

## เอกสารวิชาการ หัวข้อ “หลักนิติธรรม

### เรื่อง หลักนิติธรรมในโครงการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ

#### ภายใต้งบประมาณเงินกู้ ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท

มหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๔ สร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงกับประเทศ โดยมีผู้ที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมเมื่อปี ๒๕๕๔ ทั้งหมด ๖๕ จังหวัด จึงต้องย้อนกลับมาพิจารณา ทบทวนกันว่าในอนาคตจะมีแนวทางในการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้อีกอย่างไรบ้าง จนเกิดแนวคิดของรัฐบาลที่ต้องการดำเนินโครงการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศเพื่อการบริหารจัดการน้ำ ทั้งในภาวน้ำท่วมและน้ำแล้ง โดยจะดำเนินการทั้งต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำให้มีการบริหารจัดการที่สอดคล้อง เป็นเอกภาพ แต่เนื่องจากลักษณะของการดำเนินโครงการดังกล่าวถูกสาธารณะชนวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากว่าไม่ชัดเจน โปร่งใส ขัดต่อหลักนิติธรรม ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาถึงความหมายและลักษณะของหลักนิติธรรม และลักษณะของโครงการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ ว่ามีลักษณะของโครงการเป็นอย่างไร และมีการดำเนินการไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรมจริงหรือไม่

#### ๑. คำนิยามและลักษณะของหลักนิติธรรม (The Rule of Law)

##### ๑.๑ ความเป็นมาของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หรือที่คนในแวดวงกฎหมายก่อนหน้านี้นี้หาคำนิยามต่างๆ นานา ว่าคือ หลักกฎหมาย หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย นิติธรรมวินัย หลักธรรมแห่งกฎหมาย นิติสดมภ์<sup>๑</sup> หลักการปกครองที่ดำเนินไปอย่างเป็นธรรมโดยกลไกของกฎหมาย<sup>๒</sup>

แนวคิดเรื่องหลักนิติธรรมมีมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ เกิดจากการค้นหาหลักการปกครองที่ดีที่สุด โดยเพลโต (Plato ๔๒๙-๓๔๘ B.C) ผู้เป็นนักปราชญ์ชาวกรีก ซึ่งเดิมเพลโตเห็นว่าการปกครองที่ดีที่สุด คือ การปกครองโดยราชาปราชญ์ (Philosopher King) ที่เป็นทั้งคนเก่งและคนดีมีคุณธรรมปกครองบ้านเมืองด้วยความถูกต้องชอบธรรม แต่สุดท้ายเพลโตไม่สามารถหาคนที่สมบูรณ์แบบพอที่จะเป็นราชาปราชญ์ได้ ในที่สุดเพลโตจึงหันมาให้ความสนใจกับ กฎหมาย โดยเสนอว่า กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้

<sup>๑</sup> ศาสตราจารย์พิเศษ ชานินทร์ กรัยวิเชียร รองคณบดี, หลักนิติธรรม (กรุงเทพฯ: บ.ธนาพรส จำกัด, ตุลาคม ๒๕๕๒ พิมพ์ครั้งที่ ๒) หน้า ๑

<sup>๒</sup> จริญญา โฆษณานันท์, บริบททางสังคมและประวัติศาสตร์ของอุดมการณ์ “หลักนิติธรรม” (Historico-Societal Context of the Rule of Law Ideology) ใน นิติรัฐ นิติธรรม, ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ บรรณาธิการ (โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พฤษภาคม ๒๕๕๓) หน้า ๙๘

แม้แต่คนชั่วก็ยังสามารถมีทางทำความดีขึ้นมาได้<sup>๓</sup> ต่อมาแนวความคิดเรื่องการปกครองโดยกฎหมายเริ่มเป็นรูปธรรมชัดเจนขึ้นที่ประเทศอังกฤษในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๓ โดยปรากฏหลักฐานอยู่ในกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (MAGNA CARTA) ค.ศ.๑๒๑๕ อันเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีของอังกฤษ และได้รับการพัฒนาต่อมาจนเริ่มเป็นที่รู้จักแพร่หลายและเป็นที่ยอมรับไปทั่วโลกโดยศาสตราจารย์ เอ.วี.ไดซี่ (Albert Venn Dicey) แห่งมหาวิทยาลัยอ็อกฟอร์ด<sup>๔</sup> ซึ่งไดซี่ให้ความหมายของ The Rule of Law ว่าต้องมีลักษณะที่สำคัญ ๓ ประการ คือ

๑. ต้องไม่มีการใช้ระบบทาสระชาธิปไตย คือ ระบบที่ผู้ปกครองบ้านเมืองที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ ทำความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้อยู่ใต้การปกครองของตน และบุคคลทุกคนพึงได้รับการพิจารณาพิพากษาโทษโดยศาลยุติธรรม ไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษเว้นแต่ได้กระทำการอันขัดต่อกฎหมาย การนำตัวบุคคลไปลงโทษโดยประการอื่นย่อมเป็นการมิชอบ

๒. บุคคลทุกคนเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายหรือมีอภิสิทธิ์ใดๆ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใครและมีสถานะอย่างไร ย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายของแผ่นดินและอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามปกติ

๓. รัฐธรรมนูญของอังกฤษ ไม่ใช่ที่มาของกฎหมาย หากแต่เป็นผลแห่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย คือ การที่บุคคลมีสิทธิ มีเสรีภาพประการต่างๆ นั้นหาใช่เพราะรัฐธรรมนูญยอมรับไม่ หากแต่เป็นเพราะมีศาลยุติธรรมยอมรับบังคับให้<sup>๕</sup>

## ๑.๒ หลักนิติธรรมในบริบทสังคมไทย

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๔๒ ให้คำแปลของ “**นิติธรรม**” ว่า หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย

**ธานินทร์ กรัยวิเชียร** องคมนตรี ให้ความหมายของ “**หลักนิติธรรม**” ว่าเป็นหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม

**ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์** ปลัดกระทรวงยุติธรรม ให้คำอธิบาย “**หลักนิติธรรม**” ว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่ปกครองโดยระบอบโดยประชาธิปไตย **หลักนิติธรรม** เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในการบริหารบ้านเมือง สังคมที่ยึดถือหลักนิติธรรม คือ สังคมที่ปกครองโดยหลักกฎหมาย หรือสังคมที่กฎหมายเป็นใหญ่ อันแตกต่างจากระบอบอัตตาธิปไตยที่ทุกสิ่งทุกอย่างเป็นไปตามใจของผู้มีอำนาจ หรืออนาธิปไตยที่ทุกสิ่งทุกอย่างขึ้นอยู่กับอำเภอใจของแต่ละคน หลักนิติธรรมจึงมีความหมายเป็น ๒ นัย กล่าวคือ กฎหมายต้องมีความเป็นธรรม คือ ต้องมีความชัดเจน แน่นนอนและต้องสามารถจัดสรรสิทธิประโยชน์ของบุคคลอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้

<sup>๓</sup> Plato, *The Law* (Trans. T.J. Saunders, Penquin Classics, ๑๙๗๕) อ้างใน ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๔๘) หน้า ๑๐-๑๑

<sup>๔</sup> ธานินทร์ กรัยวิเชียร, **หลักนิติธรรม**, หน้า ๓-๔

<sup>๕</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔

กฎหมายจะต้องบังคับใช้อย่างเสมอภาค เท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติ ประชาชนในสังคมไม่ว่ายากดีมีจน จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาค

**ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์** กรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ ให้ความหมายของ “หลักนิติธรรม” ว่าหมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย อันหมายรวมถึง การบัญญัติกฎหมาย การใช้การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม จะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรม หรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายจะถูกกล่าวถึงได้ หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ผลก็คือจะใช้บังคับไม่ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักนิติธรรม คือ หลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง อยู่เหนือแม้กระทั่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีองค์ประกอบหรือสาระสำคัญคือ

๑. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
๒. กฎหมายจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาและมีโทษย้อนหลัง หรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้
๓. ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยบริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด
๔. หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการ
๕. รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจและต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น
๖. กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้าโดยเฉพาะ

**ท่านชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์** รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้คำอธิบาย “หลักนิติธรรม” ว่าหลักนิติธรรม มีความหมายหลากหลายตามความเห็นของแต่ละคน แต่ได้ก่อรูปร่างชัดเจนขึ้นว่า เป็นหลักการปกครองโดยกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยเป็นธรรมทั้งต่อเอกชนแต่ละคนอันเป็นสมาชิกของรัฐ (individual interest) และเป็นธรรมทั้งต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน (ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์ของรัฐ (public interest) เพราะรัฐประกอบด้วยประชาชน) ซึ่งรัฐมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อคุ้มครองทั้งประโยชน์เอกชนและประโยชน์มหาชนและในกรณีที่ประโยชน์ทั้งสองขัดกันก็ต้องคุ้มครองให้เกิดดุลยภาพที่เป็นธรรม โดยสาระสำคัญของหลักนิติธรรมจำแนกได้ดังนี้

๑. การปฏิบัติตามกฎหมายของทุกองค์กร (supremacy of law) ไม่ว่าจะเป็้องค์กรที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการ จะมีขอบเขต ข้อจำกัดการใช้อำนาจต่างๆ ที่มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน และไม่มีองค์กรใดมีอำนาจเหนือกฎหมาย

๒. หลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) เป็นหลักการเบื้องต้นเพื่อมิให้อำนาจรวมอยู่ในบุคคลคนเดียวจนเกิดการใช้อำนาจโดยไม่มีการคานและดุลอำนาจกัน อันจะเป็นการเปิดช่องทางให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบได้ง่าย

๓. การมีกฎหมายที่ดี (good law) อันจะมีความเกี่ยวข้องทั้งในหลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมายและสาระของกฎหมาย ดังนี้

๓.๑ ในแง่หลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมาย มีความเห็นว่า กฎหมายต้องมีความชัดเจน (clarity) เพื่อให้บุคคลเข้าใจความหมายได้ง่ายและสามารถปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามกฎหมายได้หรือสามารถใช้อำนาจได้อย่างถูกต้อง และกฎหมายต้องมีความแน่นอนมั่นคง (certainty) การเปลี่ยนแปลงกฎหมายบ่อย

เกินไปย่อมจะก่อให้เกิดความสับสน และทำให้ประชาชนไม่มั่นใจในสิทธิหน้าที่ของตนเอง และความแน่นอน มั่นคงของกฎหมายนี้จะมีผลสืบเนื่องถึงสิทธิหน้าที่ที่จะเกิดตามมาด้วย คือหลักความมั่นคงแห่งสิทธิ (security of right) ที่กฎหมายต้องเคารพและคุ้มครอง

๓.๒ ในแง่สาระของกฎหมาย กฎหมายต้องมีขึ้นเพื่อความดีของสังคม เพื่อให้คนในสังคม ได้รับประโยชน์และการปฏิบัติที่เป็นธรรม และความเป็นธรรมนี้ต้องให้การคุ้มครองฝ่ายที่อ่อนแอหรือ ผู้ด้อยโอกาสมิให้เสียเปรียบ เพื่อให้ทุกคนมีความเท่าเทียมกันทั้งในทางกฎหมาย เศรษฐกิจและสังคม

๔. การชอบด้วยกฎหมายของการปกครอง (administrative legality) หมายถึง ฝ่ายปกครองที่ได้รับ มอบอำนาจในการใช้บังคับกฎหมายต้องใช้อำนาจนั้นให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และต้องถูก ตรวจสอบทางกฎหมายและทางการเมือง หากกระทำการไม่ถูกต้องตามกฎหมายจะต้องรับผิดชอบเพื่อเยียวยา ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเอกชน (state responsibility)

๕. การมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล หากเห็นว่าการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไม่ถูกต้อง หรือไม่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายแล้ว ต้องให้มีการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ หรือศาล เพื่อเป็นหลักประกัน และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพสำหรับคนในสังคมไม่ให้ถูกลิดรอนโดยไม่มีเหตุอันสมควร

### ๑.๓ หลักนิติธรรมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

หลักนิติธรรมมีการพูดถึงกันมากขึ้นในสังคมไทย และได้มีการนำหลักนิติธรรมมาบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนี้

**มาตรา ๓** อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตาม**หลักนิติธรรม**

**มาตรา ๗๘** รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของ ประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

(๒) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขต อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและ งบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

(๓) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของ ท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปึกและสาธารณสุขการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศ ในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

(๔) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไป

อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

(๕) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

(๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ ตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตาม**หลักนิติธรรม**

(๗) จัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ เพื่อติดตามสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

(๘) ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม

#### ๑.๔ หลักนิติธรรมในทัศนะของผู้เขียน

หากพิจารณาแนวคิดการให้นิยามความหมายของหลักนิติธรรมของนักกฎหมายผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหลายมารวมกัน ผู้เขียนเห็นว่าทุกแนวคิดมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เดียวกันคือ ต้องการให้กฎหมายมีความเป็นธรรม เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน และจำกัดควบคุมอำนาจรัฐไม่ให้ลุแก่อำนาจจนเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในสังคม ผู้เขียนจึงขอนิยามหลักนิติธรรมว่า เป็น**หลักคุณธรรมของกฎหมาย หรือกฎหมายที่ให้ความเป็นธรรม** และลักษณะต่างๆ ของความเป็นธรรมที่เวลานี้สามารถใช้สามัญสำนึกของคนทั่วไปพิจารณาได้ เช่น กฎหมายต้องมีความชัดเจน แน่นนอน บังคับใช้กับคนทุกคนอย่างเสมอภาค เท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติ แม้ผู้มีอำนาจปกครองบ้านเมืองก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันกับประชาชนและไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ จนทำความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประชาชน องค์กรต่างๆ ที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการ จะต้องกระทำการต่างๆ ภายในขอบอำนาจของตนที่กฎหมายให้อำนาจไว้อย่างเป็นอิสระเพื่อการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกัน สอดคล้องกับ**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๕๐ มาตรา ๓** วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตาม**หลักนิติธรรม**” และสอดคล้องกับ**มาตรา ๗๘** ที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตาม**หลักนิติธรรม**

## ๒.หลักนิติธรรมในโครงการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ ภายใต้งบประมาณเงินกู้ ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท

โครงการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ ภายใต้งบประมาณเงินกู้ ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท เป็นโครงการภายใต้การบริหารงานของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี มีที่มาจากความต้องการแก้ปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๕๔<sup>๖</sup> โดยรัฐบาลเห็นว่ามีควมจำเป็นเร่งด่วนเพื่อป้องกันปัญหาอุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นได้อีก จึงได้บัญญัติกฎหมายในลักษณะของพระราชกำหนด กล่าวคือ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕

สำหรับรูปแบบของโครงการฯ ตามขอบเขตของงาน หรือ TOR ( Terms of Reference) หรือข้อกำหนดของผู้ว่าจ้างกำหนดให้ใช้วิธีการ Design-Build with Guaranteed Maximum Price หรือ GMP เป็นวิธีการจ้างออกแบบและก่อสร้างพร้อมประกันราคาไม่เกินวงเงินสูงสุด ซึ่งวิธีการนี้ไม่ใช่วิธีการทั่วไปที่มีระเบียบที่ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ ( ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ )

โครงการวางระบบบริหารจัดการน้ำฯ ภายใต้งบประมาณ ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท มีพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นกฎหมายระดับพระราชกำหนดเพื่อกู้เงินมาใช้ในโครงการวางระบบบริหารจัดการน้ำโดยกำหนดระยะเวลาเบิกเงินกู้ภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ และมีประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการพัสดุในการดำเนินโครงการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารโครงการและการใช้จ่ายเงินกู้ เพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การกู้เงินสำหรับโครงการเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ครั้งที่ ๑-๖ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารโครงการและการใช้จ่ายเงินกู้เพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายลำดับรอง

นอกจากนี้ยังมีมติคณะรัฐมนตรีที่สำคัญคือ มติครม.เมื่อวันอังคารที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๖ อนุมัติแผนการกู้เงินตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ.๒๕๕๕ วงเงิน ๓๑๔,๓๓๗.๘๗๕ ล้านบาท และอนุมัติผลการพิจารณาคัดเลือกผู้ยื่นข้อเสนอโครงการเพื่อออกแบบและก่อสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศไทย ในกรอบวงเงิน ๒๘๔,๗๕๔.๗๗๘ ล้านบาท<sup>๗</sup>

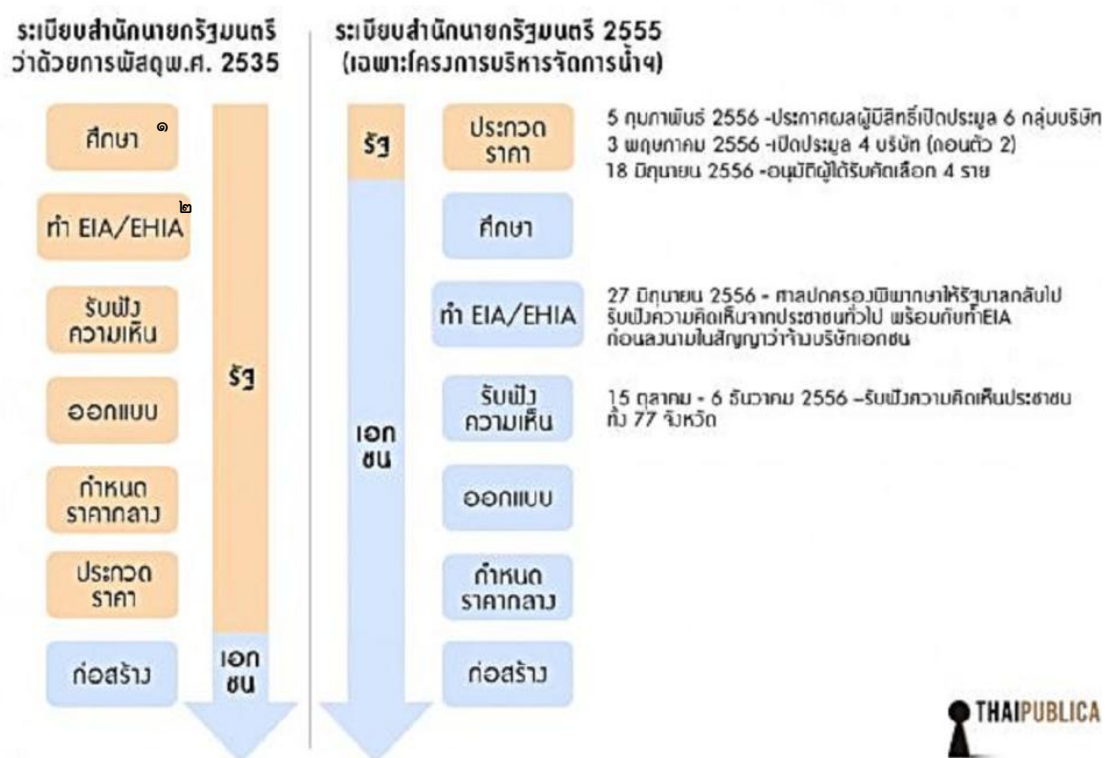
จากการค้นคว้าข้อมูลของผู้เขียนพบว่า มีข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่า กระบวนการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่นี้ “กลับหัวกลับหาง” โดยกล่าวว่า ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ การทำโครงการขนาดใหญ่ของรัฐจะต้องเริ่มต้นจากการศึกษาแผนงานหรือโครงการที่จะก่อสร้าง รวมถึงศึกษาผลกระทบต่างๆ ที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นจากโครงการนั้นๆ เมื่อศึกษาครบทั้งหมดแล้วต้องทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) หรือรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) แล้วส่งต่อให้

<sup>๖</sup> ตามหมายเหตุ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ ทำโดยพระราชกำหนดฯ

<sup>๗</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๖/๒๕๖๓๕ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๖ เรื่อง ผลการประชุมของคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) ครั้งที่ ๘/๒๕๕๖

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) พิจารณาเพื่ออนุมัติหรือส่งกลับแก้ไขเพิ่มเติม หลังจากนั้นจึงมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ในกรณีที่ประชาชนเห็นด้วย จึงสามารถออกแบบโครงการ และจัดประกวดราคาได้ ซึ่งขั้นตอนเหล่านี้ต้องทำโดยรัฐบาล เมื่อรัฐบาลประกวดราคาได้เรียบร้อยแล้ว บริษัทเอกชนที่ประมูลราคาได้ก็จะเข้ามาก่อสร้างตามที่รัฐบาลกำหนดไว้ แต่สำหรับโครงการบริหารจัดการน้ำ ๓.๕ แสนล้านบาท ของรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาท่วมในปี ๒๕๕๔ นั้น แตกต่างจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยสิ้นเชิงและกลับหัวกลับหาง กล่าวคือ รัฐบาลมีหน้าที่จัดประกวดราคาเพียงอย่างเดียว และขั้นตอนที่เหลือกำหนดให้เอกชนทำทั้งหมด ตั้งแต่ศึกษาผลกระทบของโครงการ ทำ EIA หรือ EHIA จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ออกแบบโครงการก่อสร้าง กำหนดราคากลางและก่อสร้างโครงการ ที่เป็นเช่นนี้เพราะรัฐบาลใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่ประกาศบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ และแต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๕ รัฐสภารับรองพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อขับเคลื่อนโครงการลงทุนขนาดใหญ่วงเงิน ๓.๕ แสนล้านบาท ซึ่งมีผลทางกฎหมายภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖<sup>๕</sup>

**แผนภาพแสดงข้อกล่าวหาว่าโครงการบริหารจัดการน้ำ “กลับหัวกลับหาง”**



หมายเหตุ ๑.ศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการ (Feasibility Study) และเสนอสำนักงานเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี  
 ๒.หากโครงการผ่านความเห็นชอบก็ต้องศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

<sup>๕</sup> อ้างอิงจาก <http://thaipublica.org/๒๐๑๓/๑๒/water-projects-public-hearing-๑/> เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗



หลังจากนั้นจึงออกระเบียบและแต่งตั้งคณะกรรมการหลายชุดเพื่อขับเคลื่อนโครงการในวงเงิน ๓.๕ แสนล้านบาท โดยออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยประกาศบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ และแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.) และคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) และสำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (สบอช.) ขึ้น

ต่อมาวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๕ ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารโครงการและการใช้จ่ายเงินกู้เพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตของประเทศ ๒๕๕๕ และตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคต (กยอ.) ขึ้น

หลังจากนั้น กยอ. ได้ทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำขึ้นมา สรุปแล้วมีทั้งหมด ๑๐ โครงการ ๙ โมดูล ดังนี้

โมดูล A๑ การสร้างอ่างเก็บน้ำอย่างเหมาะสมและยั่งยืนในพื้นที่ลุ่มน้ำปิง, ยม, น่าน, สะแกกรัง และป่าสัก

โมดูล A๒ การจัดทำผังการใช้ที่ดิน/การใช้ประโยชน์ที่ดิน ในพื้นที่ลุ่มน้ำ รวมทั้งการจัดทำพื้นที่ปิดล้อมพื้นที่ชุมชนและเศรษฐกิจหลัก สำหรับพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา

โมดูล A๓ การปรับปรุงพื้นที่เกษตรชลประทานในพื้นที่โครงการชลประทานเหนือ จ.นครสวรรค์ เพื่อเก็บกักน้ำหลากชั่วคราว

โมดูล A๔ การปรับปรุงสภาพลำน้ำสายหลักและการป้องกันการกัดเซาะตลิ่งริมแม่น้ำ ในพื้นที่แม่น้ำยม, น่าน และเจ้าพระยา

โมดูล A๕ การจัดทำทางผันน้ำ (Flood diversion channel)

โมดูล A๖ และ B๔ ระบบคลังข้อมูลเพื่อการพยากรณ์และเตือนภัย รวมทั้งการบริหารจัดการน้ำ

โมดูล B๑ การสร้างอ่างเก็บน้ำอย่างเหมาะสมและยั่งยืน ในพื้นที่ลุ่มน้ำ ๑๗ ลุ่มน้ำ

โมดูล B๒ การจัดทำผังการใช้ที่ดิน/การใช้ประโยชน์ที่ดิน ในพื้นที่ลุ่มน้ำ รวมทั้งการจัดทำพื้นที่ปิดล้อมพื้นที่ชุมชนและเศรษฐกิจหลักในพื้นที่ลุ่มน้ำ ๑๗ ลุ่มน้ำ

โมดูล B๓ การปรับปรุงสภาพลำน้ำสายหลักและการป้องกันการกัดเซาะตลิ่งริมแม่น้ำ ในพื้นที่ลุ่มน้ำ ๑๗ ลุ่มน้ำ

โครงการต่างๆ เปิดประมูลไปเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๖ และประกาศผลเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๖ โดยผลการประมูลปรากฏว่ามีบริษัทต่างๆ ชนะการประมูลดังนี้



### ผลการประมูลโครงการน้ำ 3.5 แสนล้าน

บริษัท	โครงการ
บริษัท ไคเรีย วอเตอร์ รีซอสเซส คอร์ปอเรชั่น (เค-วอเตอร์)	โมดูล A3 และ A5
บริษัทร่วมทุนระหว่างบริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวลอปเม้นต์ จำกัด (มหาชน) กับบริษัท พาวเวอร์ โชน่า (ITD POWER CHINA JV )	โมดูล A1, A2, A4, B1 และ B3
กิจการร่วมค้า ซัมมิท เอสยูที	โมดูล B2
กลุ่มบริษัทเข้าร่วม ลีอชเลย์ โดยกลุ่มเค-วอเตอร์ และกลุ่มอิตาเลียนไทยฯ	โมดูล A6 และ B4



วันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๖ ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษากรณีที่สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อนกับพวกรวม ๔๕ คน ฟ้อง นายกรัฐมนตรี คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.) คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) และคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) ในเรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จากการดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยไม่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (public hearing) และศาลพิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องจัดให้มีการระดมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสอง<sup>๙</sup> และละเลยหน้าที่ที่ต้องศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน ตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง<sup>๑๐</sup> จึงให้รัฐบาลกลับไปรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และทำอีไอเอหรืออีเอชไอเอก่อนลงนามในสัญญาว่าจ้างบริษัทเอกชน

ในขณะที่กระทรวงการคลัง ได้ลงนามในสัญญาเงินกู้แบบมีระยะเวลา (term loan) เป็นครั้งที่ ๒ วงเงิน ๓๒๔,๖๐๖ แสนล้านบาท กับธนาคารพาณิชย์ใหญ่ ๔ แห่ง ได้แก่ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน

<sup>๙</sup> มาตรา ๕๗ วรรคสอง “การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีการระดมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ”

<sup>๑๐</sup> มาตรา ๖๗ วรรคสอง “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีการระดมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว”

ธนาคารกรุงเทพ และธนาคารกสิกรไทย ก่อนที่พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ จะหมดอายุในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ (ตามมาตรา ๓ )

จากคำสั่งศาลทำให้รัฐบาลจัดเวที่รับฟังความคิดเห็นขึ้นทุกจังหวัดของประเทศไทยระหว่างวันที่ ๑๕ ตุลาคม ถึง วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ โดยมีจังหวัดที่มีโครงการรวม ๓๖ แห่ง และจังหวัดที่ไม่มีโครงการอีก ๔๑ แห่ง<sup>๑๑</sup>

ตามข้อวิพากษ์วิจารณ์และคำพิพากษาศาลปกครองกลางที่วินิจฉัยไว้ข้างต้นทำให้ผู้เขียนสามารถวิเคราะห์ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับโครงการวางระบบบริหารจัดการน้ำฯ ภายใต้งบประมาณ ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท กับความชอบด้วยหลักนิติธรรมได้ ดังนี้

### ๒.๑ การบัญญัติกฎหมายในลักษณะของพระราชกำหนด

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการออกพระราชกำหนดอันเป็นลักษณะของกฎหมายที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายลักษณะเช่นนี้ใช้บังคับได้ ซึ่งถือว่าฝ่ายบริหารใช้อำนาจแทนฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้เขียนเห็นว่า การตราพระราชกำหนดเช่นนี้ขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) ตามหลักนิติธรรม เนื่องจากโครงการดังกล่าวเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีการดำเนินงานครอบคลุมเกือบทั้งประเทศ ซึ่งการดำเนินการทุกส่วนต้องสอดคล้องกันการบริหารจัดการน้ำจึงจะมีประสิทธิภาพทั้งประเทศ และเนื่องจากเป็นการดำเนินการในระยะยาว ใช้เวลาดำเนินการมาก จึงควรต้องมีการศึกษาอย่างรอบคอบ ครบถ้วนและรัดกุม ดังนั้น รัฐบาลจึงควรใช้กระบวนการกู้เงินตามปกติผ่านพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการตรวจสอบความเหมาะสมของโครงการที่จะกู้เงิน และการตราพระราชกำหนดโดยอ้างเหตุผลความจำเป็นเร่งด่วน แม้ภายหลังรัฐสภาจะได้รับรองพระราชกำหนดดังกล่าวแล้วก็ตาม เพราะนับจากวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๕ รัฐบาลนำร่าง พระราชกำหนดฯ เงินกู้ ๓.๕ แสนล้านบาท ส่งให้ที่ประชุมวุฒิสภาโดยอ้างเหตุผลความจำเป็นเร่งด่วน ทำให้ที่ประชุมวุฒิสภามีมติเห็นชอบให้ผ่านร่างกฎหมายดังกล่าวไป แต่ปรากฏว่ากว่า ๑ ปีที่ผ่านมา มีส่วนราชการเจ้าของโครงการมาเบิกจ่ายเงินกู้ไม่ถึง ๑๒,๐๐๐ ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วน ๓.๕% ของวงเงินกู้ ๓.๕ แสนล้านบาท และนับจากวันที่สัญญาเงินกู้จนถึงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๖ ส่วนราชการเจ้าของโครงการ ๑๓ แห่ง เบิกเงินกู้ไปแล้วทั้งสิ้น ๑๑,๗๓๔.๘๕ ล้านบาท เท่านั้น จึงอาจถือไม่ได้ว่าโครงการนี้มีความจำเป็นเร่งด่วน

### ๒.๒ การไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย

เนื่องจากโครงการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ ภายใต้งบประมาณเงินกู้ ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีการดำเนินงานครอบคลุมเกือบทั้งประเทศ แผนงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าวมีทั้งแผนงานฟื้นฟูและอนุรักษ์ป่าและระบบนิเวศ วงเงิน ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท แผนงานฟื้นฟูและปรับปรุงประสิทธิภาพสิ่งก่อสร้าง วงเงิน ๑๗๗,๐๐๐ ล้านบาท แผนงานพัฒนาคลังข้อมูลระบบพยากรณ์ และเตือนภัย วงเงิน ๓,๐๐๐ ล้านบาท แผนงานกำหนดพื้นที่รับน้ำนองและมาตรการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบ วงเงิน ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท แผนการดำเนินการบริหารจัดการน้ำ ๑๗ กลุ่มน้ำ วงเงิน ๔๐,๐๐๐ ล้านบาท และแผนการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ วงเงิน ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท

<sup>๑๑</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๘

ซึ่งการดำเนินงานตามแผนงานข้างต้นนี้ย่อมจะต้องมีผลกระทบต่อทั้งบุคคล ทรัพย์สิน สิ่งแวดล้อมต่างๆ ผู้เขียนจึงเห็นว่าโครงการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ ภายใต้งบประมาณเงินกู้ ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) และผู้รับผิดชอบโครงการดังกล่าว ไม่ได้มีการดำเนินการให้ครบถ้วนตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับที่สำคัญดังนี้

**๒.๒.๑ ผู้รับผิดชอบโครงการดังกล่าวไม่ได้มีการเสนอโครงการพัฒนาหรือแผนงานต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นประกอบการพิจารณา กำหนดงบประมาณรายจ่าย**

ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๑๓ บัญญัติว่า “ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และ รัฐวิสาหกิจเสนอโครงการพัฒนาหรือแผนงานต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นประกอบการพิจารณากำหนดงบประมาณรายจ่ายในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ หรือร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมงบประมาณประจำปีงบประมาณ”

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ พิจารณากลับกรอง ควบคุมการลงทุนในโครงการหรือแผนงานของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เป็นการลงทุนของประเทศ ที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม อันมิใช่เป็นโครงการปกติของส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้นว่า มีความเป็นไปได้ทางการเงิน เศรษฐกิจหรือสังคมหรือไม่ หากเห็นว่าเป็นประโยชน์คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ ไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนจึงจะบรรจุให้มีการจัดสรรงบประมาณต่อไป

จากนั้นสำนักงานงบประมาณจะมีหน้าที่พิจารณา ควบคุม กำกับ ดูแล งบประมาณว่ามีข้อจำกัดอย่างไรหรือไม่ โดยคำนึงถึงวินัยทางการคลังและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ก่อนจะบริหารจัดการงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า บรรลุเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานตามแผนที่กำหนดไว้ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒

แต่สำหรับโครงการบริหารจัดการน้ำฯ นี้ ไม่พบว่ามีโครงการให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาความเป็นไปได้และความเหมาะสมของโครงการแต่อย่างใด ดังนั้น จึงถือได้ว่าไม่ได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนเลย ส่งผลให้โครงการนี้ไม่มีแผนแม่บทที่ชัดเจน มีแต่ความต้องการกว้างๆ ของคณะกรรมการกำหนดนโยบายต่างๆ และผลลักษณะหน้าที่ทั้งหมดให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินโครงการ จึงเกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่ได้ดำเนินการโดยโปร่งใส ตามขั้นตอนที่ถูกต้อง ทำให้ผู้มีหน้าที่ไม่ได้ทำหน้าที่ ขัดกับหลักนิติธรรมอย่างร้ายแรงในประการที่รัฐไม่ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย

**๒.๒.๒ ผู้รับผิดชอบโครงการดังกล่าวไม่ได้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสีย ดังนี้**

ก.รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่วนที่ ๑๒ สิทธิชุมชน มาตรา ๖๗ วรรคสองและ วรรคสาม บัญญัติว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

**ข.พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕** ส่วนที่ ๔ การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) มาตรา ๔๗ บัญญัติว่า “ในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๖ เป็นโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการ ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนั้น **จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม** ตั้งแต่ในระยะทำการศึกษาความเหมาะสมของโครงการเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอตามวรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรีอาจขอให้บุคคลหรือสถาบันใด ซึ่งเป็นผู้ชำนาญการหรือเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทำการศึกษาและเสนอรายงานหรือความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

สำหรับโครงการหรือกิจการของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔๖ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนั้นจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙”

**ค.พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๐** บัญญัติว่า “มาตรา ๑๑ บุคคลหรือคณะบุคคล มีสิทธิร้องขอให้มีการประเมินและมีสิทธิร่วมในกระบวนการ **ประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ**จากนโยบายสาธารณะ

บุคคลหรือคณะบุคคลมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพของตนหรือของชุมชนและแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว”

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า โครงการวางระบบบริหารจัดการน้ำฯ ไม่ได้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๗ วรรคสอง สอดคล้องกับคำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ได้มีคำพิพากษาในคดีที่สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อนกับพวกรวม ๔๕ คน ฟ้อง นายกรัฐมนตรี คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.) คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) และคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) ในเรื่องการดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยไม่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (public hearing) ซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง และละเลยหน้าที่ที่ต้องศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน ตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง อันเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม และหากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการจนเกิดความเสียหายแก่เอกชน กฎหมายก็ให้อำนาจองค์กรศาลในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารโดยการให้สิทธิแก่เอกชนในการฟ้องร้องหน่วยงานเหล่านั้นได้

ภายหลังแม้รัฐบาลจะได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในโครงการดังกล่าวแล้ว โดยใช้งบประมาณ ๑๘๔.๖๔ ล้านบาท เพิ่งเสร็จสิ้นเมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ ก็ยังมีข้อวิจารณ์กันว่าในแต่ละพื้นที่ที่กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นฯ ได้กำหนดจำนวนประชาชนไว้ล่วงหน้าว่าต้องการกี่คน ทำให้ในหลายพื้นที่ประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องและได้รับความเดือดร้อนไม่สามารถมีส่วนร่วม แสดง

ความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ ต้องอยู่นอกห้องประชุม เพราะเกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ เนื่องจากหน่วยงานต้องจ่ายเงินให้ผู้เข้าร่วมประชุมคนละ ๔๐๐ บาท และในหลายพื้นที่มีประชาชนไม่เห็นด้วยกับโครงการดังกล่าวได้เคลื่อนไหวประท้วงคัดค้าน<sup>๑๒</sup> จึงอาจวิเคราะห์ต่อไปได้ว่าหากเป็นเช่นนี้จริง การกระทำของฝ่ายบริหารอาจจะขัดต่อหลักนิติธรรมอย่างร้ายแรงจนถึงขั้นลุแก่อำนาจไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างรอบด้าน

**๒.๒.๓ โครงการย่อยภายใต้โครงการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ** ภายใต้งบประมาณ ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท มิได้มีการจัดทำราคากลางตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐๓/๗ วรรคหนึ่ง<sup>๑๓</sup> เพื่อให้การประมูลโครงการมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดอีกครั้งในหัวข้อ ๒.๓

**๒.๓ สภาพปัญหาในโครงการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ** ภายใต้งบประมาณ ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระเบียบว่าด้วยการพัสดุ คือ

จากประสบการณ์ที่ผู้เขียนได้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ และเคยได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ประธานกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กวพ) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และประธานกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (กวพอ) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ผู้เขียนได้วิเคราะห์โครงการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งไม่ตรงตามแนวปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุที่ส่วนราชการใช้กันเป็นการทั่วไป ดังนี้

**๒.๓.๑ โครงการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ** ภายใต้งบประมาณเงินกู้ ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า รูปแบบของโครงการฯ เป็นแบบ Design-Build with Guaranteed Maximum Price หรือเป็นวิธีการจ้างออกแบบและก่อสร้างพร้อมประกันราคาไม่เกินวงเงินสูงสุด ซึ่งวิธีการนี้ไม่มีในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่หากเปรียบเทียบกับวิธีการที่ใกล้เคียงกันที่มีกำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรีแจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๔/๑๗๒๓๓ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ เรื่อง การพิจารณาโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ และคู่มือการพิจารณาโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ คือ การจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ ที่มีลักษณะการดำเนินงานครอบคลุมการสำรวจ ออกแบบ ตลอดจนก่อสร้างจนแล้วเสร็จสมบูรณ์ รวมทั้งการบำรุงรักษาในช่วงเริ่มต้นของโครงการโดยผู้รับจ้างรายเดียวโดยมีรูปแบบการบริหารโครงการคือ การจ้างออกแบบควบคุมการก่อสร้าง (Design & Build Project)<sup>๑๔</sup> ซึ่งจะใช้กับโครงการที่มีวงเงินลงทุนและเทคโนโลยีสูง เป็นโครงการใหม่ที่ไม่เคยมีการดำเนินการมาก่อนในประเทศไทย จำเป็นต้องใช้ผู้รับเหมาที่มีความรู้ ความสามารถ และเทคนิคการดำเนินการพิเศษและกำหนดการชำระเงินตามความก้าวหน้าของงานเป็นงวดๆ โดยวิธีการนี้มีแนวทางการจัดทำโครงการ ๓ ขั้นตอน คือ

(๑.) การจัดเตรียมและการเสนอขออนุมัติโครงการ โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการต้องจัดเตรียมรายละเอียดโครงการ และดำเนินโครงการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้

<sup>๑๒</sup> อ้างอิงจาก <http://thaipublica.org/๒๐๑๓/๑๒/water-projects-public-hearing-๑/> เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

<sup>๑๓</sup> มาตรา ๑๐๓/๗ วรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดทำข้อมูลรายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยเฉพาะราคากลางและการคำนวณราคากลางไว้ในระบบข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้

<sup>๑๔</sup> รายละเอียดปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๔/๑๗๒๓๓ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ เรื่อง การพิจารณาโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ และคู่มือการพิจารณาโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ

ของโครงการ เช่น เตรียมแผนการก่อสร้าง การออกแบบ การคำนวณราคากลาง การเตรียมสถานที่ การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม สังคม ชุมชนในพื้นที่โครงการ การกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วม ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เมื่อข้อมูลพร้อมจึงเสนอรายละเอียดโครงการต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณและกระทรวงการคลัง ก่อนนำเสนอผลการวิเคราะห์ต่อคณะรัฐมนตรี

**(๒.) การดำเนินโครงการ** หลังจากคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบการดำเนินโครงการฯ แล้ว หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องจัดทำประกาศเชิญชวน เอกสารข้อเสนอ และคัดเลือกเอกชนเพื่อดำเนินโครงการ โดยดำเนินการตามข้อ ๕๔ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องวิธีการดำเนินโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ และให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาร่างสัญญาก่อนลงนาม

**(๓.) การกำกับดูแลโครงการ** เมื่อมีการลงนามในสัญญาแล้ว หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับโครงการเพื่อทำหน้าที่ติดตามกำกับดูแลให้มีการดำเนินงานตามสัญญาและรายงานความคืบหน้า ปัญหาอุปสรรคต่อกระทรวงเจ้าสังกัดและคณะรัฐมนตรีทราบเป็นรายไตรมาส

เมื่อเปรียบเทียบวิธีการจ้างออกแบบควบคู่การก่อสร้าง (Design & Build Project) ในขั้นตอนการจัดทำโครงการที่กล่าวมาข้างต้นกับวิธีการจ้างออกแบบและก่อสร้างพร้อมประกันราคาไม่เกินวงเงินสูงสุด (Design-Build with Guaranteed Maximum Price) ของโครงการบริหารจัดการน้ำฯ ผู้เขียนพบว่า วิธีการของโครงการบริหารจัดการน้ำฯ ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน (สวนทาง) จากขั้นตอนปกติดังกล่าวอย่างสิ้นเชิง เช่น การจัดเตรียมโครงการ เตรียมแผนการก่อสร้าง การออกแบบ การคำนวณราคากลาง การเตรียมสถานที่ การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม สังคม ชุมชนในพื้นที่โครงการ การกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งควรเป็นหน้าที่ของหน่วยงานเจ้าของโครงการ และต้องดำเนินการเป็นลำดับแรกก่อนจนได้ข้อยุติหรือข้อสรุปตามด้วยการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงจะจัดจ้างเอกชนดำเนินการ แต่ในโครงการบริหารจัดการน้ำฯ กลับใช้วิธีการคัดเลือกเอกชนมาเป็นคู่สัญญาก่อน และกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเอกชนผู้รับจ้างที่จะต้องวางแผนการก่อสร้าง การออกแบบ การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม สังคม ชุมชนในพื้นที่โครงการ ตลอดจนให้เอกชนจัดหาสถานที่เอง โดยหากจำเป็นต้องมีการอพยพราษฎรออกจากพื้นที่ เอกชนผู้รับจ้างต้องเป็นผู้ดำเนินการจ่ายค่าชดเชยต่างๆ เอง อีกทั้งไม่มีการเสนอรายละเอียดโครงการต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณและกระทรวงการคลัง ก่อนนำเสนอผลการวิเคราะห์ต่อคณะรัฐมนตรี ผลคือ หากเอกชนคู่สัญญาไม่สามารถดำเนินการได้ หรือประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่เห็นด้วย ไม่ยอมเจรจา ไม่ยอมออกจากพื้นที่ โครงการดังกล่าวจะดำเนินการต่อไปได้อย่างไร จะมีความเสียหายเกิดขึ้นหรือไม่ มากน้อยเพียงใด และใครควรเป็นผู้ต้องรับผิดชอบ เพราะเงินกู้ได้ดำเนินการกู้ออกมาแล้ว

อีกทั้งโครงการนี้กำหนดให้มีการจ่ายเงินล่วงหน้าบางส่วนให้ผู้รับจ้างก่อน เช่น Module A ๕ การจัดทำทางผันน้ำฯ รวมการก่อสร้างถนน กำหนดให้มีการจ่ายเงินล่วงหน้าได้ไม่เกินร้อยละ ๕ ของค่าก่อสร้างตามสัญญา แต่ค่าก่อสร้างของโครงการนี้มีเพียงวงเงินงบประมาณซึ่งไม่ใช่ราคาซื้อหรือราคาจ้าง และการซื้อหรือการจ้างยังไม่สำเร็จเพราะยังไม่มีกรอกแบบ ดังนั้น จึงไม่อาจกำหนดให้จ่ายเงินล่วงหน้าได้

**๒.๓.๒ ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดของแบบบูรณาการ** เนื่องจากการดำเนินงานที่ทำแบบ “Design and Build” หรือ “ออกแบบก่อสร้าง” หรือ “คิดไป ทำไป” จึงเป็นงานที่ไม่มีกรอกแบบ ไม่มีรายละเอียดของงาน ตลอดจนไม่มีการกำหนดแบบบูรณาการละเอียด เป็นเพียงการกำหนดแบบรูปร่างกว้างหรือกรอบแนวคิด (Conceptual Plan) ของการออกแบบก่อสร้างระบบการบริหารจัดการ

ทรัพยากรน้ำ และระบบแก้ไขปัญหาอุทกภัยของประเทศ เช่น การกำหนดเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำ (Module) ตามตัวอย่าง TOR ดังนี้

**โมดูล A ๑** การสร้างอ่างเก็บน้ำอย่างเหมาะสมและยั่งยืนในพื้นที่ลุ่มน้ำปิง ยม น่าน สะแกกรัง และป่าสัก มีวัตถุประสงค์ของโมดูลนี้ คือ เพื่อศึกษา สำรวจ และออกแบบก่อสร้างอ่างเก็บน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำปิง ยม น่าน สะแกกรัง และป่าสัก ให้ได้ความจุเก็บกักประมาณ ๑,๓๐๐ ล้านลูกบาศก์เมตร เพื่อการบริหารจัดการน้ำ การชลประทาน โดยเน้นการป้องกันน้ำท่วม และกำหนดให้ใช้งบประมาณไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ก่อสร้างเสร็จภายในระยะเวลา ๕ ปี

**โมดูล A ๒** การจัดทำผังการใช้ที่ดิน/การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำ การจัดทำพื้นที่ปิดล้อม

**โมดูล A ๓** การปรับปรุงพื้นที่เกษตรและชลประทานเพื่อเก็บน้ำหลักชั่วคราวหรือแก้มลิง เป็นต้น จากการสังเกตพบว่าในทุกโครงการ ทุกโมดูล มักจะขึ้นต้นด้วยคำว่า “เพื่อศึกษา สำรวจ และออกแบบก่อสร้าง”

การกำหนดรายละเอียดของแบบรูปรายการไม่ชัดเจนเช่นนี้เห็นว่า เป็นกรณีที่ส่วนราชการไม่ทราบความต้องการของตนเองที่ชัดเจน และเขียนสิ่งที่ต้องการไม่ชัดเจน ปล่อยให้เอกชนผู้รับจ้างดำเนินการเองทั้งหมด จึงย่อมจะเกิดความเสี่ยงต่อความสำเร็จของโครงการในการป้องกันน้ำท่วมอย่างมาก ทั้งเรื่องงบประมาณการก่อสร้างที่ไม่สามารถปรับเพิ่มหรือลดได้ไม่ว่าสถานการณ์จะเปลี่ยนแปลงอย่างไร หรือการที่ยังไม่ได้ศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) ไม่ได้ทำประชาพิจารณ์จากภาคเอกชน การเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างพลัดเวย์ ซึ่งอาจเกิดการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ การปล่อยให้กลุ่มบริษัทที่ได้รับงานไปเพียงบริษัทเดียวสามารถดำเนินการได้เองทั้งหมด กลุ่มบริษัทเหล่านั้นจะต้องมีการจ้างบริษัทรับเหมาช่วงจำนวนมากเข้ามาช่วยงาน อาจเกิดปัญหาการแบ่งผลประโยชน์ไม่ลงตัว การกินหัวคิว ที่สำคัญคือการบริหารโครงการที่มีการทำงานไม่สอดคล้องกันจนโครงการไม่เสร็จเกิดการทิ้งงานช่วงใดช่วงหนึ่งจะสร้างความเสียหายและเสียเวลาในการดำเนินงาน หรืออาจจะได้ของที่ผิดกับวัตถุประสงค์ ราคาแพง และไม่ตรงกับความต้องการ และในการดำเนินของแต่ละโมดูลที่ได้ผู้รับจ้างต่างรายกัน หากทำงานไม่สัมพันธ์กันจะมีข้อกังวลเป็นอย่างยิ่งว่า แต่ละลุ่มน้ำจะแก้ปัญหาหน้าแล้ง น้ำท่วมของทั้งประเทศได้สอดคล้องเป็นเอกภาพร่วมกันหรือไม่ จะเกิดปัญหาใหญ่ตามมาคือ การก่อสร้างโครงการทุกโมดูลเสร็จตามสัญญาจ้าง แต่ไม่สามารถป้องกันน้ำท่วมได้ หากเป็นเช่นนั้นแล้วผู้ใดควรเป็นผู้รับผิดชอบ

**๒.๓.๓ ปัญหาเกี่ยวกับการเปิดเผยราคากลาง** เนื่องจากโครงการนี้ไม่มีการกำหนดแบบรูปรายการละเอียดจะส่งผลกระทบต่อราคากลางของงานดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถคำนวณราคากลางได้อย่างถูกต้อง และสอดคล้องกับการดำเนินงาน ประกอบกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้อาศัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๐๓/๗ วรรคหนึ่ง<sup>๑๕</sup> กำหนดให้ส่วนราชการต้องประกาศราคากลางเพื่อให้สาธารณชนสามารถเสนอแนะ วิจารณ์ และตรวจสอบการกำหนดราคากลางดังกล่าวได้ จากกรณีปัญหาการไม่กำหนดแบบรูปรายการละเอียดอย่างชัดเจนตามข้อที่กล่าวมาแล้วจะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด แม้ว่าขณะนี้จะมีการประกาศ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การเปิดเผยราคากลางของทางราชการ โครงการเพื่อออกแบบและก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหอุทกภัยของประเทศไทย

<sup>๑๕</sup> มาตรา ๑๐๓/๗ วรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดทำข้อมูลรายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยเฉพะราคากลางและการคำนวณราคากลางไว้ในระบบข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจดูได้

กำหนดการใช้งบประมาณในแต่ละ Module เป็นจำนวนเงินไม่เกินวงเงินที่แต่ละ Module กำหนด เช่น พื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา (Module A) กำหนดใช้งบประมาณไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท

การกำหนดเช่นนี้ผู้เขียนเห็นว่า เป็นการเปิดเผยเพียงวงเงิน ไม่ใช้การเปิดเผยราคากลางตามแนวทางมาตรา ๑๐๓/๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ และหนังสือเวียนกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๑.๓/ว ๒๒ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๖ เรื่อง การปรับปรุง หลักเกณฑ์ แนวทาง และวิธีปฏิบัติในการเปิดเผยราคากลางของทางราชการ เพราะการเปิดเผยราคากลางต้องเป็นการเปิดเผยรายละเอียดค่าใช้จ่ายของโครงการที่เป็นราคามาตรฐานที่ใกล้เคียงความเป็นจริง ตามแนวทางของหนังสือเวียนกระทรวงการคลัง ซึ่งสามารถก่อสร้างหรือจัดหาได้จริง และใช้เป็นฐานสำหรับเปรียบเทียบราคาจากผู้เข้าประกวดยื่นเสนอได้ แต่กรณีของโครงการนี้ยังไม่มีรายละเอียดรูปแบบรายการและสิ่งก่อสร้างใดๆ ที่แน่ชัดว่าจะนำมาคำนวณหาราคามาตรฐานได้ และไม่สามารถเปรียบเทียบราคาของผู้เสนอราคาแต่ละรายได้ เพราะผู้เสนอราคาแต่ละรายเสนอกรอบแนวคิดที่แตกต่างกันไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้ ดังนั้นจึงอาจถือไม่ได้ว่าเป็นการเปิดเผยราคากลางตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด จากกรณีปัญหาดังกล่าวสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือหรือหาประเด็นดังกล่าวต่อคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ ว่า โครงการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศฯ สามารถที่จะดำเนินการโดยไม่อยู่ในบังคับของวิธีปฏิบัติในการเปิดเผยราคากลางของทางราชการได้หรือไม่ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/๒๘ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ (แจ้งตามหนังสือเวียนกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๑.๓/ว ๒๒ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๖ เรื่อง การปรับปรุง หลักเกณฑ์ แนวทาง และวิธีปฏิบัติในการเปิดเผยราคากลางของทางราชการ) ซึ่งคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุเห็นว่า การปรับปรุง หลักเกณฑ์ แนวทาง และวิธีปฏิบัติในการเปิดเผยราคากลางของทางราชการ เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๐๓/๗ วรรคหนึ่งแล้ว ดังนั้นจึงไม่อาจพิจารณาแยกเว้นได้<sup>๑๖</sup>

ผู้เขียนวิเคราะห์ต่อไปว่า เมื่อถือไม่ได้ว่ามี การเปิดเผยราคากลางตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๐๓/๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งว่าด้วยการเปิดเผยราคากลางเป็นกฎหมายมหาชนที่ทุกคนต้องปฏิบัติตามโดยไม่มีข้อยกเว้น ดังนั้นหากไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องย่อมมีความผิดทางวินัยหรือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งหรือต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๐๓/๘ วรรคสองได้<sup>๑๗</sup> และขัดกับหลักนิติธรรมในประการที่ว่า รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจและต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น แต่กรณีดังกล่าวเป็นการละเว้นหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดจึงอาจมีผลเช่นเดียวกับที่ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า นายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.) คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) และคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) ละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็น

<sup>๑๖</sup> หนังสือคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ ด่วนที่สุด ที่ กค (กพ) ๐๔๒๑.๓/๑๕๔๐๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ เรื่องข้อหาหรือการปรับปรุงหลักเกณฑ์ แนวทาง และวิธีปฏิบัติในการเปิดเผยราคากลางของทางราชการ

<sup>๑๗</sup> มาตรา ๑๐๓/๘ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้หน่วยงานของรัฐจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามมาตรา ๑๐๓/๗ วรรคหนึ่ง โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ดำเนินการดังกล่าวและให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ติดตามผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในกรณีดังกล่าวด้วย

หน่วยงานของรัฐใดฝ่าฝืนหรือไม่ดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้ถือว่าผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องมีความผิดทางวินัยหรือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งหรือต้องพ้นจากตำแหน่งแล้วแต่กรณี



ของประชาชนก่อนการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำและละเลยหน้าที่ที่ต้องศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน ตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง และมาตรา ๖๗ วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จนอาจถูกฟ้องร้องกล่าวหาต่อไปได้ว่าเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้หนึ่งผู้ใด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗

๒.๔ ในหลักการการดำเนินงานโครงการออกแบบก่อสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหาคอขวดของประเทศไทย ซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่และมีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาของประเทศไทย **ควรมีแผนแม่บท (Master Plan)** ในการดำเนินงานที่ละเอียดชัดเจน และเป็นระบบเพื่อให้ครอบคลุมการดำเนินงานทุกด้าน จึงจะช่วยให้การกำหนดแผนงานย่อยต่างๆ ที่จะต้องดำเนินการสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน และทำให้เข้าใจถึงภาพรวมและความเชื่อมโยงทั้งระบบของโครงการ ทั้งนี้เมื่อมีแผนการดำเนินงานที่เชื่อมโยงทั้งระบบแล้ว การขอรับการจัดสรรเงินงบประมาณโครงการต้องพิจารณาแต่ละแผนย่อยๆ เพื่อรวมเป็นงบประมาณของโครงการใหญ่จึงจะเหมาะสมและนำไปสู่กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้ได้ผู้รับจ้างมาดำเนินงานโครงการดังกล่าวได้โดยเร็วตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

๒.๕ เมื่อพิจารณาโครงการออกแบบก่อสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหาคอขวดของประเทศไทยดังกล่าว เห็นว่า **ควรให้หน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องโดยตรงกับ** **เนื้องานโครงการเป็นผู้พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การเชื่อมโยงของโครงการทั้งระบบว่า** แผนงานย่อยต่างๆ ที่จะต้องดำเนินการตั้งแต่ระยะต้นน้ำถึงปลายน้ำจะต้องดำเนินการเมื่อใดและอย่างไรให้ชัดเจน ซึ่งกรณีนี้ปรากฏว่า **คณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมายให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ** ในการดำเนินการดังกล่าวตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๖ โดยที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมิได้มีภารกิจหลักที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยตรง ดังนั้น การกำหนดความเชื่อมโยงของโครงการย่อยต่างๆ อาจไม่สอดคล้องและต่อเนื่องกัน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ไม่เกิดความคุ้มค่า

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในโครงการบริหารจัดการน้ำภายใต้งบประมาณ ๓.๕ แสนล้านบาท ผู้เขียนสรุปได้ว่ากระบวนการดำเนินงานส่วนใหญ่ในโครงการนี้ไม่ได้เป็นไปตามขั้นตอนที่ถูกต้องของกฎหมายหลายประการสอดคล้องกับความเห็นที่มีผู้วิจารณ์โครงการนี้ในตอนต้น ว่า โครงการไม่มีความโปร่งใส รัฐบาลไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อประชาชน อันเป็นการขัดกับหลักนิติธรรม โดยเริ่มตั้งแต่การไม่เสนอโครงการต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อพิจารณา กลั่นกรองความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของโครงการ การไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และ ๖๗ อันว่าด้วยการศึกษาและประเมินผลกระทบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนและการเปิดโอกาสรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนดำเนินโครงการอันเป็นหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนการดำเนินโครงการที่ไม่สอดคล้องกับระเบียบว่าด้วยการพัสดุหลายประการ จึงอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงตามมาในอนาคต

แนวทางการดำเนินงานที่ถูกต้องในโครงการนี้รัฐควรจะปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักความถูกต้องชอบธรรมของกฎหมายหรือที่เรียกว่า หลักนิติธรรม และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยใช้กฎหมายให้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย กล่าวคือ รัฐต้องดำเนินการตามขั้นตอนกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมาย ตั้งแต่การบัญญัติกฎหมายที่ต้องมีความชัดเจน แน่นนอน การบังคับใช้กฎหมายต้องใช้กับคนทุกคนอย่างเสมอภาค เท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติ แม้ผู้มีอำนาจปกครองบ้านเมืองก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันกับ

ประชาชนและไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ จนก่อความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประชาชน ต้องคำนึงถึงหลักการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ ต้องพัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน หากทำได้เช่นนี้แล้วผู้เขียนเชื่อว่าประเทศชาติของเราจะพัฒนาต่อไปได้อย่างยั่งยืนและก่อให้เกิดความสงบสุขร่มเย็นของคนไทยทั้งแผ่นดิน

### ๓. ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนเห็นว่างบประมาณของประเทศมีอยู่อย่างจำกัดและโครงการที่จะใช้งบประมาณเงินกู้ต้องดำเนินโครงการด้วยความรอบคอบ โปร่งใส ตรวจสอบได้ ทั้งต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากหน่วยงานองค์กรที่รับผิดชอบโครงการในแต่ละด้านอย่างครบถ้วน และต้องปฏิบัติตามหลักนิติธรรม ดังนั้น โครงการหรือแผนงานต่างๆ ที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ควรดำเนินการดังนี้

(๑) ให้คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมการลงทุนในโครงการลงทุนที่เป็นโครงการพัฒนาของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑ พิจารณาก่อนจะบรรจุเป็นโครงการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณซึ่งตามมาตรา ๑๓ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจเสนอโครงการพัฒนาหรือแผนงานต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นประกอบการศึกษา กำหนดงบประมาณรายจ่ายในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ หรือ ร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมงบประมาณประจำปีงบประมาณ และตามมาตรา ๑๔ กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีอำนาจเรียกให้ส่วนราชการ เสนอแผนงานและโครงการพัฒนา และ เสนอข้อเท็จจริงที่จำเป็นเพื่อพิจารณาผลงานของโครงการพัฒนาที่กำลังดำเนินอยู่

ดังนั้น การลงทุนในโครงการใหญ่ๆ ของประเทศจะต้องผ่านการพิจารณาวิเคราะห์กลั่นกรองของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจโดยว่าโครงการพัฒนาที่มีความเป็นไปได้ทางการเงิน เศรษฐกิจและสังคมหรือไม่ก่อน

(๒) โครงการพัฒนาซึ่งเป็นโครงการลงทุนนั้นมีความจำเป็นต้องมีการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ก่อนดำเนินโครงการ ซึ่งต้องศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนโดยต้องเปิดรับฟังความคิดเห็นก่อน เมื่อโครงการลงทุนดังกล่าวมีความแน่นอนว่าเป็นประโยชน์คุ้มค่าทางเศรษฐกิจและไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน จึงจะบรรจุให้มีการจัดสรรงบประมาณต่อไป

อย่างไรก็ดีในกรณีที่มีความจำกัดด้านงบประมาณหรือเงินกู้ รัฐบาลก็สามารถเลือกใช้วิธีการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ ก็ได้

(๓) ให้สำนักงบประมาณ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณา ควบคุม กำกับ ดูแล ด้านวิเคราะห์งบประมาณและจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายไปพลางก่อน งบประมาณเพิ่มเติม งบประมาณผูกพันข้ามปี ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ที่แก้ไขเพิ่มเติม พิจารณา วิเคราะห์ จัดสรรงบประมาณ โดยคำนึงถึงวินัยทางการคลังและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อบริหารจัดการงบประมาณเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า ให้บรรลุเป้าหมายและ ผลสัมฤทธิ์ของงานตามแผนที่กำหนดไว้ และหากไม่มีงบประมาณเพียงพอ แต่เป็นโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนจึงดำเนินการในขั้นตอนต่อไป คือ

(๔) ให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะในสังกัดกระทรวงการคลัง พิจารณาจัดสรรการกู้เงินและบริหารจัดการหนี้สาธารณะของประเทศ ผ่านพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และให้กรมบัญชีกลาง ควบคุมกำกับการจ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้เฉพาะที่มีกฎหมายให้จ่าย โดยผ่านพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่แก้ไขเพิ่มเติม

(๕) ให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบโครงการต้องเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงตามกฎหมาย จัดตั้งและตามพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม พิจารณากำหนดราคากลางของโครงการก่อนการประมูลตามนัย มาตรา ๑๐๓/๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(๖) การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างต้องทำตามแบบมาตรฐานของสัญญา ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ถ้าไม่ใช้แบบมาตรฐานของสัญญา ร่างสัญญาดังกล่าวต้องเสนอสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาเห็นชอบร่างสัญญาก่อน

(๗) ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการจ่ายเงินแผ่นดินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจว่าถูกต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดคือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่แก้ไขเพิ่มเติม และเป็นไปตามระเบียบเบิกจ่ายเงินจากคลังตามอำนาจหน้าหรือไม่ ตรวจสอบภายหลังการทำโครงการไปแล้ว

(๘) ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำกับให้มีการเปิดเผยราคากลางของโครงการอย่างเคร่งครัดและตรวจสอบเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีถูกกล่าวหาว่า ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เช่น ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ หรือ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.๒๕๔๒ อย่างรอบคอบ รวดเร็ว

ที่สำคัญที่สุดในอนาคตรัฐบาลทุกรัฐบาลต้องไม่ดำเนินการตราพระราชกำหนดการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินโดยไม่มีเหตุผลความจำเป็นเร่งด่วน และโครงการที่มีระยะเวลาดำเนินโครงการยาวมากกว่า ๑ ปี ควรดำเนินการตั้งงบประมาณประจำปีและดำเนินการตามขั้นตอนปกติและถือปฏิบัติในขั้นตอนการจ่ายเงินของแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๙ อย่างเคร่งครัด

แผนภูมิแสดงขั้นตอนการดำเนินการในโครงการต่างๆ ที่ถูกต้อง

