

การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของนักการเมืองท้องถิ่น และธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง

Rent Seeking in Local Politicians and Construction Business

วันที่รับบทความ: 8 มิถุนายน 2565

ลลิตชู ฉันทนไพบุลย์¹

วันที่แก้ไขบทความ: 2 กรกฎาคม 2565

วันที่ตอบรับบทความ: 4 กรกฎาคม 2565

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของนักการเมืองท้องถิ่นและธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาพฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของนักการเมืองท้องถิ่นและธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง และ 2) เพื่อศึกษาผลการเปลี่ยนแปลงของการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของนักการเมืองท้องถิ่นและธุรกิจรับเหมาก่อสร้างจากระบบอีอ็อกชั่น (e-Auction) เป็นระบบอืบิตดิง (e-Bidding) งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ตรวจสอบข้อมูลด้วยวิธีตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน แล้วใช้การสังเกตควบคู่การสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้แบ่งประชากรและกลุ่มตัวอย่างในงานวิจัยนี้ออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) นักการเมืองท้องถิ่นฝ่ายบริหาร จำนวน 10 คน 2) ผู้ประกอบธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง จำนวน 10 คน ผลการศึกษาพบว่านักการเมืองท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ได้มาจากครอบครัวของนักการเมือง ไม่มีระบบเครือข่ายทางการเมืองให้การสนับสนุน การสร้างเครือข่ายทางการเมืองจึงเริ่มต้นหลังจากเข้าสู่เส้นทางการเมืองแล้ว การเปลี่ยนระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ส่งผลต่อการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ จากเดิมที่อาศัยความได้เปรียบจากระบบอีอ็อกชั่น (e-Auction) เอื้อผลประโยชน์ให้แก่กันได้ เมื่อมีการเปลี่ยนเป็นระบบอืบิตดิง (e-Bidding) สัดส่วนเครือข่ายธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่มีความสัมพันธ์กับนักการเมืองท้องถิ่นลดลง มีธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหม่เพิ่มมากขึ้น แต่ระบบอืบิตดิง (e-Bidding) ไม่ได้ทำให้การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจนั้นหมดไป การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจยังคงอยู่ เพียงแต่มีวิธีการที่เปลี่ยนไป ข้อเสนอแนะจากการวิจัย ยังมีระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีเฉพาะเจาะจงอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งผู้วิจัยเห็นควรเป็นข้อเสนอให้ศึกษาวิจัยว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดจ้างวิธีเฉพาะเจาะจงสามารถแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจได้หรือไม่

คำสำคัญ: การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ระบบอีอ็อกชั่น ระบบอืบิตดิง

¹ นักศึกษาปริญญาโท คณะเศรษฐศาสตร์ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
e-mail: noojuey@gmail.com

Rent Seeking in Local Politicians and Construction Business

Received: June 8, 2022

Lalitchu Chantathanapaiboon ¹

Revised: July 2, 2022

Accepted: July 4, 2022

Abstract

The objectives of this research, “Rent Seeking in Local Politicians and Construction Business” are 1) to study rent-seeking behaviors of local politicians and construction business and 2) to examine rent-seeking behaviors of local politicians and construction business as a result of changing from e-Auction to e-Bidding. This qualitative research verified by triangulation method and integrated collecting data sources by observing and interviewing. The research participants were divided into two groups. The first group consisted of 10 local politicians serving in the executive role, and the second group consisted of 10 construction contractors. From the study, it was found that most politicians did not come from political family. They had political network after starting political career. The changing of procurement had effects on finding the economic rent of local politicians and construction contractors. E-Auction first gave benefits to each other, but changing to e-Bidding led to the reduction in the portion of the benefits between contractors and local politicians. There were more new businessmen that dealt with construction, so it made alternative bidders. However, the problem was not solved by e-Bidding. Construction business still had an opportunity to get economic rent, but the way had been changed. The researcher therefore suggests further studies on whether or not anyone can find the benefit from such specific procurement.

Keywords: rent seeking, e-Auction, e-Bidding

¹ Master's degree student, Faculty of Economics, Chulalongkorn University
e-mail: noojuey@gmail.com

บทนำ

หลักการกระจายอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น ปรากฏอย่างชัดเจนนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้รัฐต้องให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ส่งเสริมให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงให้ความสำคัญกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีโครงสร้างการบริหาร 2 ส่วน คือ สภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือจากการแต่งตั้ง ดังนั้น จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางปกครอง ด้วยความเชื่อมั่นว่าการปกครองที่บริหารโดยประชาชนในท้องถิ่น สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ทุกด้าน ตลอดจนมั่นใจว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีระเบียบกระทรวงมหาดไทย ระเบียบกระทรวงการคลัง เป็นเครื่องมือในการบริหารองค์กร เพื่อให้้องค์กรเป็นองค์กรที่มีการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสตรวจสอบได้ รัฐจึงได้เล็งเห็นความสำคัญในระเบียบกระทรวงการคลังในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้าง ส่งผลให้การจัดซื้อจัดจ้างได้บัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งในรัฐธรรมนูญ โดยให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ มีการปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐขึ้นเพื่อลดปัญหาการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและให้มีมาตรฐานเดียวกัน

จากการที่รัฐกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยใช้คนในท้องถิ่นบริหาร และมีระเบียบต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดให้เป็นแนวทางการบริหารท้องถิ่น มีประสิทธิภาพ และมีความโปร่งใสหรือไม่ เพราะในปัจจุบันจากข่าวสารที่ได้รับฟังจะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหนึ่งที่มีปัญหาการทุจริต โดยปัญหาการทุจริตที่รับฟังจากข่าวสารนั้น เกิดจากปัญหาการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งในประเด็นนี้ผู้วิจัยมีความสงสัยว่าในเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์อีอ็อกชั่น (e-Auction) หรืออีบิตดิง (e-Bidding) แล้ว เหตุใดยังมีปัญหาการทุจริตหรือการแสวงหาผลประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และในการใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่ทางระเบียบกระทรวงการคลังกำหนดเป็นแนวทาง เพื่อลดปัญหาการทุจริตหรือการแสวงหาผลประโยชน์ สามารถนำมาแก้ไขได้หรือไม่อย่างไร ผู้วิจัยในฐานะประชาชนที่อยู่ในความปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความตระหนักและให้ความสำคัญในด้านงบประมาณที่จะนำมาพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง จึงได้ทำการศึกษาวิจัยการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของนักการเมืองท้องถิ่นและธุรกิจรับเหมาก่อสร้างขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาพฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของนักการเมืองท้องถิ่นและกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง

2. เพื่อศึกษาผลการเปลี่ยนแปลงของการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นและธุรกิจรับเหมาก่อสร้างจากระบบอีอ็อกชั่น (e-Auction) เป็นระบบอีบิตดิง (e-Bidding)

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากร

ผู้วิจัยได้แบ่งประชากรและกลุ่มตัวอย่างในงานวิจัยนี้ออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) นักการเมืองท้องถิ่นฝ่ายบริหาร จำนวน 10 คน 2) ผู้ประกอบธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่มีประสบการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอีอ็อกชั่น (e-Auction) และระบบอีบิตดิง (e-Bidding) จำนวน 10 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1) การวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) ได้แก่ เอกสารวิชาการ, บทความ, งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น บทความการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อนำข้อมูลมาสร้างพื้นฐานขององค์ความรู้ในทางวิชาการเกี่ยวกับกระบวนการวิจัย

2) แบบสัมภาษณ์

- แบบสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ (informal interview) เป็นการออกแบบโครงสร้างของคำถามแบบเปิดกว้างไม่จำกัดคำตอบ ประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับภูมิหลังของนักการเมืองท้องถิ่นและผู้ประกอบธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง
- แบบสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ (formal interview) มีประเด็นการสัมภาษณ์เกี่ยวกับความคิดเห็นต่อการใช้ระบบการจัดซื้อจัดจ้างระบบอีอ็อกชั่น (e-Auction) และระบบอีบิตดิง (e-Bidding)

มีการตรวจสอบเครื่องมือการวิจัยโดยผู้เชี่ยวชาญพิจารณาความตรงเชิงเนื้อหาจากโครงสร้างแบบสัมภาษณ์ ประเมินว่าได้ตรงตามเนื้อหาที่ได้นำมาใช้อย่างน้อย 80% ผลการตรวจสอบเครื่องมือที่ผู้วิจัยนำมาใช้ตรงตามเนื้อหาและสามารถนำข้อมูลจากเครื่องมือที่ใช้นำมาตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดกระบวนการหรือแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลไว้ 2 ลักษณะ คือ

1) การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร (documentary Research) เอกสารวิชาการ และข้อมูลจากสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศ ผู้วิจัยได้ขอความอนุเคราะห์จากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอรับเอกสารเกี่ยวกับคู่มือและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง นำมาศึกษา สรุปและรวบรวมเพื่อนำมาเป็นแนวทางสร้างแบบสัมภาษณ์และใช้เป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ ตลอดจนการสรุปผลการวิจัย เช่นเดียวกันกับข้อมูลจากสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศ อันได้แก่ บทความทางวิชาการ และรายงานการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยได้นำมาเป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์และสรุปผลการวิจัยด้วยเช่นเดียวกัน

2) การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ผู้วิจัยได้ประสานขอความอนุเคราะห์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อขอสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ และในขณะที่สัมภาษณ์ผู้วิจัยขอความอนุเคราะห์ในการแนะนำ ประธานผู้ประกอบธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่มาเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อขอทำการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้วิจัยเก็บรวบรวมไว้เพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์และสรุปผลการวิจัย ในการสัมภาษณ์ทุกครั้งผู้วิจัยจะแจ้งและขอความยินยอมในการบันทึกการสัมภาษณ์ก่อนทุกครั้ง โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก

ข้อมูลที่ได้จากขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้ตรวจสอบข้อมูลด้วยวิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (methodological triangulation) โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกันแล้วใช้การสังเกตควบคู่การสัมภาษณ์ พร้อมทั้งศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมจากแบบสัมภาษณ์และอาจศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมจากเอกสารประกอบด้วย

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่รวบรวมได้มาเรียบเรียงและแยกประเด็นเป็นหมวดหมู่ จากนั้นนำมาวิเคราะห์โดยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลแบบสร้างข้อสรุป 2 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การหารูปแบบพฤติกรรม และ 2) การอธิบายให้ความหมาย โดยยึดวัตถุประสงค์ของการวิจัยเป็นประเด็นหลัก และใช้แนวคิดทฤษฎีเป็นกรอบในการวิเคราะห์ข้อมูลและอภิปรายผลด้วยรูปแบบพรรณนา

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

1. สรุปผลการวิจัย

1.1 พฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของนักการเมืองท้องถิ่น

จากการศึกษาลักษณะของนักการเมืองและพฤติกรรมของนักการเมืองท้องถิ่นฝ่ายบริหารกลุ่มเป้าหมาย ผู้วิจัยพบว่า ส่วนใหญ่ไม่มีลักษณะของการเป็นครอบครัวทางการเมือง ไม่มีการสืบทอดอำนาจจากวงศ์ตระกูล แต่ละรายอาชีพเป็นนักธุรกิจหรือเกษตรกร เครือข่ายทางการเมืองของนักการเมืองกลุ่มนี้จึงเกิดขึ้นหลังจากได้เข้าสู่การเมืองแล้ว การมีเครือข่ายทางการเมืองเกิดขึ้น ย่อมส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลง การพัฒนาทางการเมืองและการบริหารการปกครองของท้องถิ่นในด้านบวกและด้านลบ ในด้านบวกอาจมองได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้มีกลุ่มจากภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมได้มากขึ้น แต่ในด้านลบอาจมองได้ว่าการมีเครือข่ายอาจส่งผลให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์ได้ง่ายขึ้น ส่วนจะมากน้อยอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านพื้นที่ งบประมาณ และสภาพแวดล้อม ในพื้นที่ที่ผู้วิจัยทำการศึกษานั้นพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เขตเกษตรกรรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดกลางและขนาดเล็ก งบประมาณไม่มากนัก การแสวงหาผลประโยชน์อาจไม่ปรากฏชัดเจน แต่ย่อมมีการได้รับผลประโยชน์ ซึ่งผลประโยชน์ที่ได้รับอยู่ในรูปแบบ “การตอบแทน” คือ เมื่อบุคคลใดหรือกลุ่มใดได้รับการช่วยเหลือ การอำนวยความสะดวกในเรื่องต่าง ๆ จากผู้บริหารท้องถิ่น จะถือว่าเป็น “บุญคุณ” ที่ต้องมีการตอบแทน ซึ่งการตอบแทนเป็นได้ทั้งรูปแบบของขวัญหรือเงินก็ได้

1.2 พฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของกลุ่มธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง

จากการรวบรวมข้อมูลสรุปได้ว่า กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง ประกอบธุรกิจเป็นเวลามากกว่า 10 ปี การที่ผู้ประกอบการธุรกิจรับเหมาก่อสร้างประกอบอาชีพมาเป็นระยะเวลานาน บางรายถึง 20 ปี ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง เป็นที่รู้จักของนักการเมืองท้องถิ่นและเมื่อมีการประมูลงานกันหลาย ๆ ครั้ง ย่อมเกิดความสัมพันธ์ต่อกัน ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นอาจนำไปสู่การรวมตัวเพื่อเอื้อผลประโยชน์ร่วมกัน โดยผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น เป็นผลประโยชน์ลักษณะการแลกเปลี่ยนตามข้อตกลง คือ เมื่อผู้ประกอบการสามารถประมูลโครงการได้ เมื่อโครงการนั้นแล้วเสร็จ ผู้ประกอบการจะมีการตอบแทนจากผลกำไรที่ได้จากโครงการ โดยบางครั้งแบ่งเป็นสัดส่วนจากเงินโครงการ หรือตามแต่ที่แต่ละฝ่ายตกลงกันและเห็นสมควร

1.3 พฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นในระบบอีอ็อกชั่น (e-Auction) และระบบอียิตดิง (e-Bidding)

จากการศึกษาการจัดซื้อจัดจ้างในระบบระบบอีอ็อกชั่น (e-Auction) สามารถสรุปได้ว่าเป็นกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Procurement) มีขั้นตอนการดำเนินการประกอบด้วย การประกวดราคา การตรวจสอบคุณสมบัติ การดูสถานที่ และการเปิดซอง ซึ่งเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 จากขั้นตอนการดำเนินการ มีเพียงขั้นตอนการเสนอราคาเท่านั้นที่ใช้วิธีการประมูลผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งผู้ประมูลสามารถเสนอราคาได้ไม่จำกัดจำนวนครั้งภายในระยะเวลาที่กำหนด การซื้อของประมูลโครงการ ผู้ที่มีความประสงค์ร่วมประมูลโครงการจำเป็นต้องเดินทางมายังองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ส่งผลให้บางครั้งผู้เข้าร่วมประมูลมีโอกาสได้พบเจอผู้ร่วมประมูลรายอื่น ๆ ซึ่งอาจมีการเจรจาต่อรองกันเพื่อหาผู้ชนะ โดยหากสามารถตกลงกันได้ก็จะทำให้ต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์ร่วมกัน แต่หากไม่สามารถตกลงกันได้ จะมีการหาคนกลางเพื่อไกล่เกลี่ย คนกลางในที่นี้ คือ กลุ่มผู้เข้าร่วมประมูลโครงการ แต่มีได้ต้องการเป็นผู้ชนะการประมูลเพียงแต่ต้องการได้รับการจัดสรรผลประโยชน์แก่ตนเอง กลุ่มผู้เข้าร่วมประมูลกลุ่มนี้จะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยผลประโยชน์ให้กับนักการเมืองท้องถิ่น หากทางให้ผู้รับเหมาก่อสร้างในเครือข่ายของตนเองนั้นได้โครงการไป การจัดซื้อจัดจ้างในระบบอีอ็อกชั่น (e-Auction) ในขั้นตอนนี้เปิดโอกาสให้นักการเมืองท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทและสามารถแสวงหาผลประโยชน์ได้ ซึ่งลักษณะของผลประโยชน์ที่ได้รับเป็นไปตามข้อตกลงของผู้เข้าร่วมประมูลโครงการตามที่ได้มีการตกลงกันไว้

การจัดซื้อจัดจ้างในระบบอียิตดิง (e-Bidding) เป็นการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ มีกรมบัญชีกลางเป็นหน่วยงานกลางในการกำกับดูแลการบริหารงานพัสดุภาครัฐ ผู้เข้าร่วมประมูลโครงการดำเนินขั้นตอนทุกอย่างผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ไม่จำเป็นต้องเดินทางมายังองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงเป็นการลดโอกาสการพบเจอกันระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นและผู้ประกอบการธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง ทั้งนักการเมืองท้องถิ่นและผู้ประกอบการธุรกิจรับเหมาก่อสร้างต่างฝ่ายต่างไม่สามารถรู้ได้เลยว่าใครบ้างที่เข้าร่วมประมูลโครงการ จึงอาจกล่าวได้ว่า การจัดซื้อจัดจ้างระบบอียิตดิง (e-Bidding) เป็นระบบที่ส่งผลให้การแสวงหาผลประโยชน์นั้นไม่ง่ายเมื่อเทียบกับระบบอีอ็อกชั่น (e-Auction)

1.4 พฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของกลุ่มผู้ประกอบการจิปาถะในอีอ็อกชั่น (e-Auction) และระบบอียิตต์ (e-Bidding)

จากการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างระบบอีอ็อกชั่น (e-Auction) ในส่วนขั้นตอนการซื้อของประมูลโครงการนั้น เป็นขั้นตอนที่ทำให้ผู้ประกอบการมีโอกาสพบเจอและพูดคุยกัน อาจเกิดการใกล้เคียงเพื่อให้ได้มาซึ่งโครงการนั้น ๆ และยังมีกลุ่มผู้ประกอบการจิปาถะอีกกลุ่มหนึ่งที่ไม่ต้องการเป็นผู้ชนะการประมูล เพียงแต่เข้าร่วมเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ ใช้เครือข่ายของพวกพ้องของตนเองเพิ่มอำนาจการต่อรองผลประโยชน์ พฤติกรรมของกลุ่มผู้ประกอบการจิปาถะอีกกลุ่มหนึ่งคือการเป็นผู้ชนะการประมูลโครงการแต่ไม่ดำเนินการ มีการนำโครงการที่ได้รับไปให้เครือข่ายหรือพวกพ้องของตนเองดำเนินการในนามบริษัทของตนและร่วมกันรับผลประโยชน์ พฤติกรรมดังกล่าวส่งผลให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันแบบเครือข่ายคือ กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มผู้ประกอบการจิปาถะก่อสร้างหลายกลุ่ม

ด้วยระบบการจัดซื้อจัดจ้างระบบอีอ็อกชั่น (e-Auction) ที่ก่อให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน รัฐจึงได้นำระบบอียิตต์ (e-Bidding) มาใช้ในการจัดซื้อจัดจ้าง ส่งผลให้กลุ่มผู้ประกอบการจิปาถะก่อสร้างต้องมีการปรับเปลี่ยนการดำเนินงาน อีกทั้งยังส่งผลให้กลุ่มผู้ประกอบการที่เคยได้รับผลประโยชน์จากการใกล้เคียงโครงการไม่สามารถดำเนินรูปแบบดังกล่าวได้อีก รวมทั้งกลุ่มคนที่เคยฮั้วราคากันย่อมไม่สามารถทำได้เช่นกัน แต่เนื่องด้วยในปัจจุบันปัจจัยด้านเทคโนโลยีการสื่อสารที่ทันสมัยมากขึ้น การไม่พบเจอกันมิได้แปลว่าจะไม่สามารถติดต่อกันได้ การแสวงหาผลประโยชน์ย่อมสามารถทำได้อยู่เพียงแต่มีการเปลี่ยนรูปแบบไป คือ จากการแสวงหาผลประโยชน์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับผู้ประกอบการจิปาถะก่อสร้าง เป็นผู้ประกอบการจิปาถะก่อสร้างด้วยตนเอง และผู้ประกอบการจิปาถะก่อสร้างกับกรมบัญชีกลางแทน ซึ่งในประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการจิปาถะก่อสร้างกับกรมบัญชีกลางนั้น เป็นข้อคิดที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการจิปาถะก่อสร้างว่า หากมีช่องทางหรือเครือข่ายที่สามารถเข้าถึงข้อมูลของกรมบัญชีกลางได้ ก็จะสามารถรู้ได้ว่ามีใครเข้าร่วมประมูลบ้าง หรือแต่ละรายเสนอราคาเท่าใด แต่วิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการที่มีต้นทุนที่สูงมาก มิใช่ผู้ประกอบการจิปาถะก่อสร้างทุกรายจะสามารถทำได้ บางรายอาจมองว่าไม่คุ้มเมื่อเทียบกับผลกำไรที่ได้หากชนะการประมูล ถึงกระนั้นผู้ประกอบการจิปาถะก่อสร้างบางรายอาจมองว่าคุ้มค่ามากพอที่จะสร้างเครือข่ายและแสวงหาผลประโยชน์กับกรมบัญชีกลาง

1.5 ผลการเปลี่ยนแปลงของการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นและธุรกิจรับเหมาก่อสร้างจากระบบอีอ็อกชั่น (e-Auction) เป็นระบบอียิตต์ (e-Bidding)

ในการศึกษาการเปลี่ยนแปลงการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นและธุรกิจรับเหมาก่อสร้างจากระบบอีอ็อกชั่น (e-Auction) เป็นระบบอียิตต์ (e-Bidding) โดยการสุ่มศึกษาแบบเจาะลึกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ได้ผลสรุปว่า

1) ในการจัดซื้อจัดจ้างจากระบบอีอ็อกชั่น (e-Auction) เป็นระบบอียิตต์ (e-Bidding) สัดส่วนของผู้ประกอบการจิปาถะก่อสร้าง มีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน การเปลี่ยนรูปแบบการจัดซื้อจัดจ้างเป็นระบบอียิตต์ (e-Bidding) ส่งผลให้มีบริษัทใหม่ ๆ เข้าร่วมประมูลโครงการมากขึ้นและมี

สัดส่วนการกระจายโครงการต่าง ๆ ไปยังบริษัทเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทที่เคยเป็นผู้ชนะการประมูลโครงการจากระบบอีอ็อกชั่น (e-Auction) เป็นประจำ เมื่อมีการเปลี่ยนมาใช้ระบบอีบิด้ดิ้ง (e-Bidding) จะมีบริษัทที่ชนะการประมูลหลากหลายบริษัท ซึ่งแสดงให้เห็นว่าระบบอีบิด้ดิ้ง (e-Bidding) เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการธุรกิจรับเหมาก่อสร้างได้มีโอกาสเท่าเทียมกัน

2) การจัดซื้อจัดจ้างระบบอีอ็อกชั่น (e-Auction) จะมีบริษัทของผู้ประกอบการธุรกิจรับเหมาก่อสร้างในเครือข่ายของนักการเมืองท้องถิ่นอยู่จำนวนหนึ่งที่เข้าร่วมประมูลโครงการ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนเป็นระบบอีบิด้ดิ้ง (e-Bidding) กลุ่มผู้ประกอบการดังกล่าวมีจำนวนที่ลดลง สาเหตุที่ผู้ประกอบการธุรกิจรับเหมาก่อสร้างในเครือข่ายของนักการเมืองท้องถิ่นลดจำนวนลง เนื่องจากไม่สามารถเข้าร่วมประมูลโครงการในระบบอีบิด้ดิ้ง (e-Bidding) ได้ เพราะกลุ่มผู้ประกอบการดังกล่าวไม่มีบุคลากรที่มีความสามารถในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ หรือเป็นกลุ่มประกอบการที่มีเงินทุนหมุนเวียนไม่เพียงพอ เป็นต้น

2 อภิปรายผลการวิจัย

2.1 ผลการวิจัยที่พบพฤติกรรมของนักการเมืองท้องถิ่นฝ่ายบริหารกลุ่มเป้าหมาย ส่วนใหญ่ไม่ได้สืบทอดอำนาจจากวงศ์ตระกูล ไม่มีลักษณะของการเป็นครอบครัวทางการเมือง ดังนั้นเครือข่ายของนักการเมืองกลุ่มเป้าหมายนี้จึงเกิดขึ้นหลังจากการเข้าสู่การเมืองแล้ว เมื่อมีเครือข่ายเกิดขึ้นย่อมส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาทางการเมืองและการบริหารการปกครองของท้องถิ่น ผลการวิจัยนี้เป็นไปตามทฤษฎีค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) ของนักเศรษฐศาสตร์ Public Choice ที่มีแนวคิดที่เชื่อว่าการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นครั้งแรกจากกระบวนการทางการเมือง มิได้เกิดตามกลไกราคา และผลการวิจัยนี้ยังสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของ โอโนทัย วัฒนาพร และพิณสุดา วงศ์อนันต์ (2559) ที่พบว่าแรงจูงใจในการเข้ามาสู่เวทีทางการเมือง มีผลต่อพฤติกรรมของนักการเมืองในช่วงเวลาดำรงตำแหน่งการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีพฤติกรรมการบริหารงานแบบยึดโยงกับระบบอุปถัมภ์

2.2 พฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง พบว่าเป็นกลุ่มที่ประกอบอาชีพธุรกิจรับเหมาก่อสร้างมาเป็นระยะเวลานานเกือบ 20 ปี ทำให้กลุ่มผู้ประกอบการนี้รู้จักนักการเมืองท้องถิ่นและผู้ประกอบการรายอื่น ๆ เป็นอย่างมาก และการรู้จักกันย่อมก่อให้เกิดความสัมพันธ์ต่อกัน ก่อให้เกิดการรวมตัวเพื่อเอื้อผลประโยชน์ร่วมกัน ลักษณะของผลประโยชน์เป็นการแลกเปลี่ยนตามข้อตกลงซึ่งผลการวิจัยสอดคล้องกับแนวคิดของ Maurice Duverger (อ้างถึงใน จิรภัทร นิรันดร์, 2559) ว่ากลุ่มผลประโยชน์มิได้เข้าร่วมโดยตรงในการแสวงหาอำนาจหรือในการใช้อำนาจรัฐ กลุ่มผลประโยชน์จะปฏิบัติการเพื่อให้กลุ่มมีอิทธิพลเหนืออำนาจรัฐ

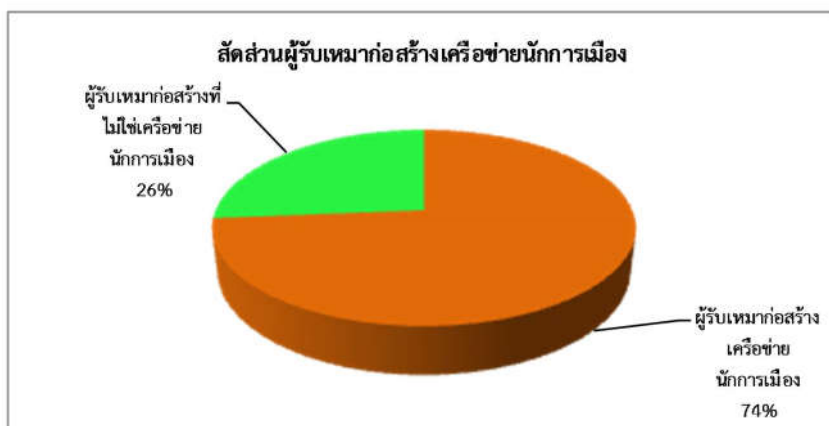
2.3 พฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของนักการเมืองท้องถิ่นในระบบอีอ็อกชั่น (e-Auction) และระบบอีบิด้ดิ้ง (e-Bidding) ผลการศึกษาวินิจฉัย พบว่า การจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอีอ็อกชั่น (e-Auction) เปิดโอกาสให้นักการเมืองแสวงหาผลประโยชน์ได้ ซึ่งลักษณะของผลประโยชน์ที่ได้มีลักษณะเป็นไปตามข้อตกลงระหว่างนักการเมืองกับผู้เข้าร่วมประมูลโครงการ ในส่วนของการจัดซื้อจัดจ้างระบบอีบิด้ดิ้ง (e-Bidding) เป็นระบบที่ไม่เปิดโอกาสให้นักการเมืองแสวงหาผลประโยชน์ได้ง่าย

เหมือนระบบอีอ็อกชั่น (e-Auction) ผลการวิจัยที่พบสอดคล้องกับแนวคิดของกระทรวงการคลังเรื่องหลักเกณฑ์การจัดหาพัสดุโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่พบว่า การใช้การจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอีอ็อกชั่น (e-Auction) ส่งผลให้รัฐเสียหายจึงประกาศเปลี่ยนการจัดซื้อจัดจ้างจากระบบอีอ็อกชั่น (e-Auction) เป็นระบบอีบิตดิง (e-Bidding) โดยมีกรมบัญชีกลางเป็นผู้ควบคุมดูแล ผลการวิจัยนี้ยังสอดคล้องกับผลการศึกษาของ จุไรรัตน์ ผดุงกิจ และภานุมาศ ชาติประเสริฐ (2563) ที่ได้ศึกษาและพบว่ากระบวนการประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ในการจัดซื้อจัดจ้างที่ภาครัฐกำหนดให้นำมาใช้ในองค์กรไม่มีประสิทธิภาพที่จะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรโปร่งใสและยุติธรรมได้ ดังนั้นจึงได้มีการปรับปรุงการจัดซื้อจัดจ้างจากระบบอีอ็อกชั่น (e-Auction) เป็นระบบอีบิตดิง (e-Bidding)

2.4 พฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการที่รับเหมาก่อสร้างในระบบอีอ็อกชั่น (e-Auction) และระบบอีบิตดิง (e-Bidding) พบว่าพฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการที่รับเหมาก่อสร้างเปลี่ยนแปลง โดยแต่เดิมที่มีการจัดซื้อจัดจ้างในระบบอีอ็อกชั่น (e-Auction) จะมีการแสวงหาผลประโยชน์ด้วยบุคคล 3 กลุ่ม คือ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มผู้ประกอบการที่รับเหมาก่อสร้าง และกลุ่มใกล้เคียงผลประโยชน์ เมื่อการจัดซื้อจัดจ้างเปลี่ยนจากระบบอีอ็อกชั่น (e-Auction) มาเป็นระบบอีบิตดิง (e-Bidding) พฤติกรรมการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ประกอบการที่รับเหมาก่อสร้างเปลี่ยนเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ระหว่างผู้ประกอบการที่รับเหมาก่อสร้างด้วยกัน และระหว่างผู้ประกอบการที่รับเหมาก่อสร้างกับกรมบัญชีกลาง ซึ่งผู้ประกอบการมองว่าเพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจของตนเอง อาจจำเป็นต้องสร้างเครือข่ายกับกรมบัญชีกลาง ผลการวิจัยสอดคล้องกับการวิจัยของ ธาณี ชัยวัฒน์ (2549) ที่พบว่า ผู้ที่เข้าถึงอำนาจรัฐจะได้เปรียบผู้ที่อยู่นอกการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจะทำให้การทำงานของตลาดเบี่ยงเบนไปจากที่ควรจะเป็น การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่พบเกิดขึ้นได้ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มการเมืองซึ่งเข้าถึงอำนาจรัฐบาล และกลุ่มธุรกิจที่มีอำนาจลงทุน โดยมีการจัดสรรผลประโยชน์ทางงบประมาณ

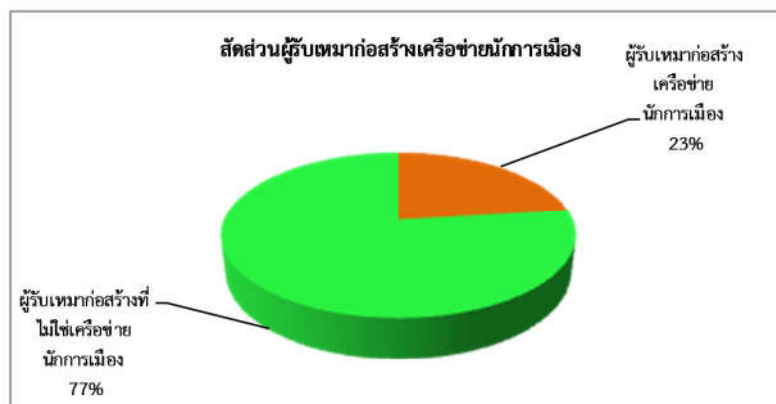
2.5 ผลการเปลี่ยนแปลงการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของนักการเมืองท้องถิ่นและธุรกิจรับเหมาก่อสร้างจากระบบอีอ็อกชั่น (e-Auction) เป็นระบบอีบิตดิง (e-Bidding) ผลการวิจัยพบว่าในการจัดซื้อจัดจ้างจากระบบอีอ็อกชั่น (e-Auction) เป็นระบบอีบิตดิง (e-Bidding) สัดส่วนของผู้ประกอบการที่รับเหมาก่อสร้างมีการเปลี่ยนแปลง การจัดซื้อจัดจ้างระบบอีบิตดิง (e-Bidding) ส่งผลให้มีบริษัทใหม่ๆ เข้าร่วมประมูลโครงการ มีการกระจายสัดส่วนของการประมูลโครงการของบริษัทเพิ่มขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าระบบอีบิตดิง (e-Bidding) เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการที่รับเหมาก่อสร้างได้มีโอกาสเท่าเทียมกัน

เพื่อเป็นการยืนยันข้อมูล ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาค้นคว้าข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งแบบเจาะลึกทางด้านเอกสารพร้อมทั้งสัมภาษณ์นักการเมืองท้องถิ่นพร้อมด้วยผู้ประกอบการที่รับเหมาก่อสร้างของบริษัทนั้น ๆ ในการจัดซื้อจัดจ้างระบบอีอ็อกชั่น (e-Auction) และระบบอีบิตดิง (e-Bidding) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555–พ.ศ. 2564 ซึ่งข้อมูลดังกล่าวผู้วิจัยนำเสนอเป็นแผนภาพได้ ดังนี้



ภาพที่ 1 สัดส่วนผู้รับเหมาก่อสร้างเครือข่ายนักการเมือง

จากภาพที่ 1 แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนของธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่อยู่ในเครือข่ายของนักการเมืองท้องถิ่นและธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่ไม่ได้อยู่ในเครือข่ายของนักการเมืองซึ่งสามารถชนะการประมูลได้ โดยจากจำนวนโครงการทั้งหมด 49 โครงการ และจำนวนบริษัทที่ชนะการประมูล ทั้งหมด 19 บริษัท สามารถแบ่งเป็นธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่อยู่ในเครือข่ายของนักการเมือง จำนวน 14 บริษัท คิดเป็น 74 เปอร์เซ็นต์ และธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่ไม่ได้อยู่ในเครือข่ายของนักการเมือง จำนวน 5 บริษัท



ภาพที่ 2 สัดส่วนผู้รับเหมาก่อสร้างเครือข่ายนักการเมือง

จากภาพที่ 2 จะเห็นได้ว่า ภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบบจัดซื้อจัดจ้างจากระบบ e-Auction เป็นระบบ e-Bidding สัดส่วนของธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่อยู่ในเครือข่ายของนักการเมืองนั้นลดลงเหลือเพียง 23 เปอร์เซ็นต์ และธุรกิจรับเหมาก่อสร้างซึ่งเป็นรายใหม่มีสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้น แสดงให้เห็นว่าระบบ e-Bidding สามารถลดจำนวนของกลุ่มธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่มีความสัมพันธ์กับนักการเมืองท้องถิ่นลงได้ และเป็นการเปิดโอกาสให้มีผู้ประกอบการธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหม่ ๆ เข้ามา

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1. การศึกษาวิจัยนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาเฉพาะพื้นที่ในระดับอำเภอ และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลเท่านั้น ผลการศึกษาที่ได้รับจึงเป็นเพียงส่วนหนึ่ง เพื่อให้ได้ซึ่งข้อมูลที่มีข้อเท็จจริงเพิ่มขึ้นว่านักการเมืองท้องถิ่นและผู้ประกอบธุรกิจรับเหมาก่อสร้างมีพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจสอดคล้องกับผลการศึกษาที่ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าหรือไม่ ขอเสนอให้ผู้สนใจศึกษาเพิ่มเติมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด

2. การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของนักการเมืองท้องถิ่นและผู้ประกอบธุรกิจรับเหมาก่อสร้างในการจัดซื้อจัดจ้างระบบ e-Bidding จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่าในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีเฉพาะเจาะจง อีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งผู้วิจัยเห็นควรเป็นข้อเสนอให้ศึกษาวิจัยว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดจ้างวิธีเฉพาะเจาะจงสามารถแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจได้หรือไม่

บรรณานุกรม

- จิรภัทร นิรินทร์. (2559). บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายรัฐบาลไทย: กรณีศึกษาการผลักดันร่างกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตตัดต่อทางพันธุกรรม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการปกครอง, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จุลรัตน์ ผดุงกิจ และภาณุมาศ ขาติประเสริฐ. (2563). ปัญหาการปฏิบัติงานในการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของเจ้าหน้าที่พัสดุในมหาวิทยาลัยมหาสารคาม. วารสารการเมืองการปกครอง, 10(2), หน้า 240-253.
- ธานี ชัยวัฒน์. (2549). การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในประเทศไทย. ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร (บ.ก.). การต่อสู้ของทุนไทย1: การปรับตัวและพลวัต (หน้า 373-401). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- อโณทัย วัฒนาพร และพินสุตา วงศ์อนันต์. (2561). การวางเครือข่ายทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง: การสำรวจเบื้องต้น. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 16(1), หน้า 73-95.