

บทที่ 11

งานศึกษารูปแบบการลงทุน

11.1 ทางเลือกรูปแบบการลงทุน

11.1.1 บทนำ

การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเป็นการลงทุนของภาครัฐที่สำคัญต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอนาคต และเป็นการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันในระยะยาว โดยการพิจารณาลงทุนในโครงการฯ มีความจำเป็นต้องพิจารณาข้อดีและข้อจำกัดของทางเลือกต่างๆ แม้ว่าการที่ภาครัฐเป็นผู้ลงทุนโครงการทั้งหมดจะส่งผลดีต่อความสามารถในการบูรณาการระบบโครงข่ายและความสามารถในการกำกับดูแล แต่อาจก่อให้เกิดภาระทางการเงิน-การคลังมากเกินไปจนมีความจำเป็น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพ และความน่าเชื่อถือทางการเงินของภาครัฐ ดังนั้น เพื่อให้เกิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนในโครงการของภาครัฐจึงเป็นแนวทางที่ดีและควรสนับสนุน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าภาครัฐจะมีแนวคิดส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและแข่งขันในการให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐานมากขึ้น แต่การร่วมดำเนินการระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนจำเป็นต้องพิจารณาถึงข้อดีและข้อจำกัดอย่างรอบคอบ เนื่องจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับระบบคมนาคมและขนส่ง จะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในภาพรวมและต่อประชาชนในวงกว้าง ทำให้การดำเนินการโครงการโดยการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจะต้องดำเนินการศึกษาข้อดีและข้อจำกัดตลอดจนผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐ เอกชน และประชาชนทั่วไปอย่างละเอียด ดังนั้น การพิจารณาแนวทางการดำเนินโครงการที่เหมาะสม จึงควรต้องศึกษาเปรียบเทียบโอกาส ความเหมาะสม และผลกระทบด้านต่างๆ ของแนวทางการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ

11.1.2 รูปแบบสัมปทานเดิม

สำหรับโครงข่ายทางเชื่อมระหว่างทางยกระดับอุตราภิมุขและทางพิเศษศรีรัช-วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร (โครงข่ายทางเชื่อมฯ) นี้ จะพบความสัมพันธ์ระหว่างสัญญาสัมปทานของทางพิเศษสายศรีรัช-วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร (ทางพิเศษฯ) และสัญญาสัมปทานของทางยกระดับอุตราภิมุข (ทางยกระดับฯ) ที่จะไปต่อเชื่อม ซึ่งจำเป็นจะต้องพิจารณาข้อสัญญาสัมปทานเดิมที่มีอยู่ ได้แก่

11.1.2.1 ทางยกระดับอุตราภิมุข

บริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) (บริษัท ทางยกระดับฯ) เป็นบริษัทเอกชนผู้ดำเนินการก่อสร้างและให้บริการทางยกระดับฯ ช่วงดินแดงถึงอนุสรณ์สถาน ภายใต้สัญญาสัมปทานทางหลวง ในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต จากกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม **มีระยะเวลาสัมปทานจนถึงวันที่ 11 กันยายน 2577** โดยเป็นสัมปทานในระบบ BTO (Build-Transfer-Operate) กล่าวคือ บริษัท ทางยกระดับฯ เป็นผู้ออกแบบ ดำเนินการก่อสร้าง และได้รับสิทธิในการบริหารจัดการทางยกระดับฯ ซึ่งรวมถึงการจัดเก็บรายได้ การบริหารจัดการจราจร และการอำนวยความสะดวกอย่างครบวงจร ในขณะที่กรรมสิทธิ์ในโครงการทางยกระดับฯ ทั้งหมดเป็นของกรมทางหลวง ภายหลังจากบริษัทฯ ได้ลงทุนในการออกแบบและก่อสร้างทางยกระดับฯ แล้วเสร็จ บริษัท ทางยกระดับฯ ก็ได้โอนกรรมสิทธิ์ในทางยกระดับฯ ทั้งหมดให้กับกรมทางหลวง เหลือคงไว้เฉพาะสิทธิในสัญญาสัมปทานและสิทธิในการจัดเก็บค่าผ่านทาง

11.1.2.2 ทางพิเศษสายศรีรัช-วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร

บริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ซึ่งปัจจุบันควบรวมกิจการกับ Bangkok Metro Public Company Limited (BMCL) เป็นบริษัททางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (Bangkok Expressway and Metro Public Company Limited หรือ “BEM” ได้ทำสัญญาสัมปทานการลงทุนออกแบบก่อสร้าง บริหารจัดการ ให้บริการและบำรุงรักษา โครงการทางพิเศษสายศรีรัช-วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานครกับการทางพิเศษแห่งประเทศไทย กระทรวงคมนาคม เมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2555 มีกำหนดระยะเวลาสัมปทาน 30 ปี โดยมีระยะเวลาออกแบบและก่อสร้าง 48 เดือน โดย “บีอีเอ็ม” มีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวที่จะได้รับค่าผ่านทาง ในส่วนของทางพิเศษฯ ตลอดระยะเวลาสัมปทาน

11.1.3 รูปแบบการลงทุนและการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม

ที่ปรึกษาได้พิจารณารูปแบบสัญญาสัมปทานดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับการศึกษาเปรียบเทียบและคัดเลือกรูปแบบการลงทุนอื่นๆ ที่เหมาะสมในการดำเนินโครงการ ประกอบด้วย กรณีรัฐลงทุนเอง ทั้งแบบใช้งบประมาณแผ่นดินและการหาแหล่งเงินกู้ กรณีการให้สัมปทานแก่เอกชน และกรณีรัฐร่วมลงทุน ดังสรุปในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 11.1-1
รูปแบบการลงทุนและการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม

รูปแบบ ทางเลือก	จัดกรรมสิทธิ์ ที่ดิน	ก่อสร้าง	บำรุงรักษา	บริหารโครงการ	จัดเก็บรายได้
รูปแบบที่ 1	รัฐลงทุนเอง (PSC หรือ SOE)				
รูปแบบที่ 2	สัมปทานแก่เอกชน				
รูปแบบที่ 3	รัฐร่วมทุนกับเอกชน				

11.1.3.1 กรณีรัฐเป็นผู้ลงทุน (PSC or SOE)

กรณีนี้จะมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมทางหลวง หรือการทางพิเศษแห่งประเทศไทย รับผิดชอบการดำเนินโครงการทั้งหมด เริ่มตั้งแต่งานเวนคืนที่ดิน งานก่อสร้าง ตลอดจนการดำเนินงาน บริหาร เก็บค่าผ่านทาง และบำรุงรักษา โดยค่าใช้จ่ายจะใช้จากเงินงบประมาณ หรือเงินกู้จากภายในหรือ ภายนอกประเทศ

11.1.3.2 กรณีการให้สัมปทานแก่เอกชน

สำหรับโครงการที่ให้ผลตอบแทนทางการเงินคุ้มค่าต่อการลงทุน แต่รัฐไม่อยู่ในสภาพที่จะลงทุนได้ เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านการงบประมาณ การดำเนินโครงการในลักษณะสัมปทานจะมีความเหมาะสมมากกว่า

11.1.3.3 กรณีรัฐร่วมลงทุนกับเอกชน

เนื่องจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมและขนส่งต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก โดยหากอัตรา ผลตอบแทนทางการเงินของโครงการไม่เพียงพอที่จะดึงดูดให้เอกชนสนใจมาลงทุน รูปแบบการดำเนิน โครงการในกรณีที่ตอบแทนทางการเงินอยู่ในระดับต่ำ แต่มีผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูง คือ การที่รัฐร่วมลงทุนกับเอกชน โดยอาจจะเป็นในลักษณะที่รัฐรับภาระค่าเวนคืนที่ดิน และเอกชน รับภาระค่าก่อสร้างและบริหารโครงการ

11.1.4 ลักษณะการร่วมดำเนินงานระหว่างภาครัฐและเอกชน

ลักษณะที่ถือเป็นการร่วมดำเนินงานระหว่างภาครัฐและเอกชนแบ่งได้เป็น 4 ลักษณะ ดังนี้

11.1.4.1 Service Contract

คือ การให้เอกชนเข้าทำงานกิจกรรมด้านต่างๆ เช่น จัดระบบการดำเนินการ บริหารจัดการ เก็บค่าใช้บริการ รักษาความปลอดภัย บำรุงรักษา และอื่นๆ โดยที่เอกชนไม่ต้องทำการลงทุนใดๆ เอกชนจะได้รับผลตอบแทน จากรัฐในรูปของค่าดำเนินงาน โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทย่อย ได้แก่

- ❑ Service Contract แบบที่ส่งถ่ายความเสี่ยงด้านอุปสงค์ให้ภาคเอกชน (Service Contract with Demand Risk) เอกชนเป็นผู้แบกรับความเสี่ยงทางด้านอุปสงค์ โดยเอกชน รับผิดชอบดำเนินงานด้านปฏิบัติการและได้รับผลตอบแทนจากการเก็บค่าบริการ ซึ่งจะแปรผันโดยตรงกับปริมาณของผู้ใช้บริการหรืออุปสงค์
- ❑ Service Contract แบบที่บริษัทเอกชนได้รับค่าตอบแทนแบบคงที่ (Service Contract with Fixed Fee) ให้เอกชนได้รับผลตอบแทนจากค่าดำเนินงานแบบคงที่ โดยไม่ขึ้นอยู่กับ ปริมาณผู้ใช้บริการหรืออุปสงค์

11.1.4.2 สัญญาเช่า (Leasing)

คือ รูปแบบที่หน่วยงานรัฐเป็นผู้ลงทุนและดำเนินการก่อสร้างส่วนที่เป็นงานโยธา และให้เอกชนเช่าเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จ โดยเอกชนจะเป็นผู้ลงทุนและดำเนินการติดตั้งงานส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบปฏิบัติการ เช่น หากเป็นโครงการระบบขนส่งมวลชนรถไฟฟ้า รัฐบาลจะเป็นผู้ลงทุนก่อสร้างงานโยธา ส่วนเอกชนจะเป็นผู้ลงทุนในส่วนของระบบไฟฟ้าเครื่องกล โดยเอกชนเป็นผู้จัดเก็บรายได้จากการให้บริการ

11.1.4.3 กิจการร่วมค้า (Joint Venture)

คือ รัฐบาลและเอกชนจะร่วมลงทุนในโครงการในฐานะผู้ถือหุ้นร่วม โดยจะมีการนำทรัพยากรทางการเงิน ทั้งของรัฐและเอกชนมาใช้ร่วมกัน (Resource Pooling) โดยทั้งรัฐและเอกชนจะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจร่วมกันในการดำเนินงานต่างๆ รวมทั้งแบ่งรับความเสี่ยงในด้านต่างๆ ร่วมกัน (Risk Sharing) ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วรูปแบบกิจการร่วมค้านั้น จะเป็นการร่วมกันทำงานอย่างแท้จริง ต่างจากรูปแบบอื่นๆ ที่รัฐและเอกชนแยกกันทำงานคนละส่วน

11.1.4.4 สัมปทาน (Concession)

คือ การที่ภาครัฐให้สิทธิแก่เอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งภายในระยะเวลา สัมปทาน ด้วยทุนและความเสี่ยงของเอกชน ซึ่งเอกชนจะเป็นผู้ดำเนินการทุกอย่าง ตั้งแต่การออกแบบ ก่อสร้าง ตลอดจนการให้บริการและบำรุงรักษา โดยรัฐจะได้รับค่าตอบแทนจากเอกชนตามสัญญาสัมปทาน

ตารางที่ 11.1-2 แสดงความรับผิดชอบของภาครัฐและภาคเอกชนในแต่ละลักษณะ

ตารางที่ 11.1-2
ความรับผิดชอบของภาครัฐและเอกชนในแต่ละลักษณะการร่วมลงทุน

ลักษณะการร่วมลงทุน	ภาระความรับผิดชอบของภาครัฐ	ภาระความรับผิดชอบของภาคเอกชน
Service Contract	เป็นผู้รับผิดชอบการลงทุนทั้งหมด	เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการหรือให้บริการ
Leasing	เป็นผู้ลงทุนในส่วน of โครงสร้างงานโยธา	เป็นผู้ลงทุนในส่วนที่นอกเหนือจากงานโครงสร้างโยธา
Joint Venture	ร่วมลงทุนตามสัดส่วนที่กำหนด โดยมีการบริหารจัดการ แบ่งปันความเสี่ยง และรับผลประโยชน์ร่วมกัน	
Concession	-	เป็นผู้ลงทุนเองทั้งหมด

11.1.5 แนวทางการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPPs)

11.1.5.1 ลักษณะของ PPPs

กรณีที่การลงทุนโครงการให้ผลตอบแทนด้านเศรษฐกิจในระดับสูง แต่ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากปัญหาการเงินการคลังของประเทศ ทำให้ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณมาได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการ จึงมีการนำเสนอแนวความคิดการระดมทุนร่วมกับภาคเอกชนในรูปแบบ PPPs (Public Private Partnerships)

PPPs เป็นรูปแบบการลงทุนที่รัฐบาลทำสัญญากับเอกชนเพื่อใช้ความชำนาญของเอกชนมาดำเนินการแทนรัฐ ในโครงการลงทุนขนาดใหญ่ โดยเอกชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ เช่น จัดหาเงินทุน การก่อสร้าง ดำเนินการ บำรุงรักษา และบริหารโครงการ โดยการดำเนินงานจะมีลักษณะ ดังนี้

- ❑ ภาครัฐและเอกชนทำสัญญาร่วมลงทุนโครงการในระยะยาว
- ❑ มีการโอนความเสี่ยงด้านการก่อสร้างและดำเนินการให้เอกชนรับภาระบางส่วนหรือทั้งหมด ขึ้นกับความสามารถในการบริหารความเสี่ยงระหว่างภาครัฐกับเอกชน
- ❑ ภาครัฐและเอกชนมีภาระผูกพันซื้อขายบริการตามมาตรฐานการให้บริการที่ระบุตามสัญญา
- ❑ เอกชนโอนคืนทรัพย์สินให้แก่รัฐ เมื่อสิ้นสุดสัญญาหรือตามที่ระบุไว้ในสัญญา

ภายใต้กรอบแนวคิด PPPs ทำให้เกิดการปรับรูปแบบการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ ที่จากเดิมเป็นการซื้อทรัพย์สินหรือโครงการ (Asset Based Contract) มาเป็นการจัดซื้อการให้บริการสาธารณะ (Output Performance Based Contract) จากภาคเอกชน โดยการปรับรูปแบบการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าว จะทำให้รัฐได้รับประโยชน์ คือ สามารถลดต้นทุนของโครงการ รวมทั้งความล่าช้าในการดำเนินโครงการและลดภาระการลงทุนของรัฐ โดยเฉพาะการลงทุนในช่วงการก่อสร้าง ซึ่งเป็นช่วงที่ยังไม่สามารถใช้ทรัพย์สินดังกล่าวในการให้บริการได้ จึงทำให้รัฐสามารถจ่ายเงินตามบริการที่ได้รับจริง (Payment Against Service Delivery) และช่วยลดข้อจำกัดด้านงบประมาณและสามารถขยายการลงทุนในโครงการอื่นๆ ได้เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินโครงการในรูปแบบ PPPs จะทำให้ภาครัฐมีต้นทุนทางการเงินเพิ่มขึ้น เนื่องจากเอกชนมักจะมีต้นทุนทางการเงินสูงกว่ารัฐ

11.1.5.2 ทางเลือกการลงทุนภายใต้ PPPs

การศึกษารูปแบบการลงทุนโดยพิจารณาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ได้แก่

(1) Build-Transfer (BT)

ภาครัฐว่าจ้างให้เอกชนเป็นผู้ก่อสร้างโครงการ โดยภาครัฐจะเป็นผู้จัดสรรเงินทุนให้ ภาคเอกชนและรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเอง ขณะที่ภาคเอกชนจะเป็นผู้ออกแบบ ก่อสร้าง และจัดสรรต้นทุนการก่อสร้าง

(2) Build-Transfer-Operate (BTO)

เป็นรูปแบบการลงทุนที่ภาคเอกชนผู้ได้รับสัมปทานเป็นผู้ลงทุน เมื่อโครงการก่อสร้างแล้วเสร็จ จึงยกให้เป็นกรรมสิทธิ์ของภาครัฐ โดยผู้รับสัมปทานเป็นผู้บริหารโครงการและหารายได้จากโครงการตามช่วงระยะเวลาสัมปทานที่กำหนด

(3) Build-Operate-Transfer (BOT)

เป็นรูปแบบการลงทุนที่ภาคเอกชนผู้ได้รับสัมปทานเป็นเจ้าของโครงการที่สร้างขึ้น และหารายได้จากโครงการไปจนถึงระยะเวลาที่กำหนด แล้วจะต้องโอนกรรมสิทธิ์ให้ภาครัฐ เป็นรูปแบบที่เอกชนผู้รับสัมปทานจะถือกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์ตลอดระยะเวลาที่ให้บริการและมีความเป็นเจ้าของสินทรัพย์นั้น ไปจนกระทั่งสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา ตัวอย่างเช่น โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว (BTS) เป็นต้น

(4) Designed-Build-Finance-Operate (DBFO)

เป็นรูปแบบที่นิยมใช้กันมากที่สุด โดยเอกชนจะมีส่วนร่วมมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบอื่นๆ เนื่องจากภาครัฐให้เอกชนดำเนินการตั้งแต่การออกแบบ จัดหาเงินทุน ก่อสร้าง และดำเนินการ ซึ่งภาคเอกชนจะลงทุนผ่านการจัดตั้ง Special Purpose Vehicle (SPV) ขึ้นมาบริหารจัดการโครงการ และเมื่อสิ้นสุดสัญญา เอกชนจะต้องโอนทรัพย์สินคืนให้แก่ภาครัฐ โดยภาครัฐจะทำหน้าที่กำหนดผลผลิตหรือบริการ และการชำระเงินให้เอกชนตามผลผลิตหรือบริการที่ส่งมอบ

(5) Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) หรือ Build-Own-Operate (BOO)

เอกชนเป็นผู้ลงทุนพัฒนาและดำเนินโครงการและรับความเสี่ยงจากผลประกอบการ โดยจะต้องมีการส่งมอบกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินของโครงการให้แก่ภาครัฐเมื่อพร้อมเริ่มเปิดให้บริการ (BTO) หรือเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาสัญญา (BOT) โดยภาครัฐอาจกำหนดสิทธิพิเศษเพื่อจูงใจเอกชน เช่น สิทธิในการให้บริการหรือสัญญาซื้อขายบริการเพื่อประกันรายได้ เป็นต้น และอาจกำหนดให้เอกชนจ่ายค่าตอบแทนในรูปแบบต่างๆ รูปแบบนี้มีความเหมาะสมสำหรับโครงการที่ต้องมีการลงทุนในสินทรัพย์ต่างๆ เพิ่มเติม แต่ภาครัฐต้องการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ลงทุนและประกอบการแทน โดยภาครัฐไม่จำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ แต่อาจทำหน้าที่เป็นเพียงผู้กำกับดูแล (Regulator) เท่านั้น หรือภาครัฐอาจจำเป็นต้องเข้าไปร่วมถือครองกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์ของโครงการ เนื่องจากเป็นสินทรัพย์ที่มีความสำคัญหรือเป็นสาธารณะสมบัติ

(6) Build-Operate-Own (BOO)

เอกชนเป็นผู้ลงทุนพัฒนา จัดหาเงินทุนหมุนเวียน ดำเนินโครงการ และรับความเสี่ยงจากผลประกอบการ แต่ไม่จำเป็นต้องส่งมอบกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินให้แก่ภาครัฐ เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาสัญญา โดยเอกชนสามารถถือครองความเป็นเจ้าของ โดยภาครัฐอาจกำหนดสิทธิพิเศษเพื่อจูงใจเอกชน เช่น สิทธิในการให้บริการหรือสัญญาซื้อขายบริการเพื่อประกันรายได้ เป็นต้น และอาจกำหนดให้เอกชนจ่ายค่าตอบแทนในรูปแบบต่างๆ รูปแบบนี้มีความเหมาะสมสำหรับโครงการที่ต้องมีการลงทุนในสินทรัพย์ต่างๆ เพิ่มเติม แต่ภาครัฐต้องการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ลงทุนและประกอบการแทน โดยภาครัฐไม่จำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ แต่อาจทำหน้าที่เป็นเพียงผู้กำกับดูแล (Regulator) เท่านั้น โดยภาครัฐไม่จำเป็นต้องเข้าไปร่วมถือครองกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์หลักที่ใช้ในการดำเนินโครงการ

11.1.5.3 แนวคิดการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม

แนวคิดการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในดำเนินการก่อให้เกิดประโยชน์ที่สำคัญ ดังนี้

- เป็นการลดภาระงบประมาณภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นจากวงเงินงบประมาณหรือวงเงินกู้ของรัฐ โดยรัฐสามารถนำเงินส่วนนี้ไปปรับปรุงและพัฒนาโครงการอื่นที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือโครงการที่เกิดประโยชน์สาธารณะแก่ส่วนรวม
- ลดภาระภาครัฐในการจัดเตรียมบุคลากรเพิ่มขึ้น เพื่อรองรับการดำเนินโครงการ นอกจากนี้ การให้ภาคเอกชนร่วมลงทุนยังมีผลช่วยให้มีการบริการที่ดีขึ้น โดยพบว่าโครงการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนที่ผ่านมาในอดีต ภาครัฐจะได้รับเทคโนโลยีและความรู้ใหม่ๆ ทำให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด
- ภาครัฐไม่ต้องรับและบริหารจัดการความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ ได้แก่
 - ความเสี่ยงด้านการบริหารจัดการต้นทุนทางการเงิน
 - ความเสี่ยงในการชำระคืนเงินกู้และดอกเบี้ย
 - ความเสี่ยงจากผลการดำเนินงานขาดทุน
- เกิดการจ้างงานมากขึ้นและเกิดการกระตุ้นให้เกิดการลงทุนเวียนทางเศรษฐกิจ

นอกเหนือจากประโยชน์จากการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการแล้ว แนวทางการดำเนินการแต่ละรูปแบบต่างมีข้อดีและข้อจำกัดที่แตกต่างกันออกไป เมื่อเปรียบเทียบกับ การดำเนินการโดยภาครัฐทั้งหมด (Public Sector Comparator-PSC) โดยการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมก็มีข้อจำกัดที่สำคัญ ดังนี้

- ต้นทุนทางการเงินสูง เนื่องจากภาคเอกชนมักจะมีต้นทุนทางการเงินสูงกว่าภาครัฐ
- ผลกระทบต่อการกำหนดอัตราค่าบริการที่สูงขึ้น หรือการชดเชยรายได้ต่อภาคเอกชน ในกรณีที่โครงการให้ผลตอบแทนต่ำ เพื่อให้เกิดแรงจูงใจที่เอกชนจะเข้ามามีส่วนร่วม
- ในบางกรณี ภาครัฐไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือแทรกแซงได้ เช่น การปรับราคาค่าผ่านทาง เป็นต้น

แนวทางการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมีผลกระทบทั้งข้อดีและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นกับภาครัฐและภาคเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ ที่ปรึกษาได้ศึกษาโครงการร่วมลงทุนกับเอกชน โดยให้ความสำคัญกับความเสี่ยงทางการเงินเป็นหลัก เนื่องจากโครงการที่มีแนวโน้มรายได้ดีจะสามารถดึงดูดผู้ร่วมลงทุนหรือสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันจากภาคเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยนำวิธีคิดมาใช้ในการแบ่งกลุ่มความเสี่ยงออกเป็นประเภท PPP-Net Cost คือ การเน้นให้ภาคเอกชนรับความเสี่ยงแทนรัฐ กับประเภท PPP-Gross Cost คือ การเน้นให้ภาครัฐรับความเสี่ยงหรือชดเชยให้ภาคเอกชน ดังนี้

- PPP-Net Cost หรือรูปแบบการให้สัมปทานเอกชนลงทุนและจัดเก็บรายได้ อาทิเช่น ค่าธรรมเนียมผ่านทาง โดยมีการกำหนดผลตอบแทนขั้นต่ำที่เอกชนจะได้รับ ซึ่งผลตอบแทนนี้จะครอบคลุมต้นทุนการดำเนินงานของเอกชน หากเอกชนมีผลการดำเนินงานขาดทุน รัฐอาจจะต้องจ่ายเงินชดเชย (Subsidy) และหากเอกชนมีผลกำไร ก็ยกคืนให้รัฐตามวิธีการและเงื่อนไขในสัญญา
- PPP-Gross Cost หรือการให้เอกชนลงทุน แต่รัฐจะเป็นผู้เก็บเงินรายได้เองทั้งหมด โดยรัฐจะว่าจ้างให้เอกชนเข้าทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการและซ่อมบำรุง โดยเอกชนจะได้รับผลตอบแทนจากการดำเนินการดังกล่าวในส่วนของคุณค่าดำเนินการและซ่อมบำรุง ตามมาตรฐานการดำเนินงานและอัตราที่ตกลงกัน (Fixed Payment) โดยผลตอบแทนดังกล่าวที่เอกชนได้รับทั้งหมดจะไม่มีความสัมพันธ์กับรายได้ที่รัฐจัดเก็บ

11.2 การวิเคราะห์รูปแบบการลงทุนที่เหมาะสม

จากผลการวิเคราะห์ทางด้านเศรษฐศาสตร์และการเงิน (บทที่ 9 และบทที่ 10) สามารถสรุปได้ดังนี้

11.2.1 สรุปผลการศึกษาความเป็นไปได้ทางด้านเศรษฐกิจ

ตัวชี้วัด	ภาพสมมติสถานการณ์ฐาน (Basecase Scenario)	หน่วย
มูลค่าปัจจุบันสุทธิของโครงการ (NPV @ 12%)	7,590.685	ล้านบาท
อัตราผลตอบแทนด้านเศรษฐกิจ (EIRR)	33.43	ร้อยละ
อัตราส่วนผลประโยชน์ต่อต้นทุน (B/C)	3.67	เท่า

11.2.2 สรุปผลการศึกษาความเป็นไปได้ทางการเงิน

ตัวชี้วัด	กรณีสัมปทานใหม่และได้รับสัมปทานรายใหม่			กรณีสัมปทานใหม่แต่ได้รับสัมปทานกลุ่มเดิม			กรณีเป็นส่วนต่อขยายของสัญญาสัมปทานเดิม		หน่วย
	สิ้นสุด ปี พ.ศ. 2577/2585	สิ้นสุด ปี พ.ศ. 2585	สิ้นสุด ปี พ.ศ. 2590	สิ้นสุด ปี พ.ศ. 2577/2585	สิ้นสุด ปี พ.ศ. 2577	สิ้นสุด ปี พ.ศ. 2585	DMT	BEM	
ระยะเวลาสัมปทาน	2561-2577/2585	2561-2585	2561-2590	2561-2577/2585	2561-2577	2561-2585	2561-2577	2561-2585	ปี พ.ศ.
มูลค่าปัจจุบันสุทธิของโครงการ (NPV @ 13.5%)	-1,972.168	-1,805.475	-1,700.017	3,029.746	2,450.052	3,646.370	1,174.742	1,884.430	ล้านบาท
อัตราผลตอบแทนด้านการเงิน (FIRR)	3.72%	5.78%	7.12%	23.64%	22.96%	24.26%	21.54%	26.23%	ร้อยละ
อัตราส่วนรายได้ต่อค่าลงทุน (R/C Ratio)	0.43	0.48	0.51	1.88	1.72	2.06	1.58	2.34	เท่า
ระยะเวลาคืนทุน	18.36	18.36	18.36	8.78	8.78	8.78	8.99	8.50	จำนวนปี
ปีแรกที่โครงการมี FIRR > 13.5%	None	None	None	2570	2570	2570	2570	2569	ปี พ.ศ.

11.2.3 สรุปผลการวิเคราะห์ความอ่อนไหวด้านการเงินของราคาส่วนลดค่าผ่านทาง “กรณีเป็นสัญญาสัมปทานใหม่และได้รับสัมปทานรายใหม่”

ตัวชี้วัด	กรณีสัมปทานใหม่และได้รับสัมปทานรายใหม่					หน่วย
	15 Baht	20 Baht	30 Baht	40 Baht	45 Baht	
ระยะเวลาสัมปทาน	2559-2577/2585	2559-2577/2585	2559-2577/2585	2559-2577/2585	2559-2577/2585	ปี พ.ศ.
มูลค่าปัจจุบันสุทธิของโครงการ (NPV @ 13.5%)	-1,972.168	-1,582.725	-803.839	-24.952	364.491	ล้านบาท
อัตราผลตอบแทนด้านการเงิน (FIRR)	3.72%	6.00%	9.96%	13.40%	14.98%	ร้อยละ
อัตราส่วนรายได้ต่อค่าลงทุน (R/C Ratio)	0.43	0.54	0.77	0.99	1.11	เท่า
ระยะเวลาคืนทุน	18.36	16.11	13.12	11.37	10.76	จำนวนปี
ปีแรกที่โครงการมี FIRR > 13.5%	None	None	None	None	2580	ปี พ.ศ.

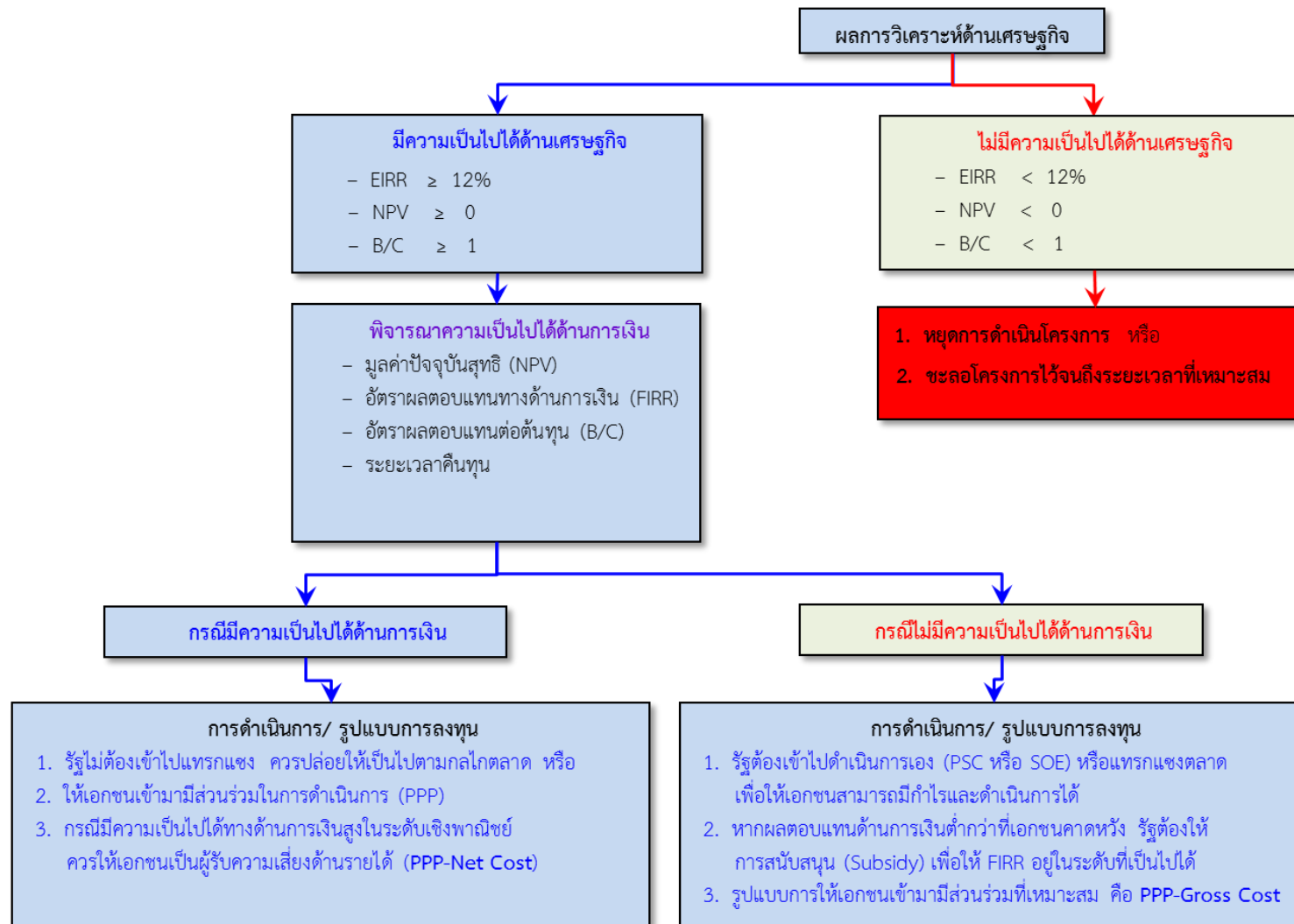
จากข้อมูลในตารางข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า โครงการผ่านเกณฑ์มีความเป็นไปได้ทางด้านเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ โดยรูปแบบการลงทุน “กรณีสัมปทานใหม่และได้ผู้รับสัมปทานรายใหม่” **ไม่ผ่านเกณฑ์ความเป็นไปได้ทางการเงิน** และจากการวิเคราะห์ความอ่อนไหวด้านการเงิน พบว่า ณ ราคาส่วลดที่ 45 บาทต่อคัน จึงจะทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่มีความเป็นไปได้ทางการเงิน ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับอัตราค่าผ่านทางยกระดับอุตราภิมุขและทางพิเศษศรีรัช-วงแหวนรอบนอก ในปีเปิดให้บริการ (พ.ศ. 2564) ที่มีราคาเท่ากับ 80 บาทต่อคัน และ 65 บาทต่อคัน ตามลำดับ จึงทำให้ที่ปรึกษาตัดความเป็นไปได้ในการที่ผู้ประกอบการรายใหม่จะเข้ามาเป็นผู้ให้บริการ เนื่องจากผู้รับสัมปทานรายเดิม (DMT และ BEM) คงจะไม่ยอมให้ส่วนลดค่าผ่านทางเกินกว่ากึ่งหนึ่งของอัตราค่าผ่านทางที่ตนเองได้รับ เพราะโครงการขั้วทางเชื่อมดังกล่าวมีระยะทางสั้นๆ แคประมาณ 2.6 กม. เท่านั้น

ส่วนรูปแบบการลงทุน “กรณีสัมปทานใหม่แต่ได้ผู้รับสัมปทานกลุ่มเดิม” และ “กรณีเป็นส่วนต่อขยายของสัญญาสัมปทานเดิม” โครงการจะ**ผ่านเกณฑ์ความเป็นไปได้ทางการเงินอย่างมีนัยสำคัญ** ในทุกๆ กรณีย่อยที่ทดสอบ

11.2.4 การเปรียบเทียบข้อดี-ข้อเสียของทางเลือกต่างๆ

เมื่อนำข้อมูลจากตารางข้างต้น มาพิจารณาตามมุมมองด้านเศรษฐศาสตร์และการเงิน รูปแบบการลงทุน “กรณีเป็นสัมปทานใหม่แต่มอบหมายผู้รับสัมปทานกลุ่มเดิม” และ “กรณีเจรจาเป็นส่วนต่อขยายของสัญญาสัมปทานเดิม” เป็นรูปแบบการดำเนินการที่มีความเหมาะสมมากที่สุด (**รูปที่ 11.2-1**) เนื่องจากรัฐไม่ต้องรับภาระทางการเงินและความเสี่ยงด้านรายได้แต่อย่างใด โดยควรเป็นรูปแบบ “BTO” และ “PPP Net-Cost”

นอกจากรูปแบบการลงทุนที่เหมาะสมเมื่อพิจารณาในมุมมองด้านเศรษฐกิจและการเงินแล้ว ที่ปรึกษาได้ทำการเปรียบเทียบข้อดี-ข้อเสียของทางเลือกต่างๆ ดังสรุปใน**ตารางที่ 11.2-1**



รูปที่ 11.2-1 ขั้นตอนการพิจารณารูปแบบการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม เมื่อพิจารณาจากมุมมองด้านเศรษฐกิจและการเงิน

ตารางที่ 11.2-1
เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของทางเลือกต่างๆ

1. กรณีรัฐเป็นผู้ลงทุนและดำเนินการเอง (PSC/SOE)		2. กรณีการให้สัมปทานแก่เอกชน (Concession)			
		2.1 กรณีเป็นสัมปทานใหม่แต่มอบหมายผู้รับสัมปทานกลุ่มเดิม		2.2 กรณีเจรจาเป็นส่วนต่อขยายของสัญญาสัมปทานเดิม	
ข้อดี	ข้อเสีย	ข้อดี	ข้อเสีย	ข้อดี	ข้อเสีย
1. -ไม่มี-	1. รัฐต้องจัดสรรงบประมาณมาก่อสร้าง (CAPEX) ประมาณ 4,627.072 ล้านบาท และค่าใช้จ่ายดำเนินการ (OPEX) อีก 1,278.811 ล้านบาท แต่จะไม่ได้ผลตอบแทนด้านการเงินคูนทุน เนื่องจากไม่สามารถจัดเก็บค่าผ่านทางได้	1. รัฐไม่ต้องจัดสรรงบประมาณมาก่อสร้างและดำเนินการ (ยกเว้นการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน) แต่รัฐและสาธารณชนยังได้ผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจจากการลดปัญหาการจราจรติดขัด และอื่นๆ	1. -ไม่มี-	1. รัฐไม่ต้องจัดสรรงบประมาณมาก่อสร้างและดำเนินการ (ยกเว้นการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน) แต่รัฐและสาธารณชนยังได้ผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจจากการลดปัญหาการจราจรติดขัด และอื่นๆ	1. ต้องมีการเจรจาต่อรองอย่างเข้มข้น ระหว่างคู่สัญญา ได้แก่ กรมทางหลวง กับ บริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) และ การทางพิเศษฯ กับ "BEM" จึงทำให้มีความเสี่ยงด้านความล่าช้าในการดำเนินการ
	2. ในกรณีนี้ หากรัฐดำเนินการเอง สาธารณชนอาจมองว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่เอกชน เนื่องจากรัฐไม่สามารถจัดเก็บรายได้หรือไม่คูนทุน แต่เอกชนกลับมีรายได้เพิ่ม จากปริมาณจราจรที่เพิ่มขึ้น (Induced Traffic)	2. เนื่องจากรูปแบบนี้ให้ผลตอบแทนด้านการเงินตามที่เอกชนคาดหวัง (FIRR > 13.5%) ดังนั้น เอกชนจึงยินดีที่จะก่อสร้าง โอนให้เป็นของรัฐ และดำเนินการ (BTO) โดยเอกชนเป็นผู้รับภาระความเสี่ยงด้านปริมาณจราจรและรายได้ (PPP-Net Cost)		2. เนื่องจากรูปแบบนี้ให้ผลตอบแทนด้านการเงินตามที่เอกชนคาดหวัง (FIRR > 13.5%) ดังนั้น เอกชนจึงยินดีที่จะก่อสร้าง โอนให้เป็นของรัฐ และดำเนินการ (BTO) โดยเอกชนเป็นผู้รับภาระความเสี่ยงด้านปริมาณจราจรและรายได้ (PPP-Net Cost)	2. คู่สัญญาที่จะต้องเจรจา มีจำนวน 2 คู่สัญญา ได้แก่ 1) ทล. กับ DMT และ 2) กทพ. กับ BEM หากคู่สัญญาใดสัญญาหนึ่งล้มเหลวในการเจรจา จะมีผลให้ทั้งโครงการต้องล้มตามไปด้วย
		3. ไม่มีปัญหาในการกำหนดปีสิ้นสุดสัมปทาน (พ.ศ. 2577/2585, 2577 หรือ 2585) เนื่องจากเอกชนสามารถคืนทุน ภายใน 9 ปี และมี FIRR > 13.5% ภายในปี พ.ศ. 2570		3. สัมปทานของส่วนต่อขยายนี้ จะหมดอายุตามสัญญาสัมปทานหลักเดิม จึงทำไม่มีปัญหาในการโอนกลับมาดำเนินการโดยรัฐ ทำให้ไม่มีความหวั่นไหวในการดำเนินการ	
		4. เอกชนสามารถปันส่วนแบ่งกำไร (Profit Sharing) ให้แก่รัฐได้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2570 เป็นต้นไป		4. เอกชนสามารถปันส่วนแบ่งกำไร (Profit Sharing) ให้แก่รัฐได้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2569 (BEM) และ 2571 (DMT) เป็นต้นไป	
		5. คู่สัญญามีจำนวนน้อยลง คือ ระหว่าง หน่วยงานเจ้าของโครงการ (กทพ.) กับ "ผู้รับสัมปทานกลุ่มเดิม" เท่านั้น		5. ผู้รับสัมปทานเดิมมีความประสงค์ที่จะดำเนินการอยู่แล้ว	
		6. ผู้รับสัมปทานเดิมมีความประสงค์ที่จะดำเนินการอยู่แล้ว			

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อดี-ข้อเสียของทางเลือกต่างๆ ในการดำเนินการ (ตารางที่ 11.2-1) สามารถสรุปได้ดังนี้

- “กรณีเป็นสัมปทานใหม่แต่มอบหมายผู้รับสัมปทานกลุ่มเดิม” จะมีความเหมาะสมมากที่สุด
- “กรณีเจรจาเป็นส่วนต่อขยายของสัญญาสัมปทานเดิม” มีเหมาะสมเป็นอันดับที่สอง
- “กรณีที่รัฐเป็นลงทุนก่อสร้างและดำเนินการเอง (PSC หรือ SOE) ไม่มีความเหมาะสมในการดำเนินการแต่อย่างใด

11.3 การศึกษาทางด้านกฎหมายและสัญญาสัมปทานเดิม

การศึกษาการดำเนินโครงข่ายทางเชื่อมระหว่างทางยกระดับอุตราภิมุขและทางพิเศษศรีรัช-วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร (Missing Link) นั้น มีกฎหมาย กฎระเบียบ และสัญญาสัมปทานที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับ และในส่วนของกฎหมายแต่ละฉบับก็จะมีผลต่อการดำเนินการและความเป็นไปได้ของโครงการ นอกจากนี้ โครงการ Missing Link เป็นส่วนที่เชื่อมต่อระหว่างทางยกระดับอุตราภิมุข และทางพิเศษศรีรัช-วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานครที่มีอยู่เดิม ดังนั้น ในการศึกษาจึงจำเป็นต้องศึกษาสัญญาสัมปทานของโครงการทั้งสองโครงการดังกล่าวด้วย เพื่อตรวจสอบว่าการดำเนินโครงการ Missing Link นี้ จะขัดหรือแย้งกับสัญญาสัมปทานที่มีอยู่ก่อนนี้หรือไม่ ในการพิจารณาประเด็นทางกฎหมายของโครงการนี้ จึงได้พิจารณาตามสาระสำคัญของ พ.ร.บ. ร่วมลงทุน พ.ศ. 2556 และกฎหมายประกอบ พ.ร.บ. ร่วมลงทุน พ.ศ. 2556 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษาถึงผลกระทบต่อผู้รับสัมปทานเดิมตามสัญญาสัมปทานของทางยกระดับอุตราภิมุขฯ และสัญญาสัมปทานของทางพิเศษศรีรัชฯ โดยที่ปรึกษาได้ศึกษาทบทวนกฎหมายและสัญญาสัมปทานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- (1) พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535
- (2) พระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พ.ศ. 2473
- (3) พระราชบัญญัติทางหลวงสัมปทาน พ.ศ. 2542
- (4) พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550
- (5) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530
- (6) พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556
- (7) กฎกระทรวง กำหนดเพิ่มมูลค่าของโครงการที่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 พ.ศ. 2559

- (8) ประกาศคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณมูลค่าของโครงการการลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2558
- (9) ประกาศสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เรื่อง รายละเอียดประกาศเชิญชวนเอกสารข้อเสนอการร่วมลงทุน วิธีการประกาศเชิญชวน วิธีการคัดเลือก ของคณะกรรมการคัดเลือก การกำหนดหลักประกันซองและหลักประกันสัญญา พ.ศ. 2558
- (10) ประกาศสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เรื่อง ข้อกำหนดมาตรฐานของสัญญาร่วมลงทุน พ.ศ. 2558
- (11) ประกาศคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เรื่อง ลักษณะการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ พ.ศ. 2558
- (12) สัญญาสัมปทานการลงทุนออกแบบก่อสร้าง บริหารจัดการ ให้บริการและบำรุงรักษาโครงการทางพิเศษสายศรีรัช-วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 14 กันยายน 2555
- (13) สัญญาสัมปทานทางหลวงในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง-ดอนเมือง ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2532
- (14) บันทึกข้อตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานทางหลวงในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง-ดอนเมือง ฉบับที่ 1/2538 (MoA1/2538)
- (15) บันทึกข้อตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานทางหลวงในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง-ดอนเมือง ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2532 (แก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยบันทึกข้อตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานทางหลวงในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง-ดอนเมือง ฉบับที่ 1/2538) ฉบับที่ 2/2539 (MoA2/2538)
- (16) บันทึกข้อตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานทางหลวงในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง-ดอนเมือง ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2532 (แก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยบันทึกข้อตกลงฉบับที่ 1/2538 ลงวันที่ 27 เมษายน 2538 และแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยบันทึกข้อตกลง ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2539) (MoA3/2550)

จากกฎหมายและสัญญาสัมปทานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น อาจแบ่งประเด็นในการพิจารณาได้ ดังนี้

11.3.1 ประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัญญาสัมปทานทางพิเศษสายศรีรัช-วงแหวนรอบนอก กรุงเทพมหานคร และสัญญาสัมปทานในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง-ดอนเมือง

เนื่องจากโครงการ Missing Link เป็นการเชื่อมต่อระหว่างโครงการทางพิเศษศรีรัชฯ กับทางยกระดับอุตราภิมุข ซึ่งทั้งสองโครงการนี้เป็นโครงการที่มีการดำเนินการภายใต้สัญญาสัมปทาน โดย กทพ. ได้ให้สัมปทานกับ BEM ตามสัญญาสัมปทานการลงทุนออกแบบก่อสร้าง บริหารจัดการ ให้บริการและบำรุงรักษา โครงการทางพิเศษสายศรีรัช-วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ส่วนกรมทางหลวงให้สัมปทานกับบริษัท ทางยกระดับดอนเมืองฯ ตามสัญญาสัมปทานในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง-ดอนเมือง การดำเนินโครงการ Missing Link จึงจำเป็นต้องดำเนินการโดยพิจารณาถึงสัญญาสัมปทานทั้งสองฉบับนี้

11.3.1.1 สัญญาสัมปทานการลงทุนออกแบบก่อสร้าง บริหารจัดการ ให้บริการและบำรุงรักษาโครงการทางพิเศษสายศรีรัช-วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย กระทรวงคมนาคม ได้ทำสัญญาสัมปทานการลงทุนออกแบบก่อสร้าง บริหารจัดการ ให้บริการและบำรุงรักษา โครงการทางพิเศษสายศรีรัช-วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร กับ BEM เมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2555 มีกำหนดระยะเวลาสัมปทาน 30 ปี โดยมีระยะเวลาออกแบบและก่อสร้าง 48 เดือน โดย BEM มีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวที่จะได้รับค่าผ่านทาง ในส่วนของทางพิเศษฯ ตลอดระยะเวลาสัมปทาน โดยบรรดางานก่อสร้างที่บีอีซีแอลได้ทำขึ้น รวมทั้งทางพิเศษ ระบบทางพิเศษ และสิ่งก่อสร้างถาวรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องหรือที่ใช้ประโยชน์ในทางพิเศษ ระบบทางพิเศษจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ กทพ. ทันทีในวันเปิดดำเนินการ หรือวันเปิดใช้ทางพิเศษตามข้อ 10.1 หรือ 10.2 (แล้วแต่กรณี)¹

โดยในสัญญาสัมปทานมีสาระสำคัญที่ควรพิจารณา หากมีการดำเนินโครงการ Missing Link ดังนี้

¹ สัญญาสัมปทานทางพิเศษสายศรีรัช-วงแหวนรอบนอก “ข้อ 12.1 การดำเนินการและการบำรุงรักษา (ก) คู่สัญญาตกลงและยอมรับว่า บรรดางานก่อสร้างที่บีอีซีแอลได้ทำขึ้น รวมทั้งทางพิเศษ ระบบทางพิเศษ และสิ่งก่อสร้างถาวรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องหรือที่ใช้ประโยชน์ในทางพิเศษ ระบบทางพิเศษ จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ กทพ. ในทันทีในวันเปิดดำเนินการ หรือวันเปิดใช้ทางพิเศษตามข้อ 10.1 หรือ 10.2 (แล้วแต่กรณี) และบีอีซีแอลมีสิทธิใช้งานและมีหน้าที่ดำเนินการบำรุงรักษาทางพิเศษ ระบบทางพิเศษ และสิ่งก่อสร้างถาวรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องหรือใช้ประโยชน์ในทางพิเศษและระบบทางพิเศษ ตามแผนและมาตรการที่เสนอไว้ในข้อเสนอทางด้านเทคนิคของบีอีซีแอล ตามภาคผนวก 1 ตลอดไปจนกว่าระยะเวลาสัมปทานจะสิ้นสุด ด้วยค่าใช้จ่ายของบีอีซีแอลเอง เพื่อให้ทางพิเศษและระบบทางพิเศษอยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดี เป็นไปตามกฎ ระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(1) ตามเงื่อนไขของสัญญาพิเศษสายศรีรัชฯ รัฐบาล การทางพิเศษ กรมทางหลวง หรือบุคคลอื่นจะสามารถดำเนินการก่อสร้างโครงการ Missing Link ได้หรือไม่

สืบเนื่องจากบรรดางานก่อสร้างที่บีโอซีแอลได้ทำขึ้น รวมทั้งทางพิเศษ ระบบทางพิเศษ และสิ่งก่อสร้างถาวรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องหรือที่ใช้ประโยชน์ในทางพิเศษ ระบบทางพิเศษ จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ กทพ. ทันทีในวันเปิดดำเนินการโครงการ หรือวันเปิดใช้ทางพิเศษ ตามข้อ 10.1 หรือ 10.2 (แล้วแต่กรณี) ตามสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในสัญญาข้อ 12.1 ดังนั้น โดยอาศัยความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ รัฐบาลโดยการทางพิเศษ กรมทางหลวง หรือบุคคลอื่นที่รัฐบาลมอบหมายสามารถที่จะเชื่อมต่อโครงการกับโครงการ Missing Link ได้ แต่ทั้งนี้ในการก่อสร้างเชื่อมต่อโครงการ Missing Link นั้น จะต้องไม่เป็นการสร้างทางที่มีลักษณะขัดขวางการไหลเวียนของการจราจรเข้าบนหรือเข้าสู่ทางพิเศษ และ/หรือเอสอีเอส² (ระบบทางพิเศษศรีรัชตามสัญญาโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 หรือระบบทางด่วนพิเศษขั้นที่ 2) ซึ่งจากการศึกษา พบว่า โครงการ Missing Link เป็นการทำให้มีปริมาณจราจรไหลเวียนเพิ่มขึ้นกว่าเดิม

(2) ตามเงื่อนไขของสัญญาพิเศษสายศรีรัชฯ กรณีทางที่มีลักษณะแข่งขันหรือการกระทำหรือดเว้นการกระทำของส่วนราชการ เป็นเหตุให้เกิดการสูญเสียจำนวนยานพาหนะหรือไม่

มีกรณีที่เกิดข้อพิพาทในการฟ้องเรียกให้ชดเชยผลกระทบจากการที่รัฐบาลสร้างทางแข่งขัน ซึ่งบริษัท ทางด่วนกรุงเทพเหนือ จำกัด (NECL) เป็นบริษัทย่อยของ BEM ได้ฟ้องเรียกร้องให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยรับผิดชอบค่าใช้จ่ายได้ที่ขาดหายไปจากการสร้างทางที่ถือว่าเป็นทางแข่งขันของทางพิเศษอุดรรัถยา ที่ NECL เป็นผู้รับสัมปทาน

ทางแข่งขันของทางพิเศษอุดรรัถยา ตามสัญญากำหนดว่า ในระหว่างระยะเวลาของสัญญา หากการทางพิเศษแห่งประเทศไทยหรือรัฐบาลมีการก่อสร้างหรือปรับปรุงทางหรือถนน จนมีมาตรฐานเช่นเดียวกับทางพิเศษ ภายในขอบเขตพื้นที่ที่ใกล้เคียงกับทางพิเศษและส่งผลกระทบทำให้ปริมาณการจราจรหรือรายได้ค่าผ่านทางพิเศษลดลงจากประมาณการ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยต้องชดเชยผลกระทบแก่ NECL การที่รัฐ

² สัญญาสัมปทานทางพิเศษสายศรีรัช-วงแหวนรอบนอก “ข้อ 13.2 กทพ. จะใช้ความพยายามอย่างที่สุด เพื่อให้แน่ใจว่ารัฐบาล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือบุคคลอื่นใดจะไม่ดำเนินการหรือกระทำการที่อาจขัดขวาง หรือรบกวนการก่อสร้าง (เว้นแต่การดำเนินการหรือการกระทำใดๆ ที่มีขึ้นก่อนวันทำสัญญานี้ และบีโอซีแอลได้ทราบถึงการดำเนินการหรือการกระทำนั้นแล้ว) หรือการดำเนินการ หรือการไหลเวียนของการจราจรบนหรือเข้าสู่ทางพิเศษ และ/หรือเอสอีเอส หรือส่วนหนึ่งส่วนใดดังกล่าว หรือการเรียกเก็บหรือจ่ายค่าผ่านทาง ถ้ามีการดำเนินการหรือการกระทำดังกล่าว กทพ. จะพยายามตามสมควรที่จะมีหนังสือบอกกล่าวให้บีโอซีแอลทราบล่วงหน้า (เว้นเฉพาะในกรณีฉุกเฉิน) โดยกำหนดระยะเวลาล่วงหน้าพอสมควรเพื่อให้บุคคลดังกล่าวได้หารือกับ กทพ. และบีโอซีแอลเพื่อหาวิธีการที่จะดำเนินการหรือการกระทำเพื่อให้แน่ใจว่าจะเกิดการรบกวนกับการก่อสร้างหรือการดำเนินการหรือการไหลเวียนของการจราจรบนหรือเข้าสู่ทางพิเศษ และ/หรือเอสอีเอส หรือการเรียกเก็บหรือจ่ายค่าผ่านทางให้น้อยที่สุด ทั้งนี้ เว้นแต่หน่วยงานรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือบุคคลอื่นนั้นจะมีอำนาจกระทำการดังกล่าวตามกฎหมาย”

อนุญาตให้มีการก่อสร้างส่วนต่อขยายโครงการทางยกระดับดอนเมืองฯ ช่วงระหว่าง
อนุสรณ์สถานถึงรังสิต ถือเป็นทางแข่งขันตามสัญญา และส่งผลกระทบต่อฐานะ
ทางการเงินของ NECL NECL จึงเรียกร้องให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยชดเชย
ผลกระทบดังกล่าวตามที่วิศวกรอิสระได้มีหนังสือรับรองผลกระทบที่ NECL ได้รับเมื่อ
วันที่ 27 พฤศจิกายน 2551 คณะอนุญาโตตุลาการได้มีคำชี้ขาดข้อพิพาทให้การทางพิเศษ
แห่งประเทศไทยชำระเงินค่าชดเชยรายได้ที่ลดลงจากประมาณการให้แก่ NECL สำหรับ
ปี พ.ศ. 2542 จำนวน 730.8 ล้านบาท พร้อมดอกเบี้ย และสำหรับปี พ.ศ. 2543 จำนวน
1,059.2 ล้านบาท การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองกลาง
ขอให้ศาลเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ และ NECL ได้ยื่นคำร้องต่อ
ศาลปกครองกลางเพื่อให้ศาลบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ โดยมีทุนทรัพย์
เรียกร้อง 3,296.7 ล้านบาท

เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2556 ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษายกคำร้องของการทางพิเศษ
แห่งประเทศไทย ซึ่งขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการและให้บังคับตาม
คำร้องของ NECL โดยให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยชำระเงินค่าชดเชยรายได้
ที่ลดลงจากประมาณการแก่ NECL สำหรับปี พ.ศ. 2542 จำนวน 730.8 ล้านบาท และ
สำหรับปี พ.ศ. 2543 จำนวน 1,059.2 ล้านบาท พร้อมดอกเบี้ยจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น
เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2556 การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจึงได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้าน
คำพิพากษาศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุด ปัจจุบันคดีอยู่ระหว่างการพิจารณา
ของศาลปกครองสูงสุด

สาระสำคัญของสัญญาสัมปทานทางพิเศษอุดรรัถยา มีลักษณะใกล้เคียงกับสัญญา
สัมปทานทางพิเศษสายศรีรัช-วงแหวนรอบนอก โดยในสัญญาสัมปทานทางพิเศษ
สายศรีรัช-วงแหวนรอบนอก มีการกล่าวถึงกรณีที่มีการทางพิเศษฯ จะต้องมีความรับผิดชอบ
ชดเชยรายได้ค่าผ่านทางส่วนที่ลดลงหรือชดเชยด้วยวิธีการใดๆ ที่คู่สัญญาเห็นว่า
เหมาะสมให้แก่ BEM หากในระหว่างระยะเวลาสัมปทาน การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
หรือรัฐบาลได้ดำเนินการก่อสร้างหรือปรับปรุงถนนหรือทางหลวงในทิศทางเดียวกับ
โครงการนี้ จนได้มาตรฐานเช่นเดียวกับทางพิเศษ ภายในขอบเขตพื้นที่ใกล้เคียงกับ
ทางพิเศษ และการก่อสร้างหรือปรับปรุงถนนดังกล่าวมีผลกระทบอย่างร้ายแรงที่ทำให้
ปริมาณการจราจรที่ใช้ทางพิเศษ หรือรายได้ที่จะได้รับจากการใช้ทางพิเศษดังกล่าวลดลง
จากประมาณการ³ ซึ่ง BEM จะสามารถใช้สิทธิเรียกให้ กทพ. ชดเชยรายได้ค่าผ่านทาง
ในกรณีที่เส้นทางแข่งขันได้ในระหว่างระยะเวลาสัมปทาน โดยต้องมีเงื่อนไขดังนี้

³ สัญญาสัมปทานทางพิเศษสายศรีรัช-วงแหวนรอบนอก “ข้อ 23 ทางที่มีลักษณะแข่งขัน ถ้าในระหว่างระยะเวลาสัมปทาน กทพ. หรือรัฐบาล
ได้ดำเนินการก่อสร้างหรือปรับปรุงถนนหรือทางหลวงในทิศทางเดียวกันกับโครงการนี้จนได้มาตรฐานเช่นเดียวกับทางพิเศษ ภายใน
ขอบเขตพื้นที่ใกล้เคียงกับทางพิเศษ (เว้นแต่งานก่อสร้างหรืองานปรับปรุงโครงการทางพิเศษในอนาคตซึ่งสามารถมองเห็นดังที่อ้างถึงใน
ผนวก 8) และการก่อสร้างหรือปรับปรุงถนนดังกล่าวมีผลกระทบอย่างร้ายแรงที่ทำให้ปริมาณการจราจรที่ใช้ทางพิเศษ หรือรายได้ที่จะ
ได้รับจากการใช้ทางพิเศษดังกล่าวลดลงจากประมาณการตามภาคผนวก 10 โดยพิจารณาประกอบกับปริมาณจราจรหรือรายได้ที่เกิดขึ้นจริง
ก่อนเกิดทางที่มีลักษณะแข่งขัน กทพ. จะชดเชยรายได้ค่าผ่านทางส่วนที่ลดลงหรือชดเชยด้วยวิธีการใดๆ ที่คู่สัญญาเห็นว่าเหมาะสมให้แก่

- ❑ กทพ. หรือรัฐบาล ได้ดำเนินการก่อสร้างหรือปรับปรุงถนนหรือทางหลวงในทิศทางเดียวกันกับโครงการนี้ จนได้มาตรฐานเช่นเดียวกับทางพิเศษ ภายในขอบเขตพื้นที่ใกล้เคียงกับทางพิเศษ และ
- ❑ การก่อสร้างหรือปรับปรุงถนนดังกล่าวมีผลกระทบอย่างร้ายแรงที่ทำให้ปริมาณการจราจรที่ใช้ทางพิเศษ หรือรายได้ที่จะได้รับการใช้ทางพิเศษดังกล่าวลดลงจากประมาณการตามภาคผนวก 10 โดยพิจารณาประกอบกับปริมาณจราจรหรือรายได้ที่เกิดขึ้นจริงก่อนเกิดทางที่มีลักษณะแข่งขัน
- ❑ เว้นแต่งานก่อสร้างหรืองานปรับปรุงโครงการทางพิเศษในอนาคต ซึ่งสามารถเล็งเห็นดังที่อ้างถึงในผนวก 8 หรือ
- ❑ เมื่อผลตอบแทนจากการลงทุน (Financial Internal Rate of Return) ของบีอีซีแอล ในโครงการทางพิเศษตามสัญญานี้ทั้งหมดเฉพาะที่เกิดจากรายได้ค่าผ่านทางตามวิธีการคำนวณในภาคผนวก 7 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 15.5 (สิบห้าจุดห้า) เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี ติดต่อกัน

อย่างไรก็ตาม โครงการ Missing Link มีลักษณะเป็นการที่รัฐบาลจะมีการก่อสร้างถนนหรือทางหลวงในทิศทางเดียวกับโครงการทางพิเศษศรีรัช เป็นการสร้างทางเชื่อมต่อกับโครงการ จากผลการวิเคราะห์ด้านการจราจรในรายงานฉบับนี้ พบว่า เมื่อมีการเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายจะมีปริมาณจราจรที่ใช้ทางพิเศษศรีรัช เพิ่มขึ้นกว่าเดิม (Induced Traffic) ซึ่งหากโครงข่ายทางเชื่อมฯ Missing Link นี้ ไม่มีลักษณะเป็นการแข่งขันที่เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงทำให้ปริมาณการจราจรที่ใช้ทางพิเศษ หรือรายได้ที่จะได้รับการใช้ทางพิเศษดังกล่าวลดลง ก็จะต้องถือว่าโครงการ Missing Link ไม่ใช่ทางแข่งขัน ซึ่งลักษณะต่างจากทางแข่งขันในกรณีของทางพิเศษอุดรรัถยา ที่กรมทางหลวงได้มีการก่อสร้างส่วนต่อขยายโครงการทางยกระดับดอนเมืองฯ ช่วงระหว่างอนุสรณ์สถานถึงรังสิต ขนานไปกับทางพิเศษอุดรรัถยาและส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของ NECL

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตว่าหากโครงการ Missing Link เป็นโครงการทางพิเศษในอนาคต ซึ่งสามารถเล็งเห็นดังที่อ้างถึงในผนวก 8 หรือหากผลตอบแทนจากการลงทุน (Financial Internal Rate of Return) ของ BEM ในโครงการทางพิเศษตามสัญญานี้ทั้งหมดเฉพาะที่เกิดจากรายได้ค่าผ่านทางตามวิธีการคำนวณในภาคผนวก 7 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 15.5 (สิบห้าจุดห้า) เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี ติดต่อกัน BEM ก็จะสามารถอ้างเงื่อนไขของสัญญาเรื่องทางแข่งขันได้เช่นกัน

บีอีซีแอล ตลอดระยะเวลาที่เหลือของระยะเวลาสัมปทาน และหารายได้กลับคืนคงเดิมหรือดีกว่าเดิม คู่สัญญาจะพิจารณาแก้ไขให้เหมาะสมใหม่ ข้อความตามวรรคแรกจะถูกยกเลิกและสิ้นผลบังคับ เมื่อผลตอบแทนจากการลงทุน (Financial Internal Rate of Return) ของบีอีซีแอล ในโครงการทางพิเศษตามสัญญานี้ทั้งหมดเฉพาะที่เกิดจากรายได้ค่าผ่านทางตามวิธีการคำนวณในภาคผนวก 7 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 15.5 (สิบห้าจุดห้า) เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี ติดต่อกัน”

(3) การดำเนินการเพื่อป้องกันการเรียกร้องค่าเสียหายตามเงื่อนไขของสัญญาพิเศษ สายศรีรัช

ถึงแม้ว่าในรายงานการศึกษาจะพบว่าโครงการ Missing Link นั้น ก่อให้เกิดการจราจร
หมุนเวียนเพิ่มมากขึ้นบนโครงข่ายทางพิเศษศรีรัช และรัฐบาลโดย กทพ. ซึ่งเป็น
เจ้าของกรรมสิทธิ์ทางพิเศษจะสามารถดำเนินการก่อสร้างโครงการ Missing Link
เชื่อมต่อกับทางพิเศษศรีรัช แต่เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดทาง BEM มาดำเนินการเรียก
ค่าเสียหายหรือฟ้องร้องว่าโครงการ Missing Link ดังกล่าว เป็นทางแข่งขันหรือกรณี
เรียกร้องอื่นใดก็ตาม ในการดำเนินโครงการ Missing Link นั้น หาก BEM ไม่ได้เป็น
ผู้ร่วมลงทุนในโครงการนี้ ก็ควรที่จะมีการดำเนินการแจ้งให้ BEM รับทราบ และให้ความ
ยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรในการสร้างทางโครงการ Missing Link นี้ ด้วยเช่นกัน

11.3.1.2 สัญญาสัมปทานในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง-ดอนเมือง

กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม ได้ทำสัญญาสัมปทานในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต
ตอนดินแดง-ดอนเมือง (“สัญญาสัมปทานเดิม”) และบันทึกข้อตกลงแก้ไขสัญญาสัมปทาน จำนวน 3 ฉบับ
(MoA1/2538, MoA2/2538 และ MoA3/2550) กับบริษัท ทางยกระดับดอนเมืองฯ โดยบริษัท
ทางยกระดับฯ ผู้ดำเนินการก่อสร้างและให้บริการทางยกระดับฯ ช่วงดินแดงถึงอนุสรณ์สถาน มีระยะเวลา
สัมปทานจนถึงวันที่ 11 กันยายน 2577 โดยเริ่มแรกของสัญญาสัมปทานเดิมเป็นสัมปทานในระบบ BOT
(Build Operate Transfer) และต่อมาในการทำ MoA2/2539 เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2539 บริษัท
ทางยกระดับฯ ได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในทางหลวงสัมปทานเดิม รวมทั้งอาคารและสิ่งปลูกสร้างที่เกี่ยวข้อง
ทั้งหมดในพื้นที่สัมปทานเดิมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ และโอนกรรมสิทธิ์ทางหลวงสัมปทานส่วนต่อขยาย
ทางด้านทิศเหนือ รวมทั้งอาคารและสิ่งปลูกสร้างที่เกี่ยวข้องตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐทันทีที่ก่อสร้าง
แล้วเสร็จ⁴ จึงเปลี่ยนรูปแบบมาเป็นสัมปทานในระบบ BTO (Build-Transfer-Operate) โดยบริษัท
ทางยกระดับฯ ได้รับสิทธิในการจัดเก็บค่าผ่านทาง สิทธิในการบริหารจัดการทางยกระดับฯ การบริหาร
จัดการจราจร และการอำนวยความสะดวกอย่างครบวงจร โดยในสัญญาสัมปทานมีสาระสำคัญที่ควร
พิจารณาหากมีการดำเนินโครงการ Missing Link ดังนี้

⁴ บันทึกข้อตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานทางหลวงในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ฉบับที่ 2/2539 ข้อ 22

(1) ตามเงื่อนไขของสัญญาสัมปทานทางยกระดับดอนเมืองฯ รัฐบาล การทางพิเศษฯ กรมทางหลวง หรือบุคคลอื่นจะสามารถดำเนินการก่อสร้างโครงการ Missing Link ได้หรือไม่

กรณีของทางยกระดับอุตราภูมิฯ กรรมสิทธิ์ในทางหลวงสัมปทานเดิม รวมทั้งอาคารและสิ่งปลูกสร้างที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในพื้นที่สัมปทานตกเป็นของรัฐแล้ว ซึ่งคล้ายกับกรณีของทางพิเศษศรีรัชฯ ดังนั้น โดยอาศัยความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ รัฐบาล โดยกรมทางหลวง การทางพิเศษฯ หรือบุคคลอื่นที่รัฐบาลมอบหมายสามารถที่จะเชื่อมต่อโครงการกับโครงการ Missing Link ได้ แต่ทั้งนี้ในการก่อสร้างเชื่อมต่อโครงการ Missing Link นั้น จะต้องดำเนินการโดยเป็นไปตามสาระสำคัญของสัญญาสัมปทานทางหลวงเดิม ข้อ 12.2 คือ ในกรณีที่กรมทางหลวงมีความประสงค์จะต่อเติมและ/หรือดัดแปลงเพิ่มเติมโครงสร้างที่มีอยู่เดิมนั้น ก่อนเริ่มดำเนินการต่อเติมและ/หรือดัดแปลงเพิ่มเติม กรมทางหลวงและบริษัทจะต้องตกลงกันในเรื่องต่างๆ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อภาระทางการเงิน

ดังนั้น หากพิจารณาจากประเด็นเรื่องของกรรมสิทธิ์ ซึ่งรัฐบาลโดยกรมทางหลวงสามารถที่จะดำเนินการใดๆ เพื่อเชื่อมต่อโครงการ Missing Link ก็สามารถทำได้ โดยก่อนเริ่มดำเนินโครงการ กรมทางหลวงและบริษัทจะต้องตกลงกันในเรื่องต่างๆ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อภาระทางการเงินของบริษัท ทางยกระดับฯ

(2) ตามเงื่อนไขของสัญญาสัมปทานทางยกระดับดอนเมืองฯ กรณีทางที่มีลักษณะแข่งขันหรือการกระทำหรือดเว้นการกระทำของส่วนราชการ เป็นเหตุให้เกิดการสูญเสียจำนวนยานพาหนะหรือไม่

ในสัญญาสัมปทานฯ ของบริษัท ทางยกระดับฯ มีสาระสำคัญที่กล่าวถึงไว้ทั้งในสัญญาสัมปทานทางหลวงเดิม MoA2/2539 และ MoA3/2550 โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า เมื่อบริษัท ทางยกระดับดอนเมืองฯ ร้องขอกรมทางหลวงจะทำการเจรจาเพื่อแก้ไขผลเสียต่อฐานะทางการเงินของบริษัท ทางยกระดับฯ โดยการปรับอัตราค่าผ่านทางหรือขยายอายุสัมปทาน หรือโดยใช้มาตรการอื่นๆ ที่ทั้งสองฝ่ายเห็นเป็นการเหมาะสมอันเนื่องมาจากในกรณี ดังต่อไปนี้

- การกระทำ หรือดเว้นการกระทำของส่วนราชการ ซึ่งเป็นผลให้เกิดการสูญเสียจำนวนยานพาหนะ ในกรณีการก่อสร้างหรือเพิ่มช่องจราจรสำหรับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ตอนดินแดง-ดอนเมืองที่มีอยู่เดิม หรือทางขนานหรือติดกับพื้นที่สัมปทาน เป็นการแข่งขันกับทางหลวงสัมปทานดังกล่าวข้างต้น⁵

⁵ สัญญาสัมปทานในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง-ดอนเมือง ข้อ 25.2 (ง)

- “การสูญเสียจำนวนยานพาหนะ” หมายถึง ผลต่างของจำนวนยานพาหนะที่ผ่านเข้ามาใช้ทางหลวงสัมปทานทั้งระบบและมีจำนวนยานพาหนะต่ำกว่าจำนวนยานพาหนะที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณแผนทางการเงิน อันเนื่องมาจากการกระทำของส่วนราชการ ตามข้อ 25.2 (ง) ของสัญญาทางหลวงเดิม⁶

จากสาระสำคัญของสัญญาสัมปทานทางหลวงฯ นั้น การกระทำของส่วนราชการที่เป็นเหตุให้บริษัท ทางยกระดับฯ เรียกให้กรมทางหลวงเจรจาเพื่อแก้ไขผลเสียต่อฐานะทางการเงินของ บริษัท ทางยกระดับฯ นั้น จะต้องเป็นการดำเนินการ “ก่อสร้างหรือเพิ่มช่องจราจร” สำหรับ “ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ตอนดินแดง-ดอนเมืองที่มีอยู่เดิม” หรือ “ทางขนาน” หรือ “ติดกับพื้นที่สัมปทาน” “เป็นการแข่งขันกับทางหลวงสัมปทาน” ซึ่งจากรูปแบบโครงการ Missing Link นั้น เป็นการสร้างทางเพื่อเชื่อมต่อกับทางยกระดับดอนเมืองฯ ที่ไม่ได้มีลักษณะเป็นทางขนานหรือติดกับพื้นที่สัมปทาน ไม่ได้เป็นการเพิ่มช่องจราจรทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ตอนดินแดง-ดอนเมืองที่มีอยู่เดิม ดังนั้น โดยโครงสร้างแล้ว โครงการ Missing Link ไม่น่าจะถือเป็นการแข่งขันกับทางยกระดับฯ นอกจากนี้ ผลการศึกษาพบว่า โครงการ Missing Link สามารถเพิ่มปริมาณการจราจรเข้าไปในทางยกระดับ จึงไม่ถือว่าการกระทำของส่วนราชการที่ทำให้เกิดการสูญเสียจำนวนยานพาหนะ อันเป็นเหตุให้บริษัท ทางยกระดับฯ เรียกกร้องให้กรมทางหลวงต้องเจรจา เพื่อแก้ไขผลเสียต่อฐานะทางการเงินของบริษัทฯ ได้

(3) การดำเนินการเพื่อป้องกันการเรียกร้องค่าเสียหายตามเงื่อนไขของสัญญาสัมปทานทางยกระดับดอนเมืองฯ

ในสัญญาสัมปทานทางหลวงฯ ได้มีการกำหนดให้ บริษัท ทางยกระดับดอนเมืองฯ ตกลงที่จะเริ่มทำการก่อสร้างทางยกระดับเชื่อมต่อกับทางด่วนระยะที่ 2 ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยที่จะสร้างขึ้นที่ดินแดง⁷ ซึ่งต่อมาในการทำบันทึกข้อตกลงแก้ไขสัญญาสัมปทาน ฉบับที่ 2 เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2539 บริษัท ทางยกระดับฯ ได้ดำเนินการลงทุนก่อสร้างทางเชื่อมต่อทางหลวงสัมปทานฯ เข้ากับระบบทางด่วนของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยที่ดินแดง และก่อสร้างทางหลวงสัมปทานทางด้านทิศเหนือจากบริเวณท่าอากาศยานนานาชาติกรุงเทพฯ ที่ดอนเมืองถึงบริเวณหน้ากองทัพอากาศช่วง กม.21+100-26+700 โดยได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 (ในขณะนั้นยังใช้ พ.ร.บ. ร่วมทุน ปี 2535) ซึ่งรัฐบาลเห็นชอบในหลักการโดยใช้วิธีการคัดเลือกให้เอกชนลงทุน และให้เจรจากับผู้รับสัมปทานรายเดิม

⁶ บันทึกข้อตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานทางหลวงในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ฉบับที่ 2/2539 ข้อ 15 บันทึกข้อตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานทางหลวงในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ฉบับที่ 3/2550 ข้อ 10

⁷ สัญญาสัมปทานในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง-ดอนเมือง ข้อ 3.2 (ข)

ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดเอาไว้ในบันทึกข้อตกลงแก้ไขสัญญาสัมปทานฯ ฉบับที่ 2/2539 ให้บริษัท ทางยกระดับดอนเมืองฯ ร่วมกับการทางพิเศษแห่งประเทศไทยในการออกแบบก่อสร้างทางยกระดับฯ เชื่อมต่อกับโครงการระบบทางด่วนของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยที่ดินแดง (ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาทางหลวงสัมปทานเดิมฯ) โดยมีการกำหนดวิธีแบ่งงานและการออกแบบก่อสร้างตามส่วนไว้ในเอกสารแนบ จ ของบันทึกข้อตกลงแก้ไขสัญญาสัมปทานฯ ฉบับที่ 2/2539 โดยในส่วนของค่าใช้จ่ายบริษัท ทางยกระดับดอนเมืองฯ และการทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้รับผิดชอบฝ่ายละครึ่งของราคาค่าก่อสร้างและอุปกรณ์อำนวยความสะดวก อุปกรณ์และเครื่องมือเก็บค่าผ่านทางในส่วนนี้ทั้งหมด บริษัท ทางยกระดับดอนเมืองฯ และการทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะทำความตกลงในรายละเอียดต่อไป

จากกรณีของบริษัท ทางยกระดับดอนเมืองฯ นั้น มีข้อสังเกตดังนี้

- ❑ กรมทางหลวงสามารถที่จะกำหนดให้มีโครงการก่อสร้างทางหลวงสัมปทานทางด้านทิศเหนือ (North Extension) เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการจราจรบนถนนวิภาวดีรังสิตที่มีปริมาณหนาแน่นเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากกรมทางหลวงเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทางยกระดับดอนเมืองฯ ซึ่งวิธีการดำเนินโครงการก็เป็นไปตาม พ.ร.บ. ร่วมทุน ปี 2535 โดยกำหนดให้โครงการ North Extension นี้ เป็นโครงการใหม่ มีการดำเนินการตามขั้นตอนของ พ.ร.บ. ร่วมทุน ปี 2535 โดยบริษัท ทางยกระดับฯ ได้ยื่นข้อเสนอเพื่อรับสัมปทานต่อคณะกรรมการคัดเลือกตาม พ.ร.บ. ร่วมทุน ปี 2535
- ❑ การที่บริษัท ทางยกระดับฯ ได้เป็นผู้รับสัมปทานในโครงการ North Extension จึงทำให้กรณีเรื่องของทางแข่งขัน หรือการกระทำให้เกิดการสูญเสียจำนวนยานพาหนะ ไม่ได้นำมาเป็นประเด็นพิจารณาในโครงการนี้ เนื่องจากเป็นผู้รับสัมปทานรายเดิม ซึ่งหากโครงการ Missing Link มีผู้ร่วมลงทุนเป็นผู้รับสัมปทานเดิม ประเด็นเรื่องของทางแข่งขัน หรือการกระทำที่มีผลกระทบต่อการไหลเวียนของปริมาณจราจร หรือการสูญเสียจำนวนยานพาหนะ ก็จะไม่ถูกนำมาเป็นกรณีพิจารณาที่อาจเกิดข้อพิพาท
- ❑ การที่มีการกำหนดไว้ในสัญญาสัมปทานทางหลวงเดิมฯ และบันทึกข้อตกลงแก้ไขสัญญาสัมปทาน ฉบับที่ 2/2539 ให้บริษัท ทางยกระดับฯ ร่วมกับการทางพิเศษแห่งประเทศไทยในการออกแบบก่อสร้างทางยกระดับฯ เชื่อมต่อกับโครงการระบบทางด่วนของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยที่ดินแดง มีข้อสังเกตให้เห็นได้ว่าทางด่วนของการทางพิเศษที่ดินแดงเป็นโครงการทางพิเศษที่ BEM เป็นผู้รับสัมปทาน ซึ่งการที่สัญญาสัมปทานทางยกระดับดอนเมืองฯ ได้กำหนดให้บริษัท ทางยกระดับดอนเมืองฯ ทำความตกลงกับการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ก็เนื่องมาจากทางพิเศษนี้ถือเป็นกรรมสิทธิ์ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

11.3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตในการดำเนินโครงการโครงการขั้วทางยกระดับอุตราภิมุข และทางพิเศษศรีรัช-วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร

ในการศึกษาโครงการ Missing Link นี้ เนื่องจากมูลค่าของโครงการสูงกว่า 5,000 ล้านบาท และการก่อสร้างจะกระทำได้นั้นต้องมีการเวนคืนที่ดิน จึงทำให้โครงการ Missing Link เป็นโครงการที่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ดังนั้น ที่ปรึกษาจึงได้ศึกษาพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 และกฎหมายประกอบที่เกี่ยวข้องดังนี้

- ❑ พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556
- ❑ กฎกระทรวง กำหนดเพิ่มมูลค่าของโครงการที่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 พ.ศ. 2559
- ❑ ประกาศคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณมูลค่าของโครงการการลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2558
- ❑ ประกาศสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เรื่อง รายละเอียดประกาศเชิญชวนเอกสารข้อเสนอการร่วมลงทุน วิธีการประกาศเชิญชวน วิธีการคัดเลือก ของคณะกรรมการคัดเลือกการกำหนดหลักประกันซองและหลักประกันสัญญา พ.ศ. 2558
- ❑ ประกาศสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เรื่อง ข้อกำหนดมาตรฐานของสัญญาร่วมลงทุน พ.ศ. 2558
- ❑ ประกาศคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เรื่อง ลักษณะการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ พ.ศ. 2558

ตาม พ.ร.บ. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหรือจัดให้มีทางพิเศษด้วยวิธีใดๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ ดำเนินงานหรือธุรกิจที่เกี่ยวกับทางพิเศษและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับทางพิเศษหรือเป็นประโยชน์แก่การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ตลอดจนให้สัมปทานในการสร้างหรือขยายทางพิเศษ ต่ออายุสัมปทาน โอนหรือเพิกถอนสัมปทาน โดยมีนิยาม “ทางพิเศษ” หมายถึง ทางหรือถนนซึ่งจัดสร้างขึ้นหรือได้รับโอนหรือได้รับมอบไม่ว่าจะจัดสร้างขึ้นในระดับพื้นดิน เหนือหรือใต้พื้นดินหรือพื้นน้ำ เพื่ออำนวยความสะดวกในการจราจรเป็นพิเศษ ทั้งนี้ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินการสร้างหรือจัดให้มีทางพิเศษได้ทั่วประเทศไม่จำกัดอยู่ภายในถนนวงแหวนรอบนอก

และตาม พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. 2535 กำหนดให้กรมทางหลวงเป็นส่วนราชการที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะ ซึ่งเป็นการให้บริการโครงสร้างพื้นฐานทางถนน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีอำนาจหน้าที่ในการก่อสร้าง บำรุงรักษา กำกับ ควบคุมทางหลวง ประเภททางหลวงพิเศษ (ควบคุมให้มีการเข้าออกได้โดยเฉพาะ) ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงสัมปทาน ตาม พ.ร.บ. ทางหลวงสัมปทาน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ โดยเป็นการให้บริการทั่วไปไม่หวังผลกำไร และแนวทางการปฏิบัติงานของกรมทางหลวงทำหน้าที่รับผิดชอบถนนเชื่อมต่อระหว่างเมือง โดยจะเป็นประเภทที่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมหรือไม่ก็ได้ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลและจังหวัดใหญ่อื่นๆ ใช้ถนนวงแหวนรอบนอกเป็นแนวเขตปฏิบัติงาน โดยรับผิดชอบถนนวงแหวนรอบนอกและถนนที่อยู่ภายนอกวงแหวน

จากสาระสำคัญของ พ.ร.บ. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. 2535 และ พ.ร.บ. ทางหลวงสัมปทาน พ.ศ. 2542 ทั้งการทางพิเศษแห่งประเทศไทยและกรมทางหลวงต่างมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดให้มีทางพิเศษ ทางหลวง ให้สัมปทาน หากมีกรณีที่โครงการทางพิเศษของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยและโครงการตามแผนพัฒนาทางหลวงของกรมทางหลวงมีแนวเส้นทางที่อยู่ในแนวเดียวกัน จึงควรดำเนินโครงการเฉพาะที่มีความคุ้มค่าทางการเงินที่ชัดเจนเป็นหลัก สอดคล้องกับวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหารายได้และสามารถเลี้ยงตัวเองจากการดำเนินการเชิงพาณิชย์และหากโครงการดังกล่าวต้องดำเนินการด้วยวิธีการตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 การทางพิเศษแห่งประเทศไทย หรือกรมทางหลวงก็ต้องดำเนินโครงการตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในการดำเนินโครงการนี้อยู่ในเกณฑ์ที่ต้องดำเนินโครงการตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ซึ่งมีสาระสำคัญของ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตในการดำเนินโครงการโครงการขั้วทางยกระดับอุตราภิมุข และทางพิเศษศรีรัช-วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

11.3.2.1 หลักเกณฑ์การนำเสนอและอนุมัติโครงการภายใต้ พ.ร.บ. ร่วมลงทุนฯ ปี 2556

โครงการซึ่งอยู่ภายใต้ พ.ร.บ. ร่วมลงทุนฯ ปี 2556 แบ่งเป็น 3 ประเภท ดังนี้

- (1) โครงการขนาดเล็ก (โครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่า 1,000 ล้านบาท) ต้องดำเนินโครงการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการที่มีวงเงินมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 พ.ศ. 2559 (“ประกาศฯ”) ซึ่งการคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมลงทุน มีรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นผู้อนุมัติ
- (2) โครงการขนาดกลาง (โครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่ 1,000 ล้านบาท แต่ต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท) ต้องดำเนินโครงการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการที่มีวงเงินมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 พ.ศ. 2559 เช่นกัน ซึ่งการคัดเลือก

เอกชนเข้าร่วมลงทุนแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ (1) โครงการขนาดกลางที่สมควรดำเนินการตามประกาศฯ โดยผู้มีอำนาจอนุมัติ คือ รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด (2) โครงการขนาดกลางที่สมควรดำเนินการตาม พ.ร.บ. ร่วมลงทุนฯ ปี 2556 โดยผู้มีอำนาจอนุมัติ คณะรัฐมนตรี/คณะกรรมการแล้วแต่กรณี

- (3) โครงการขนาดใหญ่ (โครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่ 5,000 ล้านบาท ขึ้นไป)⁸ ต้องดำเนินโครงการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 โดยผู้มีอำนาจอนุมัติ คือ คณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการแล้วแต่กรณี

โครงการ Missing Link ถือเป็นโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งมีหลักเกณฑ์การนำเสนอและอนุมัติโครงการ ดังนี้⁹

- (1) ในการเสนอโครงการ หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการตามรายละเอียดและวิธีการที่คณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (“คณะกรรมการ”) ประกาศกำหนด
- (2) หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องทำการจ้างที่ปรึกษาเพื่อทำรายงานผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการที่เป็นเอกเทศ
- (3) หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอรายงานผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จใน 60 วัน
- (4) หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (“สำนักงาน”) ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับผลการศึกษา สำนักงานอาจขอให้หน่วยงานเจ้าของโครงการปรับปรุงแก้ไขรายละเอียด ทั้งนี้ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการส่งต่อสำนักงานตามเวลาที่กำหนด
- (5) ถ้าสำนักงานเห็นชอบ ให้เสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการต่อไป แต่ถ้าสำนักงานไม่เห็นด้วย ให้แจ้งความเห็นต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด แต่ถ้ารัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับความเห็นของสำนักงาน ให้เสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาดัดสินต่อไป
- (6) สำนักงานจะต้องพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับผลการศึกษา หากพ้นเวลาดังกล่าวให้ถือว่าสำนักงานเห็นด้วยกับโครงการ

⁸ กฎกระทรวงกำหนดเพิ่มมูลค่าของโครงการตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 พ.ศ. 2559 ได้เพิ่มมูลค่าของโครงการที่ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ร่วมลงทุนฯ ปี 2556 จากโครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป เป็น 5,000 ล้านบาทขึ้นไป

⁹ พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 หมวด 4



ที่มา: เอกสารประกอบงานจัดสัมมนาอบรมบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ ณ อาคารจัสตินอินเตอร์เนชั่นแนล ทาวเวอร์ วันพุธที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2559 โดยกระทรวงการคลังและ Weerawong, Chinnavat & Peangpanor Ltd.

รูปที่ 11.3-1 ขั้นตอนการเสนอโครงการขนาดใหญ่

11.3.2.2 การคัดเลือกและรูปแบบวิธีการคัดเลือกผู้ร่วมลงทุน

พ.ร.บ. ร่วมลงทุน พ.ศ. 2556 มาตรา 35 ได้กำหนดวิธีการและขั้นตอนในการคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมลงทุนเอาไว้ โดยให้หน่วยงานเจ้าของโครงการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกขึ้นมาคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสี่คนเป็นกรรมการ และให้มีผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการหนึ่งคนเป็นกรรมการและเลขานุการ

การดำเนินการคัดเลือกเอกชนร่วมลงทุนที่มีความเป็นไปได้ตามที่กฎหมายกำหนดและสอดคล้องกับ ผลการศึกษาความเป็นไปได้ทางการเงิน มีอยู่ 2 แนวทาง ตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ร่วมลงทุน พ.ศ. 2556 มาตรา 38¹⁰ และประกาศสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เรื่อง รายละเอียด

¹⁰ พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 “มาตรา 38 ในการคัดเลือกให้เอกชนร่วมลงทุน หากหน่วยงานเจ้าของโครงการและคณะกรรมการคัดเลือกมีความเห็นตรงกันว่าไม่ควรใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธีประมูล ให้เสนอสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจพิจารณา หากสำนักงานเห็นพ้องด้วยให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาอนุมัติ ในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการและคณะกรรมการคัดเลือกมีความเห็นไม่ตรงกันว่าไม่ควรใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธีประมูล ให้เสนอสำนักงานพิจารณา

ประกาศเชิญชวน เอกสารข้อเสนอการร่วมลงทุน วิธีการประกาศเชิญชวน วิธีการคัดเลือกของ คณะกรรมการคัดเลือก การกำหนดหลักประกันของและหลักประกันสัญญา พ.ศ. 2558 คือ¹¹

(1) การคัดเลือกโดยไม่ใช้วิธีประมูล

ในการคัดเลือกให้เอกชนร่วมลงทุน หากคณะกรรมการคัดเลือกและหน่วยงานเจ้าของ โครงการพิจารณาเห็นตรงกันว่าไม่ควรคัดเลือกโดยวิธีประมูล ก็ให้เสนอสำนักงาน คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (“สำนักงาน”) พิจารณา หากสำนักงานเห็นพ้องด้วย ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาอนุมัติ หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องทำการเปิดเผย รายชื่อผู้มีสิทธิได้รับการพิจารณาคัดเลือกโดยไม่ใช้วิธีประมูล รวมถึงเหตุผลที่เลือก ผู้มีสิทธิดังกล่าว โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องทำการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิ ได้รับการพิจารณาคัดเลือกโดยไม่ใช้วิธีประมูล ณ (1) ที่ทำการของหน่วยงานเจ้าของ โครงการ (2) ประกาศทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ และ (3) ประกาศใน หนังสือพิมพ์รายวันภาษาไทยที่มีการจำหน่ายแพร่หลายทั่วไปในประเทศอย่างน้อยหนึ่งฉบับ ติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามวัน

กรณีการคัดเลือกให้เอกชนร่วมลงทุนโดยไม่ใช้วิธีประมูลนี้ น่าจะมีความเป็นไปได้ตาม กฎหมายที่จะส่งเสริมให้เกิดโครงการนี้ขึ้นได้มากที่สุด เนื่องจากการคัดเลือกเอกชนรายใหม่ โดยรูปแบบการลงทุน “กรณีสัมปทานใหม่และได้ผู้รับสัมปทานรายใหม่” ไม่ผ่านเกณฑ์ ความเป็นไปได้ทางการเงิน โดยรูปแบบการลงทุนที่มอบหมายผู้รับสัมปทานรายเดิม มีความเหมาะสมด้านการเงินมากที่สุด

(2) การคัดเลือกโดยกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้น (Shortlist)

ก่อนที่คณะกรรมการคัดเลือกจะมีการประกาศเชิญชวน ณ ที่ทำการของหน่วยงาน เจ้าของโครงการ วิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์รายวันภาษาไทย ในกรณีที่คณะกรรมการคัดเลือกเห็นสมควรอาจจะจัดให้มีการพิจารณาคัดเลือก คุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ประสงค์จะยื่นข้อเสนอ (Shortlist) ก่อนก็ได้ หลังจากคณะกรรมการ

และถ้าสำนักงานเห็นว่าควรใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธีประมูล ให้ใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธีประมูล แต่ถ้าสำนักงานเห็นว่าไม่ควรใช้วิธีการ คัดเลือกโดยวิธีประมูล ให้เสนอคณะกรรมการตัดสินชี้ขาด”

¹¹ ประกาศสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เรื่อง รายละเอียดประกาศเชิญชวน เอกสารข้อเสนอการร่วมลงทุน วิธีการประกาศ เชิญชวน วิธีการคัดเลือกของคณะกรรมการคัดเลือก การกำหนดหลักประกันของและหลักประกันสัญญา พ.ศ. 2558 “ข้อ 7 ในกรณีที่ คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติให้ไม่ใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธีประมูล ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการ ของรัฐ พ.ศ. 2556 ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเปิดเผยรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับการพิจารณาคัดเลือกโดยไม่ใช้วิธีการประมูล ซึ่งรวมถึง เหตุผลที่เลือกผู้มีสิทธิดังกล่าว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการประกาศเปิดเผยรายละเอียดตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ตามวิธีการและ ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อ 6 วรรคหนึ่ง” “ข้อ 8 ในกรณีที่คณะกรรมการคัดเลือกเห็นสมควร อาจจะจัดให้มีการพิจารณาคัดเลือก คุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ประสงค์จะยื่นข้อเสนอ (Shortlist) ก่อนที่คณะกรรมการคัดเลือกจะมีการประกาศเชิญชวนตามที่กำหนดไว้ในข้อ 6 ในกรณีโครงการได้มีการดำเนินงานตามโครงการเป็นประจำและมีความจำเป็นต้องจำกัดเฉพาะผู้ประสงค์จะยื่นข้อเสนอซึ่งมีความสามารถ หน่วยงานเจ้าของโครงการอาจพิจารณาคัดเลือกผู้ประสงค์จะยื่นข้อเสนอ ซึ่งมีคุณสมบัติเบื้องต้นเพื่อขึ้นทะเบียนไว้ได้”

ทำรายชื่อของผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นแล้ว หน่วยงานเจ้าของโครงการก็ดำเนินการประกาศเชิญชวนให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนต่อไป ตามขั้นตอนของกฎหมาย

ในกรณีของโครงการนี้ เอกชนที่มีคุณสมบัติเบื้องต้นที่น่าจะสามารถเข้าร่วมดำเนินโครงการนี้ได้มีอยู่ 2 ราย คือ บริษัท ทางยกระดับฯ และ BEM ส่วนเอกชนรายอื่นจากการศึกษาของที่ปรึกษา พบว่า ไม่ผ่านเกณฑ์ความเป็นไปได้ทางการเงิน

นอกจากการคัดเลือกให้เอกชนร่วมลงทุน โดยการคัดเลือกโดยไม่ใช้วิธีประมูลและการคัดเลือกโดยกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นแล้ว ในการประกาศเชิญชวนให้เอกชนเข้าร่วมลงทุน หากมีผู้เสนอเพียงรายเดียวหรือหลายราย แต่เสนอถูกต้องตามรายการในเอกสารข้อเสนอการร่วมลงทุนเพียงรายเดียว หากคณะกรรมการคัดเลือกเห็นว่ารัฐน่าจะได้ประโยชน์ ก็สามารถดำเนินขั้นตอนคัดเลือกต่อไปตาม พ.ร.บ. ร่วมลงทุน พ.ศ. 2556 จนได้ผลการคัดเลือกเอกชนก็ได้

ในกรณีของโครงการนี้ มีความเป็นไปได้ว่าอาจจะมีเอกชนรายเดียวที่เสนอเข้าร่วมลงทุนเนื่องจากเอกชนรายอื่นอาจพิจารณาแล้วว่าไม่มีความคุ้มค่าในการลงทุนโครงการ จึงไม่ได้ทำการเสนอเพื่อรับการคัดเลือก



รูปที่ 11.3-2 ขั้นตอนการคัดเลือกให้เอกชนร่วมลงทุน



ที่มา: เอกสารประกอบงานจัดสัมมนาอบรมบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ
ณ อาคารจัสตินอินเตอร์เนชั่นแนล ทาวเวอร์ วันพุธที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2559 โดยกระทรวงการคลังและ Weerawong,
Chinnavat & Peangpanor Ltd.

รูปที่ 11.3-2 (ต่อ) ขั้นตอนการคัดเลือกให้เอกชนร่วมลงทุน

11.3.2.3 การแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ

จากข้อมูลในตารางที่ 10.5-1 ที่สรุปว่า “กรณีสัมปทานใหม่และได้ผู้รับสัมปทานรายใหม่” โครงการจะไม่ได้ผ่านเกณฑ์ความเป็นไปได้ทางการเงิน ส่วน “กรณีสัมปทานใหม่แต่ได้ผู้รับสัมปทานกลุ่มเดิม” และ “กรณีเป็นส่วนต่อขยายของสัญญาสัมปทานเดิม” โครงการจะผ่านเกณฑ์ความเป็นไปได้ทางการเงินอย่างมีนัยสำคัญในทุกๆ กรณีที่ทดสอบ ซึ่ง “กรณีเป็นส่วนต่อขยายของสัญญาสัมปทานเดิม” นี้ เป็นกรณีของการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาร่วมลงทุนที่มีการกำหนดขั้นตอนการพิจารณาตามสาระสำคัญในมาตรา 47 ของ พ.ร.บ. ร่วมลงทุน พ.ศ. 2556 โดยสรุปว่าในกรณีมีการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการ ดังนี้

- (1) เสนอเหตุผลและความจำเป็นเพื่อขอแก้ไขสัญญาต่อคณะกรรมการกำกับดูแล
- (2) หากคณะกรรมการกำกับดูแลพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนที่เป็นส่วนสาระสำคัญ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอประเด็นที่ขอแก้ไข ผลกระทบจากการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน และรายละเอียดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเสนอคณะกรรมการกำกับดูแล

- (3) ถ้าคณะกรรมการกำกับดูแลเห็นด้วย ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอร่างสัญญา
ร่วมลงทุนให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณา
- (4) ส่งความเห็นคณะกรรมการกำกับดูแล พร้อมทั้งร่างสัญญาร่วมทุนฉบับใหม่ที่สำนักงาน
อัยการสูงสุดตรวจพิจารณาแล้ว ไปยังรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด
- (5) เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี

ทั้งนี้ ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เรื่อง ลักษณะการแก้ไข
สัญญาร่วมลงทุนในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ พ.ศ. 2558 การแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ
หมายถึง การแก้ไขเปลี่ยนแปลงในลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (1) การแก้ไขเปลี่ยนแปลงลักษณะของโครงการ การเปลี่ยนแปลงขอบเขตของเนื้อหา
การเปลี่ยนแปลงการให้บริการ หรือการเปลี่ยนแปลงการดำเนินโครงการ โดยการแก้ไข
เปลี่ยนแปลงในลักษณะที่กำหนดไว้ในข้อนี้ จะต้องทำให้ผลลัพธ์ในเชิงการให้บริการ
สาธารณะตามเป้าประสงค์เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม หรือเป็นการเพิ่มผลประโยชน์ให้แก่
คู่สัญญาฝ่ายเอกชน
- (2) การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับผลประโยชน์ของรัฐไม่ว่าในรูปแบบใดๆ ซึ่งรวมถึง
การเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ตอบแทนในรูปตัวเงิน หรือส่วนแบ่งรายได้ การเปลี่ยนแปลง
กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของโครงการ และการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท
- (3) การเปลี่ยนตัวคู่สัญญาหรือการเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร อันมีผลทำให้ไม่สามารถดำเนิน
โครงการต่อไปได้
- (4) การเปลี่ยนแปลงระยะเวลาของสัญญา
- (5) การเปลี่ยนแปลงหลักประกันสัญญา
- (6) การเปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการ หรือการเปลี่ยนแปลงคุณภาพการให้บริการ

ซึ่งโครงการ Missing Link น่าจะเข้าเกณฑ์ของการเปลี่ยนแปลงขอบเขตของเนื้อหา การเปลี่ยนแปลง
การให้บริการ หรือการเปลี่ยนแปลงการดำเนินโครงการ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับผลประโยชน์ของ
รัฐไม่ว่าในรูปแบบใดๆ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ตอบแทนในรูปตัวเงิน หรือส่วนแบ่งรายได้
ดังนั้น หน่วยงานเจ้าของโครงการอาจจะเสนอการดำเนินโครงการ Missing Link ตามขั้นตอนที่กำหนดใน
พ.ร.บ. ร่วมทุน มาตรา 47¹² ได้

¹² พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 มาตรา 47 ในกรณีต้องมีการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน ให้หน่วยงาน
เจ้าของโครงการเสนอเหตุผลและความจำเป็นในการขอแก้ไขต่อคณะกรรมการกำกับดูแลเพื่อพิจารณาในกรณีที่คณะกรรมการกำกับดูแล
พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนในส่วนที่มีสาระสำคัญ ให้คณะกรรมการกำกับดูแลพิจารณาแล้วแจ้งต่อรัฐมนตรี

11.3.2.4 หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการและแนวทางการจัดการผลประโยชน์ให้กับภาครัฐ

เนื่องจากหน่วยงานเจ้าของโครงการที่มีการให้สัมปทานกับ BEM และบริษัท ทางยกระดับดอนเมืองฯ เป็นคนละหน่วยงาน โดย กทพ. เป็นผู้ให้สัมปทานทางพิเศษศรีรัชฯ กับ BEM และกรมทางหลวงเป็นผู้ให้สัมปทานทางยกระดับอุตราภิมุขกับบริษัท ทางยกระดับดอนเมืองฯ ซึ่งทั้งสองหน่วยงานเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการให้สัมปทาน ให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนได้ตาม พ.ร.บ. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 และ พ.ร.บ. ทางหลวงสัมปทาน พ.ศ. 2542 ในการดำเนินการตาม พ.ร.บ. ร่วมทุน พ.ศ. 2556 นั้น จะต้องมีการมีหน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นผู้ดำเนินการเสนอโครงการต่อคณะกรรมการและดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ร่วมลงทุน พ.ศ. 2556 ในส่วนของหน่วยงานภาครัฐจึงต้องพิจารณาว่า ควรจะให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งดำเนินการในฐานะเจ้าของโครงการ ซึ่งที่ปรึกษามีข้อสังเกตทางด้านกฎหมายและสัญญาร่วมลงทุน ดังนี้

(1) อำนาจในการดำเนินโครงการ Missing Link ของหน่วยงานเจ้าของโครงการ

ตามที่ที่ปรึกษาได้วิเคราะห์ไว้ข้างต้นแล้วว่า โครงการทางพิเศษศรีรัชฯ เจ้าของกรรมสิทธิ์คือ กทพ. และโครงการทางยกระดับอุตราภิมุข เจ้าของกรรมสิทธิ์คือ กรมทางหลวง ดังนั้น ในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ หน่วยงานทั้งสองหน่วยงานสามารถที่จะดำเนินโครงการ Missing Link เพื่อเชื่อมต่อกับทางพิเศษศรีรัชฯ หรือทางยกระดับอุตราภิมุขได้ โดยต้องเป็นการดำเนินการที่ไม่ขัดกับสัญญาสัมปทานของทั้งสองโครงการ ทั้งนี้ หากหน่วยงานราชการใดได้รับเลือกให้เป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการ หน่วยงานนั้น ก็จะต้องดำเนินการให้หน่วยงานเจ้าของโครงการอีกฝ่าย รวมถึงเอกชนผู้รับสัมปทานของหน่วยงานเจ้าของโครงการนั้น ให้ความยินยอมในการเชื่อมต่อโครงการ Missing Link

กระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อทราบต่อไป ในกรณีที่คณะกรรมการกำกับดูแลพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอประเด็นที่ขอแก้ไข ผลกระทบจากการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนและรายละเอียดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องต่อคณะกรรมการกำกับดูแลพิจารณาด้วย และถ้าคณะกรรมการกำกับดูแลเห็นด้วยกับการแก้ไข ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการส่งร่างสัญญาร่วมลงทุนให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณา ก่อนส่งความเห็นของคณะกรรมการกำกับดูแลพร้อมทั้งร่างสัญญาร่วมลงทุนฉบับใหม่ให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาแล้วไปยังรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดลักษณะการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ

หน่วยงานเจ้าของโครงการอาจว่าจ้างที่ปรึกษาซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดเพื่อให้คำปรึกษาในการพิจารณาแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนได้

(2) ระยะเวลาการร่วมลงทุน

(2.1) กรณีเป็นโครงการใหม่

หากมีการดำเนินการเป็นโครงการใหม่ ทำการคัดเลือกผู้ร่วมลงทุนรายใหม่ ไม่ว่าจะใช้วิธีการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนโดยไม่ใช้วิธีประมูล หรือการคัดเลือกโดยกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้น (Shortlist) สิ่งที่ต้องพิจารณา คือ ระยะเวลาในการให้เอกชนร่วมลงทุนไม่ควรเกินกว่าระยะเวลาตามสัญญาสัมปทานของเอกชนที่ได้รับคัดเลือกให้เข้ามาร่วมลงทุน เนื่องจากการส่งมอบคืนสิทธิตามสัญญาร่วมลงทุนเมื่อครบกำหนดสัญญาจะดำเนินการได้โดยสะดวกกว่า และการที่ให้เอกชนยังคงมีสิทธิในการบริหารจัดการเฉพาะส่วนของ Missing Link ที่มีระยะทางสั้นๆ ก็อาจไม่เกิดประสิทธิภาพในด้านของความคุ้มค่าทางการเงิน

(2.2) กรณีแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน

หากดำเนินการโดยการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน ประเด็นเรื่องของระยะเวลาในการให้เอกชนร่วมลงทุนไม่ควรเกินกว่าระยะเวลาตามสัญญาสัมปทานเดิมที่มีอยู่ ก็ยังควรต้องเป็นประเด็นพิจารณาเช่นกัน เนื่องจากสัญญาร่วมลงทุนที่แก้ไขใหม่ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาเดิม จึงควรนำบทบัญญัติ ข้อความสาระสำคัญของสัญญาเดิมมาใช้ในสัญญาร่วมลงทุนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมด้วย เช่น กรณีของสัญญาเพื่อการต่อขยายโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 (ส่วนดี) ระหว่างการทางพิเศษแห่งประเทศไทย กระทรวงมหาดไทย กับบริษัท ทางด่วนกรุงเทพจำกัด (มหาชน) ฉบับลงวันที่ 17 เมษายน 2540 ที่กำหนดให้สัญญาทางพิเศษศรีรัช ส่วนดีเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2

11.3.3 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ

11.3.3.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

ในการดำเนินโครงการ Missing Link จากการศึกษา พบว่า รัฐอาจมีความจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินบางส่วนเพื่อดำเนินการสร้างโครงการ กรณีที่ต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์การเวนคืนตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งประกอบด้วย หลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

- (ก) ต้องอาศัยอำนาจกฎหมาย รัฐจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนได้นั้น ต้องมีบทบัญญัติให้อำนาจแก่รัฐไว้อย่างชัดแจ้ง คือ มีการออกพระราชกฤษฎีกาเวนคืน

- (ข) ต้องมีวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อเป็นการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ หมายความว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้ในกรณีที่ความจำเป็นอย่างยิ่งในอันที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะเท่านั้น หากไม่มีความจำเป็นเพียงพอในการนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐย่อมไม่มีอำนาจเวนคืน
- (ค) ต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม เพราะเหตุว่าการที่ประชาชนต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตนไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ถือเป็นกรณีที่ประชาชนนั้นต้องแบกรับภาระที่มีต่อสาธารณะมากเกินไปกว่าบุคคลที่อยู่ร่วมสังคมเดียวกัน

โดยที่ปรึกษามีข้อสังเกตว่าในการดำเนินการเวนคืน ควรจะมีการออกพระราชกฤษฎีกาเวนคืนและกำหนดแนวเส้นทางที่จะเวนคืนหรือเริ่มการจ่ายเงินค่าเวนคืนให้กับผู้ที่ถูกเวนคืน เพื่อให้รัฐได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่จะนำมาใช้สร้างโครงการ Missing Link เพื่อป้องกันกรณีที่น่าจะถูกเอกชนผู้ร่วมลงทุนเรียกให้รัฐชดเชยค่าเสียหายจากการที่รัฐไม่สามารถส่งมอบพื้นที่เพื่อสร้างโครงการได้ตามกำหนดหรือไม่สามารถส่งมอบที่ดินได้ ตัวอย่างเช่น บริษัท ทางยกระดับดอนเมืองฯ ยื่นข้อเรียกร้องให้กรมทางหลวงชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการที่กรมทางหลวงไม่สามารถส่งมอบที่ดินเวนคืนให้ได้

11.3.3.2 การจัดตั้งกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตของประเทศไทย (Thailand Future Fund-TFF) (“กองทุนฯ”)

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในการประชุมเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2558 ในหลักการการจัดตั้งกองทุนฯ และมอบหมายให้กระทรวงคมนาคมพิจารณาคัดเลือกโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่มีศักยภาพเพื่อสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนฯ โดยในส่วนของโครงการ Missing Link หากจะมีการนำเข้ากองทุนฯ นั้น พิจารณาได้ดังนี้

(1) กรณีที่ กทพ. เป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการ

โครงการโครงสร้างพื้นฐานของ กทพ. ณ ขณะนี้ มีความเป็นไปได้ที่จะนำเข้ากองทุนฯ ในเบื้องต้นมีจำนวน 3 โครงการ คือ

- ☐ โครงการทางพิเศษฉลองรัช (รามอินทรา-อาจณรงค์)
- ☐ โครงการทางพิเศษบูรพาวิถี (บางนา-ชลบุรี)
- ☐ โครงการทางพิเศษกาญจนาภิเษก (บางพลี-สุขสวัสดิ์)

กทพ. อาจจะพิจารณาเสนอโครงการนี้ เข้ากองทุนฯ ได้ หากมีความเป็นไปได้ทางข้อกฎหมายและการเงิน ซึ่ง ณ ขณะนี้การดำเนินการเรื่องกองทุนฯ ยังอยู่ในระหว่างการดำเนินการจัดตั้ง เมื่อดำเนินการจัดตั้งแล้วเสร็จ น่าจะมีความชัดเจนในการนำโครงการอื่นๆ นอกเหนือจากสามโครงการข้างต้น

(2) กรณีกรมทางหลวงเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการ

โครงการโครงสร้างพื้นฐานของกรมทางหลวง ณ ขณะนี้มีความเป็นไปได้ที่จะนำเข้า
กองทุนฯ ในเบื้องต้นมีจำนวน 2 โครงการ คือ

- ❑ ทางหลวงพิเศษหมายเลข 7 สายกรุงเทพมหานคร-บ้านฉาง
- ❑ ทางหลวงพิเศษหมายเลข 9 สายถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร

สำหรับกรณีที่กรมทางหลวงเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการนั้น อาจจะไม่สามารถนำโครงการ Missing
Link เข้ากองทุนฯ ได้ เนื่องจากลักษณะของโครงการจะเป็นทางหลวงสัมปทาน ซึ่งเอกชนผู้ร่วมลงทุนเป็น
ผู้จัดเก็บรายได้ค่าผ่านทาง โดยเอกชนผู้ร่วมลงทุนจ่ายค่าตอบแทนการให้สัมปทานกับกรมทางหลวง
ทำให้กรมทางหลวงอาจจะไม่มีกระแสเงินสดที่เป็นรายได้ค่าผ่านทางในอนาคตมาจ่ายให้กับกองทุนได้
อย่างไรก็ตาม เนื่องจากยังมีข้อขัดขัดทางกฎหมายในส่วนของการนำทางหลวงเข้ากองทุนฯ ซึ่งอยู่ใน
ระหว่างการศึกษา จึงจำเป็นต้องรอให้เกิดความชัดเจนในด้านข้อกฎหมายเสียก่อน

11.3.4 สรุปข้อเสนอแนะทางด้านกฎหมาย

เพื่อให้โครงการนี้ สามารถดำเนินการได้และมีความเป็นไปได้ทางการเงินและกฎหมาย ที่ปรึกษา
มีความเห็นว่าโครงการนี้ เป็นโครงการที่เข้าเงื่อนไขต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. ร่วมลงทุน พ.ศ. 2556
โดยในการดำเนินการตาม พ.ร.บ. ร่วมลงทุน พ.ศ. 2556 สามารถพิจารณาดำเนินการแยกออกเป็น 2 กรณี
แล้วแต่จะพิจารณาว่าแบบใดเหมาะสม คือ

11.3.4.1 การดำเนินการเป็นโครงการใหม่

สำหรับการดำเนินการเป็นโครงการใหม่ ในการคัดเลือกเอกชนให้เข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ควรเลือกใช้
แบบไม่ใช้วิธีประมูล หรือแบบที่มีการคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้น (Shortlist) ของเอกชนผู้ร่วมลงทุน
เนื่องจากความเป็นไปได้ในการให้เอกชนรายอื่น นอกเหนือจาก BEM และบริษัท ทางยกระดับดอนเมืองฯ
มีความเป็นไปได้ทางการเงินน้อยมาก และในทางข้อกฎหมาย การให้เอกชนรายเดิมเข้ามาดำเนินโครงการ
จะช่วยลดปัญหาและอุปสรรคเรื่องข้อพิพาททางสัญญาสัมปทานเดิมที่มีอยู่ โดยในการดำเนินการ
ทำสัญญาร่วมลงทุนควรมีการพิจารณาทำสัญญาร่วมลงทุนโดยอิงกับสัญญาสัมปทานเดิมของผู้รับสัมปทาน
ตามสัญญาสัมปทานเดิมที่ได้มีการดำเนินการไปแล้ว และการพิจารณาให้หน่วยงานใดเป็นหน่วยงาน
เจ้าของโครงการ ควรพิจารณาประกอบกับอายุสัมปทานที่เหลืออยู่ เนื่องจากการสร้างทางเชื่อมต่อ
ในโครงการ Missing Link นี้ แม้จะมีระยะทางเพียง 2 กิโลเมตร แต่มูลค่าการลงทุนสูงกว่า 5,000 ล้านบาท
จึงต้องพิจารณาถึงความคุ้มค่าทางการเงินของเอกชนผู้เข้าร่วมลงทุนด้วย

11.3.4.2 การแก้ไขสัญญา

หากพิจารณาเห็นควรให้มีการแก้ไขสัญญาสัมปทานเดิมที่มีอยู่ 2 ฉบับ สำหรับสองเส้นทางที่โครงการ Missing Link จะต้องเชื่อมต่อ คือ ทางพิเศษศรีรัชฯ กับทางยกระดับอุตราภิมุข แม้จะเป็นการแก้ไขสัญญาสัมปทานเดิม แต่ด้วยเหตุที่โครงการนี้มีมูลค่าสูงกว่า 5,000 ล้านบาท ซึ่งถือเป็นการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ดังนั้น การดำเนินการแก้ไขจึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในหมวด 4 และ 5 ของ พ.ร.บ. ร่วมลงทุน พ.ศ. 2556 นอกจากนี้ ในการแก้ไขสัญญาควรพิจารณาให้สาระสำคัญของสัญญาเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาสัมปทานเดิมและอายุสัมปทานเท่ากับสัญญาสัมปทานเดิม แต่ในเรื่องของการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้กับภาครัฐจะต้องนำมาพิจารณาใหม่

นอกจากการดำเนินโครงการตาม พ.ร.บ. ร่วมลงทุน พ.ศ. 2556 แล้ว ในการคัดเลือกหน่วยงานเจ้าของโครงการก็ควรที่จะพิจารณาให้เหมาะสมกับรูปแบบของโครงการด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะดำเนินโครงการเป็นแบบโครงการใหม่ หรือแบบแก้ไขสัญญา หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องดำเนินการประสานงานกับหน่วยงานเจ้าของโครงการทางสัมปทานเดิมเพื่อให้ความยินยอมในการเชื่อมต่อโครงการ Missing Link และโดยให้เอกชนผู้รับสัมปทานในโครงการทางสัมปทานเดิมนั้น ให้ความยินยอมด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาข้อสัญญาสัมปทานของทั้งสองโครงการ หากรูปแบบโครงการเป็นไปตามรายงานฉบับนี้ โครงการ Missing Link ไม่จัดอยู่ในเงื่อนไขและคำจำกัดความของทางแข่งขันหรือการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของส่วนราชการ เป็นเหตุให้เกิดการสูญเสียจำนวนยานพาหนะในทางหลวงสัมปทานเดิมทั้งสองฉบับ BEM หรือบริษัท ทางยกระดับฯ จึงไม่สามารถยกเงื่อนไขการเป็นทางแข่งขัน หรือการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของภาครัฐมาเพื่อเรียกร้องกับรัฐได้

11.4 สรุปความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินโครงการสามารถสรุปเป็นประเด็นหลักๆ ได้ ดังนี้

11.4.1 ประเด็นด้านรูปแบบการลงทุนที่เหมาะสม

เนื่องจากโครงการผ่านเกณฑ์ความเป็นไปได้ทางด้านเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ โดยรูปแบบการลงทุน “**กรณีสัมปทานใหม่และได้ผู้รับสัมปทานรายใหม่**” **ไม่ผ่านเกณฑ์ความเป็นไปได้ทางการเงิน** และจากการวิเคราะห์ความอ่อนไหวด้านการเงิน พบว่า ณ ระดับราคาส่วนลดที่ 45 บาทต่อคัน จึงจะทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่มีความเป็นไปได้ทางการเงิน ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับอัตราค่าผ่านทางยกระดับอุตราภิมุขและทางพิเศษศรีรัช-วงแหวนรอบนอก ในปีเปิดให้บริการ (พ.ศ. 2564) ที่มีราคาเท่ากับ 80 บาทต่อคัน และ 65 บาทต่อคัน ตามลำดับ จึงทำให้ไม่มีความเป็นไปได้ในการที่ผู้ประกอบการรายใหม่จะเข้ามาเป็นผู้ให้บริการ เนื่องจากผู้รับสัมปทานรายเดิม (DMT และ BEM) คงจะไม่ยอมให้ส่วนลดค่าผ่านทางเกินกว่ากึ่งหนึ่งของอัตราค่าผ่านทางที่ตนเองได้รับ เพราะโครงข่ายทางเชื่อมดังกล่าวมีระยะทางสั้นๆ แคประมาณ 2.6 กม. เท่านั้น

ส่วนรูปแบบการลงทุน “กรณีสัมปทานใหม่แต่ได้ผู้รับสัมปทานกลุ่มเดิม” และ “กรณีเป็นส่วนต่อขยายของสัญญาสัมปทานเดิม” โครงการจะผ่านเกณฑ์ความเป็นไปได้ทางการเงินอย่างมีนัยสำคัญในทุกๆ กรณีย่อยที่ทดสอบ ดังนั้น รูปแบบการลงทุนที่เหมาะสม คือ เป็นรูปแบบเอกชนก่อสร้าง โอนให้เป็นของรัฐ และดำเนินการ (BTO) และเอกชนเป็นผู้รับภาระความเสี่ยงด้านปริมาณจราจรและรายได้ (PPP Net-Cost) โดยรูปแบบการลงทุน “กรณีเป็นสัมปทานใหม่แต่มอบหมายผู้รับสัมปทานกลุ่มเดิม” จะมีความเหมาะสมมากที่สุด ส่วน “กรณีเจรจาเป็นส่วนต่อขยายของสัญญาสัมปทานเดิม” จะเป็นรูปแบบการดำเนินการที่มีเหมาะสมอันดับที่สองรองลงมา

11.4.2 ประเด็นด้านระยะเวลาสัมปทาน

สามารถกำหนดอายุสิ้นสุดสัมปทานเป็นปี พ.ศ. 2577/2585 หรือ พ.ศ. 2577 หรือ พ.ศ. 2585 ได้ เนื่องจากโครงการผ่านเกณฑ์มีความเป็นไปได้ทางการเงินอย่างมีนัยสำคัญในทุกๆ กรณีที่ทดสอบ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากโครงการนี้มีความเสี่ยงด้านความล่าช้าในการดำเนินการ ที่ปรึกษาจึงเสนอแนะว่า ระยะเวลาสัมปทานควรจะเป็นระยะเวลายาวนานที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (พ.ศ. 2585) เพื่อให้เอกชนมีความมั่นใจว่าจะสามารถคืนทุนและมีผลตอบแทนตามที่คาดหวังได้

11.4.3 ประเด็นด้านการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน

รัฐมีหน้าที่จัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน เพราะเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากโครงการผ่านเกณฑ์มีความเป็นไปได้ทางการเงินอย่างมีนัยสำคัญ เอกชนสามารถที่จะจ่ายคืนค่าจัดกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือค่าเช่า (หากมี) คืนให้แก่รัฐในภายหลังได้

11.4.4 ประเด็นด้านหน่วยงานเจ้าของโครงการ

ที่ปรึกษาเสนอแนะให้ “การทางพิเศษแห่งประเทศไทย” เป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการ เนื่องจากในอนาคตทางพิเศษภายในเขตกรุงเทพฯ ชั้นใน และภายในวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้การดูแลรับผิดชอบของ กทพ. ทั้งหมด เมื่อโครงการขุดลอกและปรับปรุงทางหลวงหมายเลข 305 สายบ้านดอน-บ้านดอนนอก-บ้านดอนใน-บ้านดอนนอก-บ้านดอนใน-บ้านดอนนอก โอนมาอยู่ภายใต้การดูแลของ กทพ. ก็จะทำให้สะดวกในการบูรณาการโครงการทางพิเศษและระบบจัดเก็บค่าผ่านทางแบบปิด (คิดค่าผ่านทางตามระยะทาง) ซึ่งมีความเป็นธรรมต่อผู้ใช้ทางในอนาคตต่อไป

นอกจากนี้ ยังมีมติ ครร. (คณะกรรมการจัดการจราจรทางบก) ที่พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ระหว่างกรมทางหลวง (ทล.) และการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ในการก่อสร้างและบริหารจัดการทางพิเศษหรือมอเตอร์เวย์ โดยที่ประชุมมีมติให้การก่อสร้างทางพิเศษหรือมอเตอร์เวย์ ที่เป็นเส้นทางระหว่างประเทศ ภาค และเขตเศรษฐกิจพิเศษเมืองชายแดน ซึ่งโครงการอาจจะไม่มีความเป็นไปได้ทางการเงิน แต่เป็นนโยบายของรัฐควรจะเป็นหน้าที่ของ ทล. ส่วนทางพิเศษในเขตเมืองและปริมณฑล ที่ส่วนใหญ่โครงการมักจะผ่านเกณฑ์มีความเป็นไปได้ทางการเงิน ควรจะเป็นหน้าที่ของ กทพ.

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาประเด็นด้านหน่วยงานเจ้าของโครงการที่เหมาะสม อาจจะต้องเข้าสู่ที่ประชุมระดับกระทรวงคมนาคมเพื่อพิจารณาและมอบหมายต่อไป

11.4.5 ประเด็นทางด้านกฎหมาย

โครงการควรดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ร่วมลงทุน พ.ศ. 2556 โดยการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนแบบไม่ใช้วิธีประมูล (แบบวิธีพิเศษ) หรือแบบที่มีการคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้นของเอกชนผู้ร่วมลงทุน (Shortlist) และควรมีการพิจารณาทำสัญญาร่วมลงทุนโดยอิงกับสัญญาสัมปทานเดิมของผู้รับสัมปทาน ตามสัญญาสัมปทานเดิมที่ได้มีการดำเนินการไปแล้ว

11.5 ข้อพึงสังเกตและงานที่จะต้องดำเนินการในระยะต่อไป

เนื่องจากประเด็นด้านหน่วยงานเจ้าของโครงการยังไม่ได้ข้อยุติว่าจะเป็นหน่วยงานใด ดังนั้น รายงานการศึกษารูปแบบการให้เอกชนร่วมลงทุนตามรูปแบบที่ สคร. (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) กำหนด จึงยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ อาทิเช่น การวิเคราะห์ด้านการเงิน กรณีรัฐดำเนินการเอง (PSC or SOE) และการวิเคราะห์ความเสี่ยงและผลกระทบต่อหน่วยงานเจ้าของโครงการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม รายงานการศึกษาความเหมาะสมฉบับนี้ได้ศึกษาวิเคราะห์และมีข้อมูลที่เพียงพอในการที่จะให้หน่วยงานเจ้าของโครงการ (ในอนาคต) นำไปจัดจ้างที่ปรึกษาอิสระเพื่อมาศึกษาทบทวนผลการศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ ตามมาตรา 24 ของ พ.ร.บ. ร่วมลงทุน พ.ศ. 2556 ต่อไป

ในการนี้ ที่ปรึกษาได้จัดทำแผนการดำเนินงาน (Timeline) เพื่อให้ สนข. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบถึงกิจกรรมหลักๆ ที่จะต้องดำเนินการในระยะต่อไป ดังสรุปในแผนภูมิต่อไปนี้

กิจกรรม	ผู้รับผิดชอบ	2560												2561												2562						
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7
1. สรุปผลการศึกษาความเหมาะสม เสนอ คค.	สนช.																															
1.1 พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการ																																
1.2 มอบหมายหน่วยงานเจ้าของโครงการ																																
2. นำเสนอขอความเห็นชอบรายงาน EIA	สนช.																															
3. ดำเนินการจัดทำรายงานศึกษา ตาม ม.24/ ม.25	หน่วยงานเจ้าของโครงการ																															
3.1 ดำเนินการหาที่ปรึกษาอิสระ ตาม ม. 25																																
3.2 ดำเนินการจัดทำรายงานการให้เอกชนร่วมลงทุน																																
3.2 ขอความเห็นชอบคณะกรรมการเอกชนร่วมลงทุน																																
4. แต่งตั้งคณะกรรมการตาม ม. 35 พรบ.การให้เอกชนร่วมลงทุน																																
5. จัดทำข้อกำหนดและดำเนินการคัดเลือกหาผู้ลงทุน	คณะ กก. ตาม ม.35 และ																															
6. นำเสนอ ครม. เพื่อเห็นชอบและลงนามในสัญญา	หน่วยงานเจ้าของโครงการ																															
7. ดำเนินการก่อสร้างตามสัญญา	ผู้ลงทุน																															

รูปที่ 11.5-1 แผนการดำเนินงานโครงการทางเชื่อมทางยกระดับอุตราภิมุข-ทางพิเศษศรีรัช-วงแหวนรอบนอกในระยะต่อไป