายหลัก และป้องกันการกัดเซาะตลิ่งริมแม่น้ำ (River Bank Protection) ในพื้นที่แม่น้ำยม น่าน เจ้าพระยา ใช้งบประมาณไม่เกิน ๑๗,๐๐๐ ล้านบาท (ปรับเพิ่มงบประมาณจากที่กำหนดไว้เดิมเพียง ๗,๐๐๐ ล้านบาท)

(๕) Module A๕ การจัดทำทางผันน้ำ (Flood diversion channel) ขนาดประมาณ ๑,๕๐๐ ลูกบาศก์เมตร/วินาที รวมทั้งการก่อสร้างถนน ด้านฝั่งตะวันตกและฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา ให้สามารถผันน้ำลงสู่อ่าวไทยไม่น้อยกว่า ๑,๕๐๐ ลูกบาศก์เมตร/วินาที รวมทั้งการก่อสร้างถนนริมคลองที่ขุดใหม่เพื่อรองรับการคมนาคมใช้งบประมาณไม่เกิน ๑๕๓,๐๐๐ ล้านบาท (ปรับเพิ่มงบประมาณจากเดิมที่เคยกำหนดไว้ ๑๒๐,๐๐๐ ล้านบาท)

(๖) Module A๖ และ B๔ ระบบคลังข้อมูลเพื่อการพยากรณ์และเตือนภัย รวมทั้งการบริหารจัดการน้ำ เพื่อการจัดหาพร้อมติดตั้งอุปกรณ์ทั้ง Software และ Hardware เพื่อจัดตั้ง Single Command Center และการจัดทำระบบคลังข้อมูลในการพยากรณ์และเตือนภัย รวมทั้งการบริหารจัดการน้ำ โดยใช้งบประมาณไม่เกิน ๔,๐๐๐ ล้านบาท (ปรับลดงบประมาณจากเดิมที่เคยกำหนดไว้ ๕,๐๐๐ ล้านบาท)

(๗) Module B๑ การสร้างอ่างเก็บน้ำอย่างเหมาะสมและยั่งยืนในพื้นที่ลุ่มน้ำ ๑๗ ลุ่มน้ำ ให้ได้ความจุเก็บกักประมาณ ๔๕๐ ล้านลูกบาศก์เมตร โดยใช้งบประมาณไม่เกิน ๑๒,๐๐๐ ล้านบาท

(๘) Module B๒ การจัดทำผังการใช้ที่ดิน/การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำ รวมทั้งการจัดทำพื้นที่ปิดล้อม พื้นที่ชุมชนและเศรษฐกิจหลัก สำหรับพื้นที่ลุ่มน้ำ ๑๗ ลุ่มน้ำเพื่อแก้ไขปัญหา น้ำท่วมของพื้นที่ชุมชน เขตเศรษฐกิจหลัก พื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ และโบราณสถาน งบประมาณไม่เกิน ๑๔,๐๐๐ ล้านบาท

(๙) Module B๓ การปรับปรุงสภาพลำน้ำสายหลักและการป้องกันการกัดเซาะตลิ่งริมแม่น้ำในพื้นที่ ๑๗ กลุ่มน้ำเพื่อการปรับปรุงคลอง ร.๑ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และ/หรือคลองระบายน้ำอื่น ๆ ให้สามารถผันน้ำลงสู่อ่าวไทยได้ไม่น้อยกว่า ๑,๒๐๐ ลูกบาศก์เมตร /วินาที โดยใช้งบประมาณไม่เกิน ๕,๐๐๐ ล้านบาท (ปรับลดงบประมาณจากเดิมที่เคยกำหนดไว้ ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท)

ผู้ได้รับคัดเลือกในขั้นตอนของกรอบแนวคิด (Conceptual Plan) จะต้องจัดทำข้อเสนอในขั้น Definitive Design สำหรับแต่ละ module พร้อมทั้งเสนอราคาในการศึกษาออกแบบและก่อสร้าง ในรูปแบบ Design-build with Guaranteed Maximum Price หรือการออกแบบและก่อสร้างพร้อมประกันราคาไม่เกินวงเงินสูงสุด โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

- ขอบเขตของงานหลักประกอบด้วย การศึกษาความเหมาะสม การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม – สังคม/สุขภาพ การวิเคราะห์ความคุ้มค่าด้านเศรษฐกิจและการเงิน การออกแบบรายละเอียด การจัดหาที่ดิน การก่อสร้าง การดำเนินการด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน และการแก้ไขปัญหาผลกระทบด้านต่างๆ (สิ่งแวดล้อม – สังคม/สุขภาพ)

- การออกแบบในขั้น Definitive Design เพื่อแสดงปริมาณวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องจักร และราคาให้ละเอียด โดยแสดงปริมาณงาน ทั้งในส่วนของงานศึกษา ออกแบบ ก่อสร้าง และราคาต่อหน่วยตามหลักเกณฑ์ของราชการ

- Guaranteed Maximum Price (GMP) หมายถึงราคาสูงสุดในการดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์ โดยครอบคลุมทุกกิจกรรมในขอบเขตของงานหลัก ในขั้นตอนการดำเนินโครงการ หลังจากได้รับคัดเลือกให้เป็นคู่สัญญาแล้ว ผู้รับจ้างต้องศึกษาออกแบบรายละเอียดโครงการอีกครั้ง โดยรายละเอียดอาจแตกต่างจาก Definitive Design ที่เสนอไว้เดิม แต่ต้องคงวัตถุประสงค์ของโครงการไว้ รัฐบาลไทยจะจ่ายเงินให้ ผู้รับจ้างตามปริมาณงาน แต่จะจ่ายไม่เกินราคา GMP ที่ระบุในสัญญา ถึงแม้ราคาในขั้นตอนออกแบบรายละเอียดจะสูงกว่า GMP ก็ตาม

- คณะกรรมการคัดเลือกจะพิจารณาข้อเสนอทางเทคนิคเพื่อให้คะแนนและจัดลำดับก่อน โดยมีเกณฑ์ด้านแนวคิดวิธีการดำเนินงาน ด้านความสมบูรณ์ของข้อเสนอ และด้านบุคลากรและประสบการณ์ คณะกรรมการฯ จะเปิดซองข้อเสนอด้านราคาของผู้ยื่นที่ได้คะแนนสูงสุดจากข้อเสนอทางเทคนิค เพื่อเจรจาต่อรองราคา หากเจรจาไม่ได้ผล จะเปิดซองข้อเสนอด้านราคาของผู้ยื่นที่ได้คะแนนถัดไปตามลำดับ เพื่อเจรจาต่อรองราคาต่อไป

- กำหนดส่งข้อเสนอคือวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๖ และคณะกรรมการฯ จะคัดเลือกภายในวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๖ เพื่อให้สามารถทำสัญญาว่าจ้างได้ภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๖

๓. ข้อพิจารณา

การดำเนินโครงการออกแบบก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำฯ ของรัฐบาลตามที่กล่าวมามีลักษณะที่เร่งรีบและรวบรัดเมื่อเทียบกับการดำเนินโครงการตามปกติ โดยการดำเนินโครงการดังกล่าวมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

- การจัดทำแผนแม่บทและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของ กยท. ซึ่งใช้เวลาค่อนข้างสั้น เป็นเพียง “การรวมแผน” จากแผนงาน/โครงการที่เคยพิจารณากันมาก่อน โดยมีได้มีการศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับความสัมพันธ์สอดคล้องระหว่างโครงการลงทุนต่าง ๆ และความเป็นไปได้ทางเทคนิค ทางเศรษฐกิจ ทางสังคม และทางสิ่งแวดล้อมอย่างครบถ้วน
- การคัดเลือกบริษัทออกแบบก่อสร้างใช้วิธีการแข่งขันกันในการเสนอกรอบแนวคิด (Conceptual Plan) และการเสนอแบบ Definitive Design และการก่อสร้างพร้อมประกันราคาไม่เกินวงเงินสูงสุด (Design-build with Guaranteed Maximum Price) ทำให้ในแต่ละสัญญาของแต่ละ module มีการรวมงานต่าง ๆ ไว้ด้วยกัน (ตั้งแต่การศึกษาความเหมาะสม การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม/ สังคม/สุขภาพ การวิเคราะห์ความคุ้มค่าด้านเศรษฐกิจและการเงิน ไปจนถึงการออกแบบรายละเอียด การจัดหาที่ดิน การก่อสร้าง และอื่น ๆ) ซึ่งถือได้ว่าเป็นการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จประเภทหนึ่ง
- การดำเนินการจัดจ้างโดยขอยกเว้นไม่ต้องถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และระเบียบอื่น ๆ ที่ทางราชการใช้บังคับในกรณีทั่วไป
- การดำเนินการคัดเลือกบริษัทออกแบบก่อสร้างมีช่วงเวลาที่จำกัด โดยรัฐบาลจะต้องทำสัญญาว่าจ้างภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นวันสุดท้ายที่รัฐบาลสามารถกู้เงินมาลงทุนแก้ไขปัญหา น้ำท่วมตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ

ลักษณะสำคัญดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลต้องการดำเนินโครงการออกแบบก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำฯ อย่างรวดเร็ว โดยกำหนดให้เป็นโครงการที่ต้องเร่งรัด เพื่อป้องกันหรือบรรเทาปัญหาน้ำท่วมในอนาคตได้ทันเวลา โครงการลงทุนในทุก module ถูกกำหนดให้ต้องเสร็จสิ้นภายในเวลาไม่เกิน ๕ ปี ผู้แทนจาก กบอ. ได้ชี้แจงว่ามีความจำเป็นต้องขอยกเว้นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ และต้องใช้วิธีการ Design-build with Guaranteed Maximum Price ซึ่งรวมงานต่าง ๆ ไว้ในสัญญาเดียวกัน ก็เพื่อให้โครงการลงทุนเกิดขึ้นได้จริงภายในเวลา ๕ ปี เพราะหากดำเนินการไปตามวิธีการปกติ (คือ Design-bid-build หรือมีการศึกษาและออกแบบก่อนที่จะประมูลหาผู้ก่อสร้าง) จะใช้เวลานานเกินไปและอาจเสร็จไม่ทันการแก้ไขปัญหา น้ำท่วมในอนาคตได้

อนึ่ง กบอ. เชื่อว่าขั้นตอนการเสนอกรอบแนวคิด (Conceptual Plan) ในช่วงแรกนั้น นอกจากจะเป็นการกลั่นกรองบริษัทที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมในเบื้องต้นแล้ว ยังทำให้มีการเสนอแนวคิดใหม่ ๆ ในลักษณะที่เป็นนวัตกรรม (innovation) ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำข้อกำหนด (TOR) สำหรับการจ้างในขั้นตอนต่อไปอีกด้วย

การป้องกันหรือบรรเทาปัญหาน้ำท่วมเป็นเรื่องเร่งด่วนสำหรับประเทศ และควรดำเนินการอย่างรวดเร็ว แต่การดำเนินโครงการออกแบบก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ของรัฐบาลเท่าที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ มีความเสี่ยงที่อาจทำให้เกิดปัญหาการทุจริตและความเสียหายแก่ทางราชการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

๓.๑ การคัดเลือกผู้รับจ้าง

การแข่งขันกันระหว่างบริษัทที่ยื่นข้อเสนอมีไม่มากเท่าที่ควร เพราะแต่ละ module มีวงเงินว่าจ้างที่สูงมาก (ส่วนใหญ่ไม่ต่ำกว่า ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท) ทำให้บริษัทที่มีศักยภาพในการรับงานมีจำนวนน้อยราย จะเห็นได้ว่ามีผู้ผ่านการคัดเลือกเสนอกรอบแนวคิดเพียง ๖ กลุ่มบริษัท โดยแยกเป็น module ละ ๓ กลุ่มบริษัท ต่อมาปรากฏว่า ๒ กลุ่มบริษัทที่ได้รับคัดเลือก คือ “กิจการร่วมค้าญี่ปุ่น - ไทย” และ “บริษัททีเอ็มไทยแลนด์ - บริษัท ช. การช่าง” ได้ขอถอนตัวไม่เข้ายื่นประมูล จึงทำให้เหลือกลุ่มผู้ยื่นข้อเสนอทั้งหมด ๔ กลุ่ม และทำให้ใน ๔ modules มีบริษัทแข่งขันกัน module ละเพียง ๒ รายเท่านั้น

นอกจากนั้น การกำหนดขอบเขตและลักษณะของงานยังทำให้กฎเกณฑ์ในการคัดเลือกมีมาตรฐานที่ไม่แน่นอนและชัดเจน ตัวอย่างเช่น ใน module A ๑ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาออกแบบและก่อสร้าง อ่างเก็บน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำปิง ยม น่าน สะแกกรัง และป่าสัก ให้ได้ความจุเก็บกักประมาณ ๑,๓๐๐ ล้านลูกบาศก์เมตร โดยอ่างเก็บน้ำที่ต้องดำเนินการให้คัดเลือกจากรายชื่อของพื้นที่ที่ให้ไว้ ๑๖ รายการนั้น คณะกรรมการคัดเลือกฯ ยังไม่ได้กำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนในการพิจารณาความเหมาะสมด้านเทคนิค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของบริษัทเลือกเสนอสร้างอ่างเก็บน้ำในพื้นที่ที่แตกต่างกันไป ความชัดเจนในการให้คะแนนสำหรับข้อเสนอด้านเทคนิคควมามีรายละเอียดมากนักน้อยเพียงใดนั้นเป็นสิ่งสำคัญที่สุด เพราะความคลุมเครืออาจเปิดโอกาสให้คณะกรรมการฯ เลือก ที่จะใช้วิธีการที่ไม่โปร่งใสและไม่สนับสนุนให้เกิดการแข่งขันในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างโดยเฉพาะใน ๔ modules ที่เหลือคู่แข่งอยู่ module ละเพียงแค่ ๒ ราย

อนึ่ง ตามประกาศ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการพัสดุในการดำเนินโครงการฯ ที่ได้กำหนดให้มีกระบวนการคัดเลือกผู้รับจ้าง โดยให้คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติผลการคัดเลือก เป็นกรณีที่น่าจะทำให้มีปัญหาดังต่อไปนี้

(๑) การดำเนินการคัดเลือกผู้รับจ้างตามประกาศฯ ซึ่งเป็นกระบวนการจัดหาพัสดุ ซึ่งแม้จะได้รับการยกเว้นในการถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ ก็ตาม แต่การจัดหาพัสดุตามโครงการฯ ก็ยังคงต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในส่วนของกรจัดทำรายงานการวิเคราะห์สิ่งแวดล้อม ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นกรณีที่ส่วนราชการเจ้าของโครงการจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติโครงการ

(๒) การจัดหาพัสดุให้เป็นไปตามประกาศฯ โดยการกำหนดให้ผู้เสนอกรอบแนวคิดเพื่อออกแบบก่อสร้างระบบบริหารจัดการน้ำฯ ไม่ได้เป็นการแข่งขันการเสนอราคางานจ้างที่มีรูปแบบรายการงานจ้างที่ส่วนราชการเจ้าของโครงการได้จัดให้มีไว้ก่อน จึงอาจทำให้มีการพิจารณาจ้างงานที่ไม่เป็นข้อเสนอด้านเทคนิคและด้านราคาที่ดีที่สุด

๓.๒ การจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จในรูปแบบ Design-Build

การจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จในรูปแบบ Design-Build เป็นการกำหนดให้ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบทั้งการออกแบบและก่อสร้างในแต่ละ Module โดยขอบเขตของงานครอบคลุม การศึกษาความเหมาะสม การวิเคราะห์ความคุ้มค่าด้านเศรษฐกิจและการเงิน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม-สังคม/สุขภาพ การออกแบบรายละเอียด การจัดหาที่ดินและการขออนุญาตใช้พื้นที่ การก่อสร้างและควบคุมงาน รวมทั้งการดำเนินการ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน การรวมงานทุกขั้นตอนไว้ในสัญญาเดียวกันเช่นนี้ อาจก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ดังนี้

(๑) การเปรียบเทียบทางเลือกต่างๆ ไม่สามารถทำได้อย่างชัดเจน เนื่องจากผู้เสนอรูปแบบอาจมีการออกแบบที่ต่างกันมาก และอาจไม่มีรูปแบบให้พิจารณาเลือกในจำนวนที่มากพอ จนทำให้ไม่สามารถเลือกรูปแบบและทางเลือกที่ดีที่สุดได้

(๒) การรวบรัดขั้นตอนและเวลาในการดำเนินโครงการ อาจทำให้มีการคัดเลือกโครงการลงทุนที่ไม่เหมาะสมต่อสภาพปัญหาและสภาพพื้นที่ ทำให้โครงการไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ในที่สุด ดังปรากฏให้เห็นในอดีต เช่น โครงการระบบการขนส่งทางรถไฟยกระดับในกรุงเทพมหานคร และโครงการว่าจ้างแบบเหมารวมเพื่อการออกแบบรวมก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษจังหวัดสมุทรปราการ

(๓) การรวมงานการศึกษาความเหมาะสม การวิเคราะห์ความคุ้มค่าด้านเศรษฐกิจและการเงิน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม-สังคม/สุขภาพ ไว้ในสัญญาเดียวกันกับงานออกแบบและก่อสร้าง ย่อมสร้างแรงจูงใจให้บริษัทผู้รับจ้างใช้วิธีการศึกษาในด้านต่างๆ ที่มีอคติในลักษณะที่จะทำให้โครงการมีความคุ้มค่าและผ่านเกณฑ์ด้านสิ่งแวดล้อม-สังคม/สุขภาพ โดยอาจใช้ข้อมูลที่ไม่เป็นจริง ทั้งนี้เพื่อให้ได้มีการออกแบบและก่อสร้างในที่สุด

อนึ่ง การศึกษาเพื่อจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม-สังคม/สุขภาพ ซึ่งรวมถึงการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ภายหลังจากที่มีการทำสัญญาซึ่งรวมไปถึงงานการออกแบบก่อสร้างแล้ว อาจทำให้มีการยอมรับน้อยลงในหมู่ผู้ได้รับผลกระทบเพราะโครงการจะถูกมองว่าเป็น “การกำหนดมาแล้วว่าจะก่อสร้างโดยไม่คำนึงถึงทางเลือกอื่น” หากเป็นเช่นนี้จริงก็จะก่อให้เกิดกระแสต่อต้านโครงการจนทำให้ล่าช้าหรือล้มเลิกไปได้

(๔) โดยทั่วไปในโครงการลงทุนของรัฐ ขั้นตอนการจัดหาที่ดิน การขออนุญาตใช้พื้นที่ และการเวนคืนที่ดินมักใช้เวลานานเพราะการเจรจาระหว่างภาครัฐและเจ้าของหรือผู้ใช้ประโยชน์จากที่ดินเป็นกระบวนการที่ยืดเยื้อ ดังนั้น การรวมเอาขั้นตอนการจัดการด้านที่ดินไปรวมไว้ในสัญญาเดียวกันกับงานอื่น ๆ มีแนวโน้มที่จะทำให้การดำเนินการก่อสร้างต้องล่าช้าออกไปได้ และค่าใช้จ่ายด้านการก่อสร้างอาจสูงขึ้นตามเวลา เป็นการเปิดโอกาสให้มีการทุจริตในลักษณะต่าง ๆ ได้ (เช่น การจ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อยอมรับให้บริษัทลดค่าใช้จ่ายในลักษณะที่ขัดกับที่ระบุไว้ในสัญญา)

(๕) การรวมงานที่มีลักษณะที่หลากหลาย ที่ดำเนินการในพื้นที่หลายแห่ง และที่ต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก ให้มาอยู่ในสัญญาเดียวกัน มีแนวโน้มทำให้การตรวจรับงาน การควบคุมงาน และการเบิกจ่ายมีความยุ่งยากมากขึ้น ผู้ว่าจ้างจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และความซื่อสัตย์สุจริตอย่างสูง

หากทางราชการ ไม่สามารถรองรับงานเหล่านี้ได้เป็นอย่างดีและมีประสิทธิภาพ ก็จะเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตขึ้นได้

๓.๓ การประกันราคาไม่เกินวงเงินสูงสุด (Guaranteed Maximum Price)

การกำหนดวงเงินสูงสุดเพื่อเป็นการประกันราคาไม่ให้ค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลต้องจ่ายจริงให้กับผู้รับจ้าง สูงกว่า GMP ตามที่ระบุไว้ในสัญญา มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาค่าใช้จ่ายสูงกว่าที่ควรจะเป็น หรือปัญหา cost overrun อย่างไรก็ตาม การใช้ GMP เพื่อการนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาได้ คือ

(๑) ในกรณีที่บริษัทต้องเสนอราคาซึ่งจะใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนด GMP ที่ระบุในสัญญา ข้อกำหนดที่ว่า “รัฐบาลไทยจะจ่ายเงินให้ผู้รับจ้างตามปริมาณงาน แต่จะจ่ายไม่เกินราคา GMP ที่ระบุในสัญญา ถึงแม้ราคาในขั้นตอนออกแบบรายละเอียดจะสูงกว่า GMP ก็ตาม” น่าจะทำให้บริษัทมีแนวโน้มที่จะเสนอราคาในเกณฑ์ที่ค่อนข้างสูง ซึ่งอาจจะมีระดับที่สูงใกล้เคียงกับวงเงินงบประมาณสูงสุดที่กำหนดไว้ใน TOR สำหรับแต่ละ module ทั้งนี้ เพื่อเป็นการตั้งราคาสูงเผื่อไว้ไม่ให้ราคาในขั้นตอนออกแบบรายละเอียดสูงกว่า GMP นั้นเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อบริษัทคาดการณ์ได้ว่าการดำเนินโครงการมีโอกาสเกิดอุปสรรคทำให้ล่าช้าและค่าใช้จ่ายสูงขึ้นตามที่กล่าวมาแล้ว (เช่น ขั้นตอนการจัดหาที่ดินมักใช้เวลานาน) ดังนั้น การมี GMP จึงไม่สามารถใช้ป้องกันปัญหาค่าใช้จ่ายสูงกว่าที่ควรจะเป็นได้เสมอไป

(๒) การระบุให้รัฐบาลจ่ายค่าจ้างไม่เกินราคา GMP ที่กำหนดในสัญญา แม้ว่าราคาในขั้นตอนออกแบบรายละเอียดจะสูงกว่า GMP นั้น อาจทำให้ผู้รับจ้างตั้งใจออกแบบรายละเอียดโดยลดต้นทุนการก่อสร้างให้มากที่สุด เป็นเหตุให้รัฐได้ผลงานก่อสร้างที่ไม่คุ้มค่าเพราะรัฐเองก็จะมีทางเลือกที่ดีกว่า งานก่อสร้างที่มีต้นทุนการก่อสร้างต่ำ แต่มีค่าใช้จ่ายการดำเนินการ (operating cost) ที่สูงมากจนกลายเป็นภาระต่องบประมาณประจำปีของประเทศ ในระยะยาว ปัญหาเช่นนี้จะไม่เกิดขึ้นหากมีการกำหนดแบบและราคากลางที่เหมาะสมโดยทางราชการก่อน แล้วจึงประกวดราคาเพื่อคัดเลือกบริษัทก่อสร้างในอีกขั้นตอนหนึ่ง

(๓) ในทางปฏิบัติ มีความเป็นไปได้ที่ราคาในขั้นตอนออกแบบรายละเอียดจะสูงกว่า GMP อันเนื่องมาจากความล่าช้าในการดำเนินโครงการ (เช่น เกิดจากการประท้วงต่อต้านโครงการโดยชาวบ้าน หรือเกิดจากขั้นตอนการจัดหาที่ดินที่ยืดเยื้อ) และราคาค่าก่อสร้างอาจสูงขึ้นตามเวลา จนทำให้ราคาตามแบบรายละเอียดสูงกว่า GMP หากบริษัทก่อสร้างจริงตามแบบก็จะประสบภาวะขาดทุน ซึ่งในกรณีนี้คงเป็นไปได้ยากที่จะเห็นบริษัทเอกชนยอมดำเนินการตามสัญญาต่อไป โดยมีผลประกอบการขาดทุนในที่สุด (ซึ่งอาจจะทำให้บริษัทต้องขาดทุนจนต้องล้มละลายในที่สุด) บริษัทผู้รับเหมาคงต้องพยายามหาทางออกโดยวิธีการต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ เช่น การ “ล้มโครงการ” โดยอ้างเหตุที่ทำให้โครงการล่าช้า การลดมาตรฐานการก่อสร้าง หรือการทิ้งงาน

ปัญหาที่เกิดจากการประกันราคาไม่เกินวงเงินสูงสุด (Guaranteed Maximum Price) ตามที่กล่าวมาข้างต้น นอกจากอาจก่อให้เกิดเกิดความเสียหายแก่ทางราชการแล้ว ยังอาจนำไปสู่การเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบริษัทผู้รับเหมาได้

๓.๔ การจ้างเหมาช่วง

โครงการก่อสร้างส่วนใหญ่ใน module ต่างๆ มีขนาดใหญ่และกระจายอยู่ในหลายพื้นที่ ซึ่งโดยทั่วไปย่อมมีการจ้างเหมาช่วงหรือ Sub Contract ออกไปเป็นจำนวนมาก แต่ประเด็นปัญหาคือผู้รับเหมาที่มารับช่วงงานต่อนั้นจะสามารถทำงานได้ตามแบบและระยะเวลาที่ “ผู้รับงานหลัก” หรือ Main Contractor กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด การดูแลให้เงินล่วงหน้าและเงินที่เบิกไปตามเนื้องานตักถึงมือผู้รับเหมาช่วงจริงๆ เพื่อให้งานไม่หยุดชะงักและได้คุณภาพถือเป็นภาระสำคัญมากในการควบคุมงานให้เสร็จได้ตามกำหนดเวลา และข้อกำหนดด้านปริมาณและคุณภาพ หากผู้รับจ้างขาดสภาพคล่องทางการเงิน ผู้รับจ้างอาจถูกปรับจนไม่คุ้มต่อการทำงานและอาจส่งผลให้ ต้อง “ทิ้งงาน” ในที่สุด ดังเช่นที่เกิดขึ้นในกรณีของโครงการก่อสร้างสถานีตำรวจจำนวน ๓๙๖ แห่งทั่วประเทศ การกำกับและควบคุมงานที่มีการจ้างเหมาช่วงจึงต้องให้ความสนใจใส่ระดับระวังเป็นอย่างมาก เพราะหากผู้รับงานหลักเห็นว่าทำแล้วไม่คุ้มค่ากับต้นทุน ก็อาจ “กดยาง” ผู้รับเหมาช่วงรายย่อย และถ้าผู้รับเหมาช่วงรายย่อยเห็นว่าทำแล้วได้กำไรน้อย ก็อาจลดเนื้องานและคุณภาพวัสดุก่อสร้างลง ทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบรายการซึ่งท้ายที่สุดทางราชการก็จะไม่ได้งานตามแบบเดิมที่ผู้รับงานหลักได้กำหนดไว้ ปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับงานหลักกับผู้รับเหมาช่วงจำนวนมาก รวมทั้งเงื่อนไขที่กำหนดให้การจ้างช่วงต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการกำกับโครงการ อาจนำไปสู่การทุจริตโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้

๓.๕ การไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบของเจ้าของโครงการ

โดยที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ ได้กำหนดไว้เป็นหลักการให้หน่วยงานราชการเจ้าของงบประมาณมีหน้าที่และรับผิดชอบดำเนินการจัดหาพัสดุทุกขั้นตอน แต่ในการดำเนินโครงการเสนอกรอบแนวคิด (Conceptual Plan) เพื่อการออกแบบก่อสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำฯ ตลอดจนการออกข้อกำหนดและขอบเขตงาน (TOR) การจ้างออกแบบและก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรฯ ที่มีการกำหนดให้นำเอางานจ้างหลายลักษณะและอยู่ในความรับผิดชอบดำเนินการของหน่วยงานราชการหลายแห่ง ให้มาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบดำเนินการของคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) ตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ กำหนด และต่อมาคณะรัฐมนตรีใน การประชุมเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๖ ได้มอบหมายให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบแทน โดยที่ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานที่ไม่มีภารกิจเกี่ยวข้องโดยตรงเลยกับงานจ้างในระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำฯ และการมอบหมายดังกล่าวอาจทำให้การดำเนินโครงการขนาดใหญ่ และใช้งบประมาณจำนวนมากขาดความสอดคล้องและต่อเนื่อง และทำให้การใช้จ่ายงบประมาณมีการรั่วไหลและ ไม่คุ้มค่าได้

อนึ่ง โครงการนี้อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๓ วรรค ๔ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารโครงการและการใช้จ่ายเงินกู้เพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ.

๒๕๕๕ โดยออก “ประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการพัสดุในการดำเนินโครงการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารโครงการและการใช้จ่ายเงินกู้ เพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕” ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๕ และถูกนำมาใช้ในการจัดหาผู้รับจ้างแทนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยให้เหตุผลเรื่องความรวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ อีกทั้งต้องกำหนดวิธีการเพื่อวางระบบที่มีความเหมาะสมกับลักษณะสภาพโครงการให้เชื่อมโยงสอดคล้องกัน

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๖ กบอ. ได้เสนอเรื่องขอแก้ไขประกาศฉบับนี้ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามที่ กบอ. เสนอโดยขอให้แก้ไขบทนิยามที่ว่า “ส่วนราชการเจ้าของโครงการ” หมายความว่า สำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (สบอช.) จากเดิมที่ส่วนราชการเจ้าของโครงการ หมายถึง ส่วนราชการที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เป็นผู้ดำเนินโครงการ ขณะเดียวกันได้แก้ไขคำว่า “รัฐมนตรี” หมายถึงรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน กบอ. จากที่เดิม หมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่กำกับดูแลส่วนราชการเจ้าของโครงการ

การแก้ไขประกาศฉบับนี้เป็นการเพิ่มอำนาจการบริหารจัดการน้ำทุกโครงการภายใต้วงเงินกู้ ๓.๕ แสนล้านบาทให้อยู่ในมือของ สบอช. เพียงหน่วยงานเดียว และโดยที่ สบอช. เป็นหน่วยงานใหม่ จึงเห็นว่า สบอช. อาจจะไม่มีความพร้อมในการบริหารสัญญาทุกโครงการ ในขณะเดียวกันอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกนั้นดูเหมือนอยู่ภายใต้การตัดสินใจของประธาน กบอ. เพียงคนเดียว จากที่เดิมอำนาจอยู่ที่การตัดสินใจของรัฐมนตรีที่กำกับดูแลส่วนราชการเจ้าของโครงการ

๓.๖ การกระทำที่อาจเป็นการขัดกับมาตรการป้องกันการทุจริตตามที่กฎหมายกำหนด

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และ ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา 103/7 ได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดทำข้อมูลรายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะราคากลางและการคำนวณราคากลางไว้ในระบบข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจดูได้

ตามประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง กำหนดให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา ๙ (๘) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐเป็นรายเดือนทุก ๆ เดือน โดยให้มีรายละเอียดเกี่ยวกับงานที่จัดซื้อจัดจ้าง วงเงินงบประมาณ (ราคากลาง) วิธีซื้อหรือจ้าง รายชื่อผู้เสนอราคาและราคาที่เสนอ ผู้ได้รับการคัดเลือกและราคา และเหตุผลที่คัดเลือก ผู้เสนอราคารายนั้นโดยสรุป เพื่อเป็นกรณีสำหรับการตรวจสอบโดยประชาชน

ราคากลางและการคำนวณราคากลางซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งในการจัดหาพัสดุโดยเฉพาะงานจ้างก่อสร้างนั้น เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๕ ได้พิจารณาและมีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง ซึ่งได้กำหนดแนวทางและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง คือ

“ในการจ้างก่อสร้างทุกครั้ง ให้หน่วยงานที่จะมีการจ้างก่อสร้างประกาศเปิดเผยราคากลางที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางได้คำนวณไว้ในการประกาศสอบราคา หรือตามที่กำหนดสำหรับการจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ สำหรับรายละเอียดของการคำนวณราคากลางตาม BOQ (หรือ Bill of Quantities) ให้หน่วยงานที่จะมีการจ้างก่อสร้างดำเนินการตามที่กฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี กฎข้อบังคับ และหรือแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ ให้หน่วยงานที่จะมีการจ้างก่อสร้างต้องจัดเตรียมไว้หากมีผู้สนใจขอตรวจดูหรือขอถ่ายสำเนาเอกสารดังกล่าวจะต้องดำเนินการตามคำขอนั้นทันที โดยให้ถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐”

ตามนัยดังกล่าว การเปิดเผยราคากลางและรายละเอียดการคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของงบประมาณงานจ้างก่อสร้างต้องดำเนินการได้โดยทันทีเมื่อมีการออกประกาศประกวดราคางานจ้างนั้น ๆ ทั้งเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ถือปฏิบัติเป็นปกติอยู่แล้วตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๑ ที่เห็นชอบตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบใน วงราชการ (ป.ป.ป.) เสนอให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยราคากลางงานก่อสร้างไว้ในประกาศประกวดราคาทุกครั้ง ส่วนรายละเอียดการคำนวณราคากลางเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารราชการ ที่ได้จัดเตรียมไว้สำหรับให้ผู้ร้องขอตรวจหรือถ่ายเอกสารได้

การเปิดเผยราคาและรายละเอียดการคำนวณราคากลางที่หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการได้โดยทันทีตั้งแต่มีการออกประกาศประกวดราคางานจ้างนั้น จะเป็นกรณีของงานจ้างที่เป็นแบบ Design-Bid-Build (ออกแบบ-เสนอราคา-ก่อสร้าง) แต่สำหรับการดำเนินโครงการจ้างออกแบบและก่อสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งได้ดำเนินการจ้างในรูปแบบ Design-Build with Guaranteed Maximum Price เป็นการดำเนินการจ้างที่หน่วยงานของรัฐได้มอบให้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของผู้รับจ้างในการกำหนดรูปแบบรายการงานก่อสร้าง ค่าก่อสร้างทั้งหมด ประกอบกับ TOR กำหนดให้มีการยื่นข้อเสนอของงานจ้างในขั้น Definitive Design ที่ ผู้เสนองานจ้างจะทำได้แค่การประมาณการราคา โดยไม่มีรายละเอียดของการคำนวณราคากลางตาม BOQ ไว้ แต่อย่างไรก็ดี จึงไม่อาจทำให้หน่วยงานของรัฐอยู่ในวิสัยที่จะสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดังกล่าวได้ในลักษณะเดียวกันกับงานจ้างแบบ Design-Bid-Build

อย่างไรก็ตาม สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีประกาศเรื่อง *การเปิดเผยราคากลางของทางราชการ โครงการเพื่อออกแบบและก่อสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหาคูทกภัยของประเทศไทย* ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ซึ่งมีข้อสังเกตว่าประกาศดังกล่าวมีข้อความและข้อมูลเกี่ยวกับ “ราคากลาง” ซึ่งเป็นตัวเลขวงเงินงบประมาณที่ได้กำหนดไว้ในข้อกำหนดและขอบเขตของงาน

(TOR) ของโครงการฯ อยู่แล้ว เช่น ในประกาศระบุว่า module A๑ ใช้งบประมาณไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งก็เป็นตัวเลขเดียวกันกับที่ระบุไว้ใน TOR ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าประกาศดังกล่าวไม่ได้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับ “ราคากลาง” เพิ่มเติมจากที่ปรากฏใน TOR และข้อมูลดังกล่าวก็มีใช้ราคากลางตาม BOQ ที่จะช่วยในการพิจารณาของคณะกรรมการคัดเลือกกว่าราคาที่บริษัทเสนอมามีความสมเหตุสมผลหรือไม่อย่างไร อนึ่ง การประกาศในเวลาเพียงหนึ่งวันก่อนถึงวันที่กำหนดให้มีการยื่นข้อเสนอ (คือวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๖) ก็คงไม่ได้ช่วยให้ผู้ยื่นข้อเสนอได้ใช้ข้อมูลเกี่ยวกับ “ราคากลาง” ในประกาศดังกล่าวให้เป็นประโยชน์ในการจัดทำข้อเสนออยู่แล้ว ดังนั้น การมีประกาศเกี่ยวกับเปิดเผยราคากลางดังกล่าว จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๔. ข้อเสนอแนะ

การดำเนินโครงการเสนอกรอบแนวคิด (Conceptual Plan) เพื่อออกแบบก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหาอุทกภัยของประเทศไทย และตามข้อกำหนดและขอบเขต (TOR) การออกแบบก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ที่ได้ดำเนินการภายใต้กรอบเวลาที่จำกัด และมีปัญหาในลักษณะต่าง ๆ ตามที่กล่าวไว้ในข้อพิจารณาดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดการปฏิบัติราชการไม่เป็นไปตามกฎหมาย การสร้างความเสียหายแก่ทางราชการ และการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ จึงเห็นสมควรเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีได้พิจารณามอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา และดำเนินการ ดังต่อไปนี้

๔.๑ การพิจารณาคัดเลือกผู้รับจ้าง

(๑) ให้กำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกให้ชัดเจนขึ้น เพื่อให้การคัดเลือกเป็นไปอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการให้คะแนนและจัดลำดับคะแนนจากข้อเสนอด้านเทคนิค โดยควรมีหลักเกณฑ์ที่มีรายละเอียดมากกว่าที่ปรากฏในข้อกำหนดและขอบเขตงาน (TOR)

(๒) ถ้าพิจารณาข้อเสนอด้านเทคนิคแล้ว และด้วยเหตุผลใดก็ตาม ปรากฏว่าเหลือผู้ยื่นข้อเสนอที่ได้คะแนนผ่านเกณฑ์เพียง ๑ รายใน module คณะกรรมการควรเจรจาราคากับผู้ยื่นข้อเสนอรายเดียวนั้นอย่างเข้มงวดเป็นพิเศษ เพราะบริษัทคู่แข่งอาจจะมีอำนาจต่อรองค่อนข้างสูง หากเจรจาราคาแล้วและเห็นว่าราคาสุดท้ายสูงเกินไป ก็อาจตัดสินใจยกเลิกการจัดจ้าง

(๓) ให้ กบอ. ดำเนินการให้มีการเปิดเผยรายงานผลการพิจารณาทั้งการพิจารณาในขั้น Pre-qualification และหลักเกณฑ์ทางเทคนิคในการคัดเลือก ให้สาธารณชนได้รับทราบหลักเกณฑ์และดุลยพินิจของคณะกรรมการ

๔.๒ การทำสัญญาว่าจ้าง

(๑) ไม่ควรรวมงานที่มีความหลากหลายทั้งในแง่ของลักษณะงานและในด้านพื้นที่ก่อสร้างไว้ในสัญญาเดียวกัน (ถึงแม้ว่าจะอยู่ใน module เดียวกันก็ตาม) แต่ควรแยกทำสัญญาเพื่อกระจายความเสี่ยงด้านการบริหารจัดการ (เช่น ทำสัญญาแยกสำหรับการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำออกเป็น ๔ สัญญา)

(๒) การทำสัญญาควรรแยกงานศึกษา/วิเคราะห์ ออกจากงานออกแบบและงานก่อสร้าง โดยกำหนดเวลาสำหรับงานต่างๆ แยกกันอย่างชัดเจน หากงานศึกษา/วิเคราะห์ใช้เวลาเกินกำหนด (อาจเป็นเพราะมีปัญหาด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม) ก็อาจยุติโครงการทั้งหมดได้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายจากความล่าช้าของโครงการ

๔.๓ การกำกับโครงการและตรวจรับงาน

การดำเนินโครงการฯ ที่เป็นโครงการขนาดใหญ่และได้รวบรวมเอาโครงการหลากหลายลักษณะมารวมไว้ด้วยกัน อาจทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการและการทุจริตได้ทุกขั้นตอนดังที่กล่าวแล้ว จึงเป็นกรณีที่มีความจำเป็นสำหรับการดำเนินการให้มีการกำกับโครงการและตรวจรับงานที่มีประสิทธิภาพสูงสุดด้วย คือ

(๑) ให้มอบหมายหน่วยงานราชการที่มีภารกิจเกี่ยวข้องโดยตรงกับงานในโครงการ เป็นผู้รับผิดชอบดูแลการกำกับโครงการและการตรวจรับงาน ทั้งนี้ ควรมีกฎไกตรวจสอบแบบ check and balance เพื่อป้องกันการทุจริต

(๒) ดำเนินการจ้างบริษัทที่ปรึกษาที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ ที่เป็นอิสระ ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน และมีค่าจ้างที่เหมาะสม ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเพื่อช่วยทางราชการในการกำกับโครงการและตรวจรับงาน **รวมทั้งตรวจสอบการทำงานในลักษณะเฉพาะช่วง** เพื่อแบ่งเบาภาระงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และช่วยให้การทำงานมีความโปร่งใสและประสิทธิภาพมากขึ้น

(๓) ดำเนินการให้เครือข่ายภาคเอกชนต่อต้านการคอร์รัปชันได้เข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบการดำเนินโครงการ

อย่างไรก็ตาม หากมีเหตุใดที่ทำให้โครงการระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำฯ ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ และรัฐยังเห็นว่ามีความจำเป็นของการดำเนินโครงการที่ว่านี้ในรูปแบบการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ ก็ให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย ได้พิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตาม “คู่มือการพิจารณาโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ” ซึ่งคณะรัฐมนตรี ได้ลงมติเมื่อ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ เห็นชอบตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ส่วนราชการต่างๆ ใช้เป็นแนวทางดำเนินโครงการที่ถูกต้องต่อไป (รายละเอียดปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๔/๑๗๒๓๓ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖) ซึ่งมีขั้นตอนโดยสรุป คือ

(๑) ทางการควรรับผิดชอบพัฒนาแผนแม่บท กำหนดแนวทางและเครื่องมือจัดการน้ำด้วยตนเอง ทางการควรสำรวจทางเลือกที่มีให้ครบถ้วน และเลือกโครงการที่สอดคล้องกันโดยมีการปรึกษาหารือกับประชาชนและกำกับดูแลการศึกษาความคุ้มค่า ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วยตนเอง

(๒) จัดเตรียมรายละเอียดโครงการ (การให้หน่วยงานเจ้าของโครงการวิเคราะห์เหตุผลและความจำเป็นในการดำเนินโครงการโดยวิธีจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ ความเหมาะสมทางด้านกายภาพ ความเชื่อมโยงกับโครงการอื่น ๆ ความเหมาะสมทางเทคนิค การเปรียบเทียบข้อดี/ข้อเสียของทางเลือก แนวทางการบริหารความ

เสี่ยง (Risk Management) ความเหมาะสมด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเงิน ผลที่จะได้รับจากการดำเนินการ การศึกษาผลกระทบต่าง ๆ ทั้งด้านสิ่งแวดล้อมและชุมชน) การดำเนินโครงการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด การนำเสนอรายละเอียดของโครงการสำหรับให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสมและ ความเป็นไปได้ ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

(๓) การดำเนินโครงการ คือ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบการดำเนินโครงการตาม (๒) แล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำประกาศเชิญชวน เอกสารข้อเสนอ พร้อมทั้งดำเนินการคัดเลือกผู้รับ จ้างเพื่อดำเนินโครงการตามข้อ ๕๔ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไข เพิ่มเติม รวมทั้งการจัดทำสัญญา เสนอให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ

(๔) กำกับดูแลโครงการ คือ มีการลงนามในสัญญาแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการ ให้มีคณะกรรมการกำกับโครงการ เพื่อทำหน้าที่ติดตามกำกับดูแลการดำเนินโครงการให้เป็นไปตามสัญญา รายงานผล/ปัญหา/เสนอแนวทางแก้ไขเป็นรายไตรมาสให้คณะรัฐมนตรีทราบ

อนึ่ง หากผู้มีหน้าที่รับผิดชอบไม่ได้ปรับปรุงแก้ไขและดำเนินการให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะ แต่ ยังคงเสี่ยงดำเนินการตามแนวทางที่มีการกำหนดไว้แล้วต่อไป จนเป็นเหตุทำให้การดำเนินโครงการฯ เกิดผล กระทบและความเดือดร้อนแก่ประชาชน รวมทั้งไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จ อันจะก่อให้เกิดความเสียหาย แก่ประเทศโดยส่วนรวม ให้คณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีบุคคลต้องรับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าวด้วย

 สำนักมาตรการป้องกันกาทุจริต

สำนักงาน ป.ป.ช.

พฤษภาคม ๒๕๕๖