

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรม

ภายหลังจากการได้รับการเลือกตั้ง ในปี พ.ศ. 2544 ส่งผลให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ภายใต้อิทธิพลในการหาเสียงของพรรคไทยรักไทย “คิดใหม่ ทำใหม่ เพื่อไทยทุกคน” และนโยบาย “สี่ปีซ่อม สี่ปีสร้าง” ซึ่งเป็นผลให้นโยบายสำคัญ ๆ ของพรรคไทยรักไทย ที่ได้มีการทำการศึกษาวิจัยจากความต้องการของประชาชนทั่วประเทศ โดยเฉพาะประชาชนในระดับฐานรากของสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็น นโยบายพักรักษาหนี้เกษตรกร นโยบายกองทุนหมู่บ้าน นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค ได้ถูกนำเสนอให้แก่สังคมไทย และเป็นมติใหม่ของการเมืองไทย ภายหลังจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำต่อเนื่องมาจากระหว่างปี 2540 และภาวะความเบื่อหน่ายพรรคการเมืองเดิม ๆ และแนวคิดเดิม ๆ ของประชาชนในช่วงเวลานั้น

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้บริหารประเทศมาตลอดระยะเวลา 6 ปี ได้มีนักวิชาการ และองค์กรภาคประชาชน ตั้งข้อสังเกตถึงการดำเนินนโยบายของรัฐเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้องอย่างต่อเนื่องในโครงการต่าง ๆ จนนำมาซึ่งการรัฐประหารเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2550

การศึกษาวิจัยชิ้นนี้ มุ่งเน้นการศึกษาในเรื่องรูปแบบและกระบวนการคอร์รัปชันในโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ ในรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หรือในระหว่างปี พ.ศ. 2544 – 2549 ศึกษากรณีการประมูลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) อย่างไรก็ตาม ในการกล่าวถึงการดำเนินการดังกล่าว จำเป็นต้องกล่าวถึงความเชื่อมโยงระหว่างสถานการณ์ทางการเมือง ตลอดจนสถานะเศรษฐกิจของประเทศ รวมไปถึงความกดดันของเศรษฐกิจการเมืองโลกในช่วงเวลาที่ผ่านมา ต่อการเข้ามาซึ่งการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และการเข้าถึงอำนาจของประเทศ นำมาซึ่งมติใหม่ของการคอร์รัปชันในเศรษฐกิจการเมืองไทยปัจจุบัน

จากที่ได้กล่าวไปในบทที่ 1 ถึงการวิเคราะห์มิตินโยบายคอร์รัปชันของรัฐบาลทักษิณ โดยได้กล่าวเชื่อมโยงถึงปัจจัยที่เอื้อต่อการคอร์รัปชันใน 3 มิติ ได้แก่ มิติของกระแสโลกาภิวัตน์ มิติแห่งกระแสยุคเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และมิติของกระแสรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งจากทั้ง 3 มิติดังกล่าว ได้สะท้อนถึงรูปแบบการดำเนินการในอีก 2 มิติ คือ มิติในการใช้นโยบายสาธารณะ และมิติในเรื่องของนโยบายประชานิยม อย่างไรก็ตาม ในบทนี้ จะได้กล่าวถึงที่มา และทฤษฎี ตลอดจนผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ของมิติ 5 ด้านดังกล่าว

ทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

- 2.1 ปฐมบทแห่งพรรคไทยรักไทย
- 2.2 การกำหนดนโยบายแห่งรัฐ
- 2.3 ทฤษฎีคอร์รัปชัน
- 2.4 อุตสาหกรรมก่อสร้าง
- 2.5 ความเกี่ยวพันระหว่างกลุ่มทุนก่อสร้างและการเมือง
- 2.6 โครงการเมกะโปรเจกต์
- 2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ปฐมบทแห่งพรรคไทยรักไทย

พรรคไทยรักไทยได้ก่อตั้งขึ้นภายใต้ปัจจัยสนับสนุน 3 ด้านหลักด้วยกัน ได้แก่ ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระแสโลกาภิวัตน์ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นปุ๋ย ดิน และน้ำที่สมบูรณ์เอื้อต่อการก่อกำเนิดของพรรค ท่ามกลางสภาวะแวดล้อมที่เหมาะสม ได้แก่ ปัญหาทางเศรษฐกิจของชาติที่รุนแรง และเรื้อรัง รอให้มีผู้นำประเทศที่มากด้วยความสามารถมาแก้ไข เพื่อนำพาความสุขสงบและความรุ่งเรืองให้กับประเทศต่อไป

2.1.1 พลวัตเศรษฐกิจการเมืองโลก และเศรษฐกิจการเมืองไทยในช่วง 3 ทศวรรษ (พ.ศ. 2519 – 2549)

เป็นที่ยอมรับว่า เศรษฐกิจการเมืองของโลกในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากผลของวิวัฒนาการของเทคโนโลยี ส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย จำเป็นต้องปรับตัวอย่างเร่งด่วนเพื่อให้สามารถรองรับกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

จากการเจริญสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ ตั้งแต่การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช นับขึ้นไปถึงการปกครองในสมัยช่วงต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ล่วงลงมานะกระทั่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยมีความเกี่ยวพันต่อเศรษฐกิจการเมืองของโลกตลอดมา กษัตริย์แห่งราชอาณาจักรไทยได้เดินทางไปเยือนและสร้างสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศ ในขณะที่เดียวกันที่ประเทศไทยได้มีการเจรจาค้าขายแลกเปลี่ยน

สินค้าระหว่างประเทศด้วย เพื่อให้ประเทศไทยสามารถหลุดพ้นจากการปกครองของประเทศในฝั่งตะวันตกในช่วงเวลาแห่งการล่าอาณานิคม

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ระบบโลก ยังคงส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจการเมืองไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็น ผลกระทบจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ผลกระทบจากวิกฤตการณ์น้ำมัน ทั้งจากอิทธิพลของการรวมตัวของประเทศผู้ผลิตน้ำมันในนามของ องค์การประเทศส่งออกปิโตรเลียม หรือ โอเปก (Organization of Petroleum Exporting Countries : OPEC) ในช่วงทศวรรษ 1960 (พ.ศ. 2503) ผลกระทบจากความขัดแย้งในตะวันออกกลาง ในปี ค.ศ. 1979 (พ.ศ. 2522) สงครามระหว่างอิหร่าน และอิรัก ในปี ค.ศ. 1980 (พ.ศ. 2523) ผลกระทบจากการต่อสู้ทางด้านลัทธิการเมืองในระดับโลก ระหว่างลัทธิการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่สหรัฐอเมริกา เป็นผู้นำ และเดิหน้าต่อสู้อย่างเต็มที่ กับลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งมีผู้นำในการสนับสนุน ได้แก่ สหภาพโซเวียต และจีน ซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการคิดของนิสิต นักศึกษาของประเทศไทยในช่วงเวลานั้นเป็นอย่างมาก และผลกระทบอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจการเมืองการปกครองของประเทศไทยในช่วงเวลาถัดมา

ในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา หรือ ระหว่างพ.ศ. 2519 – 2549 นั้น โลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังจะกล่าวโดยสรุปได้ว่า ระบบโลกได้ผ่านความบอบช้ำจากวิกฤตการณ์น้ำมัน ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1970 ต้นทศวรรษ 1980 จนถึงสงครามอ่าวเปอร์เซีย วิกฤตราคาที่เป็นผลพวงมาจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจในจีน และสหรัฐ การพังทลายของกำแพงเบอร์ลิน การสิ้นสุดยุคสงครามเย็น และการล่มสลายของสหภาพโซเวียต การก่อกำเนิดองค์การการค้าโลก (WTO) การเชื่อมโลกไร้พรมแดนด้วยเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ต การตัดสินใจของจีน “มังกรเศรษฐกิจแห่งเอเชีย” ที่ยอมเปิดประเทศอย่างเต็มรูปแบบ ด้วยการเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก วิวัฒนาการของเทคโนโลยีและการสื่อสารที่ทันสมัย ในรูปแบบของโทรศัพท์เคลื่อนที่ ที่เป็นทั้งกระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ กล้องดิจิทัล และเครื่องเล่นเพลงขนาดพกพา นวัตกรรมใหม่ของแอปพลิเคชันคอมพิวเตอร์ ที่ส่งผลสะท้อนต่อวงการบันเทิง เพลง และภาพยนตร์ ด้วยเทคโนโลยีไอพอด

จากผลดังกล่าว ประเทศไทยในช่วง 3 ทศวรรษมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาเช่นเดียวกัน ดังจะกล่าวได้ ดังต่อไปนี้

ในช่วงทศวรรษที่ 1 (พ.ศ. 2519 – 2528) การเมืองการปกครองของประเทศไทย ได้รับอิทธิพลจากการต่อสู้ของลัทธิการเมืองในระดับโลก ได้แก่ ลัทธิประชาธิปไตย และลัทธิคอมมิวนิสต์ จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ขึ้น และผลจากเหตุการณ์ดังกล่าว กระทบต่อการบริหารแผ่นดินของประเทศไทย ซึ่งนอกจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 แล้ว ยังมีนโยบายสำคัญของรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น (ประชาชาติธุรกิจ, กองบรรณาธิการ, 2549) ได้แก่ 1. การประกาศนโยบายลดค่าเงินบาท เพื่อแก้ปัญหาการส่งออกและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด 2. การ

กระตุ้นโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก หรืออีสเทิร์นซีบอร์ด เพื่อลดการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ และยังเป็นการกระตุ้นการขยายตัวของการลงทุนในโครงการใหญ่ระดับแสนล้าน 3. การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) 4. การพัฒนาตลาดทุนเพื่อดึงเงินลงทุนจากต่างประเทศ 5. การใช้นโยบายการเมืองนำการทหาร หรือนโยบาย 66/2523 เพื่อความปรองดองภายในชาติ 6. การดำเนินนโยบายทางการทูตอย่างได้ผล ในการสร้างเอกภาพ ระหว่างกลุ่มอาเซียนในการแก้ปัญหาภัยพิบัติ และยังเป็นการลดความตึงเครียดในภูมิภาค และ 7. การใช้นโยบายแก้ปัญหาความยากจนในชนบท

จากนโยบายการแก้ปัญหาความยากจนในชนบท ส่วนหนึ่งเป็นผลในการผลักดันให้ประเทศไทยก้าวสู่สังคมเศรษฐกิจที่มีเป้าหมายในการผลิตเพื่ออุตสาหกรรม มีการบุกเบิกพื้นที่ป่าเพื่อนำทรัพยากรน้ำมาใช้เพื่อตอบสนองนโยบายการผลิต ภายใต้เป้าหมายในการเป็นผู้นำการส่งออกสินค้าเกษตร ได้แก่ ข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง น้ำตาล ฯลฯ ในขณะที่เกษตรกรกลับไม่ได้รับผลตอบแทนเท่าที่ควรจะเป็น จากภาวะดังกล่าว จึงเกิดภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพของแรงงาน จากแรงงานในภาคการเกษตร กลับเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมีการขยายตัวอย่างมากมาย บริเวณโดยรอบกรุงเทพฯ และปริมณฑล

นอกจากนี้ แรงงานดังกล่าวยังได้เข้ามาเป็นแรงงานก่อสร้าง เนื่องจากความเจริญเติบโตของตัวเมืองที่รองรับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น จึงเกิดการขยายตัวไปยังพื้นที่ใหม่ ได้แก่ ถนนสีลม ถนนรัชดาภิเษก ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ ถนนพหลโยธิน ถนนวิภาวดีรังสิต ถนนลาดพร้าว และถนนรามคำแหง นอกจากนี้ ช่วงดังกล่าวยังเป็นการเติบโตของธุรกิจบ้านจัดสรร การลงทุนด้วยการสร้างตึก อาคารสำนักงานต่าง ๆ รวมไปถึงศูนย์การค้า ห้างสรรพสินค้า อาจกล่าวได้ว่า ในช่วงเวลาระยะนี้ เป็นช่วงเวลาเริ่มต้นของความเฟื่องฟูของธุรกิจก่อสร้าง

ในช่วงทศวรรษถัดมา เรียกได้ว่าเป็นช่วงที่เศรษฐกิจไทยเฟื่องฟูถึงขีดสุด ดังจะเห็นได้ว่า มีอัตราการเติบโตสูงสุดในโลก 2 ปีซ้อน คือ ปี พ.ศ. 2531 สูงถึง 13.2% และ ปี พ.ศ. 2532 สูงถึง 11.5% สวนกระแสกับภาวะเศรษฐกิจโดยรวมของโลก และในยุคนี้อีก ที่รัฐบาลในขณะนั้น ภายใต้การนำของ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้รับพันธะข้อ 8 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF เพื่อเปิดเสรีทางการเงิน

นโยบายสำคัญของรัฐบาลในสมัยนั้น คือ การเปิดตลาดอินโดจีน และตลาดจีนตอนใต้ เพื่อรองรับสินค้าส่งออกของไทย การเปิดโครงการพัฒนาพิเศษ เพื่อรองรับการลงทุนจากนานาชาติในโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ 5 จังหวัดภาคเหนือ โครงการเมืองแฝดทางอุตสาหกรรมขอนแก่น- นครราชสีมา โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคใต้ โครงการพัฒนาสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ เป็นต้น

สิ่งที่สำคัญที่สุดสำหรับกระแสเศรษฐกิจในช่วงนี้ คือ ความเชื่อมั่นว่าประเทศไทยจะเป็นนิกร หรือเสือตัวที่ 5 ของเอเชียตามกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งทำให้เกิดการปลุกกระแสนิกรทั่ว

ประเทศ และในระหว่างนั้น ประเทศไทยได้เปิดรับพันธบัตร 8 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ปี 2533 ที่มีเป้าหมายเพื่อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาค โดยมีการเปิดเสรีทางการเงินมากขึ้นเรื่อย ๆ เช่น การจัดตั้งกิจการวิเทศสหกิจ (International Banking Facilities – IBF) ทำให้ต่างชาติปล่อยเงินกู้ให้คนไทยมากขึ้น

อย่างไรก็ดี ในสมัยรัฐบาลชุดนี้ มีข้อกล่าวหาในด้านการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเฉพาะในโครงการ เมกะโปรเจกต์ต่าง ๆ ส่งผลให้เกิดการรัฐประหาร และนำมาสู่การเดินขบวนเรียกร้องประชาธิปไตย และเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬขึ้นในวันที่ 17 – 18 พฤษภาคม 2535 ต่อมาจึงได้จัดให้มีการเลือกตั้ง และพรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นแกนนำรัฐบาลในช่วงเวลาถัดมา

ในช่วงตอนปลายของทศวรรษนี้ มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) โดยมี พ.ร.บ.หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายกำกับดูแลและพัฒนาตลาดทุน ส่งผลให้เกิดการค้าขายกระดาศ นำไปสู่ความร่ำรวยมหาศาล สอดคล้องกับความรุ่งเรืองของตลาดหุ้นในยุคนี้

อนึ่ง ภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ องค์กรภาคประชาชนหลายองค์กรได้กดดันให้มีการปฏิรูปการเมือง ด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ จนกระทั่งนำมาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

และในช่วงทศวรรษสุดท้าย ที่เริ่มต้นด้วยการลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญ และตามมาด้วยวิกฤติต้มยำกุ้ง ภายหลังจากการถูกโจมตีค่าเงินบาท ส่งผลให้รัฐบาล พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ได้ลงมติรับความช่วยเหลือทั้งด้านวิชาการ และการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (ไอเอ็มเอฟ) โดยไอเอ็มเอฟร่วมกับ 13 ประเทศในการปล่อยกู้ให้กับรัฐบาลไทย วงเงิน 17,000 ล้านดอลลาร์ โดยมีเงื่อนไข คือ 1. ต้องปฏิรูปสถาบันการเงินให้แข็งแกร่ง 2. การขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มจาก 7% เป็น 10% 3. นโยบายการคลังเข้มงวดใช้งบประมาณเกินดุล และ 4. นโยบายดอกเบี้ยสูง

รัฐบาลในชุดถัดมา ภายใต้งานนำของ นายชวน หลีกภัย จึงได้ดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจอย่างเคร่งครัดตามข้อตกลงของไอเอ็มเอฟ ในขณะที่มีผู้ที่ถูกให้ออกจากงานเป็นจำนวนมาก เศรษฐกิจซบเซาถึงที่สุด และเป็นที่มาของตลาดสินค้ามือสอง ซึ่งเป็นการจำหน่ายสินค้าเพื่อหารายได้ในการค้าจริงชีวิต ในขณะเดียวกัน ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีมีการพัฒนาสูงขึ้น และมีอิทธิพลต่อชีวิตของบุคคลในสังคมเมืองยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอินเทอร์เน็ต ที่บันคาลข้อมูลทุกอย่างเพียงปลายนิ้ว

ความขัดแย้งระหว่างภาพลักษณ์ของรัฐบาลที่มีการดำเนินนโยบายแบบเดิม และ ความก้าวหน้าของกระแสโลก ไม่ว่าจะเป็นเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตสมัย แนวคิดสำหรับเศรษฐกิจในยุคคลื่นลูกที่สาม จึงเปรียบเสมือนลมที่ช่วยพัดให้พรรคไทยรักไทย สามารถชนะการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ด้วยการนำเสนอนโยบายใหม่ ภายใต้งานนำแนวคิดใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับความ ต้องการของประชาชนในระหว่างนั้น ที่ต้องการวิถีคิดแบบใหม่ ผู้นำแบบใหม่ และด้วยความหวัง

ในการนำพารัฐนาวา และเศรษฐกิจของประเทศให้มีความรุ่งเรืองอีกครั้งหนึ่ง ดังในสมัยช่วงทศวรรษก่อนหน้านี

เป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นั้น มีกลุ่มทุนธุรกิจต่าง ๆ รวมอยู่มากมาย และก้าวเข้ามาสู่แถวหน้าทางการเมือง จากเดิมที่เป็นเพียงผู้สนับสนุนพรรคการเมืองต่าง ๆ เท่านั้น จึงแสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดถึงความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มทุนต่าง ๆ และการกำหนดนโยบายทางการเมือง ซึ่งอาจมีการเอื้อประโยชน์ต่อกันได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

การดำเนินนโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร แตกต่างจากการดำเนินนโยบายในรูปแบบเดิมของเศรษฐกิจการเมืองไทยในยุคที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับ 2 ทศวรรษครั้งที่ได้กล่าวไปแล้วในเบื้องต้น โดยเฉพาะแนวคิดในระบบก้าวหน้า อาทิ การเร่งสร้างศักยภาพในการแข่งขันให้กับประเทศ การแก้ปัญหาความยากจน ที่มุ่งเน้นไปที่การแก้ปัญหาระบบการผลิตทางการเกษตร ทั้งในด้านที่ดินทำกิน และเงินทุนหมุนเวียน การแก้ปัญหาด้านระบบสาธารณสุขมูลฐาน การลดช่องว่างทางเทคโนโลยี การปรับโครงสร้างการบริหารประเทศ นำมาซึ่งการเรียกขานในแวดวงนักวิชาการว่า นโยบายประชานิยม และได้รับกระแสการตอบรับจากประชาชนในชนบทอย่างเต็มที่

การกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยโครงการเมกะโปรเจกต์ต่าง ๆ เพื่อนำประเทศไทยไปสู่การเป็นอันดับหนึ่งแห่งภูมิภาคเอเชีย และเป็นศูนย์กลางของระบบต่าง ๆ แห่งภูมิภาคเอเชีย เช่น ศูนย์กลางด้านสาธารณสุข (Medical Hub) ศูนย์การด้านการคมนาคมขนส่งทางอากาศ ซึ่งนำมาสู่นโยบายสาธารณะ ที่จะผลักดันให้ประเทศก้าวไปสู่การเป็นอันดับหนึ่ง และกลายมาเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุนเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ที่ทำธุรกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงของนโยบายของภาครัฐ เนื่องจากกลุ่มธุรกิจเหล่านั้น มีความพร้อมทั้งความรู้ ความสามารถ ในการดำเนินนโยบายให้แล้วเสร็จ

การปลดพันธะของไอเอ็มเอฟ นำมาซึ่งการเปิดช่องทางในการกู้ยืมเงินระหว่างประเทศใหม่ เพื่อนำมาลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ระดับประเทศ โดยจะเห็นว่า รัฐบาลทักษิณ 2 ได้มีการอนุมัติโครงการมูลค่ามากกว่า 1,701 พันล้านบาท

พลวัตการเปลี่ยนแปลงของระบบโลก ส่งผลกระทบโดยตรงต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะวิถีคิด และวัฒนธรรมที่ประชาชนไทยซึมซับจากระบบโลกอย่างไม่รู้ตัวตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบัน ที่เด็ก วัยรุ่น และประชาชนทั่วไป บริโภคข้อมูลข่าวสารโดยผ่านเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตสมัย สามารถรับรู้ข่าวสารระหว่างประเทศได้อย่างทันทั่วถึง จึงนำมาซึ่งนโยบายแห่งรัฐที่สอดคล้องกับแนวคิดก้าวหน้า และความเพื่องฟู จนกระทั่งขาดความใส่ใจกับปัจจัยสำคัญของการดำรงชีวิต และการสร้างความมั่นคงและความยั่งยืนของเศรษฐกิจ ดังเช่นในช่วงทศวรรษก่อนการเกิดวิกฤติต้มยำกุ้ง

2.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

นักวิชาการจากหลายสำนักได้ตั้งข้อสังเกตของแหล่งที่มาแห่งอำนาจของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในฐานะของนายกรัฐมนตรี โดยเชื่อมั่นว่าเหตุผลส่วนหนึ่งที่นำมาซึ่งอำนาจเบ็ดเสร็จของ นายกรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินในระยะนี้นั้น เป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

โดยจากฐานงานศึกษาวิจัย เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 (2546) ซึ่งสนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) นั้น ศาสตราจารย์รังสรรค์ ธาระพรพันธุ์ แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ชี้ว่า รัฐธรรมนูญปฏิรูปการเมืองได้เปลี่ยนโฉมการเมืองไทยไปอย่างสำคัญในรอบ 6 ปีที่ผ่านมา โดยผ่าน มาตรการต่างๆ ที่สำคัญดังนี้

1. รัฐธรรมนูญ 2540 มีอคติว่าด้วยขนาดของพรรคการเมือง เห็นว่าพรรคใหญ่ดีกว่าพรรค เล็ก ทั้งนี้ มาจากฉันทาคติที่ไร้ข้อพิสูจน์ยืนยันเชิงประจักษ์ของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญว่า ระบบทวี พรรคดีกว่าระบบพหุพรรค จึงร่างบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่เอื้อประโยชน์ให้พรรคใหญ่มากกว่า พรรคเล็ก โดยผ่านระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทบัญชีรายชื่อของพรรค (party list) ซึ่งตัดสิทธิพรรคเล็กที่ได้คะแนนเสียงจากผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งต่ำกว่า 5% มิให้ได้ส่วนแบ่ง ส.ส. ประเภทบัญชีรายชื่อแต่อย่างใด (under-representation) แต่กลับยกคะแนนเหล่านี้ไปแถมพอกให้ พรรคที่ได้คะแนนเสียงจากผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสูงกว่า 5% อันเป็นการเปิดช่องให้พรรคใหญ่ได้ สัดส่วนที่นั่ง ส.ส. ประเภทบัญชีรายชื่อมากกว่าคะแนนเสียงที่พรรคได้จริงจากผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง (over-representation) โดยปริยาย

2. รัฐธรรมนูญ 2540 ต้องการให้มีฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง และนายกรัฐมนตรีที่เข้มแข็ง (Strong Executive, Strong Prime Minister) จึงวางกฎกติกาต่างๆ เพื่อการนี้ ที่สำคัญได้แก่มาตรา 217 ของรัฐธรรมนูญซึ่งระบุว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้น จากความเป็นรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ" ทำให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเบ็ดเสร็จ สมบูรณ์ในการปลดรัฐมนตรีอย่างไม่เคยมีในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ

และเป็นการช่วยยกฐานะนายกรัฐมนตรีจาก "หัวหน้าหมู่" (first among equals) แต่เดิมให้ กลายเป็นเสมือน "ผู้บัญชาการสูงสุด" (Supreme Commander) ของคณะรัฐมนตรี

โดยนายเกษียร เตชะพีระ ได้ประมวลข้อวิเคราะห์ของรัฐธรรมนูญ และสรุปภาพรวมว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นั้น กลุ่มทุนใหญ่สามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ขณะที่ นักการเมือง-นักเลือกตั้งลดอำนาจลง เสียงประชาชนชาวเมืองมีน้ำหนักมากขึ้นในการเมือง ระดับชาติ (หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งให้คนชั้นกลางในเมืองมีช่องทางที่จะเป็นฐานเสียง และตั้งรัฐบาล ได้มากขึ้น) ประชาชนชาวชนบทเปลี่ยนฐานะบทบาทจากผู้รับการอุปถัมภ์ในเครือข่ายอุปถัมภ์-เลือกตั้งของระบอบเลือกตั้งธิปไตย จากสภาพที่มันเป็นเหมือนร้านโชห่วยรายย่อยของ ส.ส.เจ้าพ่อ

ผู้มีอิทธิพลสังกัดมุ้งนักร้องต่าง ๆ ที่ขายปลีกการอุปถัมภ์แก่ชาวบ้านแต่เดิม ให้กลายเป็นเหมือน superstores/chain stores ในทำนอง Makro, Lotus, Carrefour และเซเว่น อีเลฟเว่น โดยเดินแนวทางมวลชนแบบ 3 เหมาที่ปรับแก้ไขเข้ากับโมเดลองค์การธุรกิจทุนนิยม : คือ เหมาซื้อ, รับเหมาทำแทน และเหมาลูกค้าหมด

ในฐานะแกนนำ ไทยรักไทยเป็นนายทุนใหญ่ระดับชาติที่มีฐานเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพมหานครฯ ได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินกิจกรรมการเมืองในระดับนโยบายแห่งชาติ ทำการตลาดแบบขายตรงนโยบายให้ชาวบ้านสัมพันธ์กับมวลชนลูกค้าโดยตรง เริ่มจากมวลชนลูกค้าและกลับไปสู่มวลชนลูกค้า และการอุปถัมภ์เป็นบริการหลังการขาย ตลอดจนพยายามปรับเครือข่ายอุปถัมภ์-เลือกตั้งในท้องถิ่นให้ขึ้นต่อพรรค-รัฐ-รัฐบาลส่วนกลางมากขึ้น แทนระบบเดิมในการพึ่งพาเส้นสายนักเลือกตั้ง เพื่อเชื่อมต่อกับชาวบ้านผู้ออกเสียงเลือกตั้ง โดยอิงกับสถาบันแห่งระบบรัฐสภา ซึ่งจำกัดอำนาจต่อรองทางการเมืองของกลุ่มทุนใหญ่เจ้าของพรรคดังที่เคยเป็นมาในระบอบเลือกตั้งธิปไตยก่อนปฏิรูป

จากข้อสรุปของบทวิเคราะห์ดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้น เอื้อประโยชน์แก่พรรคไทยรักไทย และการบริหารราชการแผ่นดินของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในโครงการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการกำหนดนโยบายเพื่อเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มทุนที่เป็นพรรคพวกของตนเองอย่างชอบธรรม

2.1.3 โลกาภิวัตน์ : ปรากฏการณ์เชื่อมโลกไร้พรมแดน

กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) หรือปรากฏการณ์ในการเชื่อมอาณาเขตประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ให้ดำเนินภายใต้เศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ผลกระทบของระบบเศรษฐกิจการเมืองโลก ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจการเมืองไทยเช่นเดียวกัน

จากการรวมตัวทางเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น องค์การการค้าโลก (WTO) เขตการค้าเสรีในความร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ อาทิ เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area : AFTA) ข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Agreement : NAFTA) การรวมตัวในระดับนานาชาติ เพื่อร่วมแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม มานุษยธรรม ในรูปขององค์การสหประชาชาติ (United Nations : UN) ตลอดจนมีโครงการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่าง ๆ อย่างองค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐ (United States Agency for International Development : USAID) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ที่มีความเกี่ยวข้องต่อการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาให้เทียบเท่ากับระดับนานาชาติ และยกระดับสถานะจากประเทศด้อยพัฒนา เป็นประเทศกำลังพัฒนา นำไปสู่เป้าหมายการเป็นประเทศพัฒนาแล้วในที่สุด ตามคำจำกัดความที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดไว้

กระแสโลกาภิวัตน์ถือว่าเป็นกระแสใหม่สำหรับระบบเศรษฐกิจสังคมไทย ที่ย่างกรายเข้าสู่ระบบการรับรู้ของประชาชนไทยอย่างรวดเร็วจนกระทั่งประชาชนไทยไม่สามารถตั้งตัวได้ทัน ดังจะเห็นได้จากการเปิดเสรีทางการเงิน ในปี พ.ศ. 2533 ในยุครัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ และการอนุญาตให้ภาคเอกชนไทยสามารถระดมทุนจากต่างประเทศโดยตรงผ่านวิเทศธนกิจ (BANGKOK INTERNATIONAL BANKING FACILITIES : BIBF) และในยุครัฐบาลชวน หลีกภัย ที่เป็นปัจจัยเอื้อสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจไทยมีความเชื่อมโยง และได้รับผลกระทบจากความผันผวนของเศรษฐกิจต่างประเทศมากขึ้น ส่งผลให้ภาคเอกชนไทยมีการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศจำนวนมาก และก่อให้เกิดภาวะหนี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และเป็นเหตุหนึ่งของภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่แตกในปี พ.ศ. 2540 และนำมาซึ่งการขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จาก IMF

ความต้องการการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจเพื่อให้เทียบเท่ากับนานาอารยประเทศ ตลอดจนความหวังของประชาชน โดยเฉพาะชนชั้นกลาง ในการกอบกู้เศรษฐกิจของประเทศ เพื่อนำไปสู่ความเฟื่องฟูทางเศรษฐกิจอย่างในยุคของรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ จึงนำมาซึ่งการเลือกพรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นพรรคการเมืองหน้าใหม่ในวงการการเมืองไทย และมี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อัครวิมลรัตนคุณที่สาม เป็นนายกรัฐมนตรี

2.1.4 ดิจิตอล เอจ : ยุคสมัยแห่งเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

ปฏิเสธไม่ได้เลยว่า ในปัจจุบัน เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมีอิทธิพลต่อวิถีชีวิต เศรษฐกิจ และสังคมของชาวไทย และไม่น่าเชื่อเลยว่า เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารนั้น เพิ่งเข้ามามีบทบาทสำคัญเพียงไม่กี่ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่วันที่ประเทศไทยเริ่มมีอินเทอร์เน็ต จนกระทั่งถึงวันนี้ที่ข้อมูลข่าวสารของโลกเชื่อมต่อกันผ่านเครือข่ายการสื่อสารขนาดใหญ่

จากหนังสือคลื่นลูกที่สาม ของอัลวิน ทอฟเลอร์ ซึ่งเป็นหนังสือที่มีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจสังคมไทยในช่วงต้นทศวรรษ พ.ศ. 2540 ได้ชี้ให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ที่มีพลังมหาศาลในการเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจสังคมโลก จากเศรษฐกิจสังคมในรูปแบบของอนาล็อก (Analog) เป็นเศรษฐกิจสังคมในรูปแบบของดิจิตอล (Digital) การส่งผ่านข้อมูลผ่านตัวเลขฐานสองของเครือข่ายคอมพิวเตอร์ ความรวดเร็วในการโอนผ่านข้อมูลด้วยความก้าวหน้าแห่งเทคโนโลยีการสื่อสาร

นอกจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารแล้ว ในยุค 3 ทศวรรษที่ผ่านมา วิทยาศาสตร์มีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นนาโนเทคโนโลยี พันธุวิศวกรรม (Genetic Engineering) การโคลนนิ่ง ฯลฯ ซึ่งประชาชนไทยมีความต้องการผู้นำประเทศที่มีความรู้และความสามารถ เพื่อให้บริหารประเทศได้อย่างชาญฉลาดและรู้เท่าทันความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี

อาจกล่าวได้ว่า ความต้องการผู้นำที่มีความรู้ ความสามารถ เป็นแรงหนุนสำคัญในการผลักดันให้ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้รับการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2544 เช่นเดียวกัน

2.2 การกำหนดนโยบายแห่งรัฐ

จากปัจจัยภายนอกดังที่ได้กล่าวไปในเบื้องต้น พรรคไทยรักไทย ได้กำหนดนโยบายในแต่ละภาคส่วนอย่างลงตัวโดยอาศัยหลักการตลาดเป็นเป้าหมายสำคัญ ซึ่งส่งผลให้พรรคไทยรักไทยได้รับการตอบรับจากประชาชนเป็นอย่างดี ทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด

แนวทางการกำหนดนโยบายของพรรคไทยรักไทย จะมุ่งเน้นไปที่นโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ประชาชนในต่างจังหวัด และประชาชนในระดับล่างของสังคมเป็นหลัก ส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจาก พ.ต.ท. ทักษิณ ตระหนักว่า คนกลุ่มนี้คือฐานเสียงของประชาชนส่วนใหญ่

2.2.1 นโยบายประชานิยม

ภายหลังจากการก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้เดินหน้าดำเนินนโยบายตามที่ได้สัญญาประชาคมกับประชาชนไว้ ไม่ว่าจะเป็น นโยบายกองทุนหมู่บ้าน นโยบายพักชำระหนี้เกษตรกร นโยบายธนาคารประชาชน นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค นอกจากนี้ ยังได้ดำเนินนโยบายเอื้ออาทรต่าง ๆ ทั้งในรัฐบาลทักษิณ 1 รัฐบาลทักษิณ 2 เพื่อเป็นการเอื้ออำนวยให้ประชาชนในระดับล่าง ได้มีโอกาสมากขึ้นตามคำกล่าวอ้างของรัฐบาล อาทิ นโยบายบ้านเอื้ออาทร นโยบายแท็กซี่เอื้ออาทร

นโยบายต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น นักวิชาการจากหลายแขนง องค์กรเอกชน และสื่อมวลชนต่าง ๆ กล่าวขานกันว่าเป็นนโยบายประชานิยม หรือนโยบายอันเป็นที่ถูกตาต้องใจประชาชนในระดับฐานรากของประเทศ ซึ่งมีจำนวนมากที่สุด

อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2549) ได้กล่าวถึง “ประชานิยม” ไว้ โดยอธิบายถึงความหมายของคำว่า “ประชานิยม” โดยนัยที่กว้างขวางไว้ว่า “ความคิดหรือการเคลื่อนไหว หรือขบวนการที่ให้ความสำคัญกับประชาชน ซึ่งมักจะหมายถึงคนชั้นล่าง หรือสามัญชนที่ไม่ใช่ชนชั้นนำ หรือชนชั้นปกครอง ให้คุณค่าให้ความสำคัญกับประชาชน คนชั้นล่าง คนทั่วไป มุ่งเอาความนิยม ความสนับสนุนจากประชาชน คนต่ำต้อย คนยากคนจน หรือกลุ่มคนธรรมดา และบางครั้งก็จะวิพากษ์ชนชั้นนำ ชนชั้นปกครอง คนชั้นสูง คนร่ำรวย หรือแม้แต่คนชั้นกลางควบคู่ไปด้วย”

นอกจากนี้ อเนก เหล่าธรรมทัศน์ ยังได้อธิบายถึงความหมายของประชานิยมใน 5 ความหมายด้วยกัน เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์นโยบายประชานิยมในยุครัฐบาลทักษิณ ดังนี้

ความหมายที่หนึ่ง ประชาชนในรัสเซียและอเมริกา ซึ่งในขณะนี้ หมายถึงขบวนการเปลี่ยนแปลงสังคมที่เห็นว่าประชาชนที่สำคัญที่สุด ได้แก่ ชาวนาหรือเกษตรกร ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ขบวนการประชาชนในรัสเซียส่วนใหญ่ประกอบด้วย ปัญญาชน และนักศึกษาที่เข้าสู่ชนบท เพื่อปลูกระดุมและจัดตั้งเกษตรกรขึ้นมา โดยเห็นว่าทางรอดของรัสเซีย นั่น คือ การทุ่มเทการพัฒนาภาคชนบทด้วยการรื้อฟื้นและพัฒนาสหกรณ์ ซึ่งอยู่บนที่ดินส่วนรวมในหมู่บ้านทั้งหลายของรัสเซียขึ้นมา แตกต่างจากแนวคิดของลัทธิมาร์กซ์ ซึ่งมองว่าสังคมนิยมคืออนาคตของรัสเซีย และให้ความสำคัญกับชนชั้นกรรมกรเป็นสำคัญ ในฐานะของพลังสำคัญแห่งการเปลี่ยนแปลง (Teodor Shanin, 1986: 72 – 81 อ้างถึงใน อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2550: 26)

ในขณะที่สหรัฐอเมริกา นั้น พวกประชาชนเชื่อว่า เกษตรกร คือ คนส่วนใหญ่ของประเทศ ฉะนั้นพวกเหล่านี้ จึงเป็นประชาชนส่วนที่สำคัญที่สุด ภายได้เหตุผลที่ว่า พวกประชาชนมาถึงเห็นว่า ในขณะที่ประเทศมีการพัฒนาไปเรื่อย ๆ เกษตรกรกลับกลายเป็นลูกจ้าง ซึ่งพวกประชาชนไม่เชื่อมั่นว่า ลูกจ้าง หรือ ผู้ขายแรงงาน จะเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ดีได้เท่ากับเกษตรกร ซึ่งเป็นอิสระชน ผู้มีที่ดินและปัจจัยการผลิตเป็นของตนเอง (Christopher Lasch, 1995: 81 – 82 อ้างถึงใน อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2550: 27)

เห็นได้ว่า ความหมายของประชาชนในขณะนี้ หมายถึงการเปลี่ยนแปลงประเทศ ที่สร้างทางเลือกที่สามขึ้นมา นอกเหนือจากระบอบทุนนิยม และสังคมนิยม โดยอาศัยภูมิปัญญาเดิมของสังคม ที่อาศัยเกษตรกร หรือชาวนาซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคม และอยู่กับเศรษฐกิจแบบดั้งเดิมเป็นหลัก

ความหมายที่สอง ประชาชนในละตินอเมริกา อันหมายถึงขบวนการทางการเมืองโดยปกติ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการชิงชัยในการเลือกตั้งเป็นหลัก ภายได้แนวนโยบายและความโดดเด่นของผู้นำ ซึ่งลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี โดยมีฐานเสียงสนับสนุนเป็นกรรมกร ผู้ใช้แรงงาน และคนยากไร้ในเมืองเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ประชาชนในขณะนี้ จะให้ความสำคัญกับผู้นำเป็นหลัก

ทั้งนี้ ประชาชนในประเทศละตินอเมริกา รัฐจะแทรกแซงหรือชี้นำทางเศรษฐกิจ โดยนำงบประมาณของรัฐสนับสนุน ส่งเสริม คนชั้นล่างอย่างชัดเจน แทนที่จะปล่อยให้ระบบตลาด ทำหน้าที่แบ่งสรรรายได้และสวัสดิการแก่สังคมเอง ในขณะเดียวกัน ยังคงยอมให้นายทุนและนักอุตสาหกรรมแห่งภาคเอกชนเป็นผู้นำในโลกธุรกิจต่อไป

ความหมายที่สาม ประชาชนในประเทศตะวันตก ในขณะนี้ นั้น พวกประชาชนเห็นว่า นักการเมืองสนับสนุนให้มีคนต่างชาติเข้ามาอยู่อาศัย หรือทำงานในยุโรปมากขึ้นความจำเป็น โดยไม่ต้องเรียนรู้หรือปรับตัวให้เข้ากับวัฒนธรรมของสังคมที่ตนอพยพเข้าไปอยู่อาศัย ดังนั้น จึงต้องมีการเรียกร้องให้รัฐบาลในยุโรปลดการอพยพจากต่างทวีป ต่างอารยธรรมลง และเร่งผสมหรือเร่งประสานผู้ที่อพยพให้เข้ากับอารยธรรม วัฒนธรรม หรือวิถีชีวิตของชาติที่ตนเข้าไปอยู่อย่างจริงจัง

มากขึ้น โดยอาศัยข้ออ้างว่า เป็นความคิดเห็นของชนข้างมากที่ไม่เคยปรึกษาพวมาก่อน จะเห็นได้ว่า พวกประชานิยมเหล่านี้ ส่วนใหญ่เป็นชนชั้นกลางเป็นหลัก ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ

อนึ่ง สรุปว่า ในนัยที่สามนี้ คือ คนชั้นกลาง หรือคนธรรมดาที่ไม่ใช่ส่วนหนึ่งของพรรคการเมืองหรือนักการเมือง ที่เป็นผู้นำของสังคม ประชาชน หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นชาวบ้าน หรือคนธรรมดาที่ถูกกีดกันออกจากการเมือง หรือออกจากกำหนัดนโยบายรัฐ

ความหมายที่สี่ ประชานิยมในฐานะแนวทางการพัฒนา ซึ่งเป็นคำที่ใช้เรียกแนวคิดการพัฒนาที่เน้นภาคชนบท เน้นภาคการเกษตร เน้นการพัฒนาไร่นาขนาดเล็ก ขนาดกลางของเกษตรกรอิสระ หรือสหกรณ์ที่ชาวนาชาวไร่ทำขึ้นมา โดยมักจะต่อต้าน หรือวิจารณ์การพัฒนาที่ส่งผลให้ชนบทล่มสลาย แล้วถ่ายเทแรงงานจากภาคชนบทเข้าสู่ภาคเมือง เป็นแรงงานไร้ฝีมือ

ความหมายที่ห้า ประชานิยมคือการให้ความสำคัญหรือให้คุณค่าแก่ประชาชน โดยเฉพาะแก่คนยากคนจน คนธรรมดา หรือคนชั้นล่าง

ทั้งนี้ อนึ่ง ได้กล่าวถึงนโยบายประชานิยมในยุคของรัฐบาลทักษิณนั้น เปรียบดังความหมายที่สอง คือประชานิยมในประเทศละตินอเมริกา ด้วยเหตุผล 6 ประการ ได้แก่

ประการที่ 1 มีผู้นำที่โดดเด่น ที่มีสติปัญญา และวิสัยทัศน์เป็นเลิศ เข้มแข็ง เด็ดเดี่ยว มีบารมี มีคำพูด สำนวน โวหาร และท่วงท่ามารยาทที่เข้าถึงคนชั้นล่างได้มากกว่านายกรัฐมนตรีที่เคยมีมาก่อน

ประการที่ 2 นำนโยบายมาดั่งคะแนนเสียง แทนที่จะใช้เพียงเงินทอง ข้าราชการ หรือความสนิทสนม ความใกล้ชิดที่นักการเมืองมีต่อคนในท้องถิ่นหนึ่ง ๆ

ประการที่ 3 นโยบายดังกล่าว เป็นนโยบายที่เอื้อสงเคราะห์ต่อคนยากคนจน คนชั้นล่าง ชาวบ้าน โดยเฉพาะในชนบท และคนจนในเมือง

ประการที่ 4 พ.ต.ท. ทักษิณ ได้สื่อสารทางตรงกับชาวบ้านโดยผ่านทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย โดยตัดกระบวนการคนกลาง ไม่ว่าจะเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน หรือเอ็นจีโอ และนักวิชาการ

ประการที่ 5 คำขวัญของพรรคไทยรักไทย ตลอดจนคำปราศรัยของหัวหน้าพรรคไทยรักไทย มักยกความสำคัญของประชาชนและคุณค่าของประชาชนเป็นหลัก

ประการที่ 6 นโยบายของรัฐบาลทักษิณ มุ่งเน้นการเปลี่ยนเศรษฐกิจให้เป็นระบบตลาดมากขึ้น อาทิ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การเจรจาข้อตกลงการค้าเสรี (FTA) ฯลฯ

นอกจากนี้ ยังมีความคิดเห็นสนับสนุนแนวคิดดังกล่าวจากนักวิชาการ โดย ปกป้อง จันวิทย์ (2550) ในบทความเรื่อง Thaksinomics The Overrated regime ว่า รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายผ่านโครงการเอื้ออาทรสารพัดรูปแบบ ซึ่งก็คือ ระบบรัฐอุปถัมภ์ โดยอำนาจมาจากทั้งพระเดช และพระคุณ แต่รัฐบาลทักษิณ ไม่เคยแก้ปัญหาในเชิงโครงสร้าง สาเหตุเนื่องมาจาก คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลทักษิณ นั้น ล้วนมาจากนายทุนระดับประเทศ

นโยบายประชานิยม ดังที่กล่าวไปในข้างต้น อาจเปรียบได้กับเหรียญสองด้าน แตกต่างกันไปตามแนวคิดของคนในสังคม กล่าวคือ ด้านแรก นโยบายดังกล่าว อาจเกิดขึ้นบนพื้นฐานของความตั้งใจในการแก้ปัญหาความยากจนให้แก่ประชาชน ไม่ว่าจะเป็นเกษตรกร แรงงาน แท็กซี่รับจ้าง ซึ่งเป็นการให้โอกาสประชาชนเหล่านี้ในการประกอบอาชีพ สามารถมีที่พักอาศัยในราคาที่เหมาะสม สร้างระบบสาธารณสุขมูลฐานให้ขยายวงกว้าง ให้โอกาสแก่ผู้ที่มีรายได้น้อยในการรับการรักษาโรค เท่าเทียมกับผู้ที่มีรายได้สูง ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ

แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น อาจเรียกได้ว่าเป็นการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย โดยเอื้อผลประโยชน์ให้กับคนกลุ่มหนึ่ง ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ของรัฐ นำมาซึ่งคะแนนเสียงอันท่วมท้นในการเลือกตั้งวาระต่อไป

2.2.2 นโยบายสาธารณะ

นอกเหนือไปจากนโยบายประชานิยมแล้ว รัฐบาลทักษิณยังได้ดำเนินนโยบายสาธารณะโดยมุ่งเน้นการนำพาประเทศให้ก้าวไปสู่การเป็นผู้นำในภูมิภาคอาเซียน ดังนั้น เมื่อรัฐบาลทักษิณตัดสินใจที่จะนำพาประเทศไทย ให้ก้าวไปสู่การเป็นอันดับหนึ่งแล้ว แนวทางการดำเนินการเพื่อสนับสนุนการผลักดันให้ประเทศก้าวสู่ความเป็นหนึ่ง ด้วยการสร้างขีดความสามารถให้กับประเทศไทยจึงตามมา

ประกาศ ปิ่นตบแต่ง (2550) กล่าวถึง นิยามของนโยบายสาธารณะโดยแบ่งออกเป็น 2 ความหมายด้วยกัน กล่าวคือ

ความหมายที่ 1 นิยามของรัฐประศาสนศาสตร์ คือ คำประกาศอย่างเป็นทางการของรัฐบาลในการนำเสนอต่อรัฐสภา หรือใช้ในการปฏิบัติราชการแผ่นดิน เป็นนโยบายที่กำหนดให้สาธารณะต้องปฏิบัติตาม หรือเป็นนโยบายของรัฐเพื่อสาธารณะ จุดเน้นในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจึงอยู่ที่รัฐ และกระบวนการตัดสินใจของรัฐว่าจะทำหรือไม่ทำอะไร และเน้นสร้างนักเทคนิควิเคราะห์นโยบายในฐานะ “ผู้รู้” โดยหวังว่า “นักเทคนิค” จะวิเคราะห์เพื่อหานโยบายที่ดีที่สุดได้

ความหมายที่ 2 นิยามจากแนวคิดนโยบายสาธารณะจากเบื้องล่าง หมายถึง การสร้างทางเลือกและการจัดการชีวิตสาธารณะในระดับท้องถิ่นชุมชน ที่ผู้คนมุ่งสร้างโลกชีวิตสาธารณะที่ดีขึ้นด้วยการจัดการชีวิตตัวเอง ด้วยการกำหนดคติกาและโลกชีวิตสาธารณะแบบใหม่ขึ้น

James E. Anderson กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ ชุดของข้อเสนอของการกระทำซึ่งมีองค์ประกอบหลายประการ ได้แก่ ผู้กระทำหรือชุดของผู้กระทำที่จะต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องของสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่าสิ่งใดที่จะต้องกระทำให้สำเร็จ มิใช่สิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่ตั้งใจจะกระทำหรือเสนอให้กระทำเท่านั้น

รัฐบาลทักษิณ มองว่า การก้าวไปสู่การเป็นอันดับหนึ่งนั้น เป็นแนวทางหลักในการส่งเสริมนโยบายทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ เป็นการส่งเสริมการลงทุน กระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ

ก่อให้เกิดการจ้างงานมากขึ้น สามารถดึงดูดเงินลงทุนจากนักลงทุนต่างชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายแห่งความเป็นหนึ่ง การสรรหาองค์ประกอบแห่งความเป็นหนึ่งจึงตามมา ด้วยการอนุมัติโครงการเมกะโปรเจกต์ต่าง ๆ โดยเฉพาะการสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อเป็นการสนับสนุนการก้าวไปสู่เป้าหมายดังกล่าว เริ่มต้นจากโครงการก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ การก่อสร้างศูนย์ราชการแห่งใหม่ โครงการเชื่อมต่อสนามบินสุวรรณภูมิ โครงการรถไฟฟ้า ฯลฯ โดยมุ่งเน้นการจัดหางบประมาณนอกระบบ ผสมผสานกับงบประมาณแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็น การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (Securitization) การจัดตั้งนิติบุคคลเฉพาะกิจ (Special Purposed Vehicle) เงินกู้ระหว่างประเทศ เพื่อให้ได้เงินลงทุนก่อสร้างโครงการดังกล่าว ให้แล้วเสร็จทันท่วงที

ในการดำเนินการอนุมัติจัดซื้อจัดจ้างโครงการดังที่ได้กล่าวไปในข้างต้น นั้น สังคมได้มีกระแสสะท้อนในวงกว้าง ถึงวิธีการในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีการจัดซื้อจัดจ้างผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือ e-Auction ก็ตาม แต่ผลการจัดซื้อจัดจ้าง นั้น ยังคงเป็นบริษัทของกลุ่มทุนที่ผูกพันเหนียวแน่นกับกลุ่มทุนรัฐบาลทักษิณ ตลอดจนการดำเนินการตามโครงการเมกะโปรเจกต์ นั้น ยังเป็นการสร้างหนี้สาธารณะให้กับประชาชนในประเทศไทยอีกด้วย รวมไปถึงการดำเนินนโยบายขาดดุล เพื่อให้โครงการดังกล่าวสัมฤทธิ์ผล หลังจากที่ประเทศไทยดำเนินนโยบายเกินดุลมาโดยตลอด ตามเงื่อนไขของไอเอ็มเอฟที่เกิดขึ้นในปี 2540

2.3 ทฤษฎีคอร์รัปชัน

ในช่วงรัฐบาลทักษิณ 2 กระแสวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานของรัฐบาลมีอย่างรุนแรงและกว้างขวางมากขึ้นกว่ายุครัฐบาลทักษิณ 1 โดยเฉพาะในประเด็นของการคอร์รัปชัน ทั้งนี้ นักวิชาการกังวลและออกมาวิพากษ์กันอย่างกว้างขวางนั้น เนื้อหาส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปที่การคอร์รัปชันที่แปรสภาพจากรูปแบบการคอร์รัปชันแบบเดิม ๆ ไปตามกระแสแห่งยุคโลกาภิวัตน์ และโลกในยุคเทคโนโลยี

ภาพของการคอร์รัปชันของรัฐบาล ทับซ้อนกับภาพของการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่สามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ก้าวไปสู่การยอมรับในนานาประเทศ ตลอดจนการฟื้นฟูเศรษฐกิจที่ซบเซาสาหัสมาอย่างยาวนาน

2.3.1 ความหมายของคอร์รัปชัน

คอร์รัปชัน (Corruption) มาจากคำศัพท์ภาษาละติน Corruptere ซึ่งมีความหมายว่า แฉกกระจายออกเป็นเสี่ยง ๆ ทำลาย ฉ้อโกง หลอกลวง ปลอมแปลง บิดเบือน ล่อลวง ชักชวนไปในทางที่ผิด และติดสินบน

การคอร์รัปชันทางการเมือง มีความหมายที่หลากหลายแตกต่างกันออกไป อริสโตเติล ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกระทำของผู้นำซึ่งปกครองโดยทัศนคติที่หาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องมากกว่าผลประโยชน์ของสาธารณชน ซึ่งอาจให้ความหมายในปัจจุบันว่าเป็นพฤติกรรมของพนักงานรัฐซึ่งมีพฤติกรรมผิดแปลกไปจากจริยธรรมพื้นฐาน

ในช่วงต้นศตวรรษที่ 21 โจเซฟ เอส นีย์ (Joseph S. Nye) ได้นิยามความหมายของคำว่า คอร์รัปชันที่ใช้กันอย่างแพร่หลายว่า เป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในทางที่ผิด โดยมุ่งเน้นไปที่ ความร่ำรวยหรือผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ซึ่งการใช้อำนาจในทางที่ผิดนั้นเกิดขึ้นในหลากหลายรูปแบบด้วยกัน อาทิ การติดสินบน การขู่เข็ญ การทุจริต หรือการยกยอกทรัพย์สินแห่งรัฐ การถือโอกาสเลือกตั้ง

การคอร์รัปชันทางการเมืองมักเกี่ยวเนื่องกับอำนาจทางการเมืองการปกครอง ซึ่งสามารถกล่าวได้ในรูปแบบของการฉกฉวยและการแปรรูปทุนของรัฐ (Kleptocratic) ในกรณีนี้ ผู้นำประเทศ ใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในทางที่ผิด ด้วยการแปรรูปทรัพย์สินของประเทศให้เป็นสมบัติส่วนตัว ตัวอย่างเช่น ในกรณีของเฟอร์ดินันด์ มาร์คอส ซึ่งเป็นแม่แบบในการกระทำความผิดดังกล่าว ผลที่เกิดขึ้นส่งผลให้การปกครองเป็นแบบอิตาเลียน และทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศถดถอยอย่างไรก็ตาม การคอร์รัปชันทางการเมืองพบเห็นได้ในทุกรัฐบาลทั่วโลก และแพร่หลายอย่างกว้างขวางในยุคสมัยปัจจุบัน

ถึงแม้ว่าปรากฏการณ์การคอร์รัปชันทางการเมืองจะเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน แต่นักสังคมวิทยาได้เริ่มมีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบในช่วงปี 1960 และมีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง โดยประเด็นที่นิยมใช้ในการถกเถียงเป็นหลัก คือ การวิเคราะห์ผลที่ตามมาจากการคอร์รัปชัน

นาธานีล เอช เลฟ (Nathaniel H. Leff) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า การคอร์รัปชันนั้นมีผลที่อันตรายต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ในขณะที่มีนักวิชาการกลุ่มหนึ่งสะท้อนในมุมที่แตกต่างว่า การติดสินบนอาจก่อให้เกิดประโยชน์สำหรับประเทศด้อยพัฒนา ที่ต้องการก้าวไปสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะประเทศที่ต้องการเงินลงทุนในจำนวนมาก แต่ความไม่เสถียรภาพของรัฐบาลส่งผลกระทบให้นักลงทุนเกิดความลังเลใจ การติดสินบนจึงเป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่ นักลงทุนในด้านความเสถียรภาพของนโยบายแห่งรัฐ ถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลก็ตามที่ ทั้งนี้ การติดสินบนยังส่งผลต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐให้สามารถดำเนินหน้าที่ตนให้สัมฤทธิ์ผลได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

ในปี 2004 ได้มีฉันทามติของนักสังคมวิทยา ซึ่งผ่านการสังเกตการณ์มาอย่างยาวนาน ว่า การคอร์รัปชันทางการเมืองก่อให้เกิดความเสียหายต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ อันก่อให้เกิดการลงทุนในระดับที่ต่ำ และนำไปสู่การกระจายทรัพยากรแห่งรัฐโดยไม่ทั่วถึง ตลอดจนนำมาซึ่งรายได้ของประชากรในประเทศที่ไม่เท่าเทียมกัน

2.3.2 รูปแบบของการคอร์รัปชัน

รูปแบบของการคอร์รัปชันมีความแตกต่างกันออกไป อาร์โนลด์ ไฮเดนไฮเมอร์ (Arnold Heidenheimer) แบ่งประเภทของการคอร์รัปชันออกเป็น 3 ประเภท (Heidenheimer et al, 1978) ได้แก่ การคอร์รัปชัน “สีขาว” คือ การคอร์รัปชันที่คนส่วนใหญ่ของสังคมยอมรับได้ และเห็นพ้องว่าไม่ควรค่าแก่การลงโทษ การคอร์รัปชัน “สีเทา” คือ การคอร์รัปชันซึ่งคนบางกลุ่มไม่สามารถยอมรับได้ แต่บางกลุ่มเห็นตรงข้าม และเห็นว่าควรลงโทษ และการคอร์รัปชัน “สีดำ” หมายถึง การคอร์รัปชันที่คนส่วนใหญ่ไม่สามารถยอมรับได้ และเห็นเป็นฉันทามติว่าควรลงโทษ

ประเภทของการคอร์รัปชันออกเป็น 3 มิติ คือ การคอร์รัปชันในการบริหารราชการแผ่นดิน (Administrative corruption) เป็นการใช้อิทธิพลที่เกินกว่าอำนาจของกฎหมาย เพื่อไปกำหนดนโยบายและทำให้เกิดผล เช่น การทำโครงการจัดซื้อจัดจ้างให้แก่สมัครพรรคพวกของตนเอง การซื้อขายตำแหน่ง ฯลฯ คอร์รัปชันทางเศรษฐกิจ (Economic corruption) เป็นการแสวงหากำไรส่วนเกินหรือที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่าค่าเช่า (Rents) เช่น การควบคุมการค้าและการให้สัมปทานผูกขาดแก่สมัครพรรคพวก การจัดซื้อจัดจ้างในราคาที่สูงเกินจริง การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อให้กลายเป็นทรัพย์สินของตนเอง ครอบครัว และพวกพ้อง และประเภทสุดท้ายการคอร์รัปชันทางการเมือง (Political corruption) เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลโดยขาดคุณธรรม หรืออย่างผิดกฎหมาย เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง หรือเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง และผลประโยชน์เช่นนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นวัตถุหรือเงินทองเสมอไป (Heidenheimer et al, 1989) เช่น การซื้อเสียงในการเลือกตั้ง การปลอมแปลงบัตรเลือกตั้ง การซื้อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง การกีดกันและกีดกันแก๊งพรรคคู่แข่งชั้นของรัฐบาล โดยใช้อำนาจของกฎหมายและหน่วยงานของรัฐ การหลอกลวงด้วยนโยบายหาเสียงที่เกิดขึ้นจริงและไม่มีทางปฏิบัติได้ เป็นต้น

ในกระแสโลกาภิวัตน์ การคอร์รัปชันได้มีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น นอกเหนือไปจากการซื้อเสียงในการเลือกตั้งแล้ว ยังรวมไปถึงการใช้อำนาจผ่านโครงสร้างการบริหารงานราชการต่าง ๆ ซึ่งเป็นภพภายาที่มีความคลุมเครือระหว่างความตั้งใจในการดำเนินการ โดยมีเป้าหมายเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว หรือเพื่อส่วนรวม

ดังนั้น นักวิชาการหลายท่าน จึงได้ออกมาอธิบายถึงรูปแบบการคอร์รัปชันในยุคดิจิทัล ตลอดจนชี้ให้เห็นถึงความเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งต่อภาคเศรษฐกิจ และสังคม ดังจะเห็นได้ ดังต่อไปนี้

สังคีต พิริยะรังสรรค์ สรุปรูปแบบแผนของการคอร์รัปชันในปัจจุบันไว้ ดังนี้ การให้และการรับสินบน (การขู่เชิญบังคับและการให้สิ่งล่อใจ) เทรพโดเครซี (การฉกฉวยและการแปรรูปทุนของรัฐ) การใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางมิชอบ (การปลอมแปลงเอกสาร, การฉ้อฉล, การใช้กองทุนของรัฐไปในทางมิชอบ) การไม่กระทำตามหน้าที่ (ลัทธิพรรคพวก) การใช้อิทธิพลทางการค้า (แสดงบทบาทเป็นนายหน้า หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน) ขอมรับของขวัญที่ไม่ถูกต้อง (เช็คของขวัญมูลค่าสูง) ปกปิดการบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง (การปิดบังและการให้การเป็นเท็จ)ใช้อำนาจ

ในทางที่ผิด (ข่มขู่ คุกคาม และทำร้ายให้เกิดความเกรงกลัว) การใช้กฎหมาย ข้อนบังคับต่าง ๆ (อย่าง มีอคติและลำเอียง) การทุจริตการเลือกตั้ง (การซื้อเสียงและการทุจริตด้วยวิธีต่าง ๆ) การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (การเรียกเก็บส่วนแบ่งอย่างผิดกฎหมาย โดยการสร้างความขาดแคลนเทียม) ผู้อุปถัมภ์กับประชนานิยม (นักการเมืองให้เงินทองสิ่งของ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการได้รับการสนับสนุนจากประชาชน) การบริจาคเพื่อช่วยเหลือการณรงค์ที่ผิดกฎหมาย (การให้บริจาคเพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการออกกฎหมาย)

นายแพทย์ประเวศ วะสี (2547) ได้กล่าวถึงโครงสร้างแห่งคอร์รัปชันในยุครัฐบาลทักษิณว่า

1. โครงสร้างทุนขนาดใหญ่เข้ามายึดกุมอำนาจทางการเมือง อันเกิดจากโครงสร้างของนักธุรกิจเพียงไม่กี่ตระกูล ได้รวมตัวเข้ามายึดกุมอำนาจทางการเมือง อำนาจอรัฐ และอำนาจเงินมหาศาล จึงข่มมีอิทธิพลต่อกระบวนการทั้งหมด เมื่อลงทุนมากก็ต้องถอนทุนมาก หรือสร้างกำไรมาก ดังนั้น เรื่องถอนทุน เรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน เรื่องคอร์รัปชันเชิงนโยบาย เรื่องใช้อำนาจรัฐในการเลือกปฏิบัติจึงระงมทั้งสังคม

2. โครงสร้างรวบอำนาจ 3 ประสานแห่งคอร์รัปชัน คือ การเมือง ข้าราชการระดับสูง และธุรกิจ บัดนี้ อำนาจธุรกิจได้เข้ามายึดกุมอำนาจทางการเมือง และการเมืองได้ทำให้ข้าราชการสยบกล้วหมดแล้ว อำนาจ 3 ประสานแห่งคอร์รัปชันเกิดการบูรณาการกัน

3. โครงสร้างการตรวจสอบถูกทำให้อ่อนแอ ทั้งนี้ โครงสร้างแห่งการตรวจสอบ ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งถูกปิดปากอย่างไร้ศักดิ์ศรี องค์การอิสระ ซึ่งถูกรัฐบาลเข้าไปแทรกแซงหรือครอบงำ อันขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ สื่อมวลชน ที่ถูกรัฐบาลแทรกแซงด้วยวิธีทางการเงิน และกระบวนการทางสังคม องค์การเอกชน และภาควิชาการ ซึ่งภาคการเมืองพยายามดิสเครดิตกระบวนการทางสังคม ผู้นำรัฐบาลให้ร้ายป้ายสีองค์กรเอกชนเป็นประจำ เช่น รับเงินต่างชาติ ไม่โปร่งใส

4. การเมืองของพลเมือง รัฐบาลไม่ได้แสดงความสนใจที่จะปฏิบัติสิ่งดี ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

2.3.3 การคอร์รัปชันแบบบูรณาการ

ธีรยุทธ บุญมี ได้กล่าวถึงการคอร์รัปชันแบบบูรณาการว่า มีลักษณะเด่น 3 อย่าง คือ

1. เป็นการคอร์รัปชันครบวงจร คือ กลุ่มธุรกิจขงเรื่อง นักการเมืองตั้งนโยบาย เทคโนโลยี แครตกำหนดปัญหาและหลักการ ข้าราชการกำหนดเงื่อนไขขั้นตอนการปฏิบัติ อนุญาตตุลาการคอยสนับสนุน วงจรนี้จะลงไปถึงชาวบ้าน เช่น กรณีจับบ่อน กลุ่มเกษตรกร กลุ่มสหกรณ์ในกรณีสต็อกลมต่าง ๆ

2. เป็นคอร์รัปชันที่เกิดระดับนโยบายและสูงขึ้นไป จนถึงหลักการและปรัชญาของหน่วยงานรัฐ เช่น อาจอ้างหลักประสิทธิภาพ หรือเสรีนิยมเพื่อให้สัมปทาน หรือเปลี่ยนจากโครงการรัฐซึ่งควรจะได้กำไรมหาศาลเป็น turn key ที่ให้เอกชนรับทำเพื่อพินกำไรทั้งหมด

3. เป็นคอร์รัปชันที่ซับซ้อนซ่อนเงื่อนสูง อาจอยู่ในรูปการกำหนดสเปก ตัวบุคคลในคณะกรรมการ ค่าตอบแทน ค่าปรับ เช่น ค่าโง่ทางคว้น หรือในรูปหลักนโยบาย เช่น นโยบายต่างประเทศอาจหันมาเน้นเอเชีย และเพื่อนบ้านมากขึ้น แต่เบื้องหลังเพื่อผลประโยชน์ธุรกิจสื่อสารอุตสาหกรรมรถยนต์ น้ำมัน ฯลฯ เป็นต้น

สังคีต พิริยรังสรรค์ กล่าวถึงคุณลักษณะของการคอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จครบวงจร (Integrative corruption) ไว้ ดังนี้

1. การคอร์รัปชันแบบรวมศูนย์ ซึ่งเป็นการคอร์รัปชันที่มีการบริหารจัดการโดยองค์กรที่มีการจัดตั้งเป็นอย่างดี โดยกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมือง มียุทธศาสตร์ในการทุจริต มีการจัดระเบียบภายในองค์กร มีการวางแผนอย่างเป็นขั้นตอน มีการรวมศูนย์ข่าวสารข้อมูลโครงการต่าง ๆ ของทุกกระทรวงและทุกรัฐวิสาหกิจ มีการตรวจสอบความถูกต้องของขั้นตอนการอนุมัติโครงการ โดยคณะนักกฎหมายของรัฐ การจัดทำทีโออาร์โดยบริษัทที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านเทคนิคสูง และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นมีเป้าหมายที่จะถูกนำไปใช้เพื่อการเมืองอย่างชัดเจน

2. พลังแห่งการสนธิ จากเครือข่ายของธุรกิจผูกขาด นักการเมือง และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จำนวนมาก มีการบูรณาการความหลากหลายของธุรกิจหลากหลายกระทรวง และหลากหลายโครงการเข้าด้วยกัน

3. มีการรวมการทุจริตในการบริหารราชการ การทุจริตทางเศรษฐกิจและการทุจริตทางการเมืองไว้ด้วยกัน ซึ่งนโยบายการปฏิรูประบบราชการ ช่วยให้รัฐบาลปัจจุบันสามารถจัดวางตำแหน่งปลัดกระทรวงและอธิบดีต่าง ๆ ได้ใหม่หมดทุกกระทรวง

4. สังคมยังขาดความรู้และความเข้าใจเรื่องการทุจริตทางการเมือง ทำให้นักการเมืองสามารถกระทำการทุจริตได้โดยง่าย กว้างขวาง และมีความได้เปรียบทางการเมืองต่อพรรคคู่แข่งชั้นค่อนข้างมาก

5. การมีอำนาจรัฐเบ็ดเสร็จ เนื่องจากนักธุรกิจผูกขาดรายใหญ่ของประเทศได้กลายมาเป็นนักการเมืองที่มีอำนาจในการออกกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี คำสั่ง และระเบียบต่าง ๆ เอง ทำให้กระบวนการแสวงหาผลประโยชน์ในโครงการต่าง ๆ ของรัฐมีนโยบาย กฎหมาย และคำสั่งต่าง ๆ รองรับอย่างถูกต้องชอบธรรม

6. การควบคุมองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

7. การลดทอนการตรวจสอบของภาคประชาสังคมที่มีต่อรัฐ โดยเฉพาะการควบคุมสื่อมวลชน ด้วยการซื้อหุ้น รวมไปถึงการยกเลิกรายการที่มีความคิดเห็นขัดแย้งต่อภาครัฐ

8. การรักษาความผูกพันและประเพณีทางสังคมแบบดั้งเดิม โดยใช้รัฐเป็นผู้อุปถัมภ์ประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในชนบทและคนยากจนในเมือง

2.3.4 ปัจจัยที่มีอิทธิพลที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชัน

ปัจจัยที่มีอิทธิพลที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันมี 2 ปัจจัยด้วยกัน (M. Johnson, 1998 : 69 – 90) ได้แก่ ปัจจัยในเชิงโครงสร้าง (Structural Factor) และปัจจัยทางด้านหน้าที่ (Functional Factor)

ปัจจัยในเชิงโครงสร้าง ได้แก่ ปัจจัยทางด้านค่านิยมของสังคม หรือองค์กร ที่มีผลทำให้นักบุคคลตัดสินใจกระทำการคอร์รัปชัน ตัวอย่างของปัจจัยดังกล่าว ได้แก่ ความไม่เท่าเทียมกันทางฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง สังคมบริโภคนิยมที่มีช่องว่างระหว่างความต้องการ กับความสามารถในการตอบสนองในสินค้าและบริการ การมีอำนาจควบคุม และแทรกแซงที่มากหรือน้อยเกินไปของรัฐ การมีระเบียบกฎเกณฑ์ที่มาก หรือน้อยเกินไป การขยายขอบเขตของบทบาทหน้าที่ของรัฐบาล ละการขยายขอบเขตของโครงการสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น และการมีระบบการสืบสวนสอบสวน และการควบคุมการคอร์รัปชันที่ไม่เข้มแข็ง

ส่วนปัจจัยในเชิงหน้าที่ ได้แก่ ความร่วมมือกันระหว่างบุคคลต่าง ๆ ดังนั้น การคอร์รัปชันในลักษณะนี้ จึงเป็นการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ ซึ่งอาศัยความร่วมมืออย่างใกล้ชิด ในคณะบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการปกปิดการเพิ่มเติมขั้นตอนการดำเนินงาน และการป้องกันการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการกีดกันไม่ให้บุคคลอื่น ๆ เข้าร่วม หรือรับรู้การดำเนินงาน (Organized Corruption) การผูกขาดในสินค้าและบริการ ซึ่งจะช่วยให้สามารถแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดจากการคอร์รัปชัน และเป็นระยะเวลายาวนานรุนแรงที่สุด เมื่ออำนาจทางการเมืองการปกครองถูกผูกขาดเอาไว้กับบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้นำทางการเมือง ครอบครองแต่เพียงคนเดียว หรือหมู่คณะเดียว (Monopoly Corruption) เช่น ความสัมพันธ์ของเครือข่ายทางธุรกิจที่ประกอบด้วย รัฐบาล ผู้นำทางการเมือง และนักธุรกิจ ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าว เป็นไปในลักษณะที่ผู้นำทางการเมืองจะได้รับการตัดสินใจจากนักธุรกิจ เพื่อตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐที่จะเอื้อประโยชน์ให้กับการแสวงหาผลประโยชน์ จากการดำเนินธุรกิจของนักธุรกิจที่เป็นผู้ตัดสินใจ (M. Seftel, 1998)

2.3.5 กรอบทางทฤษฎีในการวิเคราะห์การคอร์รัปชัน

กรอบทางทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์การคอร์รัปชันที่นิยมใช้อย่างกว้างขวาง ได้แก่

1. ทฤษฎีค่าเช่าและการแสวงหาค่าเช่า (Rents and Rents – seeking theory)

การคอร์รัปชันทางเศรษฐกิจ และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการ ได้ทำการขายทรัพย์สินของรัฐต่าง ๆ ที่พวกเขาเหล่านั้น

เป็นผู้ถือครองสิทธิในการจำหน่ายแต่เพียงผู้เดียวเพื่อแสวงหาค่าตอบแทนที่ได้รับจากการขายสินค้าหรือบริการสาธารณะที่พวกเขาได้ครอบครองอยู่

อาจกล่าวได้ว่า ในทางเศรษฐศาสตร์นั้น การแสวงหาค่าเช่า เป็นกระบวนการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หน่วยงาน และองค์กรต่าง ๆ สรรหาผลประโยชน์โดยผ่านการควบคุมจัดการสถานะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ แทนที่จะเป็นการค้าขายและการผลิตตามสภาวะปกติ ความหมายของการแสวงหาค่าเช่าโดยทั่วไป ยังหมายถึง การแสวงหาผลตอบแทนจากผู้อื่นโดยไม่ดำเนินการพัฒนาผลผลิตของตนเอง ด้วยการแก้ไขข้อกำหนด หรือการตัดสินใจของรัฐบาลซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบทางตรงต่อผู้บริโภค หรือธุรกิจ

การแสวงหาค่าเช่า โดยส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการผูกขาด และการวิ่งเต้นชักจูง (Lobby) เพื่อให้รัฐเอื้ออำนวยผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่ธุรกิจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริษัท เนื่องจากใช้จ่ายเงินไปเพื่อการวิ่งเต้นชักจูงและติดสินบน นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคมสูง และถือได้ว่าเป็น “อันตรายทางจริยธรรม” ส่งผลให้สังคมเสื่อมลงได้ในอนาคต

การคอร์รัปชันในรูปแบบนี้ เปรียบได้กับนิยามความหมายของการคอร์รัปชันรูปแบบที่สองของ Heidenheimer (1989) ที่เสนอว่าเป็นการคอร์รัปชันในรูปแบบของการใช้ระบบตลาด เป็นกรอบแนวทางในการวิเคราะห์ (Market Center) โดยมองว่าการคอร์รัปชันเปรียบเสมือนวิธีในการแสวงหาผลประโยชน์สูงสุด โดยเจ้าหน้าที่รัฐจะทำการแสวงหารายได้จากการเสนอขายสินค้าสาธารณะต่าง ๆ ที่พวกเขารับผิดชอบ หรือเป็นผู้ถือครองอยู่

Khan (1996 : 683 – 696) ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากมุมมองของผู้ที่ต้องการจ่ายค่าเช่าไว้ว่า เป็นกิจกรรม หรือการใช้จ่ายของบุคคลผู้ที่ต้องการที่จะเปลี่ยนแปลง หรือครอบครองสิทธิต่าง ๆ เพื่อที่จะสามารถนำไปใช้ในการแสวงหารายได้ที่เพิ่มขึ้นมากกว่ารายได้ปกติ โดยที่ปริมาณของค่าเช่าที่ต้องจ่ายนั้น จะขึ้นอยู่กับ (1) จำนวนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ (2) กฎเกณฑ์ที่จะถูกเลือกสรรมาใช้ในการดำเนินการจัดสรร หรือกระจายการครอบครองสิทธิที่หน่วยงานของรัฐครอบครองอยู่ และต้องการที่จะจำหน่ายให้กับบุคคล หรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่มีความต้องการสิทธินั้น ๆ เพื่อนำไปใช้ในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวในภายหลังจากที่ได้รับมอบสิทธินั้น ๆ แล้ว อย่างไรก็ตาม Khan ได้กล่าวเสริมว่าโดยทั่วไปแล้ว ถึงแม้ค่าเช่าจะไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการผลิตแต่อย่างใดก็ตาม แต่ในบางกรณี การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ก็สามารถก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจได้ เพราะฉะนั้น จะต้องพิจารณาเป็นกรณีไปว่า การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจกรณีหนึ่ง ๆ นั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมหรือไม่นั่นเอง

Khan ได้เสนอแนวคิดเพิ่มเติมว่า การศึกษาเกี่ยวกับการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ จะต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ทางเศรษฐศาสตร์การเมืองด้วย นั่นคือ ต้องให้ความสนใจด้วยว่า ใครได้อะไร

สิทธิอะไรที่ถูกนำมาใช้ และใครเป็นผู้กำหนดสิทธิเหล่านั้น ดังนั้น เขาจึงได้เสนอว่า การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ จะประกอบไปด้วยปัจจัยต่าง ๆ คือ จำนวนของผู้เข้าแข่งขันเพื่อให้ได้รับสิทธิ จำนวนของเจ้าหน้าที่ผู้เสนอสิทธิที่ผู้เข้าแข่งขันต้องการ และลักษณะสำคัญ หรือสถาบันต่าง ๆ ทางสังคมที่กำหนดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับค่าเช่าได้อย่างไร และผู้แข่งขันจะต้องจ่ายค่าเช่ามากน้อยเพียงใด

อย่างไรก็ตาม Khan กล่าวว่า การพิจารณาว่า การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจกรณีใดเป็นการคอร์รัปชัน หรือจะส่งผลกระทบต่อสังคมหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับ “ระบบอุปถัมภ์” (Patron - Client System) ที่ดำรงอยู่ในสังคมนั้น ๆ ด้วย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วสามารถแบ่งออกได้ 2 รูปแบบด้วยกัน นั่นคือ การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่อำนาจสิทธิขาดในการแสวงหาค่าเช่าอยู่ในมือของผู้มีอำนาจกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแต่เพียงอย่างเดียว และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่อำนาจสิทธิขาดในการแสวงหาค่าเช่าอยู่ในมือของผู้มีอำนาจหลายกลุ่ม ทั้งนี้ หากสังคมใดมีระบบอุปถัมภ์แบบแรก ซึ่งหมายถึงผู้มีอำนาจสิทธิขาดแต่เพียงกลุ่มเดียว เป็นผู้กำหนดบริบททุกสิ่งของการดำเนินการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ทั้งทางด้านสิทธิที่จะถูกนำมาเสนอขาย บุคคลที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง รวมถึงปริมาณค่าเช่าที่ต้องจ่ายเพื่อให้ได้สิทธินั้นด้วยตนเองแต่เพียงผู้เดียว กระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจนั้น ๆ ก็อาจก่อให้เกิดประสิทธิภาพทางการผลิตขึ้นได้ตามทฤษฎีที่ได้นำเสนอไว้ เพราะการมีอำนาจสิทธิขาดในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ แต่เพียงรายเดียว จะมิผลทำให้เกิดความแน่นอนขึ้นมา ซึ่งทำให้ผู้เข้าแข่งขัน หรือผู้เสนอราคาค่าเช่ามั่นใจว่า จะได้รับสิทธิที่ต้องการเมื่อได้จ่ายค่าเช่าให้กับผู้อุปถัมภ์ หรือเจ้าหน้าที่รัฐผู้หนึ่งผู้ใด หรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดแล้ว อันจะมีผลทำให้ผู้จ่ายค่าเช่า สามารถนำสิทธิเหล่านั้นไปใช้เพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตให้กับกิจการของตนเอง และอาจจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการผลิตของประเทศอีกด้วย

แต่เมื่อใดก็ตามที่กระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เกิดขึ้นภายใต้ระบบอุปถัมภ์แบบที่ผู้มีอำนาจสิทธิขาดหลายกลุ่ม ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการเรียกรับค่าเช่า ผลที่เกิดขึ้นก็อาจจะตรงข้ามกับทฤษฎีที่เสนอไว้ได้ คือ การเกิดความไม่แน่นอนขึ้น เนื่องจากการเสนอขายสิทธิใดสิทธิหนึ่งนั้น จะมีผู้มีอำนาจสิทธิขาดหลายกลุ่มด้วยกัน ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอขายสิทธิ และพวกเขาต่างก็อย่างได้ค่าเช่า ในส่วนที่พวกเขามีส่วนร่วมในการเสนอขายสิทธิเหล่านั้น มีผลทำให้ผู้จ่ายค่าเช่าเกิดความไม่มั่นใจว่า จะได้รับสิทธิที่ต้องการเมื่อได้จ่ายค่าเช่าให้กับผู้มีอำนาจสิทธิขาดหลายกลุ่มเหล่านั้นหรือไม่ ซึ่งผลที่เกิดขึ้นตามมา คือ ทำให้ผู้เข้าแข่งขันเพื่อให้ได้รับสิทธิต่าง ๆ จำเป็นต้องจ่ายค่าเช่าเพิ่มขึ้น หรืออาจจะต้องแข่งขันเสนอค่าเช่า ให้กับผู้มีอำนาจสิทธิขาดเหล่านั้น อันจะก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพทางการผลิตของผู้จ่ายค่าเช่า เพราะว่าพวกเขาจำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ อันเกิดมาจากการร้องขอค่าเช่าของผู้มีอำนาจสิทธิขาดหลายกลุ่มดังกล่าวจำนวนหนึ่ง หรือความจำเป็นที่จะต้องจ่ายค่าเช่าเพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของการแข่งขันในการจ่ายค่าเช่า และนอกจากนี้ ในสังคมที่มีการดำเนินงานแสวงหาค่า

เข้าทางเศรษฐกิจในลักษณะนี้ ก็อาจจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการผลิตในภาพรวมของประเทศได้ด้วยเช่นกัน

Shleifer และ Vishny (1995 : 681 – 712) ได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชันโดยการขายทรัพย์สินของทางราชการ เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่รัฐที่รับผิดชอบ ซึ่งถือว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการแสวงหาค่าเข้าทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีที่มาจากทฤษฎีสัมพันธ์กันระหว่างสิทธิผูกขาด กับระบบตลาดที่มุ่งเน้นการแข่งขัน ซึ่งพวกเขาเสนอว่าสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันขึ้นได้คือ การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างจำนวนของสินค้าและบริการสาธารณะกับจำนวนเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองสินค้าเหล่านั้น กล่าวคือ การคอร์รัปชันหรือการแสวงหาค่าเข้าทางเศรษฐกิจ จะยังมีโอกาสเกิดขึ้นได้มากยิ่งขึ้น ถ้าหากว่ามีจำนวนสินค้าและบริการ รวมทั้งหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยิ่งน้อยลง หรือมีเพียงรายเดียว ทั้งนี้ พวกเขาได้จำแนกประเภทความสัมพันธ์ระหว่างโอกาสของการเกิดคอร์รัปชันทางเศรษฐกิจ กับจำนวนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องออกเป็น 3 ประเภทด้วยกัน คือ (1) การคอร์รัปชันทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการที่หน่วยงานของรัฐเพียงหน่วยงานเดียวที่เป็นผู้ดำเนินการขายสินค้า หรือบริการของรัฐทุกประเภท (2) การคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากการที่หน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เป็นผู้ดำเนินการขายสินค้า หรือบริการที่เป็นส่วนเสริมเพิ่มเติมซึ่งกันและกันของรัฐเพียงประเภทเดียว และ (3) การคอร์รัปชันที่หน่วยงานราชการของรัฐมากกว่า 2 หน่วยงานขึ้นไปมีสินค้า หรือบริการสาธารณะที่เป็นส่วนเสริมเพิ่มเติมซึ่งกันและกันชนิดเดียวกัน ซึ่งผลที่เกิดขึ้นก็คือ การคอร์รัปชันในประเภทที่สองจะก่อให้เกิดปริมาณสินบนที่ต้องจ่ายมากที่สุด ทั้งนี้เพราะจะต้องจ่ายสินบนให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจึงจะได้รับสินค้า และบริการสาธารณะอย่างครบถ้วนตามความต้องการ รองลงมาคือ การคอร์รัปชันประเภทแรก เพราะต้องจ่ายสินบนให้กับหน่วยงานของรัฐเพียงหน่วยงานเดียวก็จะได้รับสินค้า และบริการสาธารณะที่ต้องการได้ครบทุกประการ และการคอร์รัปชันประเภทสุดท้ายจะก่อให้เกิดปริมาณสินบนที่ต้องจ่ายน้อยที่สุด เนื่องจากไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจ่ายสินบนแต่อย่างใด เนื่องจากผู้จ่ายสินบนมีทางเลือกในการเลือกซื้อสินค้า และบริการสาธารณะได้เพิ่มมากขึ้นนั่นเอง

Naim (1995 : 245 – 261) กล่าวว่า โอกาสของการเกิดการคอร์รัปชันทางเศรษฐกิจจะเพิ่มมากขึ้นก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐมีโอกาสในการใช้วิจรรย์ญาณในการบิดเบือนผลประโยชน์ที่จะได้รับจากนโยบายของรัฐ นโยบายใดนโยบายหนึ่ง ไปสู่การเป็นผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากการที่รัฐได้ทำการแทรกแซง หรือเข้าไปควบคุมการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของตลาด หรือของสังคมเพิ่มมากขึ้น หรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การคอร์รัปชันทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นได้ เมื่อรัฐได้เข้ามาแทรกแซง และควบคุมการขายสินค้า และบริการสาธารณะ การแปรรูปของกิจการต่าง ๆ ของรัฐ และการควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ของบุคคล และบริษัทต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ การคอร์รัปชันยังมีโอกาสเกิดขึ้นได้ เมื่อบริษัทต่าง ๆ เพิ่ม

การแข่งขันเพื่อให้ได้รับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนา หรือสัมปทานจากโครงการลงทุนต่าง ๆ ของรัฐเช่นกัน ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของ Hutchcroft ที่กล่าวว่า การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจนั้น เป็นผลมาจากการที่รัฐได้เข้ามาบีบบทบาทมากขึ้นในการควบคุมการดำเนินกิจกรรมทางการตลาด ดังนั้น กิจกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจึงประกอบด้วยปัจจัย 2 ปัจจัยด้วยกัน คือ ปัจจัยด้านขนาด และขอบเขตการดำเนินกิจกรรมของรัฐ และปัจจัยทางด้านกฎเกณฑ์ หรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่นำมาใช้กับการดำเนินกิจกรรมเหล่านั้น

อนึ่ง M.Shaid Alam กล่าวว่า กิจกรรมการดำเนินการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นนำไปสู่การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ อาจแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภทด้วยกัน คือ

1. ลดต้นทุนให้กับผู้ประกอบการ โดยต้นทุนที่ได้รับการยกเว้นนั้น จะถูกนำมาแบ่งกันภายในกลุ่มบุคคลที่ทำการคอร์รัปชัน ซึ่งอาจจะสามารถนำไปเปรียบเทียบกับได้กับการคอร์รัปชันโดยไม่ต้องขโมย ของ Shleifer และ Vishny
2. การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ที่เป็นการแสวงหาผลประโยชน์จากการถือครองตำแหน่ง หรืออำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐ
3. การส่งมอบสิทธิประโยชน์ให้กับบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในลักษณะของการร่วมกันแสวงหาผลประโยชน์ การเล่นพรรคเล่นพวก หรือการอุปถัมภ์ทางการเมือง เป็นต้น
4. เจ้าหน้าที่ของรัฐมุ่งแสวงหาผลประโยชน์โดยตรงจากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงาน

2. ทฤษฎีหัวหน้า – ตัวแทน (Principle – Agent theory) เป็นการวิเคราะห์สาเหตุของการคอร์รัปชันในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับประเทศ ในประเทศ และในระดับบุคคลภายในสถาบันของรัฐ ทั้งนี้ ปัญหาในการคอร์รัปชันเกิดจาก การที่ตัวแทนไม่ซื่อสัตย์ต่อผลประโยชน์ของหัวหน้าในการดำเนินงาน โดยในกรอบการวิเคราะห์จะมีผู้เกี่ยวข้อง 3 ฝ่ายด้วยกัน ได้แก่ หัวหน้า (Principle) ซึ่งอาจหมายถึงบุคคล องค์กร และประชาชน ตัวแทน (Agent) หมายถึง ผู้ที่ได้มอบหมายให้ดำเนินงานแทนหัวหน้า และบุคคลที่สาม หรือผู้ที่อยู่ใต้การอุปถัมภ์ (Client) เป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการทำงานของตัวแทน

การวิเคราะห์โดยแนวคิดของ Klitgaard แบ่งออกเป็น 3 มิติ กล่าวคือ 1. อำนาจผูกขาดของข้าราชการ 2. ระดับของการใช้อำนาจที่ข้าราชการมีตามกฎหมาย และ 3. ระดับของความรับผิดชอบ และการตรวจสอบได้ (Accountability) และความโปร่งใส (Transparency) ของสถาบัน

3. ทฤษฎีการทับซ้อนของผลประโยชน์ (Conflict of interest theory) เป็นสถานการณ์ที่บุคคล หรือบริษัท (ทั้งในแง่บุคคล หรือกลุ่ม) อยู่ในตำแหน่งที่สามารถใช้ประโยชน์จากบทบาทของตนเองในการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเอง หรือเพื่อบริษัทของตนเอง

อาจกล่าวได้ว่า การคอร์รัปชันในทุกกรณีเป็นการทับซ้อนกันของผลประโยชน์ แต่มีเพียงการทับซ้อนของผลประโยชน์จำนวนหนึ่งเท่านั้นที่เป็นการคอร์รัปชัน เพราะการทับซ้อนกันของผลประโยชน์อาจเป็นเพียงเงื่อนไข โอกาสหรือความเป็นไปได้ที่จะเกิดคอร์รัปชัน ทั้งนี้ การทับซ้อนกันของผลประโยชน์อาจนำไปสู่คอร์รัปชันเชิงสถาบัน ขึ้นอยู่กับบทบาทของบุคคลและกลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนอยู่

2.3.6 การคอร์รัปชันในระบบโลก

จอห์น เพอร์กินส์* ได้กล่าวถึงการคอร์รัปชันในระบบโลกไว้อย่างชัดเจนว่า จากกระแสโลกาภิวัตน์ และความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นช่องว่างในการเปิดโอกาสให้ประเทศยักษ์ใหญ่อย่างสหรัฐอเมริกาเข้าไปหาผลประโยชน์ในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศด้อยพัฒนา อย่างอินโดนีเซีย ประเทศที่มีทรัพยากรน้ำมันมูลค่ามหาศาล อย่างเอกวาดอร์ อิหร่าน อิรัก ซาอุดีอาระเบีย รวมไปถึงปานามา และประเทศอื่น ๆ อีกมากมาย

ด้วยรูปแบบของการออกแบบระบบการบริหารจัดการ และความน่าเชื่อถือของประเทศสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ เปิดโอกาสให้สหรัฐอเมริกาเข้าไปวางแผนระบบการบริหารจัดการประเทศที่ทันสมัย โครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน โครงการด้านพลังงาน โดยอาศัยตัวเลขการวิเคราะห์ของนักเศรษฐศาสตร์สหรัฐอเมริกาที่ประเมินความต้องการใช้พลังงานของแต่ละประเทศ การคำนวณการเติบโตของเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดการลงทุนอย่างมหาศาลในประเทศเหล่านี้

สหรัฐอเมริกาเป็นผู้จัดหาเงินลงทุน จากธนาคารโลก หรือ USAID ตลอดจนบริษัทที่ปรึกษาที่จะควบคุมดำเนินการก่อสร้างโครงการต่าง ๆ ในประเทศเหล่านั้น ซึ่งล้วนเป็นบริษัทยักษ์ใหญ่ที่มีชื่อเสียงของสหรัฐอเมริกา โดยแลกกับเงินสินบน หรือค่านายหน้าให้แก่ผู้นำประเทศต่าง ๆ

ในกรณีที่ประเทศใดต่อต้านหรือไม่เห็นชอบการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา แผนการในอันดับต่อไปคือ การโค่นล้มผู้นำประเทศ ด้วยวิธีการต่าง ๆ อาทิ การลอบสังหาร อย่างในกรณีของโอมาร์ ทอรัโฮส ประเทศปานามา ไฮเม่ โรลคอส ประเทศเอกวาดอร์ การก่อกวนให้เกิดความปั่นป่วนทางการเมือง เพื่อขจัดผู้นำประเทศ อย่างประเทศอิหร่าน และท้ายที่สุดคือการส่งกองกำลังทหารเข้าไปยึดประเทศด้วยความชอบธรรม อย่างอิรัก จากนั้นจึงสถาปนารัฐบาลหุ่นของ

*ส่วนหนึ่งจากการสรุปทัศนะของหนึ่งในพหุชนชาติเศรษฐกิจ ที่เขียนเล่าเรื่องราวประสบการณ์การทำงานทางด้านเศรษฐกิจและพลังงานให้กับประเทศสหรัฐอเมริกา โดยจอห์น เพอร์กินส์ ได้เล่าเรื่องราวโดยผ่านการเขียนหนังสือหลายเล่มด้วยกัน เช่น พหุชนชาติเศรษฐกิจ (Confessions of an Economic Hit Man), The Secret History of the American Empire.

สหรัฐอเมริกา เพื่อเอื้อผลประโยชน์ต่อสหรัฐอเมริกา และกลุ่มผลประโยชน์เพียงบางกลุ่มของสหรัฐอเมริกา

คงจะเห็นได้ว่า วัฒนธรรมโลกเปลี่ยนแปลงไป จากการกดขี่ข่มเหงประชาชนของทรราชย์ ในการปกครองแบบสมัชชานิโบลิส กลายเป็นความชอบธรรมในการคอร์รัปชันด้วยรูปแบบที่มีความหลากหลาย และความซับซ้อน ซึ่งอาศัยความชาญฉลาดของผู้นำประเทศที่วางแผนอย่างรอบคอบ ในการดำเนินการ ซึ่งประชาชนโดยส่วนใหญ่ของประเทศ และของโลก ยังคงตกอยู่ในสภาวะยากจนแสนสาหัส ในขณะที่กลุ่มคนเพียงบางกลุ่มสามารถแสวงหาผลประโยชน์จากการคอร์รัปชัน และ ร่ำรวยมหาศาล ดังเห็นตัวอย่างได้จาก อาร์เจนตินา ชิลี อินโดนีเซีย ฯลฯ

2.3.7 การคอร์รัปชันในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

การคอร์รัปชันเสมือนเป็นเชื้อโรคร้ายที่ฝังตัวอยู่ในนานาประเทศทั่วโลก ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามในการจัดปัญหาการคอร์รัปชันในแต่ละประเทศ การรวมตัวก่อตั้งองค์กร Transparency International เพื่อณรงค์การลดปัญหาการคอร์รัปชันรูปแบบต่าง ๆ ในแต่ละประเทศทั่วโลก แต่การคอร์รัปชันก็ปรับเปลี่ยนรูปแบบไปเรื่อย ๆ เสมือนเชื้อไวรัสที่มีการพัฒนาพันธุ์ตามกระแสของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป

ตัวอย่างการคอร์รัปชันในประเทศต่าง ๆ อาทิ

กรณีเอ็นรอน บริษัทยักษ์ใหญ่ของสหรัฐอเมริกาประกาศล้มละลาย ส่งผลกระทบต่อผู้ถือหุ้นของบริษัทส่วนใหญ่สูญเสียเงินเป็นจำนวนมาก รวมไปถึงผู้สูงอายุที่ลงทุนกับบริษัทเพื่อเก็บเงินไว้ใช้ภายหลังการเกษียณ

ในขณะที่ผู้บริหารระดับสูงของบริษัทได้ถูกสอบสวน เนื่องจากได้มีการตรวจพบว่าเขาเหล่านั้นได้ขายหุ้นทั้งหมดที่เขาเป็นเจ้าของไปในปีก่อนหน้าที่บริษัทจะล้มละลาย อันเป็นเรื่องที่สาธารณะให้ความสนใจและเกิดความสงสัยเป็นอย่างมากว่า พวกเขาเหล่านั้นรู้ล่วงหน้าว่าบริษัทจะล้มละลายหรือไม่ สิ่งเหล่านี้อาจจะไม่ผิดกฎหมาย แต่ขาดจริยธรรมอย่างรุนแรง และสิ่งเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของการคอร์รัปชัน มีบริษัทอื่นเช่นกันที่ดำเนินการรูปแบบเดียวกับเอ็นรอน อาทิ ลูเซ็นต์ เวลด์คอม โกลบอล ครอสซิง และซันบีม ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า การคอร์รัปชันเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของอเมริกันชน นอกจากนี้ ยังมีกรณีอื่น ๆ อีก เช่น การใช้สารกระตุ้นของนักกีฬา

กรณีเฟอร์ดินาน มาร์คอส แห่งประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งมีชื่อเสียงในเรื่องการคอร์รัปชันอย่างอื้อฉาวไปทั่วโลก ในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ การเก็บเปอร์เซ็นต์ร้อยละ 10 ของมูลค่าโครงการที่ต้องจ่ายให้กับภาครัฐ การอนุมัติโครงการต่าง ๆ ตลอดจนการผันเงินช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา เพื่อพัฒนาสิ่งต่าง ๆ ในประเทศ เป็นเงินลงทุนในธุรกิจส่วนตัว ไม่ว่าจะเป็นศูนย์การประชุม โรงแรมระดับ 5 ดาว (รวิโรจน์, ผู้แปล, 2550)

มาร์คอสได้สร้างหนี้สินให้กับประเทศชาติจากการคอร์รัปชันสูงถึง 28 เท่าตัว จากปี ค.ศ. 1966 (พ.ศ. 2509) ประเทศฟิลิปปินส์มีหนี้สินรวมกันทั้งประเทศประมาณ 1 พันล้านดอลลาร์ จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1986 (พ.ศ. 2529) ประเทศฟิลิปปินส์มีหนี้สินทั่วประเทศรวมเป็นจำนวนสูงถึง 28 พันล้านดอลลาร์ (รวีโรจน์, ผู้แปล, 2550)

กรณีโมบูตู ซาซา ซาโก แห่งประเทศซาอีร์ (ชื่อเดิมเบลเยียม-คองโก) ซึ่งใช้เวลาในการบริหารประเทศคองโกยาวนานถึง 32 ปี มีรูปแบบการคอร์รัปชันที่มีการไต่ตรองไว้ล่วงหน้า และวางแผนอย่างเป็นระบบ โมบูตู ได้รับการเคารพนับถือจากประชาชนคองโก เนื่องจากการต่อต้านการครอบงำโดยคนผิวขาว โดยเฉพาะเบลเยียม โดยโมบูตูได้ปลุกกระแสความนิยมแอฟริกันด้วยการเปลี่ยนชื่อประเทศเป็น “ซาอีร์” โมบูตูสร้างกระแสความนิยมในตนเองด้วยรูปแบบต่าง ๆ อีก อาทิ การให้ประชาชนเปลี่ยนชื่อมาใช้ชื่อพื้นเมือง แทนชื่อเรียกแบบคริสเตียน การบริหารประเทศในแนวทางที่สาม โดยไม่เข้ากับการปกครองแบบโลกเสรี หรือคอมมิวนิสต์ (รวีโรจน์, ผู้แปล, 2550)

ดังนั้น โมบูตู จึงสามารถดำเนินการคอร์รัปชันโดยชอบธรรม อีกทั้งยังได้รับฐานเสียงและความนิยมจากประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการดูแลหน่วยงานและกิจการที่เกี่ยวกับเครื่องกลของรัฐ การควบคุมกำลังทหารทั้งประเทศ การยึดแหล่งแร่ธาตุมูลค่าสูงของรัฐมาเป็นกองทุนพิเศษของตนเอง และพวกพ้อง การนำเงินช่วยเหลือที่ต่างประเทศส่งมา นำไปเปลี่ยนแปลงจัดหาทำไรจากการแลกเปลี่ยนเงินตรา อาทิ การซื้อเงินของคองโกในตลาดมืด จากนั้นจึงขายต่อให้กับธนาคารแห่งชาติในสังกัดโมบูตู ด้วยอัตราแลกเปลี่ยนที่สูงกว่าตลาดมืดหลายเปอร์เซ็นต์ การลักลอบขุดทองคำ เพชร ทองแดง โคลบอลต์ ฯลฯ โดยนำสินแร่เหล่านั้นไปขายยังต่างประเทศ เพื่อความร่ำรวยส่วนตัว ในท้ายที่สุด ประเทศซาอีร์ ติดหนี้สินกองทุนไอเอ็มเอฟ และธนาคารโลกสูงถึง 1.6 พันล้านดอลลาร์ (รวีโรจน์, ผู้แปล, 2550)

กรณีอัลเบอ์โต ฟุจิโมริ แห่งประเทศเปรู ซึ่งมีการติดสินบนหน่วยงานต่าง ๆ ของเปรู ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้พิพากษาศาลสูง เจ้าพ่อสื่อ ทั้งโทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ รวมไปถึงพรรคการเมืองฝ่ายค้าน โดยองค์การตรวจสอบคอร์รัปชันระดับโลก (Transparency International) ระบุว่าเม็ดเงินการจ่ายสูงถึง 600 ล้านดอลลาร์ (รวีโรจน์, ผู้แปล, 2550)

รูปแบบของการคอร์รัปชันทั่วโลก นั้น มีรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป แต่มีเป้าหมายเดียวกัน คือ เพื่อสร้างความร่ำรวยให้กับตนเอง และพวกพ้อง รวมไปถึงการเอื้อต่อการก้าวสู่ตำแหน่งผู้บริหารประเทศ โดยไม่คำนึงถึงหลักจริยธรรมต่าง ๆ

2.4 อุตสาหกรรมก่อสร้าง

อุตสาหกรรมก่อสร้างเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญเชิงเศรษฐกิจ มีนัยสำคัญในการกระตุ้นภาคเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศอย่างเห็นได้ชัด ดังจะเห็นได้ว่า การบริหารราชการของรัฐบาลในทุกยุคทุกสมัย สิ่งสำคัญที่เน้นย้ำเป็นอันดับต้น ๆ คือ การก่อสร้างโครงการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เพื่อการกระจายความเจริญจากภาคเมืองไปสู่ภาคชนบท โดยงบประมาณในการก่อสร้างภาครัฐส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นไปที่การคมนาคม อาทิ การก่อสร้างและการบำรุงรักษาถนนหนทาง ทั้งถนนทางหลวง จนถึงถนนทางเข้าหมู่บ้าน สะพานข้ามแยก สะพานยูเทิร์น ฯลฯ หากเป็นในเมืองใหญ่อย่างกรุงเทพมหานคร มีโครงการยกระดับและพัฒนาคุณภาพชีวิต อาทิ โครงการรถไฟฟ้าใต้ดิน โครงการรถไฟฟ้าบีทีเอส โครงการรถไฟฟ้า นอกจากนี้ ยังมีโครงการก่อสร้างสนามบินนานาชาติ เพื่อให้ได้มาตรฐานในระดับนานาชาติขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ อาทิ โครงการก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ โครงการก่อสร้างสนามบินนานาชาติ จ.กระบี่ ฯลฯ

นอกจากโครงการก่อสร้างที่มุ่งเน้นไปในด้านการคมนาคมแล้ว ยังมีโครงการก่อสร้างอื่น ๆ อีก อาทิ การก่อสร้างเขื่อน ฝายสำหรับกักเก็บน้ำเพื่อการเกษตร ซึ่งการดำเนินการก่อสร้างโครงการเหล่านี้แล้วเสร็จ จะนำไปสู่การพัฒนาที่ดิน และธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เกิดโครงการก่อสร้างและการเก็งกำไรที่ดินของภาคเอกชนตามมา สังเกตได้ว่า ที่ดินที่มีถนนหนทางตัดผ่าน มีความสะดวกสบายครบครัน จะมีหมู่บ้านจัดสรร คอนโดมิเนียม อพาร์ตเมนต์ ห้างสรรพสินค้า อาคารสำนักงาน ศูนย์การประชุมนานาชาติ ฯลฯ เกิดขึ้นตามมา

นอกจากการกระตุ้นเศรษฐกิจ ในรูปแบบดังกล่าวแล้ว อุตสาหกรรมก่อสร้างเป็นอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานโดยตรง ซึ่งมีจำนวนมากอยู่ในอันดับต้น ๆ ของอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานในประเทศ ดังนั้น เมื่อมีการก่อสร้าง จึงเกิดการจ้างงาน และทำให้แรงงานมีรายได้นำมาใช้จ่ายในครัวเรือน อันเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจในอีกทางหนึ่ง ตลอดจนเป็นการสร้างงานสร้างอาชีพให้กับบรรดาแรงงานต่าง ๆ ให้มีงานทำ

โชคชัย กิจเกษมทวีสิน ได้กล่าวในรายงานเรื่อง อุตสาหกรรมก่อสร้างเติบโตจากการขับเคลื่อนนโยบายรัฐว่า ภายหลังจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ปี 2540 ธุรกิจก่อสร้างได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง จากมูลค่า 710,224 ล้านบาท ลดลงเหลือเพียง 412,522 ล้านบาทในปี 2543 หรือลดลงโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 14.0 ต่อปี ส่งผลกระทบเป็นวงกว้างต่อการจ้างงานและอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างให้ชะลอตัวลงเช่นกัน อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมก่อสร้างเริ่มฟื้นตัวขึ้นตั้งแต่ปี 2544 โดยมีมูลค่ารวม 430,105 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2543 ร้อยละ 4.3 จวบจนกระทั่งในปี 2546 การก่อสร้างเติบโตสูงมีมูลค่ารวม 488,195 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2545 ร้อยละ 8.1

นับตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมาธุรกิจก่อสร้างในประเทศมีการเติบโตขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากได้รับปัจจัยสนับสนุนจากการลงทุนในโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ ส่วนการลงทุนก่อสร้างในภาคเอกชนก็มีการขยายตัวสูงขึ้นเช่นกัน ซึ่งเป็นผลมาจากมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลนำมาใช้ในการกระตุ้นภาคอสังหาริมทรัพย์ อาทิ การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ภาคอสังหาริมทรัพย์ มาตรการภาษีเพื่อสนับสนุนการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ และมาตรการภาษีเพื่อสนับสนุนการขายที่อยู่อาศัยเดิมเพื่อซื้อที่อยู่อาศัยใหม่ เป็นต้น

สำหรับในปี 2546 การก่อสร้างมีมูลค่ารวม 488,195 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2545 ร้อยละ 8.1 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อสร้างอาคารขยายตัวสูงถึงร้อยละ 14.3 ขณะที่การก่อสร้างอื่น ๆ พื้นตัวขึ้นจากปี 2545 เล็กน้อยเพียงร้อยละ 2.7 เมื่อพิจารณาพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตก่อสร้างในเขตเทศบาลทั่วประเทศมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นนับตั้งแต่ปี 2543 เป็นต้นมา สำหรับในปี 2546 พื้นที่ที่ได้รับอนุญาตก่อสร้างในเขตเทศบาลทั่วประเทศมีจำนวน 18,539 พันตารางเมตร เพิ่มขึ้นจากปี 2545 ร้อยละ 33.5 จำแนกเป็นพื้นที่ก่อสร้างที่อยู่อาศัยในสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 71.1 รองลงมาได้แก่พื้นที่ก่อสร้างพาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม ร้อยละ 18.1 และ 10.8 ตามลำดับ

ตารางที่ 5 มูลค่าการลงทุนก่อสร้างของไทยปี 2543-2547

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	2543	2544	2545	2546	2547e
1. การก่อสร้างอาคาร	170,612	182,413	211,397	241,642	253,850
อัตราการเปลี่ยนแปลง (%)	2.5	6.9	15.9	14.3	5.0
2. การก่อสร้างอื่น ๆ	241,910	247,692	240,090	246,553	249,000
อัตราการเปลี่ยนแปลง (%)	-17.0	2.4	-3.1	2.7	1.0
รวมการก่อสร้างทั่วประเทศ	412,522	430,105	451,487	488,195	502,850
อัตราการเปลี่ยนแปลง (%)	-9.8	4.3	5.0	8.1	3.0

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ : p = ตัวเลขเบื้องต้น, e = ตัวเลขประมาณการ โดยสำนักงานวิจัยธุรกิจ บมจ.

ธนาคารกรุงไทย

ในขณะที่ อาคม เต็มพิทยาไพสิฐ รองเลขาธิการสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กล่าวว่า หลายประเทศทั่วโลกใช้อุตสาหกรรมก่อสร้างเป็นดัชนีชี้วัดภาวะเศรษฐกิจตัวหนึ่ง ซึ่งสำหรับประเทศไทย อุตสาหกรรมก่อสร้างถือว่ามีขีดความสามารถในการแข่งขันปานกลางเนื่องจากความผันผวนของค่าบริการด้านธุรกิจก่อสร้าง โดยในปี 2541 และ 2542 ซึ่งธุรกิจก่อสร้าง

ได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจตกต่ำ ส่งผลให้ธุรกิจขาดดุล จากนั้นเกินดุลอย่างต่อเนื่อง เป็นระยะเวลา 6 ปี และในช่วงปี 2548 ธุรกิจก่อสร้างขาดดุลอีกครั้ง แสดงให้เห็นว่าเศรษฐกิจไม่ดี ในขณะที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อแรงงานต่ำมากเมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมอื่น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ความสำคัญของธุรกิจก่อสร้างต่อภาพรวมเศรษฐกิจ ทำให้ภาครัฐใช้ธุรกิจก่อสร้างเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระตุ้นภาพรวมของเศรษฐกิจของประเทศตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา

2.5 ความเกี่ยวพันระหว่างกลุ่มทุนก่อสร้างและการเมือง

จากความสำคัญของธุรกิจก่อสร้างดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้น กลุ่มทุนก่อสร้างบางส่วนมักจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มการเมือง โดยในสมัยก่อน กลุ่มทุนก่อสร้างจะสนับสนุนเงินทุนให้แก่พรรคการเมือง เพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ในการโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ของภาครัฐ

นพพันธ์ วรรณเทพสกุล (2550) กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มทุนก่อสร้างและการเมืองว่า จากการศึกษารายชื่อผู้รับเหมาก่อสร้าง เทียบกับรายชื่อสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรี ที่ปรึกษารัฐมนตรี และเลขานุการรัฐมนตรี ในรัฐบาลทักษิณ 1 พบว่า มีผู้รับเหมาก่อสร้างจำนวนถึง 75 ตระกูล โดยแบ่งออกเป็น พรรคชาติไทย จำนวน 13 ตระกูล พรรคชาติพัฒนา จำนวน 6 ตระกูล พรรคไทยรักไทย จำนวน 36 ตระกูล พรรคความหวังใหม่ จำนวน 5 ตระกูล และพรรคประชาธิปัตย์ จำนวน 13 ตระกูล โดยกลุ่มทุนก่อสร้างส่วนหนึ่งก้าวเข้าสู่การเมืองครั้งแรกภายหลังจาก ปีพ.ศ. 2543

นพพันธ์ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงเส้นสายทางการเมืองกับความรุ่งเรืองของธุรกิจก่อสร้าง ว่า การกำหนดงบประมาณของรัฐบาลตลอดระยะเวลา 40 ปีที่ผ่านมา ให้ความสำคัญต่อการก่อสร้างถนนและทางด่วนเพื่อการคมนาคมทางบกเป็นหลัก ในเขตกรุงเทพมหานคร อาจมองว่าเป็นการแก้ไขปัญหาการจราจร และเอื้อต่อกลุ่มทุนก่อสร้างขนาดใหญ่ที่อยู่เบื้องหลังพรรคการเมืองพรรครัฐบาล ส่วนการก่อสร้างขยายถนนในต่างจังหวัดครอบคลุมเป็นเครือข่ายทั่วประเทศ นั้นเป็นการตอบสนองต่อกลุ่มทุนก่อสร้างขนาดกลางและขนาดเล็ก ที่สนับสนุนพรรคการเมืองในแต่ละพื้นที่เลือกตั้ง โดยพรรคการเมืองบางกลุ่มเก็บค่านายหน้าจากธุรกิจก่อสร้างคิดเป็นอัตราร้อยละที่สูงมาก

ทั้งนี้ ภายหลังจากการเลือกตั้งในปี 2544 จะเห็นได้ว่า กลุ่มทุนก่อสร้างการเมืองจึงเข้ามามีบทบาททางการเมืองอย่างเด่นชัดมากขึ้น ทั้งมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายแห่งรัฐ การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษ ซึ่งทำให้การทุจริตต่าง ๆ เป็นไปโดยชอบธรรมมากยิ่งขึ้น จากเดิมที่ต้องพึ่งพิงภาครัฐ และข้าราชการ ซึ่งไม่สามารถให้ความไว้วางใจได้อย่างเต็มที่ ว่าภาครัฐและข้าราชการเหล่านั้น จะภักดีและให้ผลประโยชน์แก่ตนอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ภายหลังจากการเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐแล้ว กลุ่มทุนก่อสร้างการเมือง ยังมีการร่วมทุนกันจัดตั้งบริษัทก่อสร้างขึ้นอีกจำนวนมากมาย เพื่อรองรับงานก่อสร้างของทางราชการในทุกรูปแบบที่เกิดขึ้นจากนโยบายอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนการใช้เส้นสายเพื่อให้สามารถรับงานได้อย่างถูกต้อง

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลทักษิณ ได้มีการประกาศแนวทางการบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยมุ่งเน้นความโปร่งใสในการประมูลงาน และได้นำระบบการประมูลงานอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาใช้ (e-Auction) เพื่อเป็นการพิสูจน์ถึงความตั้งใจจริงในการดำเนินนโยบาย แต่อย่างไรก็ตาม ภาคสังคม ยังตั้งข้อสังเกต และข้อสงสัยถึงการได้รับงานต่าง ๆ จากภาครัฐของกลุ่มทุนก่อสร้างการเมือง ตลอดจนแสดงให้เห็นถึงความผิดปกติของการได้รับงานจากภาครัฐ และความชอบธรรมในการประมูลงานนั้น

2.5.1 พัฒนาการและการเปลี่ยนผ่านของระบบงบประมาณไทย

จากการประมวลวิวัฒนาการของสำนักงบประมาณ ตั้งแต่เริ่มจัดตั้งในปี พ.ศ. 2502 จนถึงปัจจุบัน สามารถแบ่งช่วงเวลาจากการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณประเทศเป็น 3 ยุค ดังนี้

ยุคที่ 1 : ยุคต้น (พ.ศ. 2502 – ต้นปี พ.ศ. 2524) เป็นช่วงของการใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budgeting) เป็นระบบที่ให้ความสำคัญแก่รายละเอียดของการใช้จ่ายรูปแบบที่แสดงรายละเอียดการใช้จ่ายเป็นสำคัญ มีการจำแนกประเภท และหมวดหมู่ของงบประมาณรายจ่ายไว้โดยละเอียด เพื่อให้การใช้จ่ายเป็นไปอย่างถูกต้อง ง่ายต่อการตรวจสอบ และป้องกันการทุจริต แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญแก่ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการใช้จ่าย

ในยุคนี้ตรงกับช่วงเวลาของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – ฉบับที่ 4 การงบประมาณถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ และมีส่วนช่วยให้การพัฒนาประเทศมีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 มีการขยายตัวโดยเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 7.5 - 8.0 โดยสำนักงบประมาณมีหน้าที่หลักในการกลั่นกรองงานโครงการต่าง ๆ พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะข้อคิดเห็นในแง่มุมต่างๆ อย่างกว้างขวาง รอบคอบตามหลักวิชาการ มีการใช้เทคนิคการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ ความคุ้มค่าของโครงการ อัตราผลตอบแทนการลงทุน ตลอดจนการวิเคราะห์ผลกระทบของงานโครงการ ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ในขณะนั้นได้อย่างดีพอสมควร

อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลังของยุคนี้ ซึ่งตรงกับช่วงของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 และฉบับที่ 4 ประเทศไทยเผชิญหน้ากับปัญหาที่เป็นผลจากการพัฒนาอย่างไม่สมดุล จนเกิดปัญหาช่องว่างของการกระจายรายได้และคุณภาพชีวิตของคนในชนบท การจัดสรรงบประมาณในระยะหลังจึงเริ่มให้ความสำคัญกับการพัฒนาสังคม การลดอัตราการเพิ่มประชากร และกระจายรายได้เพิ่มขึ้น

ในปี พ.ศ. 2524 เศรษฐกิจของโลกเกิดความผันผวนอย่างรุนแรง เนื่องจากวิกฤตการณ์ราคาน้ำมันที่กลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมัน (โอเปค) ได้ร่วมกันกำหนดราคาน้ำมันดิบไว้สูง จนมีผลกระทบต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจโลก เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง ในช่วงนั้นสำนักงบประมาณได้ใช้วินัยทางการคลังอย่างเข้มงวด ควบคุมการเพิ่มของรายจ่ายประจำ และสนับสนุนรายจ่ายเพื่อการลงทุน อันก่อให้เกิดผลตอบแทนในอัตราสูง ลดการลงทุนที่ต้องใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศหรือการนำเข้าวัตถุดิบ ซึ่งส่งผลให้สถานะเศรษฐกิจของประเทศไทยกลับสู่ความมั่นคงอีกครั้ง

ยุคที่ 2 : ยุคกลาง (พ.ศ. 2524 - พ.ศ. 2540) เป็นช่วงของการใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Programme Budgeting) ซึ่งเป็นระบบที่ให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณควบคู่ไปกับการพิจารณารายละเอียดของการใช้จ่ายในรายการที่สำคัญ ๆ โดยมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ในสาระสำคัญให้สอดคล้องกับระบบแบบแสดงแผนงาน นอกจากนี้ ยังมีการปรับปรุงและประกาศใช้ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. 2524 ทำให้มีการมอบอำนาจในการบริหารงบประมาณให้แก่หัวหน้าส่วนราชการ และหัวหน้าส่วนราชการสามารถที่จะมอบและแบ่งปันอำนาจการบริการงบประมาณในพื้นที่ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้อย่างเป็นระบบมากขึ้น อันเป็นการนำเอาหลักวิชาการบริหารจัดการมาประยุกต์ใช้กับการงบประมาณ (Management Approach to Budgeting)

ในยุคนี้ตรงกับการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 - ฉบับที่ 7 รัฐบาลดำเนินนโยบายงบประมาณแบบขาดดุลเล็กน้อย เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ และเร่งรัดการพัฒนาประเทศ ประหยัดการใช้จ่ายในส่วนที่เป็นรายจ่ายประจำ และรายจ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต ตลอดจนเน้นการรักษาวินัยด้านการเงินการคลังเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตด้านรายรับ จำกัดอัตรากำลังข้าราชการให้เพิ่มไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี เน้นนโยบายพัฒนาประเทศเป็นด้าน ๆ เช่น โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (Eastern Seaboard) มุ่งการพัฒนาชนบท แก้ปัญหาด้านการก่อสร้าง ถนนหนทาง จนกระทั่งระบบเศรษฐกิจเติบโตขึ้นจนถึงยุคที่เรียกว่า “ยุคโชติช่วงชัชวาล”

ในเวลาต่อมา ประเทศไทยเปิดเสรีทางการเงิน มีการกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินทุนต่างประเทศ มาลงทุนด้านอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดการใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย ไม่เป็นการลงทุนที่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มในผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) เศรษฐกิจขยายตัวแบบฟองสบู่ ประกอบกับภาคการเงินของประเทศขาดความพร้อมที่จะเผชิญวิกฤตเศรษฐกิจ ทั้งภายในและระหว่างประเทศ จนต้องมีการลดค่าเงินบาท ทำให้ระบบเศรษฐกิจได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง ธุรกิจล้ม ละลาย สำนักงบประมาณจึงได้มีการปรับลดงบประมาณรายจ่ายที่ไม่จำเป็นลง ปีระยะเวลาการจ่ายเงินภาครัฐ ให้สอดคล้องกับฐานะการคลังของประเทศ

ในขณะนั้น โดยอาศัยเงินประจำงวดเป็นเครื่องมือในการควบคุมประมาณการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการต่าง ๆ

ยุคที่ 3 : ยุคปฏิรูป (พ.ศ. 2540 - ปัจจุบัน) เป็นช่วงของการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting) ซึ่งสำนักงานงบประมาณต้องมีการปรับตัวขนานใหญ่ เนื่องจากภายหลังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลใช้บังคับ ฝ่ายการเมืองมีความเข้มแข็งมากขึ้น พรรคการเมืองเริ่มมีศักยภาพที่จะพัฒนานโยบายของพรรคได้โดยไม่ต้องอาศัยแนวนโยบายที่ข้าราชการประจำเป็นผู้นำเสนอ หรืออิงอยู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเหมือนเช่นในอดีต ทำให้ระบบราชการที่เคยเป็นหลักในการบริหารประเทศ ต้องปรับบทบาทตนเองให้เป็นเครื่องมือในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บรรลุผล

ระบบงบประมาณ จะต้องสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม คือ จะต้องเป็นระบบงบประมาณที่ตอบคำถามได้ว่า “ประชาชนได้รับอะไรจากงบประมาณแผ่นดิน” จึงได้เริ่มมีการพัฒนาและนำ “ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting System)” ซึ่งเน้นผลที่ได้จากการใช้จ่ายงบประมาณ (Output) มาใช้ และได้ดำเนินโครงการนำร่องในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ก่อนจำนวน 7 หน่วยงาน และนำผลจากโครงการนำร่องดังกล่าว มาพัฒนาเป็นระบบงบประมาณที่เรียกว่า “ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting)” เพื่อให้ระบบงบประมาณสามารถตอบสนองการทำงานตามนโยบายของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ระบบงบประมาณใหม่นี้สำนักงานงบประมาณจะต้องมีการปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ครั้งใหญ่ โดยมีการกระจายอำนาจ และความรับผิดชอบในการกำหนดเป้าหมายการให้บริการ การกำหนดผลผลิต และความรับผิดชอบในการบริหารงบประมาณให้แก่ส่วนราชการมากขึ้น โดยมีระบบการวัดผลสำเร็จและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายที่ชัดเจน ตรวจสอบได้ สำนักงานงบประมาณจะต้องปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ไปสู่งานที่ต้องอาศัยวิชาการและเทคนิคเฉพาะด้านในระดับที่สูงขึ้น มุ่งเน้นการพัฒนากระบวนการ การกำหนดกรอบ และแนวทางในการจัดสรรและบริหารงบประมาณ การติดตามประเมินผลและต้องทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาด้านการงบประมาณให้แก่รัฐบาลส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจเพื่อให้สามารถจัดทำและบริหารงบประมาณด้วยตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนั้น สำนักงานงบประมาณยังมีบทบาทสำคัญในการดูแล และบริหารระบบเศรษฐกิจมหภาคของประเทศร่วมกับหน่วยงานกลางอื่น ๆ มากขึ้น ทั้งในแง่ของการจัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าเพื่อประกอบการวางแผนด้านเศรษฐกิจระยะปานกลางและระยะยาว การติดตามประเมินผลความสำเร็จของยุทธศาสตร์และเป้าหมายระดับชาติ การจัดทำและเสนอแนะกรอบยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และนโยบายด้านการคลังของประเทศ

2.6 โครงการเมกะโปรเจกต์

การอนุมัติโครงการเมกะโปรเจกต์ เห็นได้อย่างชัดเจนในรัฐบาลทักษิณ 2 ซึ่งมีการอนุมัติงบประมาณในโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐ 7 สาขา คิดเป็นมูลค่า 1,701 พันล้านบาท ระหว่างปี พ.ศ. 2548 – 2552 ไม่รวมโครงการเร่งรัดการก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ และโครงการเกี่ยวเนื่อง โดยมีรูปแบบการจัดหางบประมาณเพื่อการลงทุนก่อสร้าง นอกเหนือไปจากการใช้งบประมาณภาครัฐ อาทิ การก่อตั้งนิติบุคคลเฉพาะกิจ (Special Purpose Vehicle : SPV) การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (Securitization) การกู้ยืมเงินจากในประเทศ และต่างประเทศ ฯลฯ

จากการตัดสินใจของภาครัฐดังกล่าว ส่งผลต่อการเพิ่มหนี้สาธารณะให้กับประชาชนไทย การดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล ภายหลังจากการดำเนินนโยบายแบบเกินดุลมาตลอดระยะเวลา 7 ปี ถึงแม้ว่ารัฐบาลทักษิณจะสามารถชำระหนี้ของกองทุนไอเอ็มเอฟได้ก่อนระยะเวลาที่กำหนดไว้ได้ถึง 2 ปี

จากผลการศึกษาเรื่อง การลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ภาครัฐ : นัยต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ของธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่า ผลกระทบของการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐ จะทำให้เศรษฐกิจ รายได้มวลรวมประชาชาติ (Gross Domestic Products : GDP) ขยายตัวและการลงทุนของภาคเอกชนเพิ่มขึ้น (Crowding in effect) ทำให้ GDP ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 6.0 ในขณะที่เดียวกันจะส่งผลต่อระดับราคาและการขาดดุลดุลบัญชีเดินสะพัด ทำให้เสถียรภาพของประเทศไทยมีความเปราะบางมากยิ่งขึ้น โดยทำให้มีการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเฉลี่ยร้อยละ 3.7 ของ GDP หากรวมปัจจัยเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นอีก ได้แก่ ราคาน้ำมันเพิ่มขึ้น และเศรษฐกิจคู่ค้าหดตัว จะซ้ำเติมทำให้ขาดดุลดุลบัญชีเดินสะพัดเพิ่มขึ้นอีก นอกจากนี้ สัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อ GDP ในปีสุดท้ายเกินร้อยละ 40

ทั้งนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้แสดงให้เห็นว่า โครงการเมกะโปรเจกต์นั้น เป็นการสร้างความสามารถทางการแข่งขันให้กับประเทศไทยได้ แต่กรอบเม็ดเงินที่ลงทุนนั้น ควรรักษาการดำเนินนโยบายการคลังขาดดุลไม่เกินร้อยละ 3 ต่อปี และรักษาให้ปีสุดท้ายนั้น มีสัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 40

อย่างไรก็ดี ในการดำเนินโครงการเมกะโปรเจกต์ของรัฐบาลทักษิณ นักวิชาการส่วนใหญ่ ได้แสดงความกังวล เนื่องจากโครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่ใช้เงินนโยบายขาดดุล และเป็นโครงการที่สร้างหนี้ประชาชาติต่อหัวให้กับประชาชนในประเทศสูงมากขึ้น

วิษณุ บุญมาร์ตัน วิพากษ์รัฐบาลทักษิณ กรณีโครงการเมกะโปรเจกต์ไว้ว่า ในมุมมองของรัฐบาลทักษิณ โครงการเมกะโปรเจกต์ คือ ระบบพื้นฐานสำคัญ สำหรับรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องลงทุนเพื่อผลประโยชน์ของประเทศในระยะยาว แม้ว่าจะต้องใช้

เม็ดเงินลงทุนจำนวนมากก็ตาม แต่การใช้งบลงทุนมหาศาลเช่นนี้ ทำให้ในระยะที่ลงทุนเมกะโปรเจกต์ จะมีปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทย ดังนี้

ประการแรก การลงทุนที่มีมูลค่าสูงนับล้านบาท ซึ่งเกี่ยวข้องกับระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานและระบบพลังงาน จะต้องมีการนำเข้าสินค้าทุน เครื่องจักร และวัตถุดิบจากต่างประเทศในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง (High Import Contents) ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ที่หลายฝ่ายให้ความสนใจและแสดงความวิตกอยู่ในขณะนี้

ประการที่สอง แหล่งที่มาของเงินสำหรับลงทุนในโครงการ แม้ว่าจะมาจากงบประมาณในสัดส่วน 38.5% รายได้รัฐวิสาหกิจ 14.5% เงินกู้ทั้งในและต่างประเทศ 36.9% และอื่น ๆ อีก 10.1% แต่คงต้องยอมรับว่า จะก่อให้เกิดปัญหาภาระหนี้สินของภาครัฐตามมา เพราะผลกระทบจากภาระหนี้สาธารณะ หากสูงถึง 50% ของจีดีพี จะทำให้ภาครัฐจัดทำงบประมาณในปีต่อ ๆ มาอย่างเข้มงวด เนื่องจากต้องจัดทำงบประมาณส่วนหนึ่ง เพื่อชำระเงินต้นและดอกเบี้ย หากภาครัฐขาดวินัยการเงินการคลัง ไม่สามารถจัดการกับงบประมาณให้เกิดความเหมาะสม ก็ย่อมก่อให้เกิดปัญหาการคลังขึ้นในอนาคต ทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องเพิ่มการจัดหารายได้ และลดการใช้จ่ายเพื่อนำมาชดเชยส่วนขาด

ประการที่สาม โครงการลงทุนขนาดใหญ่มีแนวโน้มที่จะเกิดเหตุการณ์ความไม่โปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง หรือผลประโยชน์ทับซ้อน เช่นกรณีสินบนซีทีเอ็กซ์ ที่เกิดความไม่โปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างเครื่องตรวจวัดถูระเบิดซีทีเอ็กซ์ 9000 ในท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

ประการที่สี่ ภาวะที่ประเทศขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ซึ่งสะท้อนช่องว่างการออมและการลงทุน (Saving - Investment Gap) ที่กลับมาขาดดุล ทำให้เศรษฐกิจไทยมีแนวโน้มเดินตามรอยวิกฤติปี 2540 ที่มีสาเหตุมาจากการพึ่งพิงเงินทุนต่างประเทศสะสมในระดับสูง จนก่อให้เกิดปัญหาเสถียรภาพอย่างที่เคยเกิดมาแล้วในอดีต

2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันของโครงการก่อสร้างนั้น ได้แก่

นพนันท์ วรรณเทพสกุล จากงานวิจัยเรื่อง ก่อสร้างการเมือง การเมืองก่อสร้าง ซึ่งสรุปได้ว่า กลุ่มทุนก่อสร้างได้เข้ามาสู่แถวหน้าของวงการการเมืองภายหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บังคับใช้มากขึ้น โดยส่วนหนึ่งเนื่องมาจากผลกระทบของสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่เรื้อรังมาตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2540 ทั้งนี้ ภายหลังจากวิกฤติดังกล่าว พบว่าภาครัฐมีงบประมาณในการลงทุนก่อสร้างจำนวนมากที่สุด เมื่อเทียบกับภาคเอกชน แต่อย่างไรก็ตามการเข้ารับงานจากภาครัฐ นั้น จะต้องมีเส้นสายทางการเมืองอย่างเหนียวแน่น ซึ่งหากกลุ่มทุนก่อสร้างเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน และกำหนดนโยบายด้วยตนเองแล้ว จะส่งผลให้การเอื้อประโยชน์ต่อ

ธุรกิจก่อสร้างของตนเองสะดวกมากขึ้น ตลอดจนการควบคุมการใช้จ่ายของงบประมาณแห่งรัฐ แก่กลุ่มทุนก่อสร้างที่เป็นพวกฟ้องตนเองมีความง่ายดายยิ่งขึ้น

ผลการวิจัยได้กล่าวถึงผลประกอบการของกลุ่มทุนก่อสร้างการเมืองบางกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองแต่ละพรรค อาทิ

อิตาเลียนไทย ของตระกูลกรรมสุด ซึ่งเผชิญหน้ากับภาวะหนี้ที่เพิ่มขึ้นจากการอ่อนตัวของค่าเงิน ภาระดอกเบี้ยที่ต้องแบกรับมากขึ้น หนี้สินและอัตราดอกเบี้ยในประเทศที่สูงมากขึ้น และงานในมือลดลง ในปี 2540 นั้น อิตาเลียนไทยมีผลประกอบการขาดทุนสุทธิถึง 4,852 ล้านบาท โดยส่วนใหญ่ขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนที่บริษัทตัดค่าใช้จ่ายในทันที ในปี 2542 บริษัทเจรจาปรับโครงสร้างหนี้กับสถาบันการเงินทั้งในประเทศและต่างประเทศ ในปี 2543 บริษัทต้องประกาศขอพักชำระหนี้ดอกเบี้ยหุ้นกู้ พร้อมกับประกาศปรับโครงสร้างหนี้อีกครั้ง ในปี 2545 – 2546 อิตาเลียนไทยได้รับการคัดเลือกให้ทำสัญญาโครงการก่อสร้างในสนามบินสุวรรณภูมิ รวมเป็นมูลค่ากว่า 65,921 ล้านบาท ซึ่งในสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นของอิตาเลียนไทย นั้น มีรายชื่อของนายทวีจักร จุฬางกูร หลานชายนายสุริยะ จรุงเรืองกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในรัฐบาลสมัยนั้น ถือหุ้นอยู่จำนวน 2 ล้านหุ้น

ผลประกอบการของอิตาเลียนไทย ระหว่างปี 2545 – 2546 พลิกฟื้นอย่างเห็นได้ชัด โดยในปี 2542 มีผลขาดทุน 1,458 ล้านบาท ปี 2543 ขาดทุน 3,967 ล้านบาท ปี 2544 ขาดทุน 2,528 ล้านบาท แต่ในขณะที่ปี 2545 กำไร 6,336 ล้านบาท และปี 2546 กำไร 920 ล้านบาท

ตระกูลชาญวิรุฑ นายอนุทิน ชาญวิรุฑ ผู้บริหารกลุ่มบริษัท ซีโน-ไทย เอ็นจิเนียริ่ง แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน) เข้าสู่การเมืองในสมัยปลายรัฐบาลทักษิณ 1 โดยในปี 2547 กลุ่มซีโน-ไทย เข้าร่วมกับกลุ่มบริษัท ซีเมนส์ และกลุ่มบริษัท บี.กริม ก่อตั้งเป็นกิจการร่วมค้าประกอบด้วย บริษัทซีเมนส์ เอจิบริษัท ซีเมนส์ จำกัด บริษัท บี.กริม MBM บริษัท ซีโน-ไทย เอ็นจิเนียริ่ง จำกัด (มหาชน) และบริษัท บี.กริม. อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด เข้าประมูลโครงการระบบขนส่งทางรถไฟเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และสถานีรับส่งผู้โดยสารอากาศยานในเมือง หรือ แอร์พอร์ต ลิงก์ มูลค่าโครงการ 25,917 ล้านบาท กลุ่มกิจการร่วมค้านี้ สามารถชนะการประมูลไปได้ด้วยราคาต่ำกว่าราคากลาง 60,209 บาท หรือต่ำกว่าราคากลางคิดเป็นร้อยละ 0.0002 ท่วมกลางความกังวลของคนในวงการก่อสร้าง เพราะว่าโครงการขนาดใหญ่ขึ้นนี้ ไม่มีการกำหนด สเปกตรงประเด็นที่สำคัญ คือ ขนาดความกว้างของราง ซึ่งกลุ่มบี.กริม-ซีโนไทย เสนอขนาดรางมาตรฐาน (Standard Gauge) ซึ่งเป็นความชำนาญของพันธมิตรกลุ่มบริษัท ซีเมนส์ ผู้มีประสบการณ์เป็นผู้ผลิตและจัดหาอุปกรณ์งานระบบไฟฟ้าใต้ดินในโครงการรถไฟฟ้าสายเฉลิมรัชมงคลของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย สามารถโอนพนักงานและวิศวกรมาทำโครงการนี้ได้ จึงสามารถเสนองานในราคาที่ต่ำกว่าผู้เข้าประมูลรายอื่น

บริษัท แอสคอน คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน) โดยมีพัฒนาพงษ์ ตันมัทธาเป็นเจ้าหน้าที่บริหาร ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2541 ด้วยทุนจดทะเบียน 5 ล้านบาท ดำเนินงานรับเหมาก่อสร้างหลายประเภท เช่น บ้าน อาคาร คอนโดมิเนียม โรงงานอุตสาหกรรม และงานด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน รวมถึงงานวิศวกรรมระบบไฟฟ้า ประปา สุขาภิบาล คับเพลิง และปรับอากาศ เป็นต้น หลังจากที่ถูกกลุ่มชินวัตรได้เข้ามาบริหารประเทศ ตั้งแต่ครั้งปีหลัง 2544 เป็นต้นมา รายได้จากการรับเหมาก่อสร้างเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า ในปี พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2546 พ.ศ. 2547 และ 9 เดือนแรกของปี 2548 มีรายได้ 72 ล้านบาท 88.27 ล้านบาท 155.77 ล้านบาท และ 459.74 ล้านบาท

ปี พ.ศ. 2546 ตระกูลวงษ์สวัสดิ์ และวิไลลักษณ์ได้เข้ามาซื้อหุ้นร้อยละ 50 ของบริษัท โดยได้ประกาศแผนการดำเนินงานว่าจะมุ่งประมูลโครงการของภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ ทั้งโครงการรถไฟฟ้า โครงการก่อสร้างศูนย์ราชการแจ้งวัฒนะ มูลค่า 24,000 ล้านบาทของกรมธนารักษ์ และเข้ารับช่วงงานโครงการรถไฟเชื่อมสนามบินสุวรรณภูมิ มูลค่า 12,000 ล้านบาท ต่อจากบริษัทชินไทย เอ็นจิเนียริง แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน)

พิทยา ว่องกุล จากบันทึกประวัติศาสตร์ร่วมสมัย ไอ้โม่ง CTX9000 แฉวิถีโก่งกิมหาโปรเจกต์ ซึ่งชี้ให้เห็นว่ารูปแบบการคอร์รัปชันแบบใหม่ของโครงการเมกะโปรเจกต์ คือการกำหนดขอบเขตโครงการให้มีขนาดใหญ่มาก เกินกว่าจะมีบริษัทใดในประเทศไทยสามารถเข้าแข่งขันกัน และสามารถประมูลงานได้เพียงบริษัทเดียว เพื่อหวังผลสุดท้าย คือการทำให้การประมูลต้องกลายเป็นรูปแบบการจัดตั้งบริษัทร่วมทุน (Joint Venture) ขึ้นจากบริษัทใหญ่ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เข้ารับโครงการไปดำเนินการ โดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบอะไรจากใคร

แนวทางการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการเมกะโปรเจกต์ เกิดขึ้นจาก

1. การขยายโครงการ ปรับปรุงโครงการ และการแอบอ้างคุณภาพจากงานที่เพิ่มเติม เพื่อวางแผนคอร์รัปชันได้ ได้แก่ มติคณะรัฐมนตรีรัฐบาลทักษิณ เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2546 เห็นชอบตามมติคณะกรรมการบริหารการพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ครั้งที่ กทก. 4/2546 เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2546 เรื่องการเพิ่มระบบตรวจสอบอุปกรณ์ และงานสาธารณูปโภคสำหรับท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เพื่อรองรับผู้โดยสาร 45 ล้านคนต่อปี (จากเดิม 30 ล้านคนต่อปี) โดยเห็นชอบงบประมาณสำหรับงานปรับปรุงระบบขนส่งกระเป๋าสัมภาระให้เป็น Single System และปรับเปลี่ยนระบบตรวจสอบความปลอดภัยให้เป็นแบบ 100% Hold Baggage Inline Screening System เป็นจำนวนเงิน 4,500 ล้านบาท โดยเปลี่ยนจากระบบเดิมที่เป็น Original BHS Contract เป็นเงินประมาณ 2,601.84 ล้านบาท

2. การกำหนดค่าจ้างรวมของ System Work Price (ระบบมูลค่างาน) ซึ่งสามารถระบุรายการค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตามส่วนของงานใหม่ที่อาจผนวกเข้าซ้อนกับงานส่วน Operations and Maintenance เดิมเพื่อหวังคอร์รัปชันได้

3. การเปิดให้มีการจัดตั้งซัพคอนแทรคเตอร์ (Subcontractor) หรือบริษัทหน้าจัดซื้อจัดจ้าง บริษัทรับเหมาช่วงเป็นกรณีพิเศษ รวมไปถึงบริษัทที่ปรึกษาที่ค่าจ้างสูง หรือจัดซื้อจัดจ้างสูงกว่าความเป็นจริงและร่วมกันคอร์รัปชันผ่านบริษัทจัดตั้งก้ำมะลอกของผู้มีอำนาจได้

4. ไม่มีการวางหลักประกันงาน หรือการดำเนินงาน ซึ่งเปิดช่องให้ผู้มีอำนาจหรือนักการเมือง สามารถจัดตั้งบริษัทในกลุ่มตน เงินทุนจดทะเบียนน้อยนิดมารับงานใหญ่ หรือมาทำหน้าที่หาประโยชน์และดำเนินการคอร์รัปชันให้ตนได้

5. ผู้มีอำนาจทางการเมืองสามารถสั่งการให้ผู้รับเหมาโครงการใหญ่ หรือการกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์ให้บริษัทร่วมทุนกระจายโครงการไปยังบริษัทจัดตั้งในเครือข่ายการทุจริตของตน ทั้งทางตรงและทางอ้อม

6. สามารถล๊อคสเปก วัสดุ อุปกรณ์ และระบบเทคโนโลยี หรือเปิดช่องให้บริษัทในกลุ่มตนเข้ามารับงานได้ ได้แก่ กรณีทุจริตโครงการก่อสร้างระบบท่อจ่ายไฟฟ้าและเครือข่ายท่อร้อยสายไฟฟ้า จำนวน 1,930 ล้านบาท ซึ่งมีการล๊อคสเปกตัวสินค้าของบริษัท FRE Composites, Inc. ประเทศสหรัฐอเมริกาเพียงบริษัทเดียว โดยบริษัทที่ได้รับการประมูลโครงการไป คือ บริษัทในกลุ่มอิตาเลียนไทย (ITD + NCC Joint Venture) ทั้งนี้ บริษัทที่ปรึกษาที่ บทม. จ้างออกแบบนั้น ไม่ได้ออกแบบตาม TOR ที่กำหนดไว้ 4 ประการ คือ 1. ให้ใช้ระเบียบจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบพัสดุ พ.ศ. 2535 ที่ระบุให้ส่วนราชการใช้พัสดุที่ผลิตในประเทศหรือเป็นกิจการของคนไทย 2. ให้ออกแบบท่อร้อยสายโดยใช้วัสดุตามมาตรฐานอุตสาหกรรม (มอก.) หรือ ของ กพน. 3. ให้ใช้ท่อร้อยสายชนิด PVC เป็นหลัก และ 4. ท่อร้อยสายมีคอนกรีตหุ้ม โดยบริษัทที่ปรึกษาได้ออกแบบรายละเอียดและเอกสารประกวดราคาส่งต่อให้บทม. มีรายละเอียดดังนี้ 1. ออกแบบท่อร้อยสายโดยใช้วัสดุตามมาตรฐาน NEMA (USA) 2. ให้ใช้ท่อร้อยสายชนิด FRE ® 3. ระบุอุปกรณ์และวิธีการเชื่อมต่อท่อเป็นแบบสวมต่อปากแตร และมีเกลียวพร้อมด้วยปะเก็นยาง (Gasket) ป้องกันน้ำ และ 4. คำว่า FRE และ Tri-seal ® เป็นเครื่องหมายการค้าของบริษัท FRE Composites, Inc. (USA)

7. สามารถที่จะตัดตอนปัญหา หากการคอร์รัปชันเกิดรั่วไหล เพื่อมิให้สาวถึงผู้วางแผนและบงการได้ถึงตัว

งานศึกษาวิจัย เรื่อง รัฐ ทุจริต และคอร์รัปชัน โดย ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร ดร.สังสิต พิริษะรังสรรค์ ดร.นवलน้อย ศรีรัตน์ และคณะ เสนอต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งได้ศึกษากรณีโครงการจัดการน้ำเสียที่คลองด่าน โครงการเขื่อนทดน้ำบางปะกง และโครงการสนามบินสุวรรณภูมิที่หนองงูเห่า ทั้งนี้ จากผลการศึกษาดังกล่าว พบว่า การร่วมมือกันระหว่างข้าราชการกับนักธุรกิจ หรือระหว่างข้าราชการ นักธุรกิจและนักการเมือง เพื่อคอร์รัปชันในโครงการขนาดใหญ่นั้นมีอยู่จริง ซึ่งได้สร้างความเสียหายให้กับงบประมาณรัฐ ส่งผล

กระทบต่อสังคม และยังเป็นต้นเหตุของความล่าช้าของโครงการอีกด้วย โดยสามารถแบ่งผลการศึกษาออกได้ ดังนี้

1. ข้าราชการและนักการเมืองได้รับเงินส่วนแบ่งคิดเป็นร้อยละ 10 - 20 ของงบประมาณโครงการด้วยวิธีต่าง ๆ กัน อีกทั้งการร่วมมือระหว่างข้าราชการกับบริษัทรับเหมามีหลายรูปแบบ ตั้งแต่การที่ข้าราชการระดับสูงของกรมมีหุ้นลมในบริษัทรับเหมาก่อสร้าง หรือเป็นผู้ร่วมก่อตั้งบริษัทโดยไม่มีชื่อปรากฏ ซึ่งรูปแบบการประมูลงานก่อสร้างของกรมนั้น ๆ มีพฤติการณ์ที่เป็นการผูกขาด จนถึงการลงขันซื้อตำแหน่งอธิบดีกรมสำคัญ ๆ ที่มีโครงการขนาดใหญ่ แล้วผ่อนส่งจ่ายค่าตำแหน่งจากเงินคอร์รัปชันโครงการ

2. การว่าจ้างแบบเหมารวม (turnkey) กล่าวคือ งานที่เจ้าของโครงการต้องการให้ผู้รับเหมาไปดำเนินการออกแบบ และสร้างโครงการให้แล้วเสร็จแต่เพียงผู้เดียวนั้น เอื้อต่อการคอร์รัปชัน เนื่องจาก การว่าจ้างรูปแบบดังกล่าว จะไม่มีการระบายละเอียดในแผนงาน ทำให้เกิดช่องทางการสับหลัก เพื่อสร้างประโยชน์ให้กลุ่มพวกพ้อง รวมไปถึงการขอปรับเปลี่ยนเพื่อบริษัทที่รับเหมาซึ่งสามารถทำได้ค่อนข้างง่าย นอกจากนี้ ยังเป็นการเปิดช่องให้บริษัทเอกชนฉวยโอกาสเรียกร้อยค่าชดเชยจากรัฐ โดยการทำสัญญาที่หละหลวม หรือในกรณีที่ชาวบ้านคัดค้านโครงการทำให้โครงการเสร็จช้ากว่าที่กำหนดหรืออื่น ๆ

3. การคัดเลือกบริษัทที่ปรึกษา ถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นหนึ่งของการทุจริต เนื่องจากบริษัทที่ปรึกษาจะทำหน้าที่ประเมินราคาก่อสร้าง ประเมินแบบ ฯลฯ และบริหารสัญญาโครงการ จึงเป็นเครื่องมือสำคัญทั้งของหน่วยราชการ นักการเมือง และบริษัทรับเหมาก่อสร้าง ในการแสวงหาผลประโยชน์โดยการผูกขาดตัดตอนงานก่อสร้าง

4. อิทธิพลของนักการเมือง และด้วยความร่วมมือของหน่วยงานดูแลโครงการ ทำให้เกิดการละเลยกฎระเบียบที่มีอยู่เพื่อให้โครงการได้ประโยชน์สูงสุดกับประชาชน เช่น ละเลยการจัดทำการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ในโครงการโรงงานบำบัดน้ำเสียรวมคลองด่านและเขื่อนบางปะกง ซึ่งทั้งสองโครงการส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ประชาชนในพื้นที่ไม่มีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการก่อนการดำเนินโครงการ ส่งผลให้การดำเนินโครงการดังกล่าวเมื่อแล้วเสร็จ ไม่สามารถใช้งานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์เริ่มแรกของการดำเนินโครงการ โดยเหตุผลอีกส่วนหนึ่งเนื่องมาจากบริษัทที่ปรึกษาไม่ได้ทำการศึกษาถึงผลการดำเนินโครงการอย่างละเอียด ด้วยมุ่งหวังเพียงแต่ให้เกิดการก่อสร้างเท่านั้น จึงทำให้เกิดความเสียหายตามมาในภายหลัง

5. การเร่งให้การดำเนินโครงการสนามบินสุวรรณภูมิระยะแรกแล้วเสร็จโดยเร็ว ในช่วงปีแรกของการเข้ามาบริหารงานของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นั้น ผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตสำคัญ 2 ข้อด้วยกัน กล่าวคือ (1) การเร่งให้บริษัท อิตาเลียนไทย ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่ามีความสนิทสนมกับผู้บริหารในคณะรัฐบาลสามารถประมูลงานได้ เพื่อกีดกันบริษัทก่อสร้างของพรรคคู่แข่ง (2) การ

เพื่ออำนวยความสะดวกต่อการก่อสร้างโครงการในระยะถัดไป (ระยะที่ 2) ซึ่งมีมูลค่างานกว่า 120,000 ล้านบาท เพื่อเปิดโอกาสให้ธุรกิจก่อสร้างขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นธุรกิจพรรคพวก ทั้งธุรกิจในประเทศ และ ต่างประเทศ ได้เข้ามาดำเนินโครงการดังกล่าวต่อไป

คงจะเห็นได้ว่า ธุรกิจก่อสร้าง และการเมืองนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น ด้วยงบประมาณก่อสร้างของภาครัฐ ถือได้ว่ามีมูลค่ามหาศาล มากกว่าธุรกิจก่อสร้างภาคเอกชน ตลอดจนถือเป็นนโยบายสาธารณะที่ภาครัฐจะต้องดำเนินโครงการก่อสร้างส่วนต่าง ๆ ให้แล้วเสร็จ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน จึงอาจกล่าวได้ว่า โครงการก่อสร้างของภาครัฐนั้น เปรียบเสมือนเป็นชุมทรัพย์ชั้นดีสำหรับนักขุดทองที่เป็นธุรกิจก่อสร้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อธุรกิจก่อสร้างเหล่านั้น มีความสัมพันธ์กับผู้บริหารในคณะรัฐบาลอย่างลึกซึ้ง ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ ฉันทมิตร พวักพ้อง หรือการทำธุรกิจเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันก็ตาม

โครงการคอร์รัปชันระดับชาติที่ผ่านมา ที่สอดคล้องกับผลงานวิจัย เรื่อง รัฐ ธุรกิจ และ คอร์รัปชัน ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ได้แก่ โครงการจัดการน้ำเสีย และเขตควบคุมมลพิษ จ.สมุทรปราการ ซึ่งเป็นโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ที่สังคมหลายฝ่ายจับตามอง เนื่องจากเป็นโครงการที่มีคดียึดเข้ามาเป็นระยะเวลายาวนาน ตลอดจนเกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อมของคนในชุมชน โครงการดังกล่าวได้ใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบเหมารวม ซึ่งหากโครงการดังกล่าวสามารถดำเนินการแล้วเสร็จ จะเป็นโครงการบำบัดน้ำเสียที่ใหญ่ที่สุดที่เคยก่อสร้างขึ้นในประเทศไทย และใหญ่ที่สุดในทวีปเอเชีย โดย เมื่อก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียตามโครงการในระยะแรกแล้วเสร็จ จะสามารถบำบัดน้ำเสียได้ใน อัตราวันละ 525,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน ใช้เงินลงทุนประมาณ 23,000 ล้านบาท และเมื่อโครงการดำเนินงานจนถึงระยะสุดท้ายจะมีขีดความสามารถบำบัดน้ำเสียได้ถึง 1,785,000 ลูกบาศก์ เมตรต่อวัน

กรมควบคุมมลพิษ ด้วยการสนับสนุนทางการเงินจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย ได้ว่าจ้าง บริษัท มอนต์โกเมอรี วัตสัน เอเชีย จำกัด บริษัท ซีเทค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด และบริษัท เซาท์ อีส เอเชีย เทคโนโลยี จำกัด ศึกษาถึงความเหมาะสมของโครงการ โดยบริษัทดังกล่าวได้จัดทำข้อเสนอ แนวทางเลือกพื้นที่บริเวณที่ตั้ง ตลอดจนจำนวนโรงบำบัดน้ำเสียไว้ทั้งสิ้น 13 ทางเลือก โดยหนึ่งในทางเลือกเหล่านั้น คือ การก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย 2 ฟัง โดยฝั่งตะวันตกให้ก่อสร้างที่ ต.บางปลากรด และฝั่งตะวันออกให้ก่อสร้างที่ ต.บางปูใหม่ โดยใช้แนวพาดผ่านของแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นตัวกำหนดพื้นที่ เพราะพื้นที่ และระยะทางไม่ไกลเกินไป คุ่มค่าในการลงทุน ลดความเสี่ยงต่อความเสียหายทั้งโครงการ กรณีที่ระบบเกิดขัดข้อง ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาต่ำ และง่ายต่อการปรับปรุง สามารถขยายระบบบำบัดน้ำเสียได้ง่าย (กรณีที่มีการขยายตัวของชุมชนเมือง และ/หรือการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในพื้นที่) โดยขั้นต้นระบบบำบัดน้ำเสียจะใช้ระบบแบบ AL

(Aerated Lagoon) และเมื่อมีการขยายขีดความสามารถในการบำบัดน้ำเสียจึงปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสียให้เป็นแบบ EAAS (Extendsion Aeration Activated Sludge)

คณะรัฐมนตรีได้มีมติในที่ประชุม เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2538 ให้ก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียตามโครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จ.สมุทรปราการ 2 ฟังดังกล่าว ในวงเงินลงทุน 13,612 ล้านบาท แต่ในเวลาต่อมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไข โดยเสนอให้ยุบรวมระบบบำบัดน้ำเสียจาก 2 ฟัง ให้เหลือเพียงฟังตะวันออกแห่งเดียว โดยอ้างว่าเพื่อเป็นการประหยัดค่าการลงทุน เกี่ยวกับค่าที่ดินซึ่งมีราคาแพง ง่ายต่อการบำรุงรักษา ประหยัดค่าใช้จ่าย และมีความคุ้มค่าทางด้านเศรษฐศาสตร์ ตลอดจนได้เสนอให้ใช้ที่ดินบริเวณ ต.คลองด่าน เป็นที่ตั้งระบบบำบัดน้ำเสียรวมของโครงการ ในขณะที่รายงานผลการศึกษาระบุไว้อย่างชัดเจนว่า การก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมในพื้นที่บริเวณ ต.คลองด่าน ถือเป็นทางเลือกรอง เนื่องจากพื้นที่บริเวณตำบลดังกล่าว มีลักษณะเป็นป่าชายเลน ไม่มีโรงงานอุตสาหกรรม ตลอดจนมีน้ำทะเลท่วมตลอดทั้งปี ซึ่งจะทำให้วงเงินลงทุนเพิ่มขึ้นสูงมาก และไม่คุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจ ดังนั้น การเลือกพื้นที่บริเวณ ต.คลองด่าน เป็นที่ตั้งระบบบำบัดน้ำเสีย จึงเป็นข้อผิดพลาดทางวิศวกรรม เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ดี การยุบรวมระบบบำบัดน้ำเสียจากสองฟังเหลือเพียงฟังเดียว เป็นเหตุให้ต้องเพิ่มงบประมาณ จากเดิม 12,866 ล้านบาท เป็น 22,955 ล้านบาท เพราะต้องใช้เป็นค่าก่อสร้างท่อในการรวบรวมน้ำเสียจากฟังตะวันตกมาบำบัดยังฟังตะวันออก และเป็นค่าใช้จ่ายในการวางท่อเพื่อระบายน้ำทิ้งลงในอ่าวคลองด่าน รวมไปถึงเป็นค่าซื้อที่ดินสำหรับเป็นที่ตั้งระบบบำบัดน้ำเสียบริเวณ ต.คลองด่านอีก 1,956 ล้านบาท เพราะมีการเปลี่ยนแปลงระบบบำบัดน้ำเสียจากระบบ AL เป็นระบบ EAAS

การเลือกพื้นที่บริเวณ ต.คลองด่าน เป็นที่ตั้งระบบบำบัดน้ำเสียและท่อต่อระบายน้ำเสียลงใน ทะเลบริเวณอ่าวคลองด่าน เป็นผลทำให้ประชาชนเกิดการรวมตัวคัดค้านการดำเนินงานตามโครงการนี้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งคณะกรรมการคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาและติดตามตรวจสอบโครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จ.สมุทรปราการ วุฒิสภา ได้พบประเด็นปัญหาต่าง ๆ ดังจะกล่าวได้ ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาด้านกฎหมาย ได้แก่

1. การไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งแต่เดิมคณะรัฐมนตรีมีมติสรุปว่า ให้กรมโยธาธิการทำการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียฟังตะวันตกที่ ต.บางปลาจอก และให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมทำการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียฟังตะวันออกที่ ต.บางปูใหม่ ซึ่งทั้งกรมโยธาธิการ และกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ศึกษาวางแผนโครงการ และจัดหาที่ดินไว้แล้ว แต่เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติใหม่ให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม จัดการระบบบำบัดน้ำเสียสมุทรปราการเพียงฝ่ายเดียว โดยให้ประสานแผนงานกับกรมโยธาธิการ และกรมโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อให้เป็นระบบที่ประหยัดที่สุด

ในความเป็นจริงแล้ว กรมควบคุมมลพิษไม่ได้ประสานแผนงานกับกรมโยธาธิการและกรม
 โรงงานอุตสาหกรรมแต่อย่างใด ตลอดจนไม่มีการนำที่ดินที่ได้มีการจัดหาไว้ก่อนแล้วมาใช้
 ประโยชน์ แต่กลับจัดซื้อใหม่ทั้งหมด เป็นเหตุให้เกิดการสูญเปล่า และสิ้นเปลืองงบประมาณโดย
 เปล่าประโยชน์ นอกจากนี้ กรมควบคุมมลพิษ ยังได้แจ้งผู้เสนอราคาให้เสนอราคาก่อสร้างฝั่
 ตะวันออกเพียงฝั่เดียว โดยได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า การยุบรวมโครงการ 2 ฝั่ เป็นระบบบำบัดน้ำเสีย
 ฝั่เดียว โดยวางท่อลอดแม่น้ำเจ้าพระยา และวางท่อยาวไปอีก 22 กิโลเมตร ผิดหลักการสำคัญทั้ง
 ด้านวิศวกรรม ด้านการตรวจรับงาน ด้านการซ่อมแซมบำรุงรักษาและด้านวงเงินใช้จ่ายงบประมาณ
 แผ่นดินที่ถูกต้อง กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ควรขออนุมัติหลักการต่อ
 คณะรัฐมนตรี มิใช่เสนอคณะรัฐมนตรีไว้ในสิ่งที่ส่งมาด้วย เปรียบเป็นการแฝงเร้นเป็นพิรุช

2. การไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535

จากการเสนอราคาในโครงการดังกล่าว ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ
 พ.ศ. 2535 ผลปรากฏว่ามีเพียง 1 ราย คือ กลุ่ม NVPSKG ซึ่งทางผู้รับผิดชอบ คือ กรมควบคุมมลพิษ
 และกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ควรจะจัดหาผู้ประมูลรายอื่น เพื่อทำการ
 เปรียบเทียบราคา แทนที่จะเป็นการผูกขาดแต่เพียงอย่างเดียว

จากผลการวิจัย เรื่อง ธุรกิจ รัฐ และคอร์รัปชัน ซึ่งจัดทำโดย ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร ดร.สัง
 คิต พิริยะรังสรรค์ ดร.นวลน้อย ศรีรัตน์ และคณะ เพื่อเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ
 ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2546) ระบุว่า โครงการดังกล่าวถือเป็นการคอร์รัปชันแบบบูรณา
 การ ตั้งแต่การจ้างบริษัทที่ปรึกษา การเลือกสถานที่ก่อสร้าง การจัดซื้อที่ดิน ตลอดจนการจ้าง
 ผู้รับเหมาก่อสร้าง โดยที่ดินประมาณ 1,900 ไร่ นั้น ก่อนที่จะโอนมาอยู่ในกรรมสิทธิ์ของบริษัท
 กลองदान มารีน แอนด์ ฟิชเชอรี จำกัด และขายให้กับกลุ่มบริษัทผู้รับเหมาในเวลาต่อมา เคยเป็น
 กรรมสิทธิ์ของบริษัท ปาล์ม บีช ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ซึ่งมี นายสมพร อัสวเหม และ นายสกล ปัน
 ขัน เป็นผู้ถือหุ้น

นอกจากนี้ ผู้รับเหมาโครงการนี้คือ กลุ่ม "NVSPKG" ซึ่งประกอบด้วย "N" คือ บริษัท
 นอร์ธเวส วอเตอร์ อินเตอร์เนชันแนล จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจของประเทศอังกฤษ และได้
 ถอนตัวออกไปทันทีภายหลังจากชนะประมูล "V" คือ บริษัท วิจิตรภัณฑ์ก่อสร้าง จำกัด โดยมี นาย
 พิษณุ ชวนะนันท์ เป็นเจ้าของ และเป็นตัวแทนของกลุ่มบริษัทผู้รับเหมาในการลงนามสัญญากับ
 กรมควบคุมมลพิษ "S" คือ บริษัท สี่แสงการโยธา (1979) จำกัด ของ นายสิโรจน์ วงศ์สิโรจน์กุล ซึ่ง
 แนบแน่นกับ นายบรรหาร ศิลปอาชา "P" คือ บริษัท ประยูรวิศว์การช่าง จำกัด ของตระกูลลิปด
 พัลลภ "K" คือ บริษัท กรุงธนเอ็นยีเนียร์ จำกัด ของคนในตระกูลโกศชัยพลกุล โดยมี นายนิพนธ์
 โกศชัยพลกุล เป็นผู้ก่อตั้ง นายนิพนธ์ เป็นหลานชายของ นายวิจิตร ชวนะนันท์ แห่งบริษัท วิจิตร
 ภัณฑ์ก่อสร้าง จำกัด และ "G" คือ บริษัท เกตเวย์ ดีเวลลอปเม้นต์ จำกัด เป็นบริษัทที่เพิ่งเข้ามา

ร่วมกับกลุ่ม VSPK ผู้ถือหุ้นรายใหญ่คือ บริษัท เอ็ม ดี เอ็กซ์ จำกัด กรรมการบริษัทเกตเวย์ฯ บางคนเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ในบริษัทคลองด่านฯ อีกด้วย

จะเห็นได้ว่า กลุ่มผู้รับเหมาที่ได้รับโครงการนี้ เป็นกลุ่มที่มีความสนิทแนบแน่นกับตระกูลนักการเมืองหลายตระกูลด้วยกัน ซึ่งนักการเมืองตระกูลเหล่านี้ ต่างทำธุรกิจก่อสร้างร่วมกันมาอย่างยาวนาน และดำเนินการประมูลงานของรัฐหลายโครงการด้วยกัน โดยแต่ละตระกูล และแต่ละกลุ่มธุรกิจต่างรวมตัวกันก่อตั้งบริษัทขึ้นเพื่อนำไปประมูลงานราชการ

3. การจัดหาที่ดินโดยไม่ชอบ

3.1 การซื้อที่ดินที่ป่าชายเลน ตามโฉนดเลขที่ 15528 และเลขที่ 15565 รวมเนื้อที่ประมาณ 526 ไร่ นั้น สภาพที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวเป็นป่าชายเลน น้ำทะเลท่วมถึง ตามรายงานของธนารักษ์ จ.สมุทรปราการ ฉบับวันที่ 21 กันยายน 2544 ซึ่ง จ.สมุทรปราการ ได้เห็นชอบด้วยแล้ว และเมื่อวันที่ 22 กันยายน 2544 ผู้แทนธนารักษ์จ.สมุทรปราการ แจ้งขอยกเลิกคำขอรังวัดสอบเขตที่ดินโฉนดเลขที่ 15528 ต.คลองด่าน โดยอ้างว่าที่ดินมีดินโก่งก้างขึ้นแซมทั้งแปลง ที่ดินบางส่วนเป็นคลอง บริเวณตอนกลางของที่ดินมีคลองตัดผ่าน และมีเรือวิ่งเข้า - ออกทำให้ส่วนที่ติดทะเลพังเป็นบริเวณกว้างไม่สามารถรังวัดต่อไปได้ โดยเฉพาะได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1842/2522 วินิจฉัยว่า ที่ดินซึ่งน้ำทะเลท่วมถึงเป็นที่ชายตลิ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน นอกจากนั้นการออกโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าว ก็เป็นการไม่ชอบด้วยกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) ฉะนั้น การออกโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวเมื่อปลายปี พ.ศ. 2536 จึงเป็นการไม่ชอบ

3.2 การซื้อถนนสาธารณะตามโฉนดเลขที่ 15024 โฉนดเลขที่ 13150 และโฉนดเลขที่ 13817 นั้น ในแผนที่ระวางเดิมเส้นที่บ เส้นประ ระบุชื่อ "ถนนหลวง" แต่คณะกรรมการตรวจสอบที่ดินสาธารณะประโยชน์รายงานว่า ปัจจุบันไม่มีสภาพถนน และไม่มีผู้ใดใช้ประโยชน์ ร่วมกัน กรณีสำนักงานที่ดิน จ.สมุทรปราการ สาขาบางพลี ทำการออกโฉนด ทั้ง 3 แปลงดังกล่าวให้บริษัทปาล์มบีช ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2536 จึงเป็นการไม่ชอบ

3.3 การอนุมัติเงินประจำงวดเพื่อซื้อที่ดินโดยไม่ชอบ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดขั้นตอนการจัดหาซื้อครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้างว่าจะต้องมีหลักฐานและข้อมูลดังต่อไปนี้ประกอบการพิจารณา คือ

3.3.1 ราคาซื้อขายที่ดินใกล้เคียง 3 รายหลังสุด

3.3.2 ราคาขายเมื่อเปลี่ยนมือเจ้าของที่ดิน

3.3.3 ราคาประเมินจากธนาคารพาณิชย์อย่างน้อย 2 แห่ง

ต่อมา สำนักนโยบายและสิ่งแวดล้อม ได้รับเรื่องราวหลักฐานการขอเบิกเงินค่าที่ดินจากกรมควบคุมมลพิษจึงได้เสนอต่อสำนักงบประมาณ โดยแจ้งว่ายังขาดหลักฐาน 3 ประการดังกล่าว แต่กรมควบคุมมลพิษยังไม่ส่งเอกสารให้ จึงเร่งเตือนให้จัดส่ง รวมทั้งผลการจัดทำประชาพิจารณ์

ด้วย สำนักงานประมาณแจ้งว่า เมื่อไม่มีหลักฐานดังกล่าวจึงได้ใช้หลักฐานราคาที่ดินจัดสรรพร้อมบ้านพักอาศัยประกอบการพิจารณา และอนุมัติเงินประจำงวดให้กรมควบคุมมลพิษเป็นค่าที่ดินในราคาไร่ละ 1,028 ล้านบาท รวม 1,956.6 ล้านบาท ทั้งนี้ ราคาที่ดินเปล่า และค่าที่ดินพร้อมบ้านพักอาศัยนั้น เป็นราคาที่มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน เปรียบกันไม่ได้

3.4 การจัดหาที่ดินไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในลักษณะแพ่งเกินควร จากเงื่อนไขท้ายสัญญาข้อ 42.1 กำหนดให้กลุ่มกิจการเข้าร่วม NVPSKG เป็นผู้จัดหา ที่ดินให้กรมควบคุมมลพิษ ถ้าตกลงกันไม่ได้ กรมควบคุมมลพิษสามารถจัดหาที่ดินโดยเวนคืนที่ดินที่จำเป็นได้ แต่ปรากฏว่า คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาที่ดิน ได้ดำเนินการและเสนอความเห็นให้ซื้อที่ดินแพงกว่าราคาประเมินไร่ละ 550,000 บาท ซึ่งเป็นระยะที่เศรษฐกิจทรุดตัว ราคาที่ดินตกต่ำลงมาก ดังนั้น การกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้ทางราชการเสียหายอย่างร้ายแรง เป็นเงินประมาณ 950 ล้านบาท

3.5 การตรวจรับที่ดินโดยไม่ชอบ เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2541 คณะกรรมการตรวจการจ้างเสนอ กรมควบคุมมลพิษว่า เมื่อเจ้าของที่ดินพร้อมจะส่งมอบที่ดิน 17 โฉนดให้ และเงื่อนไขที่เจ้าของที่ดินเสนอ ไม่ทำให้ราชการเสียหายจึงควรรับมอบ ต่อมาเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2541 อธิบดีกรมควบคุมมลพิษสั่งการว่าเห็นชอบ ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ เห็นว่าการตรวจรับที่ดินมีพฤติการณ์ส่อไปในทางไม่สุจริต ไม่มีการตรวจสอบเนื้อที่ที่ดินให้แน่ชัด ไม่มีการตรวจสภาพที่ดินให้ชัดเจนด้วย เป็นการปฏิบัติที่เลินเล่อไม่ปกป้องทรัพย์สินของราชการ

จะเห็นได้ว่า ในการดำเนินโครงการดังกล่าว ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินโครงการ คือ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มข้าราชการการเมือง และกลุ่มข้าราชการระดับสูง

กลุ่มนักการเมือง ได้แก่ กลุ่มธุรกิจก่อสร้างที่มีความเกี่ยวข้องกับนักการเมือง หรือเป็นกลุ่มธุรกิจก่อสร้างของนักการเมือง อาทิ บริษัท ประชวรวิศว์การช่าง จำกัด บริษัท วิจิตรภัณฑ์ก่อสร้าง จำกัด บริษัท สี่แสงการโยธา (1979) จำกัด บริษัท กรุงธนเอ็นบีเอ จำกัด บริษัท ปาล์มบีช ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด และบริษัทคลองด่าน มารีน แอนด์ ฟิชเชอรี จำกัด ซึ่งกลุ่มนักการเมือง และกลุ่มธุรกิจก่อสร้างได้รวมตัวกันเพื่อก่อตั้งกิจการร่วมค้า และดำเนินการประมูลงานในโครงการดังกล่าว โดยทำให้ต้นทุนในการก่อสร้างเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 74 จากเดิมที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติในวงเงิน 12,866 ล้านบาท เป็น 22,955 ล้านบาท และเสียค่าซื้อที่ดิน บริเวณ ต.คลองด่านอีก 1,956 ล้านบาท อันเป็นต้นทุนที่ภาครัฐเสียไปโดยเปล่าประโยชน์

กลุ่มข้าราชการการเมือง ในขณะนั้น ถือเป็นพรรคพวกเดียวกันนักการเมือง เนื่องจากข้าราชการการเมือง คือกลุ่มนักการเมืองที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และเป็นผู้ที่เบี่ยงเบนมติคณะรัฐมนตรี เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สู่ตนเอง

และกลุ่มสุดท้าย คือ กลุ่มข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นข้าราชการระดับสูงของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ที่เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตน จนกระทั่งละเลยผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก

ผลจากการดำเนินการดังกล่าว นอกจากจะทำให้ประเทศชาติสูญเสียงบประมาณไปโดยเปล่าประโยชน์แล้ว ยังส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประชาชนในพื้นที่ ต.คลองค่านอกอีกด้วย เนื่องจากโครงการดังกล่าวไม่มีการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการ

จะเห็นได้ว่า จากผลการวิจัยที่อ้างอิงถึง ได้บ่งชี้ไปถึงการคอร์รัปชัน และการเอื้อผลประโยชน์ต่อกลุ่มธุรกิจการเมืองก่อสร้างที่เป็นพวกพ้อง คนใกล้ชิดกับรัฐบาล ซึ่งโดยมากเป็นการศึกษาวิจัยภายใต้ระบบการประมูล และการจัดซื้อจัดจ้างในช่วงก่อนการประกาศใช้ระบบการประมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ การศึกษาชิ้นนี้ มุ่งศึกษาวิจัยถึงวิธีการในการดำเนินการแสวงหาผลประโยชน์ในโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ กรณีศึกษาการประมูลจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ในช่วงรัฐบาลทักษิณ ตลอดจนการนำเสนอแนวทางการป้องกันในอนาคต เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำผลการวิจัยดังกล่าวไปใช้ได้ต่อไป