

การคัดกรองความเสี่ยงการทุจริตโครงการก่อสร้างภาครัฐ (Screening for the Corruption Risk in Public Construction Projects)

สุทธิ สุนทรานุรักษ์¹

บทคัดย่อ

ปัจจุบันมีงานวิจัยหลายชิ้นที่กล่าวถึงการคัดกรองความเสี่ยงการทุจริตโครงการก่อสร้างภาครัฐ บทความวิชาการนี้ได้สรุปสาระสำคัญจากงานวิจัยเรื่อง Corruption in the Construction of Public Infrastructure: Critical Issues in Project Preparation ของ Jill Wells (2015) ซึ่งเสนอแนวทางคัดกรองความเสี่ยงการทุจริตโครงการก่อสร้างภาครัฐโดยใช้ตัวแบบการบริหารจัดการลงทุนภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ หรือ PIM Model ตัวแบบดังกล่าวอธิบายวิธีการคัดกรองความเสี่ยงที่อาจเกิดการทุจริตตั้งแต่ขั้นตอนการเตรียมโครงการ ทั้งนี้ ผู้ตรวจสอบสามารถนำตัวแบบนี้มาประกอบการพิจารณาจัดทำหลักเกณฑ์การตรวจสอบในการตรวจสอบเชิงรุกเพื่อป้องกันความเสียหายได้อย่างทันกาล การสร้างหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการพัฒนาสัญญาณเตือนภัยโครงการเบื้องต้นเพื่อจะคัดกรองโครงการที่อาจมีความเสี่ยงที่จะเกิดทุจริต

คำสำคัญ: การคัดกรองความเสี่ยงการทุจริต การบริหารจัดการลงทุนภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ การตรวจสอบเชิงรุก

ABSTRACT

There has been numerous research papers about screening for the corruption risk mitigation in public construction projects. This article summarized main ideas from the research titled “Corruption in the Construction of Public Infrastructure: Critical Issues in Project Preparation” by Jill Wells (2015) which proposed the efficient public investment management model (PIM Model) to screen for the corruption in public construction projects. The model described corruption screening method starting from project preparation stage. The auditor could apply this model to create the guideline for proactive monitoring to timely mitigate damages from corruptive practices. This guideline was able to be developed to provide the early warning system to screen for the corruption risk in public construction projects.

Keywords: Screening for the Corruption, Efficient Public Investment Management, Proactive Monitoring

บทนำ

บทความวิชาการเรื่องการคัดกรองความเสี่ยงการทุจริตโครงการก่อสร้างภาครัฐมีที่มาจากการประมวลสาระสำคัญจากบทความเรื่อง Corruption in the Construction of Public Infrastructure: Critical Issues in Project Preparation² ของ Jill Wells (2015) ซึ่งกล่าวถึงการคัดกรองความเสี่ยงการทุจริตโครงการ

ก่อสร้างสาธารณูปโภคภาครัฐโดยเน้นขั้นตอนการเตรียมโครงการ (Project Preparation) อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่าบทความดังกล่าวจะเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาแนวคิดในการทำงานตรวจสอบโดยเฉพาะประเด็นการตรวจสอบเชิงป้องกันเพื่อป้องกันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (Corruption in Public Procurement)

¹ ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาการตรวจสอบ สำนักวิจัยและพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน อีเมลล์ sutthisun@gmail.com

² ผู้สนใจสามารถอ่านบทความต้นฉบับได้จาก <http://www.u4.no/publications/corruption-in-the-construction-of-public-infrastructure-critical-issues-in-project-preparation/>

บทความนี้ประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 สรุปสาระสำคัญที่ Jill Wells ซึ่งให้เห็นถึงความสำคัญของการคัดกรอง (Screening) โครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคภาครัฐ ซึ่งการคัดกรองดังกล่าวเริ่มตั้งแต่ขั้นเตรียมโครงการ หากสามารถป้องกันความเสี่ยงในขั้นนี้ได้ย่อมลดโอกาสการทุจริตที่จะเกิดขึ้นในการดำเนินโครงการก่อสร้างภาครัฐขั้นตอนต่อไปได้ สำหรับส่วนที่ 2 ผู้เขียนนำเสนอข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับประโยชน์ของการคัดกรองโครงการที่จะส่งเสริมให้เกิดการพัฒนากลไกการทำงานตรวจสอบภาครัฐต่อไปในอนาคต

สรุปสาระสำคัญการทุจริตโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคขนาดใหญ่

การทุจริตโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคภาครัฐยังคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะโครงการก่อสร้างที่อยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและกลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่ำ ในแต่ละปีงบประมาณ รัฐบาลใช้งบประมาณมากกว่าครึ่งลงทุนก่อสร้างโครงการสาธารณูปโภคพื้นฐานเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ เม็ดเงินงบประมาณมหาศาลเป็นแรงจูงใจให้ผู้เกี่ยวข้องกับโครงการใช้ช่องว่างของระเบียบกฎหมายแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ประกอบกับขาดความเข้มแข็งในการกำกับดูแลบริหารจัดการโครงการที่ดี จึงเปิดโอกาสให้เกิดการทุจริตขึ้นในทุกขั้นตอนการดำเนินโครงการก่อสร้างภาครัฐ

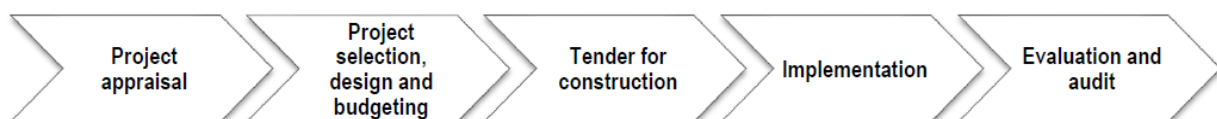
ด้วยเหตุนี้การวางแผนเตรียมโครงการที่ดีพอจะช่วยสนับสนุนให้การดำเนินโครงการเป็นไปอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเป็นปัจจัยสำคัญที่จะลดโอกาสการทุจริต ซึ่ง Jill Wells (2015) ซึ่งให้เห็นว่าขั้นตอนการเตรียมโครงการเป็นขั้นตอนสำคัญในการบริหารโครงการให้เกิดประสิทธิภาพ เพราะขั้นตอนดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการวางแผน การตัดสินใจลงทุนและการระดมเงินทุน หากการเตรียมโครงการขาดความพร้อมหรือเกิดความผิดพลาดแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารโครงการใน

ขั้นตอนต่อมา ท้ายที่สุด โครงการย่อมไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ระยะเวลาที่ใช้ดำเนินโครงการยาวนานกว่าแผนที่กำหนดไว้รวมทั้งต้นทุนโครงการสูงขึ้นกว่าที่ประมาณการไว้ในเบื้องต้น

ขณะเดียวกัน ธนาคารโลก เสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการลงทุนภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ (An Efficient Public Investment Management หรือ PIM) ว่าครอบคลุมการบริหารโครงการตั้งแต่ขั้นประเมินความเป็นไปได้ของโครงการ การบริหารโครงการ จนกระทั่งการประเมินผลความสำเร็จโครงการ (Rajaram, Le, Biletska, & Brumby, 2010) ทั้งนี้ การบริหารจัดการลงทุนภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ผู้เกี่ยวข้องควรเข้าใจขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้ (ภาพที่ 1)

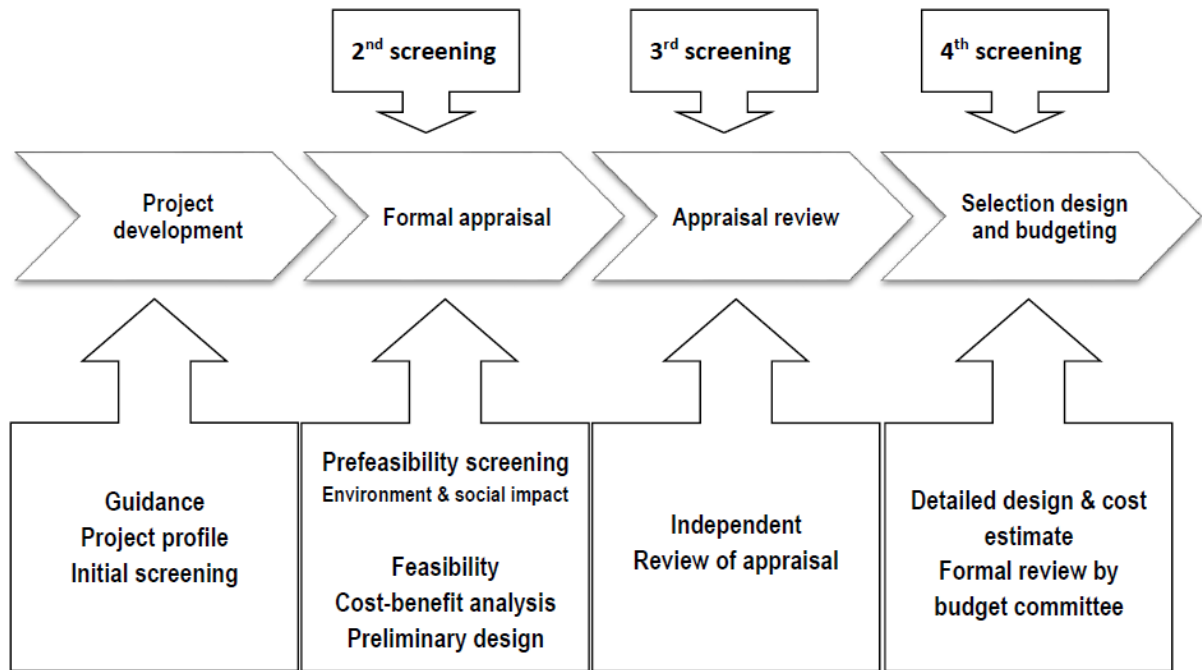
- 1) ขั้นประเมินความเป็นไปได้ของโครงการ (Project Appraisal)
- 2) ขั้นคัดเลือกโครงการ ออกแบบและกำหนดงบประมาณโครงการ (Project Selection, Design & Budgeting)
- 3) ขั้นประมูลงานเพื่อจัดหาผู้รับจ้าง (Tender for Construction)
- 4) ขั้นดำเนินโครงการ (Implementation)
- 5) ขั้นประเมินผลและตรวจสอบโครงการ (Evaluation and Audit)

อย่างไรก็ดี Wells มองว่าขั้นตอนการเตรียมโครงการ (Project Preparation) เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากที่สุด โดยขั้นตอนดังกล่าวยังจำแนกเป็น 4 ขั้นตอนย่อย (ภาพที่ 2) ได้แก่ (ก) ขั้นพัฒนาโครงการ (Project Development) (ข) ขั้นประเมินความเป็นไปได้โครงการ (Formal Appraisal) (ค) ขั้นทบทวนรายงานการประเมินความเป็นไปได้ของโครงการ (Appraisal Review) และ (ง) ขั้นคัดเลือก ออกแบบและการกำหนดงบประมาณโครงการ (Selection Design and Budgeting)



ภาพที่ 1 PIM model

ที่มา: Jill Wells (2015, p. 1)



ภาพที่ 2 การคัดกรองทั้ง 4 ขั้นตอนย่อยในการเตรียมโครงการ

ที่มา: Jill Wells (2015, p. 3)

การระบุขั้นตอนย่อยเหล่านี้ทำให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถคัดกรอง (Screening) โครงการที่อาจมีความเสี่ยงต่อการทุจริตได้ ซึ่งการคัดกรองดังกล่าวกระทำได้ในแต่ละขั้นตอนย่อย ๆ ทั้ง 4 ขั้นตอน (ดูภาพที่ 2) โดย Wells อธิบายรายละเอียดของขั้นตอนย่อย ๆ ในขั้นตอนเตรียมโครงการไว้ ดังนี้

1) ขั้นพัฒนาโครงการ (Project Development)

ขั้นตอนแรกของการเตรียมโครงการ คือ การพัฒนาโครงการ ซึ่งการคัดกรองในขั้นแรก (Initial Screening) คือ การตั้งคำถามว่าโครงการก่อสร้างนั้นสอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศหรือไม่ คำถามต่อมาคือ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เตรียมข้อมูลโครงการไว้ชัดเจนหรือไม่ (Project Profile)

ข้อมูลสำคัญของโครงการควรประกอบด้วย (ก) เหตุผลความจำเป็นของโครงการ โดยผู้เสนอโครงการต้องแสดงให้เห็นว่าโครงการนั้นสามารถแก้ปัญหาได้อย่างไร (ข) โครงการนั้นถูกจัดลำดับความสำคัญไว้ลำดับใด มีความจำเป็นต้องรีบดำเนินการก่อนโครงการอื่นหรือไม่ (ค) โครงการนั้นต้องมีวัตถุประสงค์โครงการที่ชัดเจน (ง) โครงการนั้นต้องประมาณการต้นทุนและงบประมาณที่จะใช้ รวมถึง (จ) ประเมินทางเลือกอื่นในการแก้ปัญหาไว้ด้วย

ดังนั้น การคัดกรองความเสี่ยงการทุจริตในขั้นพัฒนาโครงการ เราควรพิจารณาเหตุผลความจำเป็นเบื้องต้นของการก่อสร้างโครงการนั้นก่อนโดยการพัฒนาโครงการจะต้องมีข้อมูลสำคัญที่ชัดเจน สามารถอธิบายที่มาที่ไปของโครงการได้

2) ขั้นประเมินความเป็นไปได้โครงการ (Formal Appraisal)

ขั้นเตรียมโครงการขั้นตอนที่สอง คือ การประเมินความเป็นไปได้โครงการซึ่งขั้นตอนนี้ประกอบด้วยการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการซึ่งมีข้อมูลเกี่ยวข้องได้แก่ (ก) ข้อมูลการประเมินความเป็นไปได้เบื้องต้นของโครงการ (Prefeasibility Study) (ข) ข้อมูลการวิเคราะห์ต้นทุนและผลตอบแทนอย่างละเอียด (Cost-Benefit Analysis) ซึ่งโครงการที่ไม่ผ่านผลการประเมินความเป็นไปได้หรือลงทุนแล้วไม่คุ้มค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์ควรถูกคัดกรองออกไป (ค) รายงานการประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม (Economic Impact Assessment Report หรือ รายงาน EIA) เพื่อแสดงข้อมูลผลกระทบของโครงการที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมและสังคม นอกจากนี้ในรายงานดังกล่าวจะต้องนำเสนอแนวทางแก้ไขบรรเทาหรือชดเชยผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการลงทุนภาครัฐด้วย

Rajaram et al. (2010) อธิบายแนวทางการประเมินความเป็นไปได้ของโครงการไว้ 6 ขั้นตอน กล่าวคือ (1) โครงการนั้นมีความสมเหตุสมผล หรือไม่ (2) วัตถุประสงค์โครงการมีความชัดเจน หรือไม่ (3) มีการตรวจสอบหรือทบทวนเบื้องต้นแล้วหรือไม่ (4) มีการวิเคราะห์รายละเอียดทางเลือกของโครงการหรือไม่ (5) การประมาณต้นทุนโครงการถูกต้องแม่นยำ หรือไม่ และ (6) การประเมินผลประโยชน์โครงการทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพสะท้อนถึงต้นทุนโครงการที่เกิดขึ้นจริงหรือไม่

งานของ Wells ย้ำว่าปัญหาที่พบในการประเมินความเป็นไปได้โครงการคือ เราไม่สามารถประเมินต้นทุนโครงการได้ถูกต้องเนื่องจากขาดข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับรูปแบบและคุณลักษณะทางวิศวกรรมโครงการ ดังนั้น การคัดเลือกโครงการจำเป็นต้องพิจารณาถึงการออกแบบเบื้องต้นด้วย (Preliminary Design) ขณะเดียวกันพฤติกรรมทุจริตและแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent Seeking) ใน ขั้นตอน ออกแบบโครงการมักเกี่ยวข้องกับบริษัทที่ปรึกษาโครงการซึ่งวิธีการหนึ่งในการลดโอกาสทุจริตโครงการก่อสร้างภาครัฐ คือ การตรวจสอบกิจกรรมต่าง ๆ ที่บริษัทที่ปรึกษาโครงการเกี่ยวข้อง

3) ขั้นทบทวนการประเมินความเป็นไปได้ของโครงการ (Appraisal Review)

ขั้นตอนถัดมาในการเตรียมโครงการ คือ ทบทวนการประเมินความเป็นไปได้ของโครงการอย่างเป็นอิสระ (Independent Appraisal Review) ทั้งนี้ เพื่อป้องกันความผิดพลาดในการคัดเลือกโครงการ การคัดกรองในขั้นนี้เป็นการพิจารณาว่าโครงการนั้นถูกออกแบบไว้สูงเกินกว่าความต้องการหรือไม่ (Over - designed) บางครั้งเรียกว่า Overestimated Demand ซึ่งเป็นการแสดงผลประโยชน์โครงการไว้สูงเกินกว่าที่ควรจะเป็น เช่นเดียวกับผู้วิเคราะห์โครงการมักประมาณการต้นทุนโครงการให้ต่ำโดยไม่คำนึงถึงต้นทุนบางประเภท เช่น ต้นทุนที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต้นทุนที่กระทบต่อสังคม ดังนั้น การทบทวนการประเมินความเป็นไปได้ของโครงการควรกระทำอย่างเป็นอิสระ ใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์มาช่วยในกระบวนการวิเคราะห์ซึ่งจะทำให้เราคัดกรองความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตในโครงการก่อสร้างภาครัฐได้

4) ขั้นคัดเลือกโครงการและกำหนดงบประมาณ (Project Selection and Budgeting)

ขั้นตอนย่อยสุดท้ายของการเตรียมโครงการ คือ คัดเลือกโครงการและกำหนดงบประมาณ ทั้งนี้เมื่อโครงการได้รับการคัดเลือกแล้วจะต้องกำหนดรายละเอียดรูปแบบโครงการเพื่อประมาณการต้นทุนโครงการสำหรับจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการลงทุนก่อสร้าง ซึ่งบางโครงการอาจใช้เวลาดำเนินการนานหลายปี ดังนั้น ผู้บริหารโครงการต้องกำหนดต้นทุนที่ใช้ในโครงการตลอดจนระบุแหล่งที่มาของเงินทุนลงในการจัดทำแผนงบประมาณรายปีด้วย

ดัชนีชี้วัดความผิดพลาดการดำเนินโครงการ

บทความของ Jill Wells เรื่อง Corruption in the construction of public infrastructure: Critical issues in project preparation ได้นำเสนอแบบจำลองการประเมินความผิดพลาดของการดำเนินโครงการ โดยพิจารณาจาก 4 ขั้นตอนในการดำเนินโครงการ ได้แก่ (1) ขั้นประเมินความเป็นไปได้ของโครงการ (Ex-ante Project Appraisal) (2) ขั้นคัดเลือกโครงการและกำหนดงบประมาณ (Project Selection and Budgeting) (3) ขั้นดำเนินโครงการ (Project Implement) และ (4) ขั้นประเมินผลและตรวจสอบโครงการ (Ex-post Evaluation And Audit)

การทดสอบแบบจำลองนี้ Wells ทดสอบจากข้อมูลโครงการลงทุนสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ของ 71 ประเทศ (กลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่ำและรายได้ปานกลาง) โดยกำหนดคะแนนไว้แต่ละขั้นตอน การคิดคะแนนเป็นการประเมินผลการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน ซึ่งมีระดับคะแนนตั้งแต่ 0-4 (4 หมายถึง ผลการดำเนินงานดีที่สุด)

ผลการศึกษา พบว่า กลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่ำและกลุ่มประเทศที่ส่งออกน้ำมัน ได้คะแนนน้อย โดยคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 1.68 ประเทศที่ได้คะแนนต่ำสุด คือ Belize ได้คะแนนเพียง 0.27 ส่วนประเทศที่ได้คะแนนสูงสุด คือ แอฟริกาใต้ ได้ 3.50 คะแนน กลุ่มประเทศที่ได้คะแนนสูงสุดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีระดับรายได้ปานกลาง (อเมริกาใต้ บราซิล โคลัมเบีย ติมูเรีย รวมทั้งประเทศไทย)

ขณะที่ประเทศในแถบยุโรปตะวันออกและเอเชียกลาง มีประสิทธิภาพในการลงทุนภาครัฐ (An Efficient Public Investment Management - PIM) สูงกว่าเมื่อเทียบกับประเทศในกลุ่มละตินอเมริกา เอเชียตะวันออก

แปซิฟิก ตามด้วยตะวันออกกลาง แอฟริกาเหนือ แอฟริกาใต้ และ ซับซาฮารา

ผลการศึกษาน่าสนใจอีกประการ พบว่า ขั้นตอนแรกและขั้นตอนสุดท้ายในการดำเนินโครงการ คือ ขั้นตอนประเมินความเป็นไปได้ของโครงการและขั้นประเมินผลและตรวจสอบ (Ex-ante Project Appraisal and Ex-post Evaluation and Audit) เป็นขั้นตอนที่มีจุดบกพร่องมากที่สุด ค่าเฉลี่ยของขั้นประเมินความเป็นไปได้ของโครงการเพียง 1.33 คะแนน ประเทศแถบอเมริกาใต้ได้คะแนนด้านนี้ต่ำสุดเช่นเดียวกับประเทศที่มีรายได้น้อยอื่น ๆ ได้คะแนนด้านการประเมินความเป็นไปได้ของโครงการน้อยมาก

Wells สรุปว่า ประเทศกำลังพัฒนาเพียงไม่กี่ประเทศที่สามารถยกระดับการประเมินความเป็นไปได้ของโครงการ การออกแบบโครงการ และการคัดเลือกโครงการ โดยวิธีแก้ปัญหานี้ในขั้นตอนนี้ คือ การว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญและเทคนิคในการประเมินความเป็นไปได้ของโครงการ

การคัดกรองความเสี่ยงการทุจริตในแต่ละขั้นตอนการเตรียมโครงการ

1) การคัดกรองขั้นพัฒนาโครงการ

ในขั้นตอนแรกของการเตรียมโครงการ คือ การพัฒนาโครงการซึ่งขั้นตอนนี้มักปรากฏความเสี่ยงต่อการทุจริตหลายเรื่อง เช่น

1.1) นักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐพยายามใช้อำนาจหน้าที่ผลักดันโครงการที่ตนเองมีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อกอบโกยผลประโยชน์ส่วนตน พฤติกรรมลักษณะนี้ในทางรัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์การเมืองเรียกว่า Pork Barreling Politic เช่น การตัดถนนเส้นใหม่ในประเทศเคนยามักก่อสร้างในพื้นที่ใกล้เคียงบ้านพักของนายกรัฐมนตรีหรือนักการเมือง Pork Barreling Politic เป็นความพยายามของนักการเมืองที่ใช้อำนาจรัฐ ผันงบประมาณโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคลงในเขตพื้นที่เลือกตั้งโดยมีบริษัทตนเองหรือพวกพ้องรองรับงานอยู่แล้ว

1.2) ช่วงระหว่างก่อนการเลือกตั้ง พรรครัฐบาลมักกระดมเงินทุนเข้าพรรคการเมืองโดยผลักดันโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ เช่น ถนนมอเตอร์เวย์ สะพานข้ามแม่น้ำ เขื่อน สนามบิน ศูนย์ประชุมนานาชาติ เป็นต้น ซึ่งฝ่ายบริหารจะใช้โครงการเหล่านี้เป็นช่องทางระดมทุนเข้าพรรคการเมืองตนเองเช่น รัฐบาลแทนซาเนีย

ลงนามโครงการก่อสร้างถนน จำนวน 22 สาย ก่อนหมดวาระไม่กี่วัน แต่หลังจากได้รับเลือกตั้งให้กลับมาเป็นรัฐบาลอีกครั้ง ปรากฏว่า โครงการเหล่านี้ดำเนินการไปได้เพียงร้อยละ 6.5 ของมูลค่าโครงการทั้งหมด โดยรัฐบาลแทนซาเนียก่อนนี้ผูกพันมาตั้งแต่ปี 2015 จนกระทั่งในปี 2015 ไม่มีโครงการใดที่แล้วเสร็จและท้ายที่สุดโครงการทั้งหมดถูกยกเลิกไป

1.3) ภาคเอกชนติดสินบนรัฐบาลเพื่อผลักดันโครงการให้เกิดขึ้นโดยภาคเอกชนได้ประโยชน์จากโครงการด้วย

Wells สรุปได้น่าสนใจว่า หากขาดการคัดกรองโครงการในขั้นแรก ผลกระทบที่ตามมา คือ สังคมจะสูญเสียโอกาสในการนำงบประมาณไปลงทุนในโครงการที่ได้ประโยชน์มากกว่า (มองในมุมเศรษฐศาสตร์ ค่าเสียโอกาสหรือ Opportunity Cost ในการจัดสรรทรัพยากรในสังคม) สังคมจะได้โครงการประเภทที่มีต้นทุนสูงแต่ผลตอบแทนต่ำมาก ซึ่งโครงการลักษณะนี้ธนาคารโลกเรียกว่า White Elephant Project

ธนาคารโลก (World Bank, 2013) แบ่ง White Elephant Project ออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ (1) โครงการประเภทประมาณการความต้องการหรือศักยภาพไว้สูงเกินจริง (Excess Capacity Infrastructure) ทั้งที่ความต้องการมีไม่มาก (2) โครงการที่ก่อสร้างแล้วเสร็จแต่ขาดงบประมาณดำเนินการต่อไป (No Operational Budget to Provide Services) เช่น โรงพยาบาลรัฐที่สร้างเสร็จแล้วแต่ไม่มีงบประมาณจัดสรรสำหรับบริหารจัดการ และ (3) โครงการลงทุนที่ก่อสร้างไม่แล้วเสร็จแต่จ่ายเงินไปแล้ว

ธนาคารโลกชี้ให้เห็นว่า หากโครงการเหล่านี้ไม่ถูกคัดออกตั้งแต่ขั้นประเมินความเป็นไปได้เบื้องต้นย่อมทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตในขั้นตอนถัดมา เช่น กรณีบริษัทที่ปรึกษาโครงการประเมินความเป็นไปได้โครงการแบบไม่สมเหตุสมผล ไม่ตั้งอยู่บนหลักการทางวิชาการ เอื้อประโยชน์ให้ผู้เสนออาคารรายใดรายหนึ่ง ผลที่ตามมาคือ พฤติการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดการทุจริตในขั้นประมูลงานก่อสร้างที่บริษัทที่ปรึกษาโครงการสามารถใช้อำนาจที่ตนเองวิเคราะห์ ออกแบบโครงการ แสวงหาประโยชน์ได้จากบริษัทผู้เสนอราคา

2) การคัดกรองขั้นประเมินความเป็นไปได้ของโครงการ

ในขั้นตอนนี้ การประเมินความเป็นไปได้ของโครงการประกอบด้วยวิเคราะหฺ์รายละเอียดต้นทุน

และผลตอบแทนข้อเสนอโครงการตลอดจนทำการทบทวนตัวเลขโครงการอย่างเป็นอิสระ (Independent Review) ซึ่งการคัดกรองขั้นตอนนี้สามารถป้องกันความผิดพลาดจากการประมาณการต้นทุนและผลตอบแทนโครงการได้ ทั้งนี้ พฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงความเสี่ยงที่ควรถูกคัดกรองในขั้นตอนประเมินความเป็นไปได้ของโครงการ ได้แก่

2.1) ที่ปรึกษาโครงการพยายามประมาณต้นทุนโครงการให้ต่ำและประเมินผลตอบแทนโครงการให้สูงกว่าความเป็นจริงเพื่อให้โครงการนั้นได้รับการอนุมัติโดยทั่วไปในขั้นประมาณการต้นทุนและประเมินผลตอบแทนนั้น หน่วยงานรัฐจะจ้างบริษัทที่ปรึกษาภายนอกเข้ามาช่วยประเมิน อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของเจ้าของงาน ที่ปรึกษาโครงการมักประเมินโครงการโดยคำนวณต้นทุนไว้ต่ำ (เสี่ยงที่จะไม่นำต้นทุนบางประเภทมาคำนวณ) และประเมินผลตอบแทนไว้สูงตามที่เจ้าของโครงการต้องการ นอกจากนี้อาจมีแรงจูงใจอื่น ๆ อีก เช่น ที่ปรึกษาโครงการสมรู้ร่วมคิดกับผู้รับเหมาจึงพยายามออกแบบโครงการให้เอื้อประโยชน์กับผู้เสนอราคา รายใดรายหนึ่ง

2.2) นักการเมืองมักสนับสนุนโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่มากกว่าโครงการก่อสร้างขนาดเล็ก รวมทั้งไม่สนับสนุนให้บำรุงรักษาโครงการเดิมเนื่องจากนักการเมืองจะใช้โครงการเหล่านี้เป็นเครื่องมือหาเสียงเลือกตั้ง ประกอบกับโครงการขนาดใหญ่มีช่องทางทุจริตได้มากกว่า

ความผิดพลาดในการประมาณการต้นทุนและประเมินผลประโยชน์โครงการที่สูงเกินจริงย่อมทำให้การดำเนินโครงการในขั้นตอนถัดมาเกิดปัญหา กล่าวคือโครงการที่ประมาณการต้นทุนไว้ต่ำเกินไปไม่ครอบคลุมงบประมาณก่อสร้างที่แท้จริงส่งผลให้ผู้รับเหมาเบิกเงินล่วงหน้าไปก่อน บางราย “ทิ้งงาน” เนื่องจากทำแล้วไม่คุ้มกับการก่อสร้าง นอกจากนี้ ผู้รับจ้างบางรายจะใช้วัสดุก่อสร้างไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ลดคุณภาพลดสเปคโครงการ หรือขออนุมัติเปลี่ยนแปลงปรับลดเนื้องานในสัญญา ซึ่งท้ายที่สุดทำให้งานก่อสร้างไม่ได้มาตรฐาน ต้นทุนบำรุงรักษาเพิ่มสูงส่งผลกระทบต่อการจัดงบประมาณในอนาคตอีกด้วย

3) การคัดกรองการคัดเลือกโครงการและออกแบบรายละเอียดโครงการ

Wells กล่าวถึง ความเสี่ยงการทุจริตในขั้นตอนคัดเลือกโครงการและออกแบบรายละเอียดโครงการคือการออกแบบไว้สูงเกินจริง (Over-designed) ทำให้โครงการมีขนาดใหญ่ขึ้น งบประมาณโครงการสูงขึ้น การออกแบบโครงการยังเกี่ยวข้องกับกลุ่มบริษัทที่ปรึกษา เช่น สถาปนิกผู้ออกแบบ วิศวกรผู้ประเมินราคา ซึ่งกลุ่มบริษัทเหล่านี้จะได้รับค่าที่ปรึกษาในรูปแบบเปอร์เซ็นต์ต้นทุนโครงการทั้งหมด ดังนั้น หากออกแบบโครงการไว้สูงเกินจริงย่อมเป็นแรงจูงใจเพิ่มเติมต้นทุนโครงการและทำให้ค่าตอบแทนของกลุ่มที่ปรึกษาเพิ่มขึ้น ตามด้วย ทั้งนี้ การออกแบบที่สูงเกินจริงเป็นปัจจัยสำคัญทำให้ต้นทุนโครงการสูงกว่าที่ควรจะเป็นทั้งในเรื่องระยะเวลาในการก่อสร้างที่เพิ่มขึ้นและต้นทุนก่อสร้างที่สูงเกินกว่าที่กำหนด

ดังนั้น การคัดกรองในขั้นตอนนี้ คือ การพิจารณาว่าหน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการมีการออกแบบไว้สูงเกินจริงหรือไม่

4) การคัดกรองขั้นกำหนดงบประมาณโครงการ
เมื่อรัฐบาลตัดสินใจจะดำเนินโครงการ การประมาณการต้นทุนโครงการจะอยู่ในขั้นตอนกำหนดงบประมาณ (Budgeting) โครงการที่มีระยะเวลาก่อสร้างนานหลายปีจัดอยู่ในกลุ่มที่มีความเสี่ยงที่ควรถูกคัดกรองไว้ หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องพยากรณ์ต้นทุนไว้ล่วงหน้า หากกรณีเกิดการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะค่าใช้จ่ายที่อาจเพิ่มขึ้นจากราคาปัจจัยการผลิตที่สูงขึ้น เช่น น้ำมัน ต้นทุนค่าขนส่งการบำรุงรักษา โดย Wells ชี้ให้เห็นว่า พฤติกรรมเสี่ยงของการทุจริตในขั้นตอนนี้ คือ การบิดเบือนต้นทุนโครงการเพื่อต้องการให้โครงการนั้นได้รับการอนุมัติ รวมทั้งประมาณการงบประมาณไว้ต่ำเกินจริงก่อน และเมื่องบประมาณไม่เพียงพอใช้เป็นเหตุขออนุมัติงบประมาณเพิ่มเติม

อย่างไรก็ตามกรณีงานก่อสร้างของประเทศไทย มีการทำสัญญาแบบปรับราคาได้ หรือ ค่า K ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้รับจ้างสามารถร้องขอ กรณีที่เกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจจนกระทบกับต้นทุนการก่อสร้าง ผู้รับเหมาสามารถขอชดเชยต้นทุนดังกล่าวจากรัฐได้

ตารางที่ 1 ความเสี่ยงต่อการทุจริตและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่

ขั้นตอน	ความเสี่ยง	ผู้ที่เกี่ยวข้องหลัก
การประเมินความเป็นไปได้ของโครงการ (Project Appraisal)	<ul style="list-style-type: none"> - อิทธิพลทางการเมืองและการวิ่งเต้นของภาคเอกชน - การสนับสนุนโครงการที่มีผลประโยชน์กลับสู่พรรคการเมือง - นักการเมืองมักสนับสนุนการก่อสร้างโครงการใหม่และโครงการขนาดใหญ่มากกว่าที่จะบำรุงรักษาโครงการเดิม - การประเมินต้นทุนให้ต่ำเกินจริงและประมาณผลตอบแทนโครงการให้สูงกว่าที่ควรจะเป็นทั้งนี้เพื่อให้โครงการได้รับการอนุมัติโดยปราศจากข้อมูลและเหตุผลทางด้านเศรษฐศาสตร์หรือความจำเป็นในการก่อสร้าง 	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐมนตรี - ข้าราชการระดับสูง - เจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้าง - บริษัทที่ปรึกษาเอกชน (สถาปนิกผู้ออกแบบ วิศวกร นักสำรวจ)
การคัดเลือกโครงการ การออกแบบโครงการ และการกำหนดงบประมาณ (Project Selection, Design, and Budgeting)	<ul style="list-style-type: none"> - บริษัทที่ปรึกษามักออกแบบโครงการที่เกินความต้องการเพื่อเพิ่มค่าที่ปรึกษาและได้ส่วนแบ่งจากกำไรของผู้รับเหมา - การผูกขาดของกลุ่มผู้รับเหมา - แบบโครงการไม่เหมาะสมทำให้เกิดปัญหาในภายหลัง - การประมาณต้นทุนสูงเกินจริงทำให้ไม่สามารถนำเงินทุนไปใช้ในโครงการอื่นได้ - ไม่มีรายงานผลการประเมินความเป็นไปได้ของโครงการเนื่องจากถูกอิทธิพลทางการเมืองแทรกแซง 	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐมนตรี - ข้าราชการระดับสูง - เจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้าง - บริษัทที่ปรึกษาเอกชน (สถาปนิกผู้ออกแบบ วิศวกร นักสำรวจ)
การยื่นประมูลและสัญญาการควบคุมงาน (Tender for Work and Supervision Contracts)	<ul style="list-style-type: none"> - การจ่ายสินบน - การฮั้วประมูลระหว่างผู้เสนอราคา - เจ้าหน้าที่รัฐช่วยเหลือเอื้อประโยชน์ผู้เสนอราคาหรือกลุ่มผู้เสนอราคารายใดรายหนึ่ง - การประมูล/การลงนามสัญญาทั้งที่งบประมาณไม่เพียงพอ 	<ul style="list-style-type: none"> - เจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้าง - บริษัทที่ปรึกษาเอกชน (เช่น วิศวกรประจำโครงการ) - ผู้รับเหมา
การดำเนินงานก่อสร้าง (Implementation)	<ul style="list-style-type: none"> - การสมรู้ร่วมคิดระหว่างผู้รับเหมาและวิศวกรที่ปรึกษาโครงการ - การใช้วัสดุต่อคุณภาพทำให้งานก่อสร้างขาดมาตรฐาน - การแก้ไขสัญญาโดยปรับลดเนื้องานหรือขอเพิ่มงบประมาณให้สูงขึ้น 	<ul style="list-style-type: none"> - เจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้าง - ที่ปรึกษาเอกชน เช่น วิศวกรที่ปรึกษาโครงการ - ผู้รับเหมา ผู้รับเหมารายย่อย
การดำเนินงาน การบำรุงรักษา การประเมินผลและการตรวจสอบโครงการ (Operation and Maintenance, Including Evaluation and Audit)	<ul style="list-style-type: none"> - การลดสเปคและยอมรับงานที่มีคุณภาพต่ำ - การให้ความสำคัญกับการก่อสร้างโครงการใหม่มากกว่าการบำรุงรักษาโครงการเดิม 	<ul style="list-style-type: none"> - เจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้าง - ที่ปรึกษาเอกชน เช่น วิศวกรที่ปรึกษาโครงการ - ผู้รับเหมา ผู้รับเหมารายย่อย

ที่มา: Jill Wells (2015)

ตารางที่ 2 ความเสี่ยงต่อการทุจริตในขั้นตอนของการเตรียมโครงการ

	การคัดกรองความเสี่ยง ขั้นพัฒนาโครงการ	การคัดกรองความเสี่ยง ขั้นประเมินความเป็นไปได้ โครงการ	การคัดกรองการ คัดเลือกโครงการและ ออกแบบรายละเอียด โครงการ	การคัดกรองขั้นการ กำหนดงบประมาณ
การจัดการการลงทุน สาธารณะที่มี ประสิทธิภาพ (An Efficient Public Investment Management - PIM)	- โครงการนั้นมี อิทธิพลทางการเมือง เข้ามาเกี่ยวข้อง หรือไม่ - โครงการนั้นมี แนวโน้มที่จะเกิดการ ผันผลประโยชน์กลับ สู่พรรคการเมือง เจ้าของโครงการ หรือไม่ - โครงการนั้นมีเรื่อง ร้องเรียนเกี่ยวกับ การจ่ายสินบนและ การวิ่งเต้นของ ภาคเอกชน หรือไม่	- โครงการนั้นประเมิน ต้นทุนไว้ต่ำเกินจริงและ ประมาณการ ผลตอบแทนให้สูงกว่าที่ ควรจะเป็น หรือไม่ - หน่วยงานนั้นให้ ความสำคัญกับการ ก่อสร้างโครงการใหม่ มากกว่าการบำรุงรักษา โครงการเดิม หรือไม่	- บริษัทที่ปรึกษา โครงการออกแบบ โครงการไว้เกิน ความต้องการ หรือไม่ - มีการผูกขาดของ กลุ่มผู้รับเหมา หรือไม่ - แบบโครงการที่ไม่ เหมาะสมทำให้เกิด ปัญหาภายหลัง หรือไม่ - การประมาณราคา ต้นทุนที่สูงเกินจริง หรือไม่	- โครงการนั้นมี รายงานการ ประเมินความ เป็นไปโครงการ หรือไม่
ผลกระทบจากการไม่ ทำตามขั้นตอน	- เกิดโครงการจำพวก ด้อยค่าและไร้ ประโยชน์ หรือ White Elephant Project - โครงการล้มเหลว	- โครงการก่อสร้างแล้ว เสร็จขาดการบำรุงรักษา ที่ดีพอ - โครงการมีผลตอบแทน ทางเศรษฐกิจต่ำ - โครงการมีต้นทุนสูงกว่าที่ ประมาณการไว้ - โครงการก่อสร้างที่ผู้รับ จ้างทำงานไม่ได้ เมื่อเบิก เงินล่วงหน้าไปครบแล้ว จะทำงาน	- ต้นทุนเฉลี่ยต่อ หน่วยขอโครงการ สูงขึ้น - การออกแบบ โครงการที่ไม่ สมบูรณ์ทำให้การ ประมาณการ ต้นทุนโครงการ ผิดพลาด	- งบประมาณไม่ เพียงพอ - งบประมาณที่จำกัด ทำให้การชำระเงิน ล่าช้า
การทุจริตขั้นตอน ถัดไป	- ผู้รับจ้างที่ติดสินบน จะเข้าไปถอนทุนคืน	- ผู้รับจ้างที่ติดสินบนจะ เข้าไปถอนทุนคืน	- ผู้รับจ้างที่ติดสินบน จะเข้าไปถอน คืน	- ผู้รับจ้างที่ติดสินบน จะเข้าไปถอน คืน

ที่มา: Jill Wells (2015)

จากตารางที่ 1 Wells สรุปความคิดรวบยอด โดยนำเสนอประเด็นความเสี่ยงต่อการทุจริตที่จะเกิดขึ้นในการก่อสร้างโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ เช่นเดียวกัน ในตารางที่ 2 Wells ให้ความสำคัญกับความเสี่ยงต่อการทุจริตในขั้นตอนเตรียมโครงการ ซึ่งมีขั้นตอนย่อยอีก 4 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนพัฒนาโครงการ ขั้นตอนประเมินความเป็นไปได้โครงการ ขั้นตอนออกแบบโครงการ และขั้นกำหนดงบประมาณ ทั้งหมดนี้การจัดการลงทุนสาธารณะที่มีประสิทธิภาพหรือ An Efficient Public Investment Management (PIM) จะช่วยให้การคัดกรองโครงการในขั้นตอนเตรียมโครงการลดโอกาสและความเสี่ยงในการทุจริตลงได้

ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับประโยชน์ของการคัดกรองโครงการ

ประโยชน์ของการคัดกรองโครงการต่อการทำงานตรวจสอบภาครัฐ คือ การที่ผู้ตรวจสอบสามารถประเมินความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตได้ โดยเฉพาะการตรวจสอบเชิงรุกเพื่อป้องกันความเสียหายได้อย่างทันกาล (Preventive Audit under Proactive Approach) ซึ่งผู้ตรวจสอบสามารถนำมาช่วยตรวจสอบโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคขนาดใหญ่โดยคัดกรองความเสี่ยงโครงการได้จากแบบจำลองของ Jill Wells

นอกจากนี้ การนำแนวคิดการจัดการลงทุนสาธารณะที่มีประสิทธิภาพหรือ An Efficient Public Investment Management (PIM) มาช่วยคัดกรองโครงการในขั้นเตรียมโครงการจะช่วยให้ผู้ตรวจสอบมองเห็นช่องว่าง (Gap) ความเสี่ยง (Risk) และข้อบกพร่องที่อาจนำไปสู่การทุจริตในอนาคตได้เช่นกัน ยกตัวอย่าง ผู้ตรวจสอบอาจตั้งคำถามตามแนวทาง PIM ตั้งแต่เริ่มต้นเตรียมโครงการว่า

(ก) โครงการนี้เกิดขึ้นมาจากการผลักดันของพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองนั้นพยายามใช้อิทธิพลกดดันให้โครงการเกิดขึ้น หรือไม่ ซึ่งผู้ตรวจสอบสามารถรวบรวมข้อมูลหลักฐานจากข่าวที่ปรากฏตามสื่อ

(ข) โครงการนี้มีข่าวด้านลบ (Scandal) ก่อนลงมือดำเนินโครงการ หรือไม่ สื่อมวลชนติดตามข่าวโดยใกล้ชิด หรือไม่ สื่อประเภทข่าวเจาะ (Investigative Journalism) รายงานความผิดปกติในการดำเนินโครงการ หรือไม่ องค์กรภาคประชาสังคม (Civil

Society Organization) ติดตามโครงการนี้อย่างใกล้ชิด หรือไม่

(ค) ขั้นตอนประเมินความเป็นไปได้โครงการ (Feasibility study) โครงการนี้ปรากฏหลักฐานข้อมูลตัวเลขที่เพียงพอต่อฝ่ายบริหารตัดสินใจได้หรือไม่ (Sufficient Data for Decision Making) การคำนวณตัวเลขผลตอบแทนโครงการ ทั้ง IRR หรือ Benefit/Cost Ratio หรือ NPV ตั้งอยู่บนหลักคิดทางวิชาการ หรือไม่ มีการปันแต่งตัวเลขให้ข้อมูลด้านผลประโยชน์โครงการสูงเกินจริง หรือไม่ รวมทั้งกดดันทุนโครงการให้ต่ำเพื่อให้โครงการนั้นสามารถผ่านหรือไม่ มีการจัดทำรายงาน EIA หรือไม่

ปัจจุบัน การคัดกรองโครงการที่อาจมีความเสี่ยงต่อการทุจริต ผู้ตรวจสอบควรมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และแนวทางการวิเคราะห์โครงการภาครัฐของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) โดยหลักเกณฑ์การวิเคราะห์โครงการของ สศช. ใช้เป็นแนวปฏิบัติในการนำเสนอโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ของภาครัฐ (โดยทั่วไปมีเกณฑ์แบ่งคร่าว ๆ จากมูลค่าโครงการที่เกินกว่า 1,000 ล้านบาท) ซึ่ง สศช. ได้กำหนดขั้นตอนการวิเคราะห์โครงการภาครัฐไว้ 14 ขั้นตอน ดังนี้

- (1) การวิเคราะห์ภาพรวมการดำเนินงานหรือการให้บริการ
- (2) ความสอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศ
- (3) ความจำเป็นของโครงการ
- (4) ความสมบูรณ์และความเชื่อมโยงกับโครงการอื่น
- (5) ความเหมาะสมทางกายภาพ
- (6) ความเหมาะสมทางด้านเทคนิค
- (7) ความเหมาะสมด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเงิน
- (8) การพิจารณาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการ
- (9) ความเหมาะสมด้านการบริหารโครงการ
- (10) ฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ (กรณีเป็นโครงการที่เกิดจากการผลักดันของรัฐวิสาหกิจ)
- (11) ผลกระทบโครงการต่อนโยบายเศรษฐกิจโดยตรง
- (12) โครงการส่งเสริมงานวิจัยและพัฒนาตลอดจนเสริมสร้างบุคลากร
- (13) ผลประโยชน์จากโครงการต่อคน
- (14) การติดตามประเมินผลโครงการ

ขั้นตอนทั้งหมดนี้ ผู้ตรวจสอบสามารถนำรายละเอียดแต่ละขั้นตอนมาประกอบการพิจารณาจัดทำหลักเกณฑ์การตรวจสอบ (Criteria) ในการตรวจสอบเชิงรุกเพื่อป้องกันความเสียหายได้อย่างทันกาล การสร้างเกณฑ์ดังกล่าวสามารถทำได้ภายใต้รายละเอียดแต่ละขั้นตอนย่อย ซึ่งเป็นการพัฒนาสัญญาณเตือนภัยโครงการเบื้องต้น (Early Warning หรือ Red Flag) เพื่อจะคัดกรองโครงการที่อาจมีความเสี่ยงในการทุจริต เช่น การสร้าง Early Warning หรือ สัญญาณเตือนภัยเบื้องต้นมีวัตถุประสงค์เพื่อคัดกรองความเสี่ยงโครงการในชั้นความจำเป็นโครงการซึ่งผู้ตรวจสอบอาจพิจารณาว่า

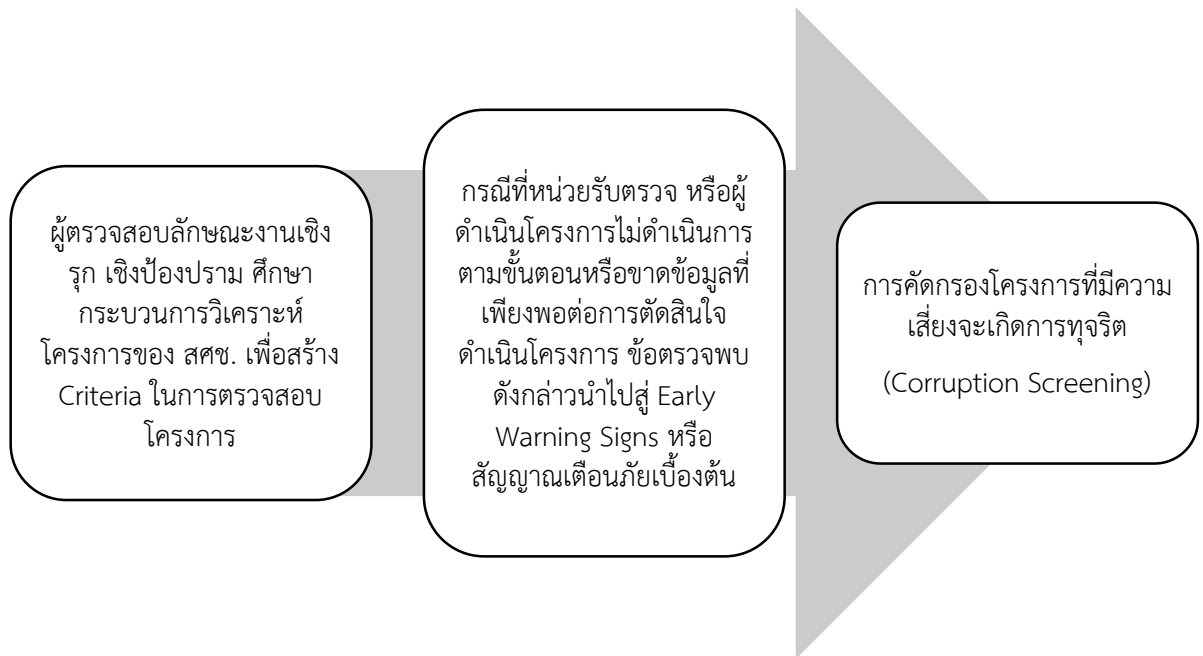
(ก) โครงการนี้มีการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการประมาณการความต้องการ หรือไม่มีวิธีการตอบสนองความต้องการที่เหมาะสมนั้น อย่างไร

(ข) โครงการนี้จะช่วยแก้ไขปัญหาการขาดแคลนหรือเพิ่มคุณภาพการบริหารได้หรือไม่ อย่างไร

(ค) โครงการนี้ผ่านการวิเคราะห์ระดับความรุนแรงของปัญหามาแล้ว หรือไม่ และมีการนำมาเป็นเงื่อนไขใช้ประกอบการตัดสินใจในเรื่องที่เร่งด่วนอย่างไร

การตั้งคำถามลักษณะนี้ยอมทำให้ผู้ตรวจสอบสามารถวิเคราะห์ความเสี่ยงของโครงการก่อสร้างภาครัฐได้จากสัญญาณเตือนภัยหรือ Red Flag ที่ปรากฏในแต่ละขั้นตอนวิเคราะห์โครงการ โดยหากแต่ละขั้นตอนย่อย ๆ นั้น หน่วยรับตรวจผู้จัดทำโครงการไม่สามารถตอบคำถามได้ชัดเจน หรือให้ข้อมูลไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจ ผู้ตรวจสอบสามารถนำสัญญาณดังกล่าวมาใช้เพื่อคัดกรองต่อไปว่าโครงการนี้อาจมีสัญญาณนำไปสู่ความเสี่ยงที่อาจเกิดการทุจริตต่อไปในอนาคต (โปรดดูภาพที่ 3 กรอบการประยุกต์ใช้)

กล่าวโดยสรุปแล้ว บทความของ Jill Wells ได้ชี้ให้เห็นความสำคัญของการคัดกรองโครงการก่อสร้างภาครัฐโดยเน้นไปที่ขั้นการเตรียมโครงการ ซึ่งหาก สตง. สามารถต่อยอดแนวคิดเรื่องนี้ด้วยการสร้างองค์ความรู้ในการคัดกรองโครงการขนาดใหญ่สำหรับผู้ตรวจสอบใช้ในการคัดกรองโครงการที่จะทำการตรวจสอบว่าโครงการใดมีความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริต



ภาพที่ 3 กรอบการวิเคราะห์เพื่อพัฒนาไปสู่การคัดกรองโครงการที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริต

เอกสารอ้างอิง

- Rajaram, A., Le, T. M. Le, Biletska, N., & Brumby, J. (2010). *A diagnostic framework for assessing public investment management* (World Bank Policy Research Working Paper No.5397). Washington, DC: WorldBank. Retrieved from http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/08/09/000158349_20100809092806/Rendered/PDF/WPS5397.pdf
- Wells, J. (2015). *Corruption in the construction of public infrastructure: Critical issues in project preparation* (U4 Anti-Corruption Resource Centre Issue Paper No.8). Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute. Retrieved from <http://www.u4.no/publications/corruption-in-the-construction-of-public-infrastructure-critical-issues-in-project-preparation/>
- World Bank. (2013). *Investing to invest: Strengthening Public Investment Management*. Unpublished World Bank document, Country Clearance Version, Poverty Reduction and Economic Management Network, May, Washington.