ค่าจ้างศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐ ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์

รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report)

มิถุนายน 2566

สารบัญ

หน้า

บทที่ 1 บทนำ 1-1
1.1 ที่มาและความสำคัญ 1-1
1.2 วัตถุประสงค์ 1-2
1.3 ขอบเขตการดำเนินโครงการ 1-3
1.4 ผลที่คาดว่าจะได้รับ 1-5
บทที่ 2 การศึกษาทบทวนพัฒนาการของกฎหมาย การร่วมลงทุน การศึกษาเปรียบเทียบคู่มือการร่วมลงทุนในต่างประเทศ และการศึกษาทบทวนพัฒนาการของโครงการร่วมลงทุนในประเทศไทยและต่างประเทศ 2-1
2.1 การศึกษาทบทวนพัฒนากฎหมายด้านการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง 2-1
2.1.1 ความเป็นมาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนของประเทศไทย 2-6
2.1.2 ขั้นตอนการพัฒนาและวิเคราะห์โครงการ 2-28
2.1.3 ขั้นตอนการเสนอโครงการ 2-67
2.1.4 ขั้นตอนการคัดเลือกเอกชน 2-70
2.1.5 ขั้นตอนการกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน 2-90
2.1.6 ขั้นตอนการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน 2-98
2.1.7 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของที่ปรึกษา 2-103
2.1.8 การร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก 2-107
2.2 การศึกษาเปรียบเทียบคู่มือการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในต่างประเทศ 2-128
2.2.1 เกณฑ์การจัดประเภทของคู่มือการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP Handbook) 2-130
2.2.2 มิติที่มุ่งถอดบทเรียนจากคู่มือการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP Handbook) ของต่างประเทศ 2-132
2.2.3 ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ระหว่างคู่มือทั้ง 3 ระดับ 2-133
2.2.4 ผลการวิเคราะห์คู่มือที่จัดทำโดยองค์การระหว่างประเทศ 2-134
2.2.5 ผลการวิเคราะห์คู่มือที่จัดทำโดยองค์การระดับประเทศ 2-151
2.2.6 ผลการวิเคราะห์คู่มือที่จัดทำโดยหน่วยงานกำกับมาตรฐานหรือหน่วยงาน Thinktank 2-166

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.2.7 ข้อสังเกต และข้อเสนอด้านการจัดโครงสร้างคู่มือ
ขอบข่ายเนื้อหาในเอกสารคู่มือ....2-169
2.3 ภาพรวมสถานะโครงการ PPP ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ในประเทศไทย....2-170
2.4 การศึกษาทบทวนพัฒนาการของโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในประเทศไทย
และต่างประเทศ....2-175
บทที่ 3 การศึกษาเปรียบเทียบโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน.... 3-1
3.1 การศึกษาเปรียบเทียบกรณีศึกษาโครงการ PPP ในไทยและต่างประเทศ.... 3-1
3.1.1 ความสัมพันธ์ของการคัดเลือกกรณีศึกษาเพื่อการศึกษาเปรียบเทียบ.... 3-1
3.1.2 เกณฑ์การคัดเลือกกรณีศึกษา.... 3-1
3.1.3 มิติการวิเคราะห์และถอดบทเรียนจากกรณีศึกษา.... 3-4
3.1.4 ระเบียบวิธีการศึกษาเปรียบเทียบ....3-12
3.1.5 การทบทวนข้อมูลโครงการ PPP ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์
ทั้งในประเทศและต่างประเทศ....3-14
3.1.5.1 โครงการ PPP ด้านการขนส่งทางถนน....3-14
(1) โครงการทางหลวงสัมปทานในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต
ตอนดินแดง - ดอนเมือง....3-14
(2) โครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 (ทางพิเศษศรีรัช)....3-28
(3) โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน-นครราชสีมา (M6).....3-39
(4) โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่-กาญจนบุรี (M81).....3-56
(5) โครงการ WARNOWQUERUNG ROSTOCK....3-70
(6) โครงการ Tuni Anakapalli expressway India....3-75
3.1.5.2 โครงการ PPP ด้านการขนส่งทางราง....3-77
(1) โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน....3-77
(2) โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง....3-89
(3) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว....3-99
(4) โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน....3-118
(5) โครงการก่อสร้างสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ICD) ที่ลาดกระบัง.....3-125
(6) โครงการ Incheon Airport Railroad Express (AREX).....3-132
(7) โครงการ Seoul Subway Line 9....3-137
(8) โครงการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีของระบบรถไฟฟ้า MTR ในฮ่องกง.....3-142

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

(9) โครงการ Automatic Fare Collection System ในกรุงมะนิลา สาธารณรัฐฟิลิปปินส์....3-149
(10) โครงการ Channel Tunnel Rail Link ในสหราชอาณาจักร....3-154
3.1.5.3 โครงการ PPP ด้านการขนส่งทางน้ำ....3-160
(1) โครงการลงทุน บริหารและประกอบการท่าเทียบเรือตู้สินค้า C3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง....3-161
(2) โครงการลงทุนก่อสร้าง บริหาร และประกอบการท่าเทียบเรือ A3, C1, C2, D1, D2 และ D3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง....3-166
(3) โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3....3-171
(4) โครงการพัฒนาท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 3....3-177
(5) โครงการ Port of Baltimore, Seagirt Marine Terminal สหรัฐอเมริกา....3-180
(6) โครงการ Development of Oil Jetty to Handle Liquid Cargo and Ship Bunkering Terminal at Old Kandla Port สาธารณรัฐอินเดีย....3-187
(7) โครงการลงทุน Busan New Port สาธารณรัฐเกาหลี....3-189
3.1.5.4 โครงการ PPP ด้านการขนส่งทางอากาศ....3-194
(1) โครงการอุปกรณ์บริการภาคพื้นและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการซ่อมบำรุง ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ....3-194
(2) โครงการศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานสนามบินอู่ตะเภา (MRO)....3-200
(3) โครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก....3-207
(4) โครงการสนามบินเดลี....3-212
3.2 แนวทางการจัดทำบทสรุปการร่วมลงทุน ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะสำหรับโครงการ PPP....3-216
3.2.1 การเปรียบเทียบโครงการ PPP ที่มีลักษณะธุรกิจคล้ายกัน ระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ....3-218
3.2.2 บทสรุปการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนที่ผ่านมา และแนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต....3-239
3.3 แนวทางการจัดทำบทวิเคราะห์เฉพาะเรื่องด้านการลงทุน PPP ให้กับนักลงทุนต่างชาติ....3-247
3.3.1 ถอดบทเรียนด้านนโยบายส่งเสริมการร่วมลงทุนของต่างประเทศ และการนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย....3-249
3.3.2 ผลการถอดบทเรียนด้านตัวแบบการจูงใจให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในต่างประเทศ....3-253

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.3.3 การประยุกต์ใช้แนวปฏิบัติมาตรฐานสากลกับการออกแบบโครงการร่วมลงทุน.....3-254
3.3.4 ข้อเสนอแนะด้านแนวทางการร่วมลงทุนให้กับนักลงทุนต่างชาติ.....3-255
บทที่ 4 การจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน 4-1
4.1 แนวทางการจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน (PPP Handbook) สำหรับ สนข. 4-1
4.2 โครงร่างเนื้อหาของคู่มือปฏิบัติงาน (PPP Handbook) สำหรับ สนข. 4-4
4.3 ผลการจัดทำร่างคู่มือปฏิบัติงาน และแนวทางการนำไปใช้งานในระหว่างการฝึกอบรม..... 4-6
4.3.1 กลุ่มผู้ใช้งานคู่มือ..... 4-7
4.3.2 สรุปเนื้อหาของคู่มือในแต่ละส่วน 4-8
บทที่ 5 การประชาสัมพันธ์และการสร้างการรับรู้ของประชาชน 5-1
5.1 การสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 5-1
5.1.1 วิธีการคัดเลือก และการจัดกลุ่มหน่วยงาน..... 5-3
5.1.2 กรอบประเด็นที่ใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึก..... 5-4
5.1.3 วันเวลาสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก..... 5-7
5.1.4 สรุปผลการสัมภาษณ์เชิงลึก..... 5-9
5.2 การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group)..... 5-11
5.2.1 การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง 5-11
5.2.2 การออกแบบเครื่องมือและกิจกรรม 5-13
5.2.3 สรุปการจัดประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 1 5-15
5.2.4 สรุปการจัดประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 2 5-21
5.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาร่วมในการดำเนินโครงการร่วมลงทุน 5-24
5.3.1 ประเด็นปัญหาร่วมของภาครัฐ..... 5-26
5.3.2 ประเด็นปัญหาร่วมของภาคเอกชน..... 5-29
5.4 การประชาสัมพันธ์โครงการตลอดระยะเวลา 15 เดือน..... 5-38
5.4.1 แนวคิดหลักของเนื้อหาประชาสัมพันธ์แต่ละครั้ง 5-40
5.4.2 การคัดเลือกสื่อและรูปแบบการสื่อสาร..... 5-73
บทที่ 6 การสร้างองค์ความรู้ในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน..... 6-1
6.1 วิธีการจัดฝึกอบรมสัมมนา (Intensive Course)..... 6-1
6.2 กลุ่มเป้าหมาย 6-3
6.3 รูปแบบกิจกรรม..... 6-3

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

6.4 กรอบเนื้อหาการอบรม 6-4
6.4.1 การฝึกอบรมครั้งที่ 1: การฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการแบบฝึกปฏิบัติ (Training) 6-4
6.4.2 การฝึกอบรมครั้งที่ 2: การฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการแบบติดตามผล (Follow) 6-5
บทที่ 7 ข้อเสนอแนะการนำคู่มือการปฏิบัติงานไปปฏิบัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานโครงการ PPP ของกระทรวงคมนาคม 7-1
7.1 ข้อเสนอด้านกฎหมาย 7-1
7.1.1 แนวทางการเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุนและเสริมความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแลโครงการสำหรับคณะกรรมการที่เข้ามาทำหน้าที่ใหม่ 7-1
7.2 ข้อเสนอด้านการนำคู่มือไปใช้งาน 7-3
7.2.1 ข้อเสนอแนะแนวทางส่งเสริมการใช้งานคู่มือโดยหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม 7-3
7.2.2 แนวทางการให้หน่วยงานเจ้าของโครงการ และกระทรวงเจ้าสังกัดดำเนินการกรณีคณะกรรมการกำกับดูแลไม่ทำหน้าที่ 7-4
7.2.3 การดำเนินการช่วงรอยต่อของกฎหมายการให้เอกชนร่วมลงทุน 7-7
7.2.4 ข้อเสนอแนะการนำองค์ความรู้ไปบรรจุในการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารกระทรวงคมนาคม 7-10

สารบัญรูป

หน้า

รูปที่ 2.1-1 ขั้นตอนการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน 2-3
รูปที่ 2.1-2 ระดับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน 2-12
รูปที่ 2.1-3 แนวทางการพิจารณาโครงการที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุน ระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 2-23
รูปที่ 2.1-4 ขั้นตอนการกลั่นกรองโครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท 2-34
รูปที่ 2.1-5 ขั้นตอนในการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ 2-40
รูปที่ 2.1-6 ขั้นตอนการขออนุญาตใช้พื้นที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 2-63
รูปที่ 2.1-7 ขั้นตอนการขออนุญาตใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 2-64
รูปที่ 2.1-8 กรอบระยะเวลาในการเสนอโครงการ 2-68
รูปที่ 2.1-9 ขั้นตอนการคัดเลือกเอกชน 2-79
รูปที่ 2.1-10 ภาพการดำเนินการของมูลนิธิชุมชน-ท่าเรือร่วมใจ 2-87
รูปที่ 2.1-11 ขั้นตอนการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน 2-99
รูปที่ 2.1-12 ตัวอย่างการค้นหาข้อมูลที่ปรึกษา จากศูนย์ข้อมูลที่ปรึกษา สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ 2-107
รูปที่ 2.1-13 ขั้นตอนการเสนอโครงการสำหรับโครงการร่วมลงทุนกับเอกชน หรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก 2-109
รูปที่ 2.1-14 ขั้นตอนการเสนอโครงการ PPP ภายใต้ พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 2-121
รูปที่ 2.1-15 ขั้นตอนการเสนอโครงการ PPP กรณีโครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป ภายใต้ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 2-122
รูปที่ 2.1-16 ขั้นตอนการเสนอโครงการ PPP กรณีโครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท ภายใต้ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 2-123
รูปที่ 2.1-17 แนวทางการปรับปรุงขั้นตอนการเสนอโครงการ PPP กรณีโครงการที่มีมูลค่า ตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป ภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุน ระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 2-126
รูปที่ 2.1-18 แนวทางการปรับปรุงขั้นตอนการเสนอโครงการ PPP กรณีโครงการที่มีมูลค่า ต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท ภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุน ระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 2-127
รูปที่ 2.2-1 กรอบแนวคิดการดำเนินงานด้านการศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างเนื้อหา และรายละเอียดเนื้อหาของ PPP Handbook ในต่างประเทศ 2-129

สารบัญรูป (ต่อ)

หน้า

รูปที่ 2.2-2 PPP Project structure....2-139
รูปที่ 2.2-3 Typical PPP process....2-140
รูปที่ 2.3-1 ภาพรวมสถานะโครงการ PPP ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ในประเทศไทย....2-170
รูปที่ 2.4-1 สรุปโครงการทั้งหมดที่จะทบทวนตามขอบเขตงานที่ 3.1.3 และ 3.2.2....2-179
รูปที่ 3.1-1 แนวทางการวิเคราะห์และถอดบทเรียนตลอดวัฏจักรโครงการ....3-5
รูปที่ 3.1-2 กรอบแนวความคิดการวิเคราะห์และถอดบทเรียนโครงการร่วมลงทุน ระหว่างรัฐและเอกชน (PPP)....3-7
รูปที่ 3.1-3 รูปแบบโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP)....3-9
รูปที่ 3.1-4 การประเมินและจัดสรรความเสี่ยงของโครงการตลอดวัฏจักรโครงการ....3-11
รูปที่ 3.1-5 PPP Specific Procedure Toolbox....3-12
รูปที่ 3.1-6 โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน - นครราชสีมา (M6)....3-40
รูปที่ 3.1-7 โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี....3-57
รูปที่ 3.1-8 การสร้างและให้บริการสถานีบริการและที่พักริมทาง (Rest Area)....3-67
รูปที่ 3.1-9 โครงการ Tuni Anakapalli expressway india....3-75
รูปที่ 3.1-10 โครงข่ายของโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน....3-82
รูปที่ 3.1-11 โครงข่ายของโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ช่วงบางแค-พุทธมณฑล สาย 4....3-83
รูปที่ 3.1-12 โครงข่ายของโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงบางใหญ่ - บางซื่อ....3-91
รูปที่ 3.1-13 โครงข่ายของโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงช่วงเตาปูน - ราษฎร์บูรณะ (วงแหวนกาญจนาภิเษก)....3-93
รูปที่ 3.1-14 โครงข่ายของโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว....3-101
รูปที่ 3.1-15 รายละเอียดโครงสร้างทางวิ่งของโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน....3-119
รูปที่ 3.1-16 แผนผังโครงการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ICD) ที่ลาดกระบัง....3-127
รูปที่ 3.1-17 โครงข่ายของโครงการ Incheon Airport Railroad Express (AREX)....3-134
รูปที่ 3.1-18 แผนที่เส้นทางของโครงการ Seoul Subway Line 9....3-138
รูปที่ 3.1-19 โครงการ Maritime Square (Rail+Property)....3-145
รูปที่ 3.1-20 สัดส่วนพื้นที่โดยรวมของโครงการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี ที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1995 - 2010 (ล้านตารางเมตร)....3-148
รูปที่ 3.1-21 แผนที่เส้นทางของโครงการ Channel Tunnel Rail Link ในสหราชอาณาจักร....3-157
รูปที่ 3.1-22 แผนผังโครงการท่าเทียบเรือ ณ ท่าเรือแหลมฉบัง....3-162
รูปที่ 3.1-23 แผนผังโครงการท่าเทียบเรือ A3, C1, C2, D1, D2 และ D3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง....3-168
รูปที่ 3.1-24 โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3....3-174

สารบัญรูป (ต่อ)

หน้า

รูปที่ 3.1-25 แผนที่โครงการพัฒนาท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 3 3-178
รูปที่ 3.1-26 แผนผังโครงการ Port of Baltimore, Seagirt Marine Terminal สหรัฐอเมริกา 3-181
รูปที่ 3.1-27 การจัดสรรผลตอบแทนในโครงการ Port of Baltimore, Seagirt Marine Terminal 3-183
รูปที่ 3.1-28 ลำดับเหตุการณ์ โครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก 3-210
รูปที่ 3.2-1 การสรุปบทเรียน ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะตลอดวัฏจักรโครงการ 3-217
รูปที่ 3.3-1 บทวิเคราะห์แนวทางที่เหมาะสมในการให้นักลงทุนต่างชาติร่วมลงทุน 3-258
รูปที่ 4.1-1 กรอบแนวความคิดการจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน (Handbook) สำหรับโครงการ PPP 4-2
รูปที่ 4.1-2 คู่มือมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน 4-3
รูปที่ 4.2-1 โครงสร้างเนื้อหาของคู่มือปฏิบัติงานการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน 4-4
รูปที่ 4.3-1 กระบวนการดำเนินงานในส่วนที่ 1 การเสนอโครงการ 4-10
รูปที่ 4.3-2 กระบวนการดำเนินงานในส่วนที่ 2 การคัดเลือกเอกชน และการทำสัญญา 4-12
รูปที่ 4.3-3 กระบวนการดำเนินงานในส่วนที่ 3 การทำสัญญา 4-14
รูปที่ 4.3-4 กระบวนการดำเนินงานในส่วนที่ 4 การกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน 4-16
รูปที่ 4.3-5 กระบวนการดำเนินงานในส่วนที่ 5 การแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนและการทำสัญญาใหม่ 4-18
รูปที่ 5.1-1 วิธีคิดและกระบวนงานการสัมภาษณ์เชิงลึก 5-2
รูปที่ 5.2-1 โครงสร้างการประชุมกลุ่มย่อย 5-13
รูปที่ 5.3-1 รูปแสดงประเด็นปัญหาร่วมของภาคเอกชนเกี่ยวกับการร่วมลงทุน 5-25
รูปที่ 5.4-1 กรอบวิธีคิดและกระบวนงานด้านการสื่อสารประชาสัมพันธ์ 5-39
รูปที่ 5.4-2 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2564 5-45
รูปที่ 5.4-3 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 2 สิงหาคม พ.ศ. 2564 5-46
รูปที่ 5.4-4 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2564 5-47
รูปที่ 5.4-5 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2564 5-48
รูปที่ 5.4-6 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2564 5-49
รูปที่ 5.4-7 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2564 5-50
รูปที่ 5.4-8 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2565 5-51
รูปที่ 5.4-9 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2565 5-52
รูปที่ 5.4-10 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2565 5-53
รูปที่ 5.4-11 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2565 5-55
รูปที่ 5.4-12 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2565 5-57

สารบัญรูป (ต่อ)

หน้า

รูปที่ 5.4-13 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2565 5-58
รูปที่ 5.4-14 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2565 5-59
รูปที่ 5.4-15 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2565 5-61
รูปที่ 5.4-16 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2565 5-63
รูปที่ 5.4-17 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2565 5-64
รูปที่ 5.4-18 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2565 5-65
รูปที่ 5.4-19 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2565 5-66
รูปที่ 5.4-20 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2566 5-67
รูปที่ 5.4-21 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2566 5-68
รูปที่ 5.4-22 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2566 5-69
รูปที่ 5.4-23 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2566 5-70
รูปที่ 5.4-24 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2566 5-71
รูปที่ 5.4-25 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2566 5-72
รูปที่ 6.1-1 วิธีคิดและกระบวนงานการอบรมสัมมนา 6-2
รูปที่ 7.2-1 แนวทางการดำเนินโครงการมูลค่าต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท ในระหว่างที่ยังไม่มีการออกกฎหมายลำดับรองตามกฎหมายใหม่บังคับใช้ 7-9

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 2.1-1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน 2-4
ตารางที่ 2.1-2 ความเป็นมาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการร่วมทุน ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ของประเทศไทย 2-6
ตารางที่ 2.1-3 รูปแบบของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน 2-15
ตารางที่ 2.1-4 กิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติ การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 2-17
ตารางที่ 2.1-5 รายละเอียดของรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ 2-37
ตารางที่ 2.1-6 รายการสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังที่เกี่ยวข้อง 2-54
ตารางที่ 2.1-7 รายละเอียดและขั้นตอนการขอใช้พื้นที่ป่าบางประเภท 2-62
ตารางที่ 2.1-8 สาระสำคัญของร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน และร่างสัญญาร่วมลงทุน 2-74
ตารางที่ 2.1-9 ภาพรวมของกฎระเบียบ วิธีการ และมาตรการที่ส่งเสริมให้เอกชนเข้าร่วมลงทุน 2-89
ตารางที่ 2.1-10 แนวทางการดำเนินโครงการตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุน ในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 2-102
ตารางที่ 2.1-11 ขั้นตอนการว่าจ้างของที่ปรึกษา 2-103
ตารางที่ 2.1-12 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของที่ปรึกษา 2-104
ตารางที่ 2.1-13 ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างการร่วมลงทุนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุน ระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 และ พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษ ภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 2-112
ตารางที่ 2.1-14 กิจการที่ไม่เข้าข่ายมาตรการส่งเสริมการลงทุน ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) 2-114
ตารางที่ 2.1-15 สิทธิประโยชน์ของขอผู้ขอรับการส่งเสริมการลงทุน ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) 2-114
ตารางที่ 2.2-1 สัดส่วนของงานในแต่ละด้าน 2-131
ตารางที่ 2.2-2 รายละเอียดการดำเนินงานการวิเคราะห์และถอดบทเรียนจากคู่มือต่างประเทศ 2-132
ตารางที่ 2.2-3 แสดงรายการคู่มือที่จัดทำขึ้นโดยองค์กรระหว่างประเทศ และสาเหตุที่คัดเลือก 2-134
ตารางที่ 2.2-4 Example of PPP Contract standard 2-141
ตารางที่ 2.2-5 Example of PPP law 2-142
ตารางที่ 2.2-6 ตารางแสดงรายการคู่มือที่จัดทำขึ้นโดยองค์กรระดับประเทศอย่างน้อย 3 ประเทศ และสาเหตุที่คัดเลือก 2-151
ตารางที่ 2.2-7 ตารางสรุปลักษณะร่วมและลักษณะเฉพาะของคู่มือ 2-165

สารบัญตาราง (ต่อ)

หน้า

ตารางที่ 2.3-1 ภาพรวมสถานะโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ 2-170
ตารางที่ 2.4-1 โครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ ที่จะดำเนินการทบทวนข้อมูลโครงการภายใต้ขอบเขตงานที่ 3.1.3 2-178
ตารางที่ 3.1-1 โครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ ตามขอบเขตงาน 3-3
ตารางที่ 3.1-2 องค์ประกอบที่กำหนดรูปแบบธุรกิจโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน 3-13
ตารางที่ 3.1-3 รายละเอียดโครงการทางหลวงสัมปทานในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง - ดอนเมือง 3-15
ตารางที่ 3.1-4 สัญญาสัมปทานทางหลวง ในทางหลวงหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง - ดอนเมือง 3-22
ตารางที่ 3.1-5 รายละเอียดของโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 (ทางพิเศษศรีรัช) 3-28
ตารางที่ 3.1-6 ส่วนแบ่งรายได้ค่าผ่านทางโครงข่ายในเมือง Sector A และ Sector B 3-31
ตารางที่ 3.1-7 ส่วนแบ่งรายได้ค่าผ่านทางโครงข่ายในเมือง Sector A และ Sector B มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างรายได้จากสัญญาชุดก่อนหน้า 3-33
ตารางที่ 3.1-8 ส่วนแบ่งรายได้ค่าผ่านทางของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย 3-35
ตารางที่ 3.1-9 ตารางสรุปการขออนุมัติขยายวงเงินกู้โครงการระบบทางด่วน ขั้นที่ 2 (ทางพิเศษศรีรัช) 3-37
ตารางที่ 3.1-10 สรุปคดีการไม่ปรับค่าผ่านทางตามสัญญาทางด่วนขั้นที่ 2 (ส่วน A B C D และ C+) 3-38
ตารางที่ 3.1-11 รายละเอียดโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน - นครราชสีมา (M6) 3-41
ตารางที่ 3.1-12 แนวทางการกำหนดผลตอบแทนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน 3-49
ตารางที่ 3.1-13 ลักษณะที่พักริมทางในเขตทางหลวงสัมปทาน พ.ศ. 2560 หมวด 3 3-50
ตารางที่ 3.1-14 รายละเอียดโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่-กาญจนบุรี (M81) 3-57
ตารางที่ 3.1-15 แนวทางการกำหนดผลตอบแทนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โครงสร้างสัญญาดำเนินงานและบำรุงรักษา (O&M) 3-66
ตารางที่ 3.1-16 ข้อกำหนดของกรมทางหลวงเรื่องมาตรฐานและลักษณะที่พักริมทาง ในเขตทางหลวงสัมปทาน พ.ศ. 2560 หมวด 3 3-68
ตารางที่ 3.1-17 ภาพรวมโครงการ WARNOWQUERUNG ROSTOCK 3-72
ตารางที่ 3.1-18 รายละเอียดโครงการ Tuni Anakapalli expressway india 3-76

สารบัญตาราง (ต่อ)

หน้า

ตารางที่ 3.1-19 รายละเอียดโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน....3-84
ตารางที่ 3.1-20 รายละเอียดโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงบางใหญ่ - บางซื่อ 3-94
ตารางที่ 3.1-21 รายละเอียดโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว....3-103
ตารางที่ 3.1-22 เหตุผลสนับสนุนการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ส่วนต่อขยาย โดยเป็นระบบเดียวกับโครงการเดิม โดยผู้ประกอบการเป็นรายเดียวกัน 3-107
ตารางที่ 3.1-23 รายละเอียดผลการเจรจาต่อรองกับผู้รับสัมปทานในโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว 3-111
ตารางที่ 3.1-24 รายละเอียดการกำหนดค่าโดยสารโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวโดยกรุงเทพมหานคร....3-117
ตารางที่ 3.1-25 รายละเอียดโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน....3-120
ตารางที่ 3.1-26 รายละเอียดโครงการก่อสร้างสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ICD) ที่ลาดกระบัง 3-128
ตารางที่ 3.1-27 การดำเนินการที่ผ่านมาของโครงการ Incheon Airport Railroad Express....3-133
ตารางที่ 3.1-28 รายละเอียดโครงการ Incheon Airport Railroad Express 3-135
ตารางที่ 3.1-29 การดำเนินการที่ผ่านมาของโครงการ Seoul Subway Line 9 3-138
ตารางที่ 3.1-30 รายละเอียดโครงการ Seoul Subway Line 9....3-139
ตารางที่ 3.1-31 รายละเอียดโครงการ Property Development Programme of the Hong Kong MTR....3-147
ตารางที่ 3.1-32 การแบ่งรูปแบบสัญญา/เงื่อนไขหลักตามแต่ละขั้นของงาน....3-151
ตารางที่ 3.1-33 รายละเอียดโครงการระบบจัดเก็บค่าโดยสารอัตโนมัติในกรุงมะนิลา สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ 3-152
ตารางที่ 3.1-34 รายละเอียดโครงการ Channel Tunnel Rail Link ในสหราชอาณาจักร 3-159
ตารางที่ 3.1-35 รายละเอียดของโครงการลงทุน บริหารและประกอบการท่าเทียบเรือตู้สินค้า C3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง 3-163
ตารางที่ 3.1-36 ขอบเขตโครงการของโครงการลงทุนก่อสร้าง บริหาร และประกอบการ ท่าเทียบเรือ A3, C1, C2, D1, D2 และ D3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง....3-167
ตารางที่ 3.1-37 รายละเอียดของโครงการลงทุนก่อสร้าง บริหาร และประกอบการ ท่าเทียบเรือ A3, C1, C2, D1, D2 และ D3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง....3-169
ตารางที่ 3.1-38 การเจรจากับกลุ่มกิจการร่วมค้า GPC ในโครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3....3-173
ตารางที่ 3.1-39 รายละเอียดของโครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 3-175
ตารางที่ 3.1-40 รายละเอียดของโครงการพัฒนาท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 3 3-179
ตารางที่ 3.1-41 รายละเอียดโครงการ Port of Baltimore, Seagirt Marine Terminal สหรัฐอเมริกา....3-182

สารบัญตาราง (ต่อ)

หน้า

ตารางที่ 3.1-42 รายละเอียดโครงการ Development of Oil Jetty to Handle Liquid Cargo and Ship Bunkering Terminal at Old Kandla Port สาธารณรัฐอินเดีย 3-188
ตารางที่ 3.1-43 ภาพรวมของการดำเนินโครงการ Busan New Port สาธารณรัฐเกาหลี 3-191
ตารางที่ 3.1-44 รายละเอียดโครงการ Busan New Port สาธารณรัฐเกาหลี 3-192
ตารางที่ 3.1-45 การเรียกเก็บค่าตอบแทน 3-197
ตารางที่ 3.1-46 รายละเอียดโครงการศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานสนามบินอู่ตะเภา (MRO) 3-200
ตารางที่ 3.1-47 ช่วงลงทุนในโครงการใหม่ ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2563 - 2565 3-204
ตารางที่ 3.1-48 แนวทางการกำหนดผลตอบแทนระหว่างภาครัฐและเอกชน โครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก 3-209
ตารางที่ 3.1-49 คะแนน Evaluation scores 3-215
ตารางที่ 3.1-50 ตารางส่วนแบ่งผลประกอบการที่แต่ละบริษัทจะให้แก่ Airport Authority in India (AAI) 3-215
ตารางที่ 3.2-1 การเปรียบเทียบโครงการ PPP ด้านการขนส่งทางถนน ของประเทศไทยกับต่างประเทศ 3-219
ตารางที่ 3.2-2 การเปรียบเทียบโครงการ PPP เกี่ยวกับรถไฟฟ้าในเขตเมือง ของประเทศไทยกับต่างประเทศ 3-223
ตารางที่ 3.2-3 การเปรียบเทียบโครงการ PPP เกี่ยวกับรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสนาม ของประเทศไทยกับต่างประเทศ 3-230
ตารางที่ 3.2-4 การเปรียบเทียบโครงการ PPP เกี่ยวกับการพัฒนาท่าเรือ ของประเทศไทยกับต่างประเทศ 3-231
ตารางที่ 3.2-5 การเปรียบเทียบโครงการ PPP เกี่ยวกับการคมนาคมทางอากาศ ของประเทศไทยกับต่างประเทศ 3-235
ตารางที่ 3.2-6 การสรุปการดำเนินโครงการ PPP ด้านการขนส่งทางบกที่ผ่านมาของประเทศไทย และแนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต 3-240
ตารางที่ 3.2-7 การสรุปการดำเนินโครงการ PPP ด้านการขนส่งทางรางที่ผ่านมาของประเทศไทย และแนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต 3-243
ตารางที่ 3.2-8 การสรุปการดำเนินโครงการ PPP ด้านการขนส่งทางน้ำที่ผ่านมาของประเทศไทย และแนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต 3-245
ตารางที่ 3.2-9 การสรุปการดำเนินโครงการ PPP ด้านการขนส่งทางอากาศที่ผ่านมาของประเทศไทย และแนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต 3-246
ตารางที่ 3.3-1 โครงสร้างของปัญหาข้อจำกัด 3-248

สารบัญตาราง (ต่อ)

หน้า

ตารางที่ 3.3-2 ปัจจัยเชิงโครงสร้างที่สนับสนุนการร่วมลงทุนในกรณีของประเทศออสเตรเลีย 3-250
ตารางที่ 3.3-3 ปัจจัยเชิงโครงสร้างที่สนับสนุนการร่วมลงทุนในกรณีของประเทศสิงคโปร์ 3-251
ตารางที่ 3.3-4 ปัจจัยเชิงโครงสร้างที่สนับสนุนการร่วมลงทุนในกรณีของประเทศอินเดีย 3-252
ตารางที่ 3.3-5 ข้อเสนอแนะด้านแนวทางการร่วมลงทุนให้กับนักลงทุนต่างชาติ 3-256
ตารางที่ 4.2-1 กรอบเนื้อหาของคู่มือปฏิบัติงานร่วมลงทุนภาครัฐและเอกชน 4-5
ตารางที่ 4.3-1 ตารางแสดงหัวข้อหลักของคู่มือแต่ละส่วน 4-7
ตารางที่ 4.3-2 กลุ่มผู้ใช้งานคู่มือ 3 ระดับการใช้งาน 4-7
ตารางที่ 4.3-3 การแบ่งเนื้อหาของร่างคู่มือปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 4-8
ตารางที่ 5.1-1 การแบ่งกลุ่มหน่วยงานที่จะสัมภาษณ์เชิงลึกตามรูปแบบกระบวนงานในการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน 5-3
ตารางที่ 5.1-2 ตารางการสัมภาษณ์หน่วยงาน 5-7
ตารางที่ 5.1-3 จำนวนหน่วยงานและจำนวนผู้ให้ข้อมูล 5-9
ตารางที่ 5.1-4 แสดงประเด็นข้อกังวลร่วมของหน่วยงานจำแนกตามขั้นตอนการร่วมลงทุน 5-10
ตารางที่ 5.3-1 แสดงจำนวนหน่วยงานและจำนวนผู้ให้ข้อมูล 5-29
ตารางที่ 5.3-2 แสดงประเด็นความกังวลร่วมของหน่วยงานจำแนกตามขั้นตอนการร่วมลงทุน 5-30

บทที่ 1 บทนำ

บทที่ 1
บทนำ

- ที่มาและความสำคัญ
- วัตถุประสงค์
- ขอบเขตการดำเนินโครงการ
- ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2562 โดยรัฐบาลจะพิจารณากำหนดมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดการทำงานหรือการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อขับเคลื่อนนโยบายที่สำคัญร่วมกัน โดยรัฐบาลจะพิจารณาใช้จ่ายจากแหล่งเงินนอกงบประมาณทั้งในส่วนของเงินกู้และการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนเพื่อพัฒนาประเทศ สำหรับแผนงานหรือโครงการใดที่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและเป็นการวางรากฐานการพัฒนาประเทศในระยะยาว รวมทั้งพิจารณาใช้เครื่องมือทางการเงินสมัยใหม่ที่จะช่วยลดภาระด้านงบประมาณมาใช้ในการลงทุน เช่น กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย เงินสะสมของกองทุนต่าง ๆ และการแปลงสิทธิและทรัพย์สินให้เป็นทุนได้ในอนาคต นอกจากนี้รัฐบาลยังมีนโยบายเร่งด่วน 12 เรื่อง ซึ่งหนึ่งในนโยบายที่สำคัญ คือ การดึงดูดการลงทุนของภาคเอกชนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เขตเศรษฐกิจพิเศษ เมืองอัจฉริยะ และการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่ทันสมัย รวมทั้งรัฐบาลยังมีแผนงานที่สำคัญในการดำเนินกิจการของรัฐ และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งและโลจิสติกส์ เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน และส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจภาคใต้และการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งและโลจิสติกส์เพื่อเพิ่มช่องทางการส่งออกสินค้าทางทะเลของประเทศและของภาคใต้ โดยเฉพาะการส่งออกไปยังเอเชียใต้ พัฒนาการเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ฝั่งอันดามันกับฝั่งอ่าวไทย และพัฒนาอุตสาหกรรมฐานชีวภาพและการแปรรูปการเกษตรจากทรัพยากรในพื้นที่และประเทศเพื่อนบ้านรวมทั้งให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรม และการพัฒนาเมืองน่าอยู่เพื่อลดต้นทุนระบบโลจิสติกส์ของประเทศ

สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) มีภารกิจที่สำคัญคือการประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการลงทุนของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม อีกทั้ง ปัจจุบันนี้ สนข. ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) เป็นจำนวนมากทั้งโครงการที่อยู่ภายในความรับผิดชอบของกระทรวงคมนาคม และหน่วยงานอื่น

สนข. ตระหนักดีว่า การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมและโลจิสติกส์เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่จะต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และการร่วมลงทุนจากภาคเอกชนซึ่งปัจจัยความสำเร็จในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ส่วนหนึ่งคือ ความรู้ความเข้าใจในการดำเนินโครงการอย่างรอบด้าน ตั้งแต่ในชั้นการจัดทำแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน การเสนอโครงการ (การวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการเพื่อนำเสนอคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน) การคัดเลือกเอกชนในการร่วมลงทุน การกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน ตลอดจนการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนและการทำสัญญาใหม่ ซึ่งจะต้องมีความเข้าใจในธุรกิจและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องด้วย

ดังนั้น สนข. จึงได้ริเริ่มโครงการศึกษาจัดการความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ เพื่อให้บุคลากรของ สนข. และหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคมมีความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนการดำเนินงานโครงการ และการประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการ อันได้แก่ แนวทางการกำหนดผลตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชน ปัจจัยที่รัฐควรคำนึงถึงในการกำหนดรูปแบบการร่วมลงทุน กรอบในการประเมินและจัดสรรความเสี่ยง และกำหนดผลตอบแทนในการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ภารกิจความรับผิดชอบของรัฐในการกำกับดูแลการจัดสรรรายได้ และบริหารงบประมาณแรงจูงใจในการให้บริการของเอกชน ระดับความสนใจของผู้ร่วมลงทุน ซึ่งการดำเนินโครงการนี้จะช่วยให้บุคลากรของ สนข. และหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุภารกิจที่สำคัญอันจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อการดำเนินโครงการที่สำคัญของประเทศในภาพรวม

1.2 วัตถุประสงค์

1) จัดทำคู่มือปฏิบัติงาน (Handbook) เพื่อพัฒนาโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ ให้ครอบคลุมทั้งทางถนน ทางราง ทางน้ำ และทางอากาศ เพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ในแต่ละขั้นตอน ตั้งแต่ในชั้นการจัดทำแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน การเสนอโครงการ (การวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการเพื่อนำเสนอคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน) การคัดเลือกเอกชนในการร่วมลงทุน การกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน ตลอดจนการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนและการทำสัญญาใหม่
2) สร้างองค์ความรู้เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานในโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ให้กับบุคลากรของ สนข. และหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม

1.3 ขอบเขตการดำเนินโครงการ

ขอบเขตของงานจ้างที่ปรึกษา ประกอบด้วย 5 ส่วน ดังต่อไปนี้

1) **งานส่วนที่ 1** งานศึกษาทบทวนกฎหมาย คู่มือที่เกี่ยวข้อง และผลการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ที่ผ่านมา
   1.1) ศึกษา ทบทวน กฎหมาย กฎระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงการและที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ เช่น พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562) ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ระเบียบคณะกรรมการกองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน เป็นต้น
   1.2) ทบทวนคู่มือที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ทั้งในประเทศและต่างประเทศ อย่างน้อย 3 ประเทศ
   1.3) ศึกษาทบทวนข้อมูลโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ในกรอบระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมา ทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยมีตัวอย่างโครงการครอบคลุมทุกรูปแบบการขนส่งทั้งทางถนน ทางราง ทางน้ำ และทางอากาศ รวมไม่น้อยกว่า 10 โครงการ โดยจะต้องมีประเด็นเนื้อหาอย่างน้อยประกอบด้วย
      (1) แนวคิดการพัฒนาโครงการและรูปแบบธุรกิจ
      (2) ประเด็นด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง
      (3) ผลการดำเนินงานและตัวอย่างความสำเร็จของโครงการ
      (4) ปัญหา อุปสรรค ความล้มเหลว และข้อพึงระวังในการดำเนินโครงการ
      (5) แนวทางการกำหนดผลตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชน
      (6) การจัดสรรความเสี่ยงระหว่างคู่สัญญา (Risk Sharing) และ
      (7) รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนที่เป็นไปได้ เป็นต้น
      โดยอาจรวบรวมข้อมูลทั้งหมดจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)
2) **งานส่วนที่ 2** งานวิเคราะห์และถอดบทเรียนโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศเพื่อนำไปสู่แนวปฏิบัติที่ดี (Best Practice)
   2.1) วิเคราะห์และถอดบทเรียน (Lesson Learned) จากโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์และประสบการณ์ที่สำคัญในอดีตที่ผ่านมา

และจะต้องดำเนินการเปรียบเทียบโครงการต่าง ๆ ที่มีลักษณะธุรกิจบริการคล้ายคลึงกันระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศโดยครอบคลุมรายละเอียดที่สำคัญ เช่น

(1) ขอบเขตการให้เอกชนร่วมลงทุน

(2) การถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

(3) การจัดสรรผลตอบแทนระหว่างภาครัฐและเอกชน

(4) การจัดทำรายละเอียดของสัญญาและแก้ไขสัญญา (การกำหนดระยะเวลา)

(5) การประเมินและจัดสรรความเสี่ยงของโครงการ

2.2) จัดทำบทสรุปการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนที่ผ่านมาตลอดจนปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะสำหรับโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ในรูปแบบต่าง ๆ โดยครอบคลุมทางถนน ทางราง ทางน้ำ และทางอากาศ และเสนอแนวทางปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต จำนวนไม่น้อยกว่า 10 โครงการ โดยอย่างน้อยต้องประกอบด้วย โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน – นครราชสีมา โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี โครงการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ICD) ลาดกระบัง โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน โครงการท่าเรือแหลมฉบัง โครงการท่าเรือมาบตาพุด โครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก และโครงการศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานอู่ตะเภา (MRO) เป็นต้น หรือตามที่ สนข. เห็นสมควร

2.3) จัดทำบทวิเคราะห์เฉพาะเรื่องเกี่ยวกับแนวทางที่เหมาะสมในการให้นักลงทุนต่างชาติร่วมลงทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ โดยต้องมีเนื้อหาครอบคลุมถึงข้อดี ข้อเสีย ข้อจำกัด กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องและแนวทางปฏิบัติที่ดีในการดำเนินโครงการร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP)

3) **งานส่วนที่ 3** งานจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน (Handbook) เพื่อพัฒนาโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ให้ครอบคลุมทั้งทางถนน ทางราง ทางน้ำ และทางอากาศ

ที่ปรึกษาจะต้องจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน (Handbook) สำหรับการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนที่ครอบคลุมเนื้อหาสาระที่สำคัญ ได้แก่ การจัดทำแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน การเสนอโครงการ (การวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการเพื่อนำเสนอคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน) การคัดเลือกเอกชนในการร่วมลงทุน การกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน ตลอดจนการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนและการทำสัญญาใหม่ และจัดทำตัวอย่างโครงการที่ดำเนินการตามคู่มือปฏิบัติงานให้ครอบคลุมโครงการทางถนน ทางราง ทางน้ำ และทางอากาศ

4) **งานส่วนที่ 4** การสร้างองค์ความรู้เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานในโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ให้กับบุคลากรของ สนข. และหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม

ที่ปรึกษาจะต้องสร้างองค์ความรู้ในการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ ให้แก่ของบุคลากร สนข. และหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานโดยใช้กระบวนการจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ในลักษณะ Intensive Course และการอบรมหลักสูตรเข้มข้น (Intensive Course) เพื่อการทดสอบการใช้งานคู่มือปฏิบัติงาน (Handbook) โดยการจำลองสถานการณ์/ยกตัวอย่างการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนในอนาคต เช่น โครงการท่าเรือบก (Dry Port) หรือ ICD จังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นต้น หรือตามที่ สนข. เห็นสมควรให้ดำเนินการ

5) **งานส่วนที่ 5** การประชาสัมพันธ์และการสร้างการรับรู้ของประชาชน

5.1) จัดทำแผนประชาสัมพันธ์โครงการ และการสร้างการรับรู้ของประชาชน

5.2) จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ที่สร้างภาพลักษณ์ที่ดีอย่างต่อเนื่องตลอดโครงการอย่างน้อย 1 ครั้งต่อเดือน และหรือเมื่อมีประเด็นสำคัญที่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการประชาสัมพันธ์

5.3) จัดประชุมกลุ่มย่อย/สัมภาษณ์เชิงลึก กับหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงคมนาคมและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

1.4 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1) มีคู่มือปฏิบัติงาน (Handbook) สำหรับการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ของกระทรวงคมนาคม
2) มีองค์ความรู้ ความสามารถในการพัฒนาและปฏิบัติงานในโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์
3) การดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

บทที่ 2 การศึกษาทบทวนพัฒนาการของกฎหมายการร่วมลงทุน การศึกษาเปรียบเทียบคู่มือการร่วมลงทุนในต่างประเทศ และการศึกษาทบทวนพัฒนาการของโครงการร่วมลงทุนในประเทศไทยและต่างประเทศ

บทที่ 2
การศึกษาทบทวนพัฒนาการของกฎหมายการร่วมลงทุน การศึกษาเปรียบเทียบคู่มือการร่วมลงทุนในต่างประเทศ และการศึกษาทบทวนพัฒนาการของโครงการร่วมลงทุนในประเทศไทยและต่างประเทศ

- การศึกษาทบทวนพัฒนากฎหมายด้านการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- การศึกษาเปรียบเทียบคู่มือการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในต่างประเทศ
- การศึกษาทบทวนพัฒนาการของโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในประเทศไทยและต่างประเทศ

2.1 การศึกษาทบทวนพัฒนากฎหมายด้านการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการศึกษาทบทวนพัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ที่ปรึกษาจะดำเนินการศึกษาทบทวนความเป็นมาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนของประเทศไทย รวมทั้งทบทวนถึงรูปแบบและวิธีการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน หลังจากนั้นจะดำเนินการทบทวนกฎหมาย กฎระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่ง ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนฉบับปัจจุบัน โดยจะดำเนินการจัดทำในรูปแบบของขั้นตอนในการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน รวมทั้งตัวอย่างประกอบในแต่ละขั้นตอนเพื่อสร้างความเข้าใจและแสดงให้เห็นถึงประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ โดยจะแบ่งขั้นตอนที่สำคัญออกเป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 การพัฒนาและวิเคราะห์โครงการ

ขั้นตอนการพัฒนาและวิเคราะห์โครงการจะเป็นการจัดทำแผนโครงการร่วมลงทุน ซึ่งแผนดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับแผนแม่บทด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านสังคมของประเทศ ส่วนนี้จึงเป็นการศึกษากฎหมาย ระเบียบหรือประกาศที่ครอบคลุมตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำแผนไปจนถึง

ประเด็นกฎหมายที่สำคัญในขั้นตอนการจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการเพื่อเสนอโครงการในขั้นตอนต่อไป

ขั้นตอนที่ 2 การยื่นเสนอโครงการ

หลังจากได้มีการจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการและหลักการของโครงการร่วมลงทุนเรียบร้อยแล้ว สำหรับขั้นตอนต่อไปจะเป็นการเสนอโครงการต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดและคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยในส่วนนี้ที่ปรึกษาจะจัดทำขั้นตอนในการยื่นข้อเสนอโครงการไปจนถึงการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินโครงการร่วมลงทุน

ขั้นตอนที่ 3 การคัดเลือกเอกชน

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติให้ดำเนินโครงการร่วมลงทุน ในขั้นตอนนี้จะเป็นการคัดเลือกเอกชนที่ได้ยื่นข้อเสนอร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุน โดยที่ปรึกษาจะพิจารณาครอบคลุมทั้งในประเด็นลักษณะของเอกชนที่ไม่สมควรให้ร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุน การคัดเลือกเอกชนโดยไม่ใช้วิธีประมูล รวมถึงรายละเอียดสาระสำคัญของร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน และร่างสัญญาร่วมลงทุน นอกจากนี้ เมื่อได้มีการคัดเลือกเอกชนที่มายื่นข้อเสนอโครงการแล้ว จะอธิบายถึงรายละเอียดการจัดทำเงื่อนไขสำคัญของสัญญาร่วมลงทุนด้วย

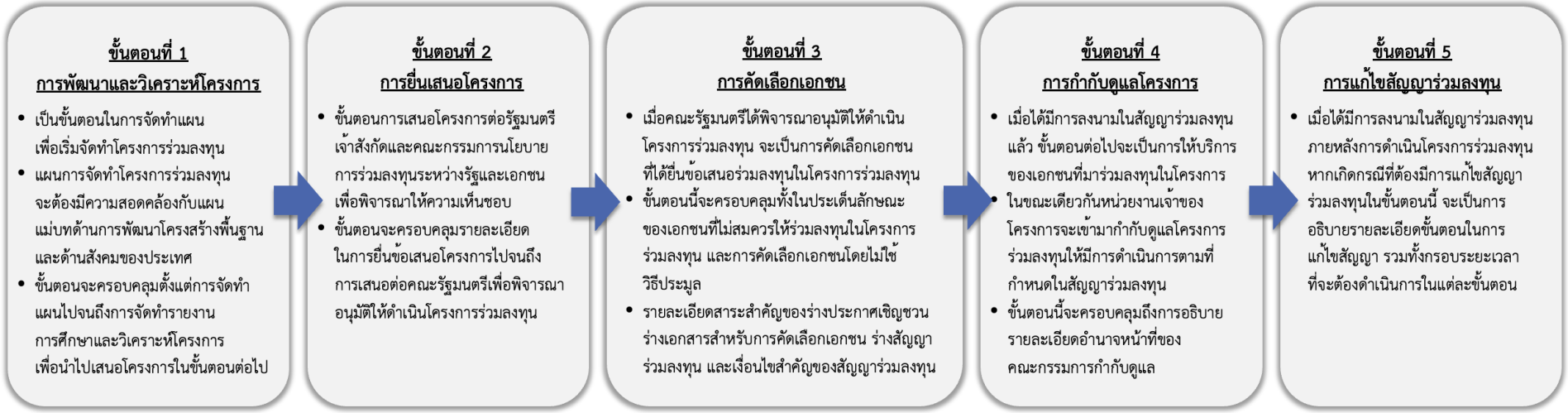
ขั้นตอนที่ 4 การกำกับดูแลโครงการ

เมื่อได้มีการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนแล้ว ในขั้นตอนต่อไปจะเป็นการให้บริการของเอกชนที่มาร่วมลงทุนในโครงการ ในขณะเดียวกันหน่วยงานเจ้าของโครงการจะเข้ามากำกับดูแลโครงการร่วมลงทุนให้มีการดำเนินการตามที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุน ในขั้นตอนนี้ที่ปรึกษาจะดำเนินการอธิบายรายละเอียดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแล

ขั้นตอนที่ 5 การแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน

ภายหลังการดำเนินโครงการร่วมลงทุน หากเกิดกรณีที่ต้องมีการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน ในขั้นตอนนี้จะเป็นการอธิบายรายละเอียดขั้นตอนในการแก้ไขสัญญา รวมทั้งกรอบระยะเวลาที่จะต้องดำเนินการในแต่ละขั้นตอน

ทั้งนี้ สำหรับภาพรวมขั้นตอนการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน ปรากฏตามรูปที่ 2.1-1 ดังนี้



รูปที่ 2.1-1 ขั้นตอนการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน

โดยในแต่ละขั้นตอนมีกฎหมายทั้งในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง ตามตารางที่ 2.1-1 ดังนี้

ตารางที่ 2.1-1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

ขั้นตอนในโครงการ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
การพัฒนาและวิเคราะห์โครงการ	• พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 • พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม • พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 • พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562 • พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 • พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 • พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. 2540 • กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 • กฎกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 • ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 • ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของภาคเอกชน พ.ศ. 2563 • ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณมูลค่าของโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2562 • ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการโครงการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2563 • ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง รายละเอียดที่ต้องมีในรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการและหลักเกณฑ์และวิธีการในการนำความเห็นของหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนมาประกอบการพิจารณาจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ พ.ศ. 2563
การยื่นเสนอโครงการ	• พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 • ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และกรอบระยะเวลาในการเสนอโครงการ พ.ศ. 2563

ตารางที่ 2.1-1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (ต่อ)

ขั้นตอนในโครงการ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
การคัดเลือกเอกชน	• พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 • ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง ลักษณะของเอกชนที่ไม่สมควรให้ร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2562 • ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง ลักษณะของเอกชนที่ไม่สมควรให้ร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564 • ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง รายละเอียดของร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน และสาระสำคัญของร่างสัญญาร่วมลงทุน พ.ศ. 2563 • ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเอกชน พ.ศ. 2563 • ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง เงื่อนไขสำคัญของสัญญาร่วมลงทุน พ.ศ. 2563
การกำกับดูแลโครงการ	• พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562
การแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน	• พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

นอกจากนี้ สำหรับการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐยังปรากฏในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor) ซึ่งเป็นกรณีการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐที่เป็นข้อยกเว้นของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง ดังนี้

- พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561
- ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 2/2560 เรื่อง การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ลงวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2560
- ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560
- ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562

2.1.1 ความเป็นมาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนของประเทศไทย

การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) คือ ข้อตกลงการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐและเอกชนในการให้บริการเพื่อช่วยรัฐตอบสนองความต้องการและบริการประชาชน เนื่องจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศมีความจำเป็นต้องใช้ทั้งงบประมาณจำนวนมากและความเชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ภาครัฐซึ่งมีความต้องการโครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพเพื่อการพัฒนาประเทศต้องการความเชี่ยวชาญจากภาคเอกชน และมีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณของทางภาครัฐ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่อยู่ในความดูแลของรัฐโดยมีเอกชนช่วยดำเนินงานและร่วมลงทุน โดยความเป็นมาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนของประเทศไทย ปรากฏดังตารางที่ 2.1-2

ตารางที่ 2.1-2 ความเป็นมาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนของประเทศไทย

ปี พ.ศ.	ชื่อกฎหมาย	สาระสำคัญ
พ.ศ. 2471	พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. 2471	• หากประกอบกิจการค้าขายที่เป็นสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะที่จัดทำเพื่ออำนวยประโยชน์แก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตในประเทศจำเป็นต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากพระมหากษัตริย์
พ.ศ. 2515	ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (ปว. 58)	• การประกอบกิจการสาธารณูปโภคกระทำได้ก็ต่อเมื่อ ได้รับการอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีเท่านั้น • ประเภทของกิจการ ที่ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ได้แก่ 1. การรถไฟ 2. การรถราง 3. การขุดคลอง 4. การเดินอากาศ 5. การประปา 6. การชลประทาน 7. การไฟฟ้า 8. การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซ โดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ 9. บรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกของประชาชนตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา

ตารางที่ 2.1-2 ความเป็นมาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนของประเทศไทย (ต่อ)

ปี พ.ศ.	ชื่อกฎหมาย	สาระสำคัญ
พ.ศ. 2535	พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535	• กำหนดแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาให้สัมปทานของรัฐหรือการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนสำหรับโครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป (เว้นแต่การให้สัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมและการให้ประทานบัตรตามกฎหมายแร่) • ให้มีหน่วยงานกลางหลายหน่วยงานเข้ามาช่วยวิเคราะห์และคัดเลือกเอกชนซึ่งจะเข้ามาร่วมดำเนินโครงการอันเป็นกิจการของรัฐในทุกขั้นตอน เพื่อไม่ให้มีการใช้ดำเนินการไปในทางทุจริต ซึ่งแต่เดิมอำนาจในการพิจารณาเรื่องเหล่านี้เป็นอำนาจของบุคคลคนเดียวหรือหน่วยงานเดียว หรือเป็นอำนาจของรัฐมนตรี อย่างไรก็ดีเกิดปัญหาความชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายเหตุจากบทนิยามที่ไม่กำหนดชัดเจนเกี่ยวกับคำว่า “กิจการของรัฐ” “โครงการ” “ร่วมงานหรือดำเนินการ” และการไม่กำหนดกรอบเวลาในการพิจารณาก่อนที่จะมีการอนุญาตให้เอกชนเข้าร่วมงานในกิจการของรัฐ
พ.ศ. 2556	พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556	• กำหนดนิยามคำว่า “ร่วมลงทุน” หมายความว่า ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียวโดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด” มีบทบัญญัติในเรื่องของขอบเขตของโครงการที่ให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐอย่างกว้างขวาง ส่งผลให้มีโครงการร่วมลงทุนที่ไม่ได้อยู่ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นภารกิจของรัฐที่ต้องจัดทำเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต้องเข้ามาสู่กระบวนการ PPP
พ.ศ. 2562	พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562	• กำหนดให้โครงการที่ไม่ได้อยู่ หรือ เกี่ยวข้องกับกิจการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ เช่น โครงการพัฒนาที่ดินเชิงพาณิชย์ ไม่ต้องเข้ามาสู่กระบวนการตามกฎหมายร่วมลงทุน • นิยามคำว่า “ร่วมลงทุน” กล่าวคือ ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือ ให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด โดยจะต้องเป็นโครงการร่วมลงทุนในกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในร่างมาตรา 7 • กำหนดกลไกในการแก้ไขปัญหา อุปสรรค หรือความล่าช้าในการจัดทำหรือดำเนินโครงการร่วมลงทุน

ประเทศไทยมีกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐเป็นการทั่วไปในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 อีกทั้งยังมีมาตรการส่งเสริมการลงทุนของภาครัฐบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเป็นการส่งเสริมการลงทุนในกิจการประเภทของการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค ซึ่งหากเอกชนผู้ที่ร่วมลงทุนในกิจการของรัฐประสงค์ที่จะได้รับสิทธิพิเศษดังกล่าว จะต้องยื่นคำร้องขอภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหลักการให้การสนับสนุนโดยรัฐบาลที่ใช้เป็นเครื่องมือส่งเสริมและสนับสนุนภาคเอกชนในระบบการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐของประเทศไทยโดยตรงที่ปรากฏอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม คือ การให้การส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนจากคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน และคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ดังเช่นการให้การส่งเสริมแก่เอกชนผู้ร่วมลงทุน โครงการศูนย์การขนส่งชายแดนจังหวัดนครพนม ของกรมการขนส่งทางบก เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2564 ที่ผ่านมา ซึ่งเอกชนจะเข้าร่วมลงทุนกับกรมการขนส่งทางบกในรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

นอกจากนี้ การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐยังปรากฏในเขตระเบียงเศรษฐกิจพิเศษตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) ซึ่งเป็นกรณีการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐที่เป็นข้อยกเว้นของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษตะวันออก พ.ศ. 2561 ได้แก่ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 2/2560 เรื่อง การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกกลาง วันที่ 17 มกราคม 2560 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 28/2560 เรื่อง มาตรกาเพิ่มประสิทธิภาพการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ลงวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560 และประกาศสำนักงานคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง รูปแบบและรายละเอียดของรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐซึ่งถูกกำหนดขึ้นเป็นกรณีพิเศษและบังคับใช้เป็นการเฉพาะในพื้นที่ที่กำหนดตามเขตระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

แนวทางการพิจารณาลักษณะของโครงการที่จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public Private Partnership) คือ การจัดทำโครงการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐมอบหมายหน้าที่ให้ภาคเอกชนดำเนินการจัดทำโครงการดังกล่าวแทนผ่านสัญญาร่วมลงทุน ซึ่งโครงการร่วมลงทุนที่เข้าข่ายต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ต้องเป็นโครงการลงทุนของรัฐในกิจการที่หน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือหลายหน่วยงานรวมกันมีหน้าที่และอำนาจต้องทำตามกฎหมายหรือกฎ หรือที่มีหน้าที่

และอำนาจต้องทำตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งตามคำนิยามว่า “โครงการ” และต้องมีการร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียวโดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใดตามคำนิยามคำว่า “ร่วมลงทุน” ด้วย โดยมีหน่วยงานเจ้าของโครงการที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะร่วมลงทุนกับเอกชนในโครงการร่วมลงทุนเป็นผู้จัดทำโครงการร่วมลงทุนในกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะตามที่กำหนดในมาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562

แนวทางการพิจารณาว่าโครงการใดเป็นโครงการร่วมลงทุนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 จะต้องเข้าลักษณะตามเงื่อนไข 3 ข้อ ได้แก่ 1) ต้องเป็นโครงการลงทุนของรัฐตามนิยามคำว่า “โครงการ” 2) ต้องมีการร่วมลงทุนกับเอกชนตามนิยามคำว่า “ร่วมลงทุน” และ 3) ต้องเป็นโครงการร่วมลงทุนในกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 รายละเอียด ดังนี้

ข้อที่ 1 ต้องเป็นโครงการลงทุนของรัฐตามนิยามคำว่า “โครงการ” [1]

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ได้ให้นิยามคำว่า **“โครงการ”** หมายความว่า **โครงการลงทุนของรัฐในกิจการที่หน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือหลายหน่วยงานรวมกันมีหน้าที่และอำนาจต้องทำตามกฎหมายหรือกฎ หรือมีหน้าที่และอำนาจต้องทำตามวัตถุประสงค์การจัดตั้ง** โดยสามารถอธิบายได้ ดังนี้

(ก) มีหน้าที่และอำนาจต้องทำตามกฎหมายหรือกฎ ในที่นี้หมายความถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งส่วนราชการหรือองค์การนั้น ๆ กำหนดไว้ ซึ่งคำว่า “กฎหมาย” นอกจากจะหมายความถึงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่เป็นกฎหมายจัดตั้งส่วนราชการหรือองค์การนั้น หรือกฎหมายอื่นหรือกฎหมายเฉพาะที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ส่วนราชการหรือองค์การนั้น ๆ ต้องทำแล้ว ยังหมายความรวมถึงกฎหมายในระดับลูกบทในพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐต้องทำด้วย

(ข) มีหน้าที่และอำนาจต้องทำตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง กรณีของหน่วยงานของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด หากจะมีการร่วมลงทุนกับเอกชนจะต้องพิจารณาว่าบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดนั้น มีหน้าที่และอำนาจต้องทำตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งที่กำหนดไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิหรือไม่ และหากมีหน้าที่และอำนาจต้องกระทำและมีการร่วมลงทุนกับเอกชนในหน้าที่และอำนาจดังกล่าวแล้ว ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ด้วยเช่นกัน

[1] มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ให้ความหมายของคำว่า “โครงการ” หมายความว่า โครงการลงทุนในกิจการที่หน่วยงานของรัฐหน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่งหรือหลายหน่วยงานรวมกันมีหน้าที่และอำนาจต้องทำตามกฎหมายหรือกฎ หรือที่มีหน้าที่และอำนาจต้องทำตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง

(ค) กิจการของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 **ได้จำกัดเฉพาะกิจการที่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องทำเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะเท่านั้น ไม่รวมถึงกิจการเชิงพาณิชย์ที่เป็นการให้ใช้ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ** เช่น โครงการให้เช่าพื้นที่เพื่อจัดทำร้านค้าปลอดอากรของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562[2]

ทั้งนี้ มีตัวอย่างการวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในประเด็นนิยามคำว่า “โครงการ” ดังนี้

<u>กรณีที่ 1</u> ท่าเรือเฉพาะกิจ ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

กรณีการดำเนินการของบริษัท PTTGC ซึ่งเป็น**ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดิน**ตามสัญญาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด เพื่อก่อสร้างอาคารโรงงานและประกอบกิจการอุตสาหกรรมโรงกลั่นปิโตรเลียม และได้ก่อสร้างอาคารโรงงานและท่าเทียบเรือเพื่อสนับสนุนการประกอบกิจการอุตสาหกรรมโรงกลั่นปิโตรเลียมของบริษัท กับกรณีการดำเนินการของบริษัท SPRC ซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินตามสัญญาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม และได้ก่อสร้างท่าเทียบเรือสำหรับขนส่งปิโตรเลียมเพื่อสนับสนุนการประกอบกิจการอุตสาหกรรมโรงกลั่นปิโตรเลียมของบริษัท กิจการท่าเรือเฉพาะกิจในกรณีนี้มีลักษณะเป็น**การที่เอกชนซึ่งได้รับสิทธิตามสัญญาอนุญาตให้ใช้ที่ดิน**เพื่อการอุตสาหกรรมเป็นผู้ลงทุนก่อสร้างท่าเทียบเรือและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการนำเข้าวัตถุดิบที่ใช้ในกระบวนการผลิตของเอกชนดังกล่าวเพื่อการจำหน่ายทางเรือในกิจการของตนเองโดยไม่ได้ให้บริการแก่บุคคลทั่วไป **จึงเป็นโครงการลงทุนของเอกชนที่เอกชนดำเนินการเองย่อมไม่เข้าข่ายนิยามคำว่า “โครงการ”**[3]

<u>กรณีที่ 2</u> โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์แบบติดตั้งบนพื้นดิน ขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก

เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (อผศ.) ตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. 2510 กำหนดให้ อผศ. มีวัตถุประสงค์เพื่อสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ครอบครัวทหารผ่านศึก และทหารนอกประจำการ โดยมีลักษณะการสงเคราะห์ตามระเบียบองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกว่าด้วยการสงเคราะห์ พ.ศ. 2532 ได้แก่ การสงเคราะห์ด้านการเกษตร การสงเคราะห์ด้านอาชีพ การสงเคราะห์ด้านสวัสดิการ การสงเคราะห์ด้านการศึกษา

[2] นายทวีศักดิ์ มีญาณเยี่ยม, โครงการร่วมลงทุนภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน บทความทางกฎหมายในเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ttp://web.krisdika.go.th/data/activity/act13732.pdf

[3] เรื่องวินิจฉัยที่ 8/2563 การวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ตามมาตรา 20 (9) กรณีโครงการที่เข้าข่ายต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 กรณีท่าเรือเฉพาะกิจ ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ในการประชุมครั้งที่ 4/2563 เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2563

การสงเคราะห์ด้านการพยาบาล การสงเคราะห์ด้าน การให้สินเชื่อ ประกอบกับสาระสำคัญของสัญญาโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์แบบติดตั้งบนพื้นดิน (โครงการฯ) ที่มุ่งหมายในการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์แบบติดตั้งบนพื้นดิน และจำหน่ายไฟฟ้าให้กับการไฟฟ้าฝ่ายจำหน่ายเท่านั้น ซึ่งเป็นการจัดหารายได้ของ อผศ. จากการผลิตไฟฟ้า และ อผศ. จะได้รับส่วนแบ่งรายได้จากการขายไฟฟ้าตามที่กำหนดไว้ในแต่ละสัญญา โดยโครงการฯ มิได้มีลักษณะเป็นการดำเนินการเพื่อสงเคราะห์ทหารผ่านศึกครอบครัวทหารผ่านศึก และทหารนอกประจำการโดยตรง หากแต่เป็นโครงการฯ ที่มีลักษณะเป็นการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินเพื่อจัดการรายได้ทางหนึ่งของ อผศ. ซึ่งเป็นการประกอบกิจการอันมีลักษณะในทางการค้าตามนัยมาตรา 10 (2) แห่งพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. 2510

ดังนั้น โครงการฯ จึงมิใช่กิจการที่ อผศ. ในฐานะหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่และอำนาจต้องทำตามกฎหมาย ตามนิยามคำว่า “โครงการ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ประกอบกับโครงการฯ มีลักษณะเป็นการนำทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐไปให้เอกชนใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ โครงการฯ **จึงไม่เข้าข่าย**อยู่ภายใต้บังคับตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ ในการดำเนินโครงการฯ ของ อผศ. จะต้องพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป[4]

<u>กรณีที่ 3</u> โครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อก่อสร้างอาคารจอดรถ ศูนย์การแพทย์กาญจนาภิเษก ของคณะแพทยศาสตร์ ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล

เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยมหิดล ตามมาตรา 7 และมาตรา 8 (4) กำหนดให้มหาวิทยาลัยฯ มีภาระหน้าที่ในการให้บริการทางการแพทย์ การพยาบาล การสาธารณสุข ซึ่งมหาวิทยาลัยฯ ได้จัดตั้งศูนย์การแพทย์กาญจนาภิเษก (ศูนย์การแพทย์ฯ) เพื่อดำเนินการดังกล่าวให้กับประชาชนที่มารับบริการเป็นสำคัญ ประกอบกับข้อเท็จจริงของการดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อก่อสร้างอาคารจอดรถศูนย์การแพทย์ฯ (โครงการฯ) เป็นการนำที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินที่อยู่ในการปกครองดูแลของมหาวิทยาลัยฯ ไปใช้ประโยชน์ โดยการก่อสร้างเป็นอาคารจอดรถ พร้อมทั้งเก็บค่าจอดรถ และมีพื้นที่พาณิชยกรรมเพื่อเป็นแหล่งรายได้ของมหาวิทยาลัยฯ **โครงการฯ จึงมิใช่กิจการที่มหาวิทยาลัยฯ มีหน้าที่และอำนาจต้องทำตามกฎหมายหรือกฎ หรือที่มีหน้าที่และอำนาจต้องทำตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ตามนิยามคำว่า “โครงการ”**[5]

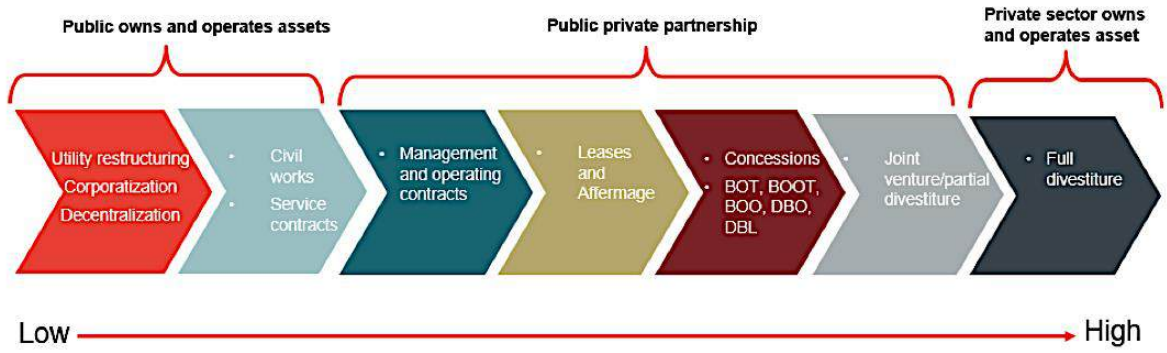
[4] เรื่องวินิจฉัยที่ 3/2565 การวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ตามมาตรา 20 (9) กรณีโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์แบบติดตั้งบนพื้นดินขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ในการประชุมครั้งที่ 5/2565 เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2565

[5] เรื่องวินิจฉัยที่ 4/2565 การวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ตามมาตรา 20 (9) กรณีการดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อก่อสร้างอาคารจอดรถศูนย์แพทย์กาญจนาภิเษก ของคณะแพทย์ ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล ในการประชุมครั้งที่ 4/2565 เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2565

ข้อที่ 2 ต้องมีการร่วมลงทุนกับเอกชนตามนิยามคำว่า “ร่วมลงทุน” [6]

โครงการดังกล่าวต้องมีการร่วมลงทุนตามนิยามคำว่า “ร่วมลงทุน” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 โดยต้องเป็น**การร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด อันมีลักษณะเป็นการที่หน่วยงานของรัฐต้องร่วมรับผลกำไรหรือขาดทุนร่วมกับเอกชน**ด้วย และไม่รวมถึงการจ้าง การซื้อขาย หรือการเช่า ที่ไม่ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐต้องร่วมรับผลกำไรหรือขาดทุนร่วมกับเอกชนแต่อย่างใด **หรือมีลักษณะเป็นการจ่ายคืนค่าลงทุนพร้อมทั้งต้นทุนทางการเงินให้แก่เอกชน**รวมอยู่ในค่าตอบแทนและไม่ใช่เป็นการจ้างเอกชนเท่านั้น จึงถือว่าลักษณะโครงการดังกล่าวถือว่าเป็นการร่วมลงทุน[7]

สำหรับรูปแบบการร่วมลงทุนกับเอกชนนั้น สามารถพิจารณาได้จากระดับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ ดังรูปที่ 2.1-2



รูปที่ 2.1-2 ระดับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน

[6] มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ให้ความหมายของคำว่า “ร่วมลงทุน” หมายความว่า ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด

[7] นายทวีศักดิ์ มีญาณเยี่ยม, โครงการร่วมลงทุนภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน บทความทางกฎหมายในเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา http://web.krisdika.go.th/data/activity/act13732.pdf

จากรูปที่ 2.1-2 สามารถพิจารณารูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนได้เป็น 2 กลุ่มหลัก[8] ได้แก่

กลุ่มที่ 1 รูปแบบ PPP สำหรับดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของโครงการที่มีอยู่ (Existing Assets)

- **สัญญาจ้างให้บริหารจัดการ (Management Contract):** เอกชนจะได้รับมอบหมายจากหน่วยงานเจ้าของโครงการเพื่อบริหารจัดการทรัพย์สินและพนักงานที่มีอยู่ ซึ่งหน่วยงานเจ้าของโครงการจะจ่ายค่าตอบแทนให้เอกชน โดยขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ทั้งนี้ เอกชนไม่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการลงทุนเพิ่มเติมในทรัพย์สินตลอดอายุของสัญญา
- **สัญญาจ้างให้ดำเนินงานและการบำรุงรักษา (Operation and Maintenance Contract):** มีลักษณะคล้ายสัญญาจ้างให้บริหารจัดการ ซึ่งเอกชนจะดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สิน เพื่อได้รับค่าตอบแทนจากหน่วยงานเจ้าของโครงการ โดยขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ทั้งนี้ เอกชนสามารถควบคุมทรัพย์สินได้มากขึ้น รวมถึงสามารถนำพนักงานของเอกชนมาดำเนินการได้ โดยเอกชนอาจต้องรับผิดชอบในการบำรุงรักษามากกว่ากรณีสัญญาจ้างให้บริหารจัดการ แต่ความรับผิดชอบดังกล่าวยังคงจำกัด
- **สัญญามอบหมายให้บริหารทรัพย์สินของรัฐ (Affermage Contract):** เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐมอบหมายให้เอกชนไปรับดำเนินการในกิจการที่ฝ่ายปกครองมีอยู่แล้ว โดยให้เอกชนไปบริหารทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งเอกชนมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนเป็นค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการบางส่วนจากที่รัฐแบ่งให้ ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐยังคงเป็นเจ้าของทรัพย์สิน และมีหน้าที่รับผิดชอบในการซ่อมบำรุงรักษาทั้งหมด
- **สัญญาให้เช่าทรัพย์สินของรัฐไปดำเนินการ (Lease Contract):** โดยเอกชนจ่ายค่าเช่าคงที่สำหรับสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของรัฐเป็นระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งค่าธรรมเนียมคงที่นี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อชดเชยแก่ภาครัฐสำหรับต้นทุน แต่เอกชนจะมีความเสี่ยงด้านรายได้ รวมถึงมีภาระผูกพันในการซ่อมแซมและบำรุงรักษา

[8] Smith, Paul, et al. “Private Sector Participation in the Water Sector.” Water E-Journal, vol. 3, no. 1, 2017, pp. 1–9, https://doi.org/10.21139/wej.2018.003.

กลุ่มที่ 2 สัญญาร่วมลงทุนเพื่อการสร้าง ขยาย หรือปรับปรุงโครงการ (New Build, Expansion or Rehabilitation)

- **Design-Build-Operate (DBO):** เป็นรูปแบบที่หน่วยงานของรัฐจ้างเอกชนออกแบบและก่อสร้างโครงการ รวมถึงจ้างให้เอกชนรายนั้นดำเนินการให้บริการโครงการนั้น ๆ ด้วย โดยหน่วยงานของรัฐยังเป็นเจ้าของทรัพย์สิน เอกชนอาจได้รับเงินในรูปของค่าจ้างบริหาร (Management Fee) ซึ่งโครงการลักษณะนี้อาจเป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่มาก และเงินลงทุนจากภาคเอกชนไม่พอที่จะดำเนินโครงการได้ทั้งโครงการ
- **Design-Build-Lease: (DBL):** เป็นรูปแบบที่เอกชนออกแบบและก่อสร้างโครงการ ซึ่งต่อมาจะถูกขายให้กับหน่วยงานของรัฐที่ให้ค่าเช่าคืน พร้อมค่าธรรมเนียม
- **Build-Operate-Tranfer (BOT):** เป็นรูปแบบการให้สัมปทานที่ผู้รับสัมปทานจะถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของโครงการตลอดระยะเวลาที่ให้บริการ (และมีความเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น) ไปจนกระทั้งสิ้นสุดระยะเวลาสัมปทาน
- **Build-Transfer-Operate (BTO):** เป็นรูปแบบสัมปทานที่ความเป็นเจ้าของจะถูกโอนเป็นของรัฐเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จ ซึ่งผู้รับสัมปทานจะได้รับสิทธิในการดำเนินงานตามช่วงเวลาที่กำหนด
- **Build-Operate-Own (BOO):** เป็นรูปแบบการให้สัมปทานที่ผู้รับสัมปทานมีหน้าที่ในการจัดหาแหล่งเงินทุน ออกแบบ ก่อสร้าง ดำเนินการ และบำรุงรักษาทรัพย์สินของโครงการ โดยมีความเป็นเจ้าของทรัพย์สินและดำเนินการให้บริการภายหลังจากการก่อสร้างแล้วเสร็จ และไม่มีข้อกำหนดในการโอนย้ายทรัพย์สินไปเป็นของรัฐภายหลังสิ้นสุดสัญญา
- **Concession Contract:** ผู้รับสัมปทานได้รับสิทธิในการพัฒนาและใช้ทรัพย์สินตลอดอายุของสัญญา ซึ่งบางครั้งผู้รับสัมปทานอาจต้องจ่ายค่าสัมปทานให้กับภาครัฐเป็นการตอบแทน โดยสัญญาสัมปทานจะใช้ทรัพย์สินที่มีอยู่เป็นหลัก แต่การพัฒนาทรัพย์สินหรือการลงทุนเพิ่มเติมจะต้องได้รับเงินทุนจากผู้รับสัมปทาน ซึ่งผู้รับสัมปทานจะเป็นเจ้าของทรัพย์สินใหม่นั้นจนกว่าจะสิ้นสุดสัญญา
- **Joint Venture:** เป็นการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในลักษณะหุ้นส่วนเพื่อดำเนินกิจการ โดยรับความเสี่ยงจากการลงทุนและการดำเนินการร่วมกัน

ตารางที่ 2.1-3 รูปแบบของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

	Management / O&M Contracts	Affermage Contracts	Lease Contracts	Design-Build-Operate/ Design-Build-Lease	Build-Operate Transfer	Build-Own-Operate	Concession	Joint Venture
Description	Public party delegates management of system to operator	Public party delegates service provision to operator	Public party leases asset to operator to operate the service	Operator agrees to design build and operate a system	Operator agrees to build and operate a system	Operator agrees to build, own and operate a system	Operator is granted right to develop and us assets for duration of contract	Public and private sector both have equity in assets
New/ Existing Asset	Existing asset	Existing asset	Existing asset + new build / rehabilitation	New build or rehabilitation	New asset	New asset	Existing asset	New asset
Scope of Operator	Manage system (limited repair) (takes risk of cost of operation)	Operate and maintain the system (limited repair/renewal)	Operate and maintain system (limited repair) (takes risk of cost of operation)	Design build and operate (+ repair/renew)	Build own and operate (until transfer)	Build own and operate	Operate (+ repair/renew)	Build, Own, Operate (+ repair/ renew)
Ownership	Public party	Public party	Public party	Operator until paid for capital investment, then public party	Operator until paid for capital investment, then public party	Operator retains ownership	Public party	Jointly owned by public and private parties
Fee	Public party pays fee to operator	Operator pays public party % of revenues towards capital expenditure/ operator retains fee (linked to revenue generated) and pays rest to public party	Operator pays to public party a fixed fee	Public party pays a fee on completion of the asset and then an operating fee	Public party pays fee to operator	Public party pays fee to operator	Operator pays to public party a fixed fee	
	Management / O&M Contracts	Affermage Contracts	Lease Contracts	Design-Build-Operate/Design-Build-Lease	Build-Operate Transfer	Build-Own-Operate	Concession	Joint Venture
Revenue Source	Tariffs or public budget	Tariffs	Tariffs	Tariffs or public budget	Tariffs or public budget	Tariffs or public budget	Tariffs	Tariffs
Revenue Risk	Public Party	Shared between parties	Operator	Operator	Public Party	Public Party	Operator	Shared between parties
Duration	1-10 years	2-10 years	5-10 years	7-20 years	20-30 years	20-30 years	20-30 years	20-30 years
Investment Obligations	None	None	Some	Some	All	All	All	Shared
Bidding parameter	Lowest management fee	Highest percentage of revenues to public party/lowest operator fee	Highest lease fee. This increases lessee risk if assumption on revenue were too optimistic or if lessor fails to expand system	Lowest fee for construction + lowest fee for zoperations	Lowest fee for construction + lowest fee for operations	Lowest fee for construction + lowest fee for operations	Lowest tariff	n.a.

ที่มา: Delmon (2014), ADB (2000), Menzies (2016) and Frontier Economics analysis.

ทั้งนี้ มีตัวอย่างการวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในประเด็นนิยามคำว่า “ร่วมลงทุน” ดังนี้

<u>กรณีที่ 1</u> การว่าจ้างบริษัท โกลบอล ยูทิลิตี้ เซอร์วิส จำกัด (Gusco) ผู้รับจ้างบริหารจัดการและบำรุงรักษาสิ่งอำนวยความสะดวกในนิคมอุตสาหกรรม ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

การให้ Gusco เป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงและซ่อมแซมใหญ่สิ่งอำนวยความสะดวกและอุปกรณ์ในนิคมอุตสาหกรรมของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) จำนวน 1,500 ล้านบาท โดย Gusco จะได้รับการทยอยชดใช้ค่าใช้จ่ายพร้อมทั้งต้นทุนทางการเงินในอัตราที่จะตกลงกันคืนจาก R&R Fund จนกว่าจะครบจำนวนนั้น **ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจ่ายคืนค่าลงทุนพร้อมทั้งต้นทุนทางการเงินให้แก่เอกชนรวมอยู่ในค่าตอบแทนด้วย และไม่ใช่เป็นการจ้างเอกชนเท่านั้น หากเป็นการจ้างให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในโครงการ** ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง เสร็จที่ 284/2552 ดังนั้น **จึงเข้าข่ายเป็นการ “ร่วมลงทุน”** ตามคำนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562[9]

<u>กรณีที่ 2</u> การจัดตั้งโรงแรม RUS Hotel & Convention ของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ

เมื่อพิจารณาเงื่อนไขของร่างสัญญาโครงการจัดตั้งโรงแรม RUS Hotel & Convention ของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ และร่างขอบเขตของงาน (Term of Reference: TOR) ซึ่งจะถูกผนวกเป็นส่วนหนึ่งของร่างสัญญาโครงการฯ ที่**กำหนดให้เอกชนเช่าพื้นที่**โรงแรม RUS Hotel & Convention และได้รับสิทธิบริหารจัดการพื้นที่ดังกล่าว โดยเอกชนมี**หน้าที่ในการตกแต่งภายในและภูมิทัศน์ รวมทั้งซ่อมบำรุงรักษาอาคารสถานที่** โดยให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยฯ ดังนั้น **ธุรกรรมดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดหน้าที่ของเอกชนคู่สัญญา นอกเหนือจากการชำระค่าเช่า โดยมีลักษณะเป็นการร่วมลงทุนกับเอกชนย่อมเข้าข่ายบทนิยาม “ร่วมลงทุน”**[10]

[9] เรื่องวินิจฉัยที่ 3/2563 การวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ตามมาตรา 20 (9) กรณีโครงการที่เข้าข่ายต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 กรณีปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (บริษัท โกบอล ยูทิลิตี้ เซอร์วิส จำกัด (Gusco)) ในการประชุมครั้งที่ 2/2563 เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2563

[10] เรื่องวินิจฉัยที่ 5/2565 การวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ตามมาตรา 20 (9) โครงการจัดตั้งโรงแรม RUS Hotel&Convention ของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ในการประชุมครั้งที่ 4/2565 เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2565

ข้อที่ 3 ต้องเป็นกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะตามมาตรา 7

โครงการดังกล่าวต้องเป็น**โครงการร่วมลงทุนในกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 7** แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ซึ่งมาตรา 7 ได้กำหนดกิจการไว้จำนวน 11 กิจการหลัก และให้สามารถตราพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการอื่นอันเป็นกิจการหลักเพิ่มเติมได้อีกด้วย ซึ่ง**การพิจารณากิจการหลักที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง นั้น ต้องพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการนั้น ๆ** ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอาจมีการกำหนดความหมายของกิจการดังกล่าวเป็นบทนิยามไว้ หรือมีเนื้อหาของกฎหมายที่ทำให้สามารถนำมาประมวลพิจารณาได้ว่ากิจการดังกล่าวเกี่ยวข้องครอบคลุมไปถึงในเรื่องใดบ้าง เช่น กิจการถนนทางหลวง ทางพิเศษ การขนส่งทางถนน ก็ต้องพิจารณาพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติทางหลวงสัมปทาน พ.ศ. 2542 และกิจการรถไฟฟ้า ก็ต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 เป็นต้น[11]

นอกจากนี้ วรรคสองของมาตรา 7 ได้กำหนดให้ **กิจการตามวรรคหนึ่ง ให้รวมถึงกิจการเกี่ยวเนื่องที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการดังกล่าวด้วย** ตามที่คณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนประกาศกำหนด มีรายละเอียดดังตารางที่ 2.1-4

ตารางที่ 2.1-4 กิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

ลำดับ	กิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ ตามมาตรา 7	กิจการเกี่ยวเนื่องที่จำเป็น
(1)	ถนน ทางหลวง ทางพิเศษ	● ที่พักริมทาง ● ระบบควบคุมการเก็บเงินค่าใช้ทาง ● ระบบการสื่อสาร ● ระบบควบคุมการจราจร
	การขนส่งทางถนน	● สถานีขนส่งผู้โดยสาร ● สถานีขนส่งสัตว์และหรือสิ่งของ ● อู่ซ่อมรถและบริการซ่อมรถ ● การพัฒนาระบบตั๋วร่วม

[11] นายทวีศักดิ์ มีญาณเยี่ยม, โครงการร่วมลงทุนภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน บทความทางกฎหมายในเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา http://web.krisdika.go.th/data/activity/act13732.pdf

ตารางที่ 2.1-4 กิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (ต่อ)

ลำดับ	กิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ ตามมาตรา 7	กิจการเกี่ยวเนื่องที่จำเป็น
(2)	รถไฟ รถไฟฟ้า	● ระบบควบคุมการเดินรถ ● ระบบการสื่อสาร ● ระบบจัดเก็บค่าโดยสาร ● ระบบจ่ายกำลังไฟฟ้าขับเคลื่อน ● ศูนย์ซ่อมบำรุง ● สถานที่จอดยานพาหนะของผู้โดยสาร
	การขนส่งทางราง	● สถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง ● ย่านกองเก็บตู้สินค้า ลานบรรทุกตู้สินค้า ● การพัฒนาระบบตั๋วร่วม
(3)	ท่าอากาศยาน	● ครัวการบิน ● คลังสินค้า ● ระบบให้บริการเชื้อเพลิงอากาศยาน ● อุปกรณ์บริการภาคพื้นและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการซ่อมบำรุง ● การให้บริการขนส่งสัมภาระที่เกิดการตกค้างระหว่างเดินทาง ● การให้บริการด้านผู้โดยสาร (Passenger Handling Service) ● การให้บริการรักษาความปลอดภัย ● การติดตั้งป้ายประชาสัมพันธ์แบบอิเล็กทรอนิกส์แสดงข้อมูลและบอกทิศทางแก่ผู้โดยสารและผู้ใช้บริการท่าอากาศยาน ● การให้บริการล้างเครื่องบินด้วยระบบเคลื่อนที่ ● การปรับปรุงความปลอดภัยหรือการรักษาความปลอดภัยของท่าอากาศยาน ● การก่อสร้างหรือการติดตั้งอุปกรณ์เพื่อผลกระทบทางเสียงที่เกิดขึ้นจากการใช้ทางอากาศยาน ● การรักษาสิ่งแวดล้อมและลดมลพิษที่เกิดจากการใช้ท่าอากาศยาน
	การขนส่งทางอากาศ	● บริการซ่อมบำรุงอากาศยาน

ตารางที่ 2.1-4 กิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (ต่อ)

ลำดับ	กิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ ตามมาตรา 7	กิจการเกี่ยวเนื่องที่จำเป็น
(4)	ท่าเรือ	● โรงพักสินค้าเพื่อตรวจปล่อยของขาเข้าและบรรจุของขาออกที่ขนส่งโดยระบบคอนเทนเนอร์นอกเขตทำเนียบท่าเรือ ● สถานีตรวจและบรรจุสินค้าเข้าตู้คอนเทนเนอร์เพื่อการส่งออก ● ท่าเรือบก ● การใช้เรือดัน-ลากจูง ● การยกตู้สินค้าโดยปั้นจั่นยกตู้สินค้า ● คลังสินค้า โรงเก็บรักษาสินค้า ลานวางตู้สินค้า
	การขนส่งทางน้ำ	● อู่เรือ ● การพัฒนาระบบตั๋วร่วม
(5)	การจัดการน้ำ การชลประทาน การประปา การบำบัดน้ำเสีย	
(6)	การพลังงาน	
(7)	การโทรคมนาคม การสื่อสาร	
(8)	โรงพยาบาล การสาธารณสุข	
(9)	โรงเรียน การศึกษา	
(10)	ที่อยู่อาศัยหรือสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือปานกลาง ผู้สูงวัย ผู้ด้อยโอกาส หรือผู้พิการ	
(11)	ศูนย์นิทรรศการและศูนย์การประชุม	
(12)	กิจกรรมอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา	

ที่มา: (1) ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง กิจการเกี่ยวเนื่องที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการท่าอากาศยานและการขนส่งทางอากาศ พ.ศ. 2562

(2) ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง กิจการเกี่ยวเนื่องที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน พ.ศ. 2563

(3) ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง กิจการเกี่ยวเนื่องที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการรถไฟ รถไฟฟ้า และการขนส่งทางราง พ.ศ. 2563

(4) ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง กิจการเกี่ยวเนื่องที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการท่าเรือและการขนส่งทางน้ำ พ.ศ. 2563

ทั้งนี้ มีตัวอย่างการวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในประเด็น “กิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ” ดังนี้

<u>กรณีที่ 1</u> โครงการท่าเทียบเรือในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายเฉพาะที่ได้บัญญัติให้อำนาจแก่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ในการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของผู้ประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรมเท่านั้น ซึ่ง**ท่าเรืออุตสาหกรรมถือเป็นหนึ่งในสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงาน** ของผู้ประกอบกิจการที่อยู่ในนิคมอุตสาหกรรมของ กนอ. ดังนั้น **การดำเนินกิจการท่าเรือของ กนอ. ถือเป็นกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 7(4)** ท่าเรือ การขนส่งทางน้ำ และเป็นโครงการลงทุนของรัฐในกิจการที่ **กนอ. มีหน้าที่และอำนาจต้องทำตามกฎหมายตามนิยามคำว่า“โครงการ” และมีการร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใดหรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใดตามนิยามคำว่า “ร่วมลงทุน”** ย่อมเป็นโครงการที่เข้าข่ายต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562[12]

<u>กรณีที่ 2</u> การให้บริการ DataLink ของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

เมื่อพิจารณาลักษณะของการให้บริการเครือข่ายสื่อสารข้อมูลสายการบิน Data Link-Airline Operational Communication (AOC) (บริการ Data Link) ซึ่งเป็นบริการเครือข่ายสื่อสารระหว่างนักบินและพนักงานประจำภาคพื้นดินของสายการบิน ซึ่งจัดเป็นบริการทางเลือกด้วยการเพิ่มช่องทางการสื่อสารเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับลูกค้าสายการบิน ตามคำชี้แจงของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (บวท.) แล้ว อาจพิจารณาได้ว่า **บริการ Data Link ไม่เข้าข่ายเป็นกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ประกอบกับประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง กิจการเกี่ยวเนื่องที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการท่าอากาศยานและการขนส่งทางอากาศ พ.ศ. 2562** ตามมาตรา 7 (3) ซึ่งได้มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2562 **ไม่ได้กำหนดให้บริการ Data Link ตามข้อหารือของ บวท. เป็นกิจการเกี่ยวเนื่องที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการท่าอากาศยานและการขนส่งทางอากาศแต่อย่างใด** บริการดังกล่าวจึงไม่เข้าข่ายต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562[13]

---

[12] เรื่องวินิจฉัยที่ 1/2562 การวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ตามมาตรา 20 (9) เรื่อง กรณีโครงการท่าเทียบเรือในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ในการประชุมครั้งที่ 3/2562 เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2562

[13] เรื่องวินิจฉัยที่ 2/2564 การวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ตามมาตรา 20 (9) กรณีการให้บริการ Data Link ของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ในการประชุมครั้งที่ 3/2564 เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2564

<u>กรณีที่ 3</u> การดำเนินงานพัฒนาเชิงพาณิชย์บนโครงสร้างงานโยธาและระบบรถไฟฟ้ารวมถึงพื้นที่เกี่ยวเนื่องกับระบบรถไฟฟ้าหรือการให้บริการรถไฟฟ้า ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย

กรณี รฟม. ขอให้เพิ่มเติม “**การดำเนินงานพัฒนาเชิงพาณิชย์บนโครงสร้างงานโยธาและระบบรถไฟฟ้ารวมถึงพื้นที่เกี่ยวเนื่องกับระบบรถไฟฟ้าหรือการให้บริการรถไฟฟ้า เป็นกิจการเกี่ยวเนื่องที่จำเป็นตามประกาศคณะกรรมการนโยบายฯ มาตรา 7 (2)**” โดยคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน[14] มีข้อพิจารณา ดังนี้

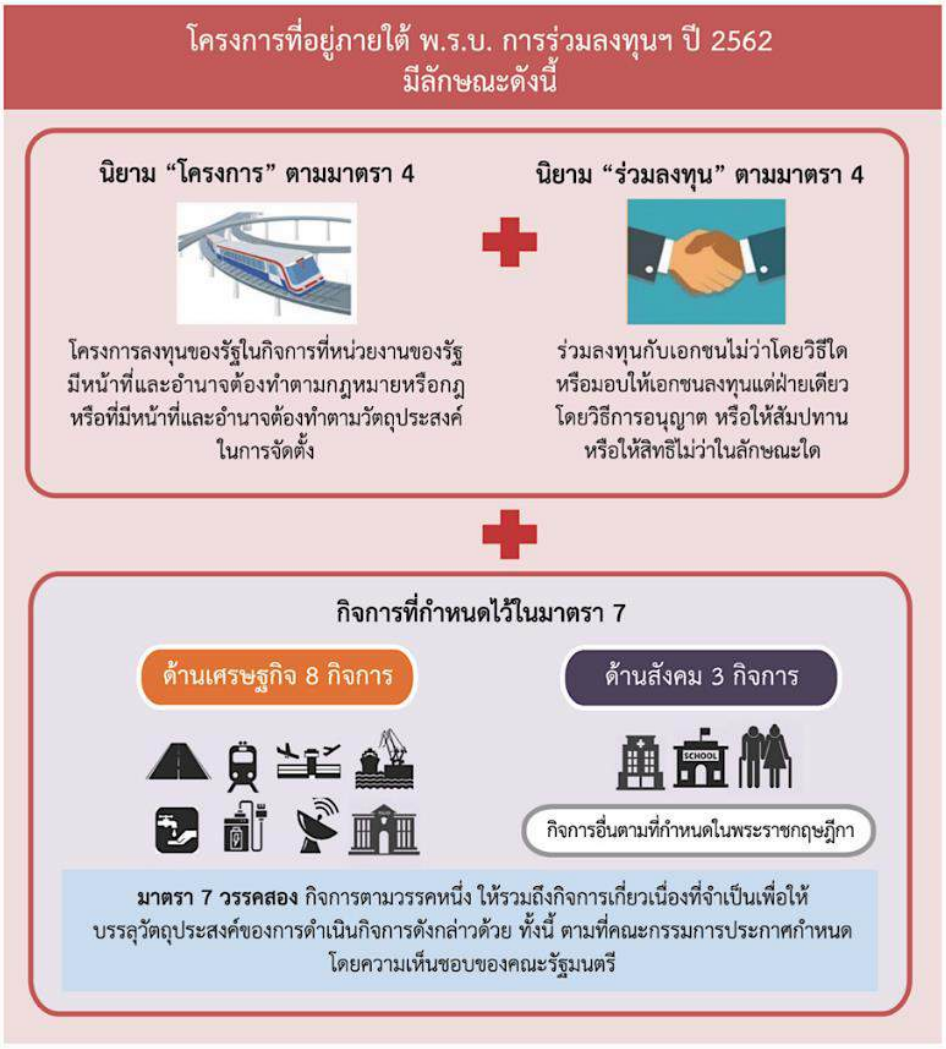
- คณะกรรมการนโยบายฯ ได้เคยมีมติเห็นชอบแนวทางในการพิจารณาจัดทำร่างประกาศคณะกรรมการนโยบายฯ ตามมาตรา 7 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ว่า **แม้การพัฒนาเชิงพาณิชย์จะเป็นกิจการที่เสริมรายได้ให้กับโครงการ แต่ไม่ใช่กรณีที่หากไม่มีกิจการเกี่ยวเนื่องที่จำเป็น**นั้น จะไม่สามารถดำเนินกิจการตามมาตรา 7 วรรคหนึ่งได้
- ในการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง (สายฉลองรัชธรรม) ซึ่งยังไม่มีการเปิดให้มีการดำเนินงานพัฒนาเชิงพาณิชย์ฯ ภายในสถานี ได้มีการกำหนดในสัญญาให้ รฟม. มีสิทธิในการหาประโยชน์และจัดเก็บรายได้จากการดำเนินงานพัฒนาเชิงพาณิชย์ฯ ทั้งหมด ซึ่งการแยกขอบเขตพื้นที่ในการให้บริการรถไฟฟ้าและการดำเนินงานพัฒนาเชิงพาณิชย์ฯ ตามข้อชี้แจงของ รฟม. **เป็นกรณีของการบริหารจัดการตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญา และไม่ได้ส่งผลให้การพัฒนาเชิงพาณิชย์ดังกล่าว เข้าข่ายเป็นกิจการเกี่ยวเนื่องที่จำเป็น**
- ในส่วนของเหตุผลและความจำเป็นเรื่องมาตรฐานความปลอดภัยของการพัฒนาเชิงพาณิชย์เป็นเรื่องที่หาก รฟม. จะดำเนินการดำเนินงานพัฒนาเชิงพาณิชย์ฯ จะต้องมีการบริหารจัดการและการดูแลซ่อมบำรุงรักษาที่มีคุณภาพมาตรฐาน และสอดคล้องตามระเบียบข้อบังคับและมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง**ไม่ใช่เหตุผลสนับสนุนว่า กิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่ต้องมีเพื่อความปลอดภัยของผู้โดยสารรถไฟและรถไฟฟ้าอันแตกต่างจากที่พักริมทางซึ่งได้รับการประกาศเป็นกิจการเกี่ยวเนื่องที่จำเป็นของถนน ทางหลวง และทางพิเศษ**

[14] เรื่องวินิจฉัยที่ 3/2564 การวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ตามมาตรา 20 (9) กรณีการดำเนินงานพัฒนาเชิงพาณิชย์บนโครงสร้างงานโยธาและระบบรถไฟฟ้า รวมถึงพื้นที่เกี่ยวกับระบบรถไฟฟ้าหรือการให้บริการรถไฟฟ้า ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ในการประชุมครั้งที่ 3/2564 เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2564

- การดำเนินงานพัฒนาเชิงพาณิชย์ฯ ตามข้อเท็จจริงที่ รฟม. แจ้ง **มิได้เป็นกิจการที่เกี่ยวเนื่องกับการบริการของกิจการรถไฟฟ้าโดยตรง แต่เป็นการนำทรัพย์สินที่ร่วมลงทุนในระบบรถไฟฟ้าไปใช้ประโยชน์เท่านั้น** ดังนั้น กรณีการขอให้เพิ่มเติม “การดำเนินงานพัฒนาเชิงพาณิชย์บนโครงสร้างงานโยธาและระบบรถไฟฟ้ารวมถึงพื้นที่เกี่ยวเนื่องกับระบบรถไฟฟ้าหรือการให้บริการรถไฟฟ้า” เป็นกิจการเกี่ยวเนื่องที่จำเป็นตามประกาศคณะกรรมการนโยบายฯ มาตรา 7 (2) เห็นควรให้ รฟม. พิจารณาตามประกาศคณะกรรมการนโยบายฯ มาตรา 7 (2) ซึ่งไม่ได้กำหนดให้กิจการ “การดำเนินงาน**พัฒนาเชิงพาณิชย์บนโครงสร้างงานโยธาและระบบรถไฟฟ้า**รวมถึงพื้นที่เกี่ยวเนื่องกับระบบรถไฟฟ้าหรือการให้บริการรถไฟฟ้า” เป็นกิจการเกี่ยวเนื่องที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการรถไฟ รถไฟฟ้า และการขนส่งทางราง อย่างไรก็ตาม **หาก รฟม. ประสงค์จะจัดทำโครงการที่มีองค์ประกอบทั้งในส่วนของการดำเนินงานพัฒนาเชิงพาณิชย์ฯ และกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ**ตามมาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 รฟม. จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ต่อไป

จากบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้น การพิจารณาว่าโครงการใดเป็นโครงการร่วมลงทุนตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 จะต้องมีลักษณะตามเงื่อนไข**ครบทั้ง 3 ข้อ** ดังที่กล่าวข้างต้น ประกอบด้วย **(1) ต้องเป็นโครงการลงทุนของรัฐตามนิยามคำว่า “โครงการ”** โดยเป็นโครงการลงทุนของรัฐในกิจการที่หน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือหลายหน่วยงานรวมกัน ที่มีหน้าที่และอำนาจต้องทำตามกฎหมายหรือกฎ หรือมีหน้าที่และอำนาจต้องทำตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง **(2) ต้องมีการร่วมลงทุนกับเอกชนตามนิยามคำว่า “ร่วมลงทุน”** โดยเป็นการร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวีธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด และ **(3) ต้องเป็นกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะตามมาตรา 7** โดยเป็นกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะตามที่กำหนดในมาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 รวมถึงกิจการเกี่ยวเนื่องที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการดังกล่าว จึงถือว่าโครงการนั้นเป็นโครงการร่วมลงทุนที่ต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 โดยแบ่งการดำเนินงานออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่

- **โครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่ห้าพันล้านบาทขึ้นไปหรือมูลค่าที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยกฎกระทรวง** ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562
- **โครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่าห้าพันล้านบาท หรือต่ำกว่ามูลค่าที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยกฎกระทรวง** ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนประกาศกำหนด



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

รูปที่ 2.1-3 แนวทางการพิจารณาโครงการที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุน ระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

บทวิเคราะห์แนวทางการลงทุนโครงการภาครัฐ: กรณีศึกษาการพัฒนาโครงการย่านกองเก็บตู้สินค้า (Container Yard: CY) ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

ย่านกองเก็บตู้สินค้า (Container Yard: CY) เป็นที่เชื่อมต่อการขนส่งสินค้าทางถนนกับทางรถไฟ รองรับการขนส่งต่อเนื่องด้วยการใช้ระบบตู้คอนเทนเนอร์ในการขนส่ง เป็นการส่งเสริมการขนส่งสินค้าในลักษณะ Hub And Spoke ที่ใช้การขนส่งทางถนนเป็น Feeder และใช้รถไฟเป็นหลักในการขนส่งสินค้าระยะทางไกล ดังนั้น เพื่อสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนรูปแบบการขนส่ง จึงเกิดการพัฒนา CY เพื่ออำนวยความสะดวกรองรับการเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งสินค้า ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนของผู้ประกอบการในการลงทุนและการบริหารจัดการการขนส่งต่อเนื่องอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินโครงการย่านกองเก็บตู้สินค้า

สำหรับแนวทางการการพัฒนาโครงการย่านกองเก็บตู้สินค้านั้น รฟท. สามารถดำเนินการได้ 3 รูปแบบ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

<u>แนวทางที่ 1 รฟท. ดำเนินการเอง</u>

รฟท. มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 9 (1) ในการสร้างและดำเนินการเกี่ยวกับบริการและความสะดวกต่าง ๆ แก่กิจการรถไฟ ดังนั้น รฟท. จึงสามารถดำเนินการสร้างและดำเนินการให้บริการย่านกองเก็บตู้สินค้าได้เอง รวมถึงมีสิทธิในการจัดเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการย่านกองเก็บตู้สินค้าได้

<u>แนวทางที่ 2 จ้างเอกชนดำเนินการ</u>

รฟท. มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 9 (1) ในการจ้างให้เอกชนสามารถดำเนินการเกี่ยวกับบริการและความสะดวกต่างๆ แก่กิจการรถไฟ ทั้งนี้ ในการจ้างเอกชนเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริการย่านกองเก็บตู้สินค้ามีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าลักษณะการจ้างเอกชนดำเนินการดังกล่าวนั้น มีลักษณะเป็น “การร่วมลงทุน” หรือไม่ ซึ่งที่ผ่านมาเคยมีหน่วยงานและคณะกรรมการเคยให้ความเห็นในประเด็นดังกล่าว ดังนี้

(ก) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 524/2550 เรื่อง การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการขนส่งสินค้าทางรถไฟ โดยมีความเห็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- การให้เอกชนเช่าที่ดินเพื่อลงทุนพัฒนาและบริหารจัดการย่านกองเก็บตู้สินค้าคอนเทนเนอร์ (Container Yard) และ/ หรือการลงทุนจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับ **การดำเนินงานบนพื้นที่เช่า เป็นการให้สิทธิแก่เอกชนในการใช้ที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินของ รฟท. เพื่อดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าทางรถไฟ** จึงเป็นการให้สิทธิแก่เอกชนในการใช้ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจตามบทนิยามคำว่า “กิจการของรัฐ” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 และเนื่องจากการให้เอกชนดำเนินการตามข้อหารือ ถือเป็นการร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐอย่างหนึ่ง เพราะ**มีลักษณะเป็นการร่วมลงทุนในกิจการอันเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าทางรถไฟระหว่าง รฟท. กับเอกชน**

ดังนั้น หากการลงทุนดังกล่าวมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปก็ย่อมต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ พ.ศ. 2535

(ข) ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 284/2552 เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 (กรณีการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวในรูปแบบ PPP Gross Cost) โดยความเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- "เมื่อเอกชนเป็นผู้ลงทุนจัดหาระบบและบำรุงรักษางานระบบรถไฟฟ้า ซึ่งเป็นสาระสำคัญของโครงการและเป็นทรัพย์สินถาวรที่มีลักษณะเป็นส่วนควบกับงานโยธาซึ่งเป็นของรัฐ กรณีดังกล่าวจึงเป็นการให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในโครงการและเอกชนได้รับค่าตอบแทน **แม้จะมีการเรียกค่าตอบแทนนั้นว่าค่าจ้างก็ตาม แต่ค่าจ้างดังกล่าวมีลักษณะเป็น<u>การจ่ายคืนค่าลงทุน</u>ให้แก่เอกชนรวมอยู่ในค่าตอบแทนด้วย จึงชัดเจนว่าไม่ใช่เป็นการจ้างเอกชนเท่านั้น หากเป็นการให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในโครงการรถไฟฟ้าด้วย**"

(ค) ความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด ตามหนังสือสำนักงานอัยการสูงสุดที่ อส 0005/9322 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2565 เรื่อง หารือแนวทางการดำเนินโครงการร่วมลงทุนท่าเทียบเรือตู้สินค้า บี2 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง ภายหลังจากสัญญาร่วมลงทุนสิ้นสุด โดยมีความเห็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- จากประเด็นข้อหารือที่ 2.2[15] ที่การท่าเรือฯ หารือเกี่ยวกับการจ้างเอกชนเพื่อบริหารและประกอบกิจการท่าเรือนั้น เนื่องจากการดำเนินการบริหารและประกอบการท่าเทียบเรือตู้สินค้าดังกล่าวเป็นงานที่เกี่ยวกับการประกอบและส่งเสริมกิจการท่าเรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของการท่าเรือฯ ที่จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 6 (2) (3) และมาตรา 9 (1) การท่าเรือฯ ย่อมสามารถดำเนินการในกิจการดังกล่าวได้เอง รวมถึงว่าจ้างเอกชนใน**ลักษณะสัญญาจ้างทำ**ของตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 587 ทั้งนี้ หากจะเป็นการดำเนินการตามสัญญาจ้างทำของก็จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งการท่าเรือฯ จะต้องตรวจสอบว่างานที่การท่าเรือฯ จะจ้างให้เอกชนมาดำเนินการแทนนั้นจะ**ต้องไม่ใช่งานที่มีลักษณะตามที่กำหนดไว้ในขอบเขตของงานตามสัญญาร่วมลงทุนที่การท่าเรือฯ ทำไว้กับบริษัทฯ** เพราะหากงานที่การท่าเรือฯ จะทำในลักษณะของงานจ้างทำของดังกล่าวเป็นงาน

---

[15] ข้อหารือที่ 2.2 การว่าจ้างเอกชนเพื่อบริหารและประกอบการท่าเทียบเรือตู้สินค้า บี2 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง

กรณีการท่าเรือฯ จะว่าจ้างเอกชนในลักษณะ (Outsource) เพื่อให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเทียบเรือตู้สินค้า บี2 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง เป็นระยะเวลา 5 ปี จนกว่าการท่าเรือฯ จะเริ่มดำเนินโครงการร่วมลงทุนใหม่ โดยเอกชนคู่สัญญาจะเป็นผู้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้บริการท่าเทียบเรือตู้สินค้า บี2 แทนการท่าเรือฯ และการท่าเรือฯ จะชำระค่าจ้างให้แก่เอกชน ทั้งนี้ ผลประโยชน์ตอบแทนที่การท่าเรือฯ จะได้รับไม่มีลักษณะของการแบ่งรายได้จากเอกชนคู่สัญญา (Profit Sharing) แต่อย่างใด

การท่าเรือฯ เห็นว่า กรณีนี้เป็นเพียงการว่าจ้างให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเทียบเรือตู้สินค้า บี2 ซึ่งเป็นการจ้างทำของตามปกติภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การท่าเรือฯ จึงเห็นควรดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

ที่มีลักษณะตามที่กำหนดไว้ในขอบเขตของงานตามสัญญาร่วมลงทุนแล้ว การท่าเรือฯ จะต้องดำเนินการตามเงื่อนไขและวิธีการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

จากแนวคำวินิจฉัยข้างต้น สามารถพิจารณา**แนวทางการดำเนินการจ้างเอกชน**ได้ **โดยไม่ถือเข้าข่ายเป็นการดำเนินโครงการร่วมลงทุน**ตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 **โดยใช้รูปแบบการให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจ้างเอกชนเพื่อบริหารหรือประกอบกิจการ**นั้น ซึ่งต้องทำใน**ลักษณะของสัญญาจ้างทำของตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์** รวมถึงต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

“การจัดซื้อจัดจ้าง” ได้แก่ การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุโดยการซื้อ จ้าง เช่า แลกเปลี่ยน หรือโดยนิติกรรมอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่ง “พัสดุ” ได้แก่ สินค้า งานบริการ งานก่อสร้าง งานจ้างที่ปรึกษา และงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง รวมทั้งการดำเนินการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

สำหรับแนวทางการดำเนินการจ้างเอกชนเพื่อดำเนินโครงการย่านกองเก็บตู้สินค้าแทน รฟท. นั้น จะมีลักษณะเป็น **“งานบริการ”**[16] ซึ่งอาจดำเนินการได้ทั้งในรูปแบบ **งานจ้างบริการ งานจ้างเหมาบริการ หรืองานจ้างทำของ**ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ **โดยต้องไม่มีลักษณะที่ รฟท. ร่วมรับผลกำไรหรือขาดทุนกับเอกชนแต่อย่างใด** ทั้งนี้ **รฟท. จำเป็นจะต้องแบ่งส่วนงานของการให้บริการย่านกองเก็บตู้สินค้าออกเป็นส่วนต่าง ๆ เพื่อกำหนดส่วนงานที่ต้องการจ้างให้เอกชนดำเนินการ เพื่อให้สามารถแยกกิจกรรมออกจากกัน หาก รฟท. มีความประสงค์จะจ้างเอกชนดำเนินการในบางกิจกรรม**

โดยมีตัวอย่างการดำเนินการของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ที่เคยมีการดำเนินการจ้างเอกชนดำเนินการดังนี้ เช่น การจ้างบำรุงรักษาอุปกรณ์และระบบสารสนเทศ (MA) ภายในศูนย์ข้อมูลหลัก (DC) ศูนย์กำกับดูแลและบริหารจัดการการเดินรถไฟฟ้า (MMC) และศูนย์คอมพิวเตอร์สำรอง (DR) ระยะเวลาดำเนินการ 1 ปี หรือการจ้างผู้ให้บริการซ่อมบำรุงรักษาอาคารจอดรถ ลานจอดรถ อาคารอเนกประสงค์ และสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ตามแนวสายทางโครงการรถไฟฟ้า ระยะเวลา 3 ปี เป็นต้น

ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า **รฟท. ยังคงมีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพย์สินในโครงการย่านกองเก็บตู้สินค้าที่จัดทำขึ้น แต่ รฟท. พิจารณาแบ่งส่วนงานบางอย่างมาจ้างให้เอกชนช่วยดำเนินการในรูปแบบการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ** ซึ่ง รฟท. จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยเอกชนที่ดำเนินการจะได้รับค่าตอบแทนตามสัญญาจ้าง ซึ่งการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวไม่มีลักษณะเข้าข่ายเป็น “การร่วมทุน”

[16] “งานบริการ” หมายความว่า งานจ้างบริการ งานจ้างเหมาบริการ งานจ้างทำของและการรับขนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล แต่ไม่หมายความรวมถึงการจ้างลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ การรับขนในการเดินทางไปราชการหรือไปปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ งานจ้างที่ปรึกษา งานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง และการจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<u>แนวทางที่ 3 การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน</u>

รฟท. สามารถดำเนินการโครงการย่านกองเก็บตู้สินค้าโดยใช้รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ได้ ทั้งนี้ ภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 7 (2) ประกอบกับประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง กิจการเกี่ยวเนื่องที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการรถไฟ รถไฟฟ้า และการขนส่งทางราง พ.ศ. 2563 กำหนดให้กิจการ “ย่านกองเก็บตู้สินค้า” เป็นกิจการเกี่ยวเนื่องที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการการขนส่งทางราง ทำให้โครงการต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ เว้นแต่มูลค่าของโครงการร่วมลงทุนจะต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท หรือต่ำกว่ามูลค่าที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยกฎกระทรวง ซึ่งในกรณีดังกล่าวให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการในประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการโครงการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2563

สำหรับรูปแบบการดำเนินโครงการร่วมลงทุนย่านกองเก็บตู้สินค้านั้น รฟท. สามารถพิจารณารูปแบบการร่วมลงทุนได้ตามความเหมาะสม โดยมีตัวอย่างดังต่อไปนี้

- สัญญาจ้างให้บริหารจัดการ (Management Contract)
- สัญญาจ้างให้ดำเนินงานและการบำรุงรักษา (Operation and Maintenance Contract)
- สัญญามอบหมายให้บริหารทรัพย์สินของรัฐ (Affermage Contract)
- สัญญาให้เช่าทรัพย์สินของรัฐไปดำเนินการ (Lease Contract)
- Design-Build-Operate (DBO)
- Design-Build-Lease: (DBL)
- Build-Operate-Tranfer (BOT)
- Build-Transfer-Operate (BTO)
- Build-Operate-Own (BOO)
- Concession Contract
- Joint Venture

2.1.2 ขั้นตอนการพัฒนาและวิเคราะห์โครงการ

ในขั้นตอนการพัฒนาและวิเคราะห์โครงการ แบ่งออกเป็น 2 ช่วง ได้แก่ ช่วงก่อนการจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการและช่วงการจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ โดยมีรายละเอียดในแต่ละขั้นตอน ดังนี้

2.1.2.1 ช่วงก่อนการจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ

พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (พระราชบัญญัติร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562) ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจจัดทำแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุนที่สอดคล้องกับแผนแม่บทด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านสังคมของประเทศที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำขึ้น และนำเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ[17]

1) รายละเอียดแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน

แผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน อย่างน้อยต้องประกอบด้วยรายการ ดังต่อไปนี้[18]

- รายการโครงการที่รัฐประสงค์จะร่วมลงทุนกับเอกชนตามเป้าหมาย นโยบาย และทิศทางที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านสังคมของประเทศที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำขึ้น
- ลำดับความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วนของการจัดทำโครงการร่วมลงทุน
- วัตถุประสงค์ของโครงการ
- ข้อมูลของโครงการโดยสังเขป
- หน่วยงานเจ้าของโครงการ
- วงเงินลงทุนทั้งหมดของโครงการ
- กรอบระยะเวลาในการจัดทำและดำเนินโครงการ

เมื่อคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนให้ความเห็นชอบแผนการจัดทำโครงการแล้ว จะต้องมีการติดตามผลการดำเนินการตามแผนร่วมลงทุน โดยจะต้องมีการปรับปรุงแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุนทุกครั้งที่มีการปรับปรุงแผนแม่บทด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านสังคมของประเทศที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำขึ้น

---

[17] พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (2562, 10 มีนาคม).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136 ตอนที่ 29 ก. มาตรา 12 วรรคหนึ่ง

[18] พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (2562, 10 มีนาคม).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136 ตอนที่ 29 ก. มาตรา 12 วรรคสอง

2) หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณมูลค่าของโครงการร่วมลงทุน

ก่อนการดำเนินการโครงการร่วมลงทุน จะต้องพิจารณากรอบมูลค่าโครงการร่วมลงทุน เนื่องจากมูลค่าโครงการมีขอบเขตในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องแตกต่างกัน โดยหลักเกณฑ์การคำนวณมูลค่าโครงการร่วมลงทุนมีแนวทางการพิจารณาตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณมูลค่าของโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2562 ซึ่งมีรายละเอียดขั้นตอน ดังนี้[19]

1) ให้ถือมูลค่าของโครงการร่วมลงทุน ณ วันที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนให้ความเห็นชอบหลักการของโครงการร่วมลงทุน
2) ให้คำนวณเงินลงทุนและทรัพย์สินของภาครัฐและของเอกชนทั้งทรัพย์สินที่มีรูปร่าง (Tangible Asset) และไม่มีรูปร่าง (Intangible Asset) ที่ทำให้มีการดำเนินงานตามโครงการร่วมลงทุนในระดับเต็มกำลังการผลิตที่คาดการณ์ไว้ (Utilization Capacity at Projected Level) โดยให้คำนวณเงินลงทุนและทรัพย์สินดังกล่าวเฉพาะส่วนที่ใช้ในการดำเนินงานตามโครงการร่วมลงทุนและตามระยะเวลาที่ใช้งาน
    - เงินลงทุนของภาครัฐและเอกชน (Capital Investment) ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการประมาณการเงินลงทุนเริ่มต้น (Initial Capital Investment) และเงินลงทุนในอนาคต (Future Capital Expenditure) ที่ทำให้มีการดำเนินงานตามโครงการร่วมลงทุนได้
    - ทรัพย์สินของภาครัฐ คำนวณจากทรัพย์ ดังนี้
        - ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (Land and Property)
        - เครื่องจักรและอุปกรณ์ (Machine and Equipment)
        - ทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่าง (Intangible Asset) เช่น เครื่องหมายการค้า (Trademark)
        - สิทธิบัตร (Patent) หรือลิขสิทธิ์ (Copyright)
        - การอนุญาต การให้สัมปทาน การให้สิทธิแก่เอกชนเพื่อร่วมลงทุน
        - ทรัพย์สินอื่นที่จำเป็นในการดำเนินโครงการร่วมลงทุน

[19] ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณมูลค่าของโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2562 (2562, 12 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136 ตอนพิเศษ 228 ง. ข้อ 6

สำหรับแนวทางในการคำนวณเงินลงทุนและมูลค่าของทรัพย์สิน สามารถสรุปรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้[20]

1) กรณีเป็นที่ดิน (Land)

การคำนวณมูลค่าของที่ดินให้หน่วยงานเจ้าของโครงการคำนวณมูลค่าที่ดินตามแนวทาง ดังนี้

- กรณีรัฐให้เอกชนเช่าที่ดิน
  - ให้ใช้มูลค่าปัจจุบัน (Present Value: PV) ของค่าเช่าที่ดิน ตามราคาตลาดตลอดระยะเวลาการให้เช่า ด้วยอัตราการเติบโตของค่าเช่าร้อยละ 3 ต่อปี และคิดลดค่าเช่าดังกล่าวให้เป็นมูลค่าปัจจุบันโดยใช้อัตราคิดลด (Discount Rate) ที่อัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาล (Government Bond Yield) ณ ขณะนั้น ที่มีอายุเท่ากับหรือต่ำกว่าระยะเวลาของโครงการร่วมลงทุนหรือระยะเวลาการให้เช่า แล้วแต่กรณี
  - ในกรณีที่ไม่สามารถหามูลค่าปัจจุบันของค่าเช่าที่ดินที่ราคาตลาดได้ ให้ใช้มูลค่าสูงสุดระหว่างราคาตลาดหรือราคาประเมินของกรมธนารักษ์ และให้นำมูลค่าสูงสุดดังกล่าวมาเทียบอัตราส่วนระยะเวลาการให้เช่ากับอายุการใช้งาน (Useful Life) ของที่ดินซึ่งกำหนดให้มีอายุการใช้งาน 30 ปี
- กรณีรัฐหรือเอกชนจัดหาที่ดินใหม่
  - ให้ใช้มูลค่าสูงสุดระหว่างประมาณการราคาที่จะจัดหาที่ดิน หรือราคาตลาดหรือราคาประเมินของกรมธนารักษ์

2) กรณีเป็นสิ่งปลูกสร้าง (Building and Structure) เครื่องจักร (Machinery) หรืออุปกรณ์ (Equipment)

ในการคำนวณมูลค่าของสิ่งปลูกสร้าง เครื่องจักร หรืออุปกรณ์ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการคำนวณมูลค่าของทรัพย์สินดังกล่าวตามแนวทาง ดังต่อไปนี้

- กรณีรัฐให้เอกชนเช่าสิ่งปลูกสร้าง เครื่องจักร หรืออุปกรณ์
  - ให้ใช้มูลค่าปัจจุบัน (Present Value: PV) ของค่าเช่าสิ่งปลูกสร้าง เครื่องจักร หรืออุปกรณ์ ตามราคาตลาดตลอดระยะเวลาที่ใช้ทรัพย์สินนั้นในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนด้วยอัตราการเติบโตของค่าเช่าร้อยละ 3 ต่อปี และคิดลดค่าเช่าดังกล่าวให้เป็นมูลค่าปัจจุบันโดยใช้อัตราคิดลด (Discount Rate) ที่อัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาล (Government Bond Yield) ณ ขณะนั้น ที่มีอายุเท่ากับหรือต่ำกว่าระยะเวลาการให้เช่าหรือระยะเวลาที่ใช้ทรัพย์สินนั้นในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนแล้วแต่กรณี

[20] แนวทางปฏิบัติสำหรับการคำนวณมูลค่าของโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2563

- ในกรณีที่ไม่สามารถหามูลค่าปัจจุบันของค่าเช่าทรัพย์สินนั้นตามราคาตลาดได้ ให้ใช้ต้นทุนทดแทนใหม่ (Replacement Cost New) ของทรัพย์สินดังกล่าว และให้นำมูลค่าต้นทุนดังกล่าวมาเทียบอัตราส่วนระยะเวลาที่ใช้ทรัพย์สินนั้นในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนกับอายุการใช้งาน (Useful Life) ของทรัพย์สินนั้น
- ในกรณีที่ไม่สามารถหาต้นทุนทดแทนใหม่ได้ ให้ใช้ราคาต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินดังกล่าว โดยไม่ต้องตัดค่าเสื่อมราคา (Depreciation) และให้นำมูลค่าราคาต้นทุน หรือค่าใช้จ่ายดังกล่าวมาเทียบอัตราส่วนระยะเวลาที่ใช้ทรัพย์สินนั้นในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนกับอายุการใช้งาน (Useful Life) ของทรัพย์สินนั้น

- กรณีรัฐหรือเอกชนจัดหาสิ่งปลูกสร้าง เครื่องจักร หรืออุปกรณ์ใหม่
  - ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการประมาณการต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวสำหรับกรณีมีการจัดหาทรัพย์สินดังกล่าวในอนาคต (Future Capital Expenditure) ให้ใช้มูลค่าปัจจุบันของประมาณการต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินดังกล่าว โดยใช้อัตราคิดลด (Discount Rate) ที่อัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาล (Government Bond Yield) ณ ขณะนั้น ที่มีอายุเท่ากับหรือต่ำกว่าระยะเวลาที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินดังกล่าว

3) ทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่าง (Intangible Asset)

ในการคำนวณมูลค่าของทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่าง ซึ่งรวมถึงเครื่องหมายการค้า (Trademark) สิทธิบัตร (Patent) และลิขสิทธิ์ (Copyright) ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการคำนวณมูลค่าของทรัพย์สินดังกล่าวตามแนวทาง ดังต่อไปนี้

- ให้ใช้ค่าใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนาเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่างนั้น
- ในกรณีที่ไม่สามารถหาค่าใช้จ่ายได้ ให้ใช้มูลค่าที่หน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นว่าเหมาะสม

4) การอนุญาต การให้สัมปทาน หรือการให้สิทธิแก่เอกชนเพื่อร่วมลงทุน

ในการคำนวณมูลค่าของการอนุญาต การให้สัมปทาน หรือการให้สิทธิแก่เอกชนเพื่อร่วมลงทุนให้หน่วยงานเจ้าของโครงการคำนวณมูลค่าของทรัพย์สินดังกล่าวตามแนวทางดังต่อไปนี้

- ให้ใช้มูลค่าที่ภาครัฐเคยได้รับจากการอนุญาต การให้สัมปทาน หรือการให้สิทธิแก่เอกชนในลักษณะเดียวกันที่ดำเนินการมาแล้วในอดีต ทั้งของหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือหน่วยงานอื่นที่เคยดำเนินการ
- ในกรณีที่ไม่เคยมีโครงการให้อนุญาต ให้สัมปาน หรือให้สิทธิแก่เอกชนในลักษณะเดียวกันมาก่อน หรือหน่วยงานเจ้าของโครงการสามารถแสดงเหตุผลให้เห็นได้ว่าไม่สมควรใช้มูลค่าตามที่เคยดำเนินการมาแล้วในอดีต ให้ใช้มูลค่าที่หน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นว่าเหมาะสม

5) ทรัพย์สินอื่นที่จำเป็นในการดำเนินโครงการร่วมลงทุน

ในการคำนวณมูลค่าของทรัพย์สินอื่นที่จำเป็นในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนให้หน่วยงานเจ้าของโครงการคำนวณมูลค่าของทรัพย์สินอื่นที่จำเป็นในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนโดยการใช้มูลค่าเจ้าของโครงการเห็นว่าเหมาะสม

ตัวอย่าง: มูลค่าของโครงการร่วมลงทุนต่าง ๆ ในแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2563 - 2570

มูลค่าของโครงการร่วมลงทุนที่เป็นยอดประมาณการการลงทุนของโครงการต่าง ๆ เช่น

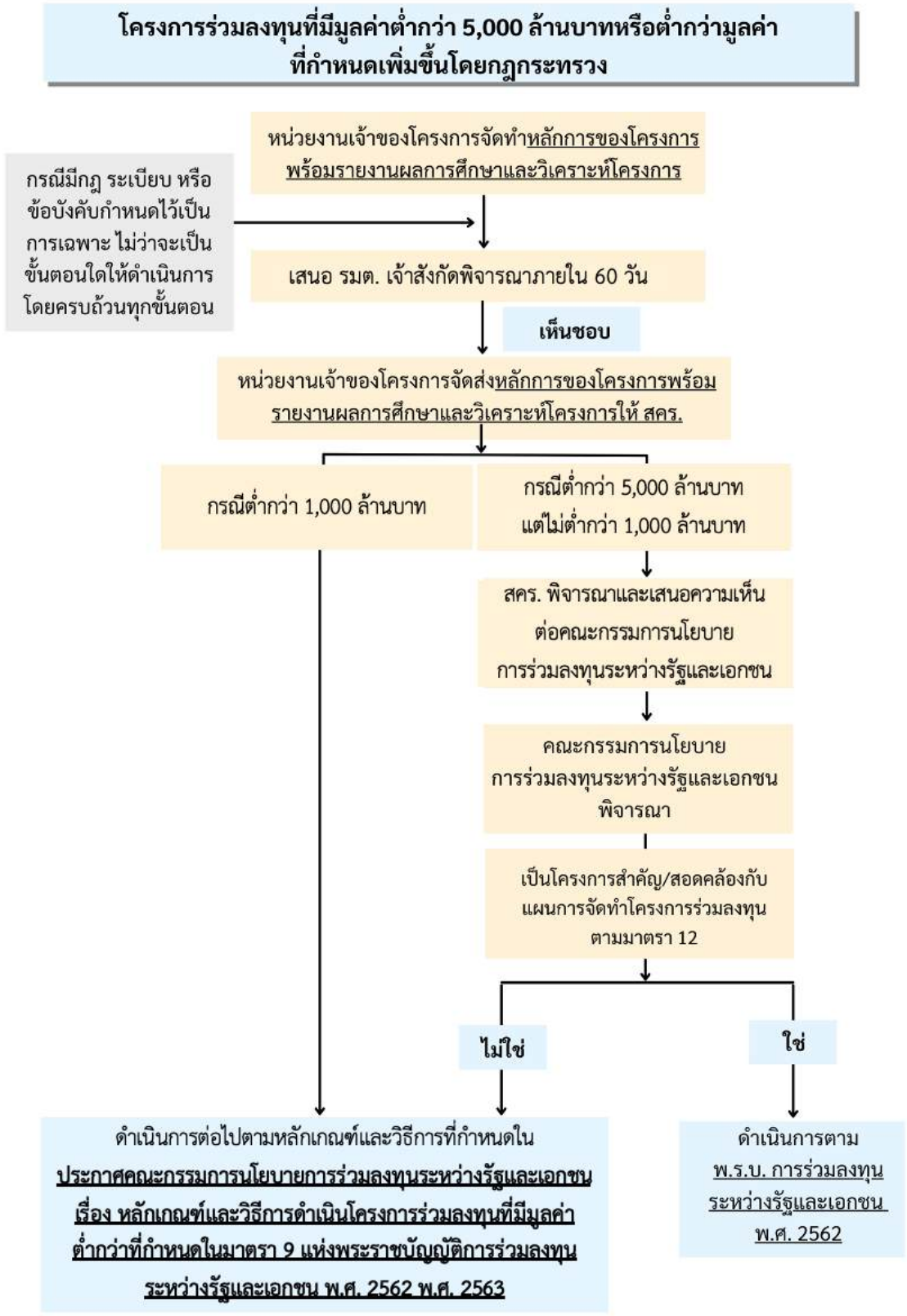
- โครงการทางพิเศษสายกะทู้ - ป่าตอง จังหวัดภูเก็ต ประมาณการการลงทุนมูลค่าเงินลงทุนรวม 14,177 ล้านบาท แบ่งเป็นจากภาคเอกชน 8,385 ล้านบาท และจากภาครัฐ 5,792 ล้านบาท
- โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 6 สายบางปะอิน - นครราชสีมา ในส่วนของการให้เอกชนร่วมลงทุนในการดำเนินงานและบำรุงรักษา ประมาณการการลงทุนมูลค่าเงินลงทุนรวม 6,250 ล้านบาท เป็นการลงทุนจากภาคเอกชนทั้งสิ้น
- โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 8 สายนครปฐม - ชะอำ ประมาณการการลงทุนมูลค่าเงินลงทุนรวม 79,006 ล้านบาท แบ่งเป็นจากภาคเอกชน 60,715 ล้านบาท และจากภาครัฐ 18,291 ล้านบาท

ที่มา: ตัวอย่าง มูลค่าของโครงการร่วมลงทุนต่าง ๆ ในแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2563 – 2570, จากแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2563 - 2570 (ฉบับปรับปรุงเดือนสิงหาคม 2564), โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2564

หากมีการคำนวณมูลค่าของโครงการร่วมลงทุนแล้ว โครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562[21] แต่หากโครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนประกาศกำหนด ได้แก่ ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการโครงการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2563[22] โดยกระบวนการกลั่นกรองและพิจารณาโครงการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท ก่อนเข้าสู่ขั้นตอนการดำเนินการสำหรับโครงการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท มีขั้นตอนดังนี้

[21] พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (2562, 10 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136 ตอนที่ 29 ก. มาตรา 8

[22] พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (2562, 10 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136 ตอนที่ 29 ก. มาตรา 9



รูปที่ 2.1-4 ขั้นตอนการกลั่นกรองโครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท

เมื่อโครงการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท ผ่านการกลั่นกรองและพิจารณาว่าเป็นโครงการร่วมลงทุนที่ต้องดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการโครงการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2563 ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการตามขั้นตอนโดยสรุปดังต่อไปนี้[23]

- แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก จำนวนไม่เกิน 5 คน
- จัดทำร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารสำหรับคัดเลือกเอกชน และร่างสัญญา ร่วมลงทุน เพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการคัดเลือก
- ดำเนินการคัดเลือกเอกชน โดยใช้วิธีประมูลเป็นหลัก เว้นแต่รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเห็นชอบให้ใช้วิธีการคัดเลือกเอกชนโดยไม่ใช้วิธีประมูล
- เมื่อได้ผลการคัดเลือกเอกชน นำร่างสัญญาร่วมลงทุนที่ผ่านการเจรจากับเอกชนแล้วเสนอให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณา
- ขอความเห็นชอบในผลการคัดเลือกเอกชนและร่างสัญญาร่วมลงทุนต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด
- เมื่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาให้ความเห็นชอบผลการคัดเลือกเอกชน เงื่อนไขสำคัญของสัญญาร่วมลงทุนและร่างสัญญาร่วมลงทุนแล้วให้หน่วยงานเจ้าของโครงการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนกับเอกชนที่ได้รับการคัดเลือก
- เมื่อได้มีการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนของโครงการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดแล้วให้รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดแต่งตั้ง “คณะกรรมการกำกับดูแล” ขึ้นคณะหนึ่ง จำนวนไม่เกิน 4 คน ประกอบด้วย
  - ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าประเภทบริหารระดับต้น หรือเทียบเท่า และมิใช่หน่วยงานเจ้าของโครงการ เป็นประธานกรรมการ
  - ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เป็นกรรมการ
  - ให้ผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการซึ่งเป็น ข้าราชการ พนักงาน หรือผู้บริหารของหน่วยงานเจ้าของโครงการหนึ่งคน เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้มีหน้าที่และอำนาจตามความในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

[23] ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการโครงการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2563

- แก้ไขสัญญาร่วมลงทุนหรือทำสัญญาใหม่ ในกรณีมีความจำเป็น
- เมื่อสัญญาร่วมลงทุนจะสิ้นสุดลงอย่างน้อย 5 ปี จะต้องจัดทำแนวทางการดำเนินโครงการต่อเนื่องภายหลังสัญญาร่วมลงทุนสิ้นสุดลง

2.1.2.2 ช่วงจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ

ในการเสนอโครงการที่จะให้มีการร่วมลงทุน พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ[24]

อย่างไรก็ดี ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง รายละเอียดที่ต้องมีในรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการและหลักเกณฑ์และวิธีการในการนำความเห็นของหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนมาประกอบการพิจารณาจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ พ.ศ. 2563 ได้กำหนดรายละเอียดที่ต้องปรากฏในรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการตามตารางที่ 2.1-5 ดังนี้

[24] พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (2562, 10 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136 ตอนที่ 29 ก. มาตรา 22 วรรค 1

ตารางที่ 2.1-5 รายละเอียดของรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ

รายการ	รายละเอียด
ความเป็นมาของโครงการ	• แสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานที่ผ่านมาและการได้รับอนุมัติที่เกี่ยวข้องกับโครงการ • หลักการและเหตุผลในการจัดทำโครงการ • ความสอดคล้องกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ • ความสอดคล้องกับแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน
สาระสำคัญของโครงการ	• วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของโครงการ • ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากโครงการ • ขอบเขตของโครงการ ซึ่งอย่างน้อยต้องแสดงให้เห็นถึงที่ตั้ง และลักษณะทางกายภาพของโครงการ • ระยะเวลาของโครงการ • ประมาณการต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ ตลอดระยะเวลาของโครงการ
ความพร้อมในการจัดทำและดำเนินโครงการที่แสดงให้เห็นถึงผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการ	• ความสอดคล้องและความพร้อมของโครงการอื่นที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่จะเกิดขึ้นในอนาคตที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการ • ความพร้อมในด้านการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในการใช้ทรัพย์สิน ตลอดจนความเหมาะสมและข้อจำกัดของพื้นที่ ทั้งในด้านเทคนิคและกฎหมาย • ความพร้อมในการลดหรือแก้ไขผลกระทบต่อประชาชนจากการดำเนินโครงการ • กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่ง ที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการ
ความเป็นไปได้ของโครงการในด้านต่าง ๆ	• ด้านพาณิชย์ โดยจะต้องแสดงภาพรวมและการวิเคราะห์สภาพอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง อุปสงค์และอุปทานของโครงการ การกำหนดอัตราค่าบริการ • ด้านเทคนิค โดยจะต้องแสดงลักษณะทางกายภาพและทางวิศวกรรม และวิธีการทางเทคนิคที่ใช้ในการออกแบบ การก่อสร้าง การดำเนินงานและความปลอดภัย เช่น ความเหมาะสมกับสภาพที่ดิน สภาพอากาศ แนวเขตทาง รวมถึงการรองรับความต้องการของผู้ใช้งาน การเชื่อมต่อ และการใช้งานร่วมกัน เป็นต้น • ด้านเทคโนโลยี โดยจะต้องแสดงทางเลือกด้านเทคโนโลยีจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น ความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ ความน่าเชื่อถือของเทคโนโลยี ต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและการบำรุงรักษา การผูกขาดทางเทคโนโลยี เป็นต้น • ด้านสิ่งแวดล้อม โดยจะต้องแสดงผลกระทบ การจัดการผลกระทบ และต้นทุนในการจัดการผลกระทบ ทั้งด้านการเงินและไม่ใช่ด้านการเงิน รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการดังกล่าว • ด้านกฎหมาย โดยจะต้องแสดงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ ผลกระทบ และมาตรการบริหารจัดการผลกระทบดังกล่าว • ด้านการเงิน โดยจะต้องแสดงประมาณการรายได้ ต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ ประมาณการผลตอบแทนทางการเงินของโครงการ การวิเคราะห์ความอ่อนไหวต่อตัวแปรที่สำคัญ (Sensitivity Analysis) และการทดสอบภาวะวิกฤต (Stress Test) • ด้านเศรษฐศาสตร์ โดยจะต้องแสดงประมาณการผลตอบแทนและต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ทั้งทางตรงและทางอ้อมที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ

ตารางที่ 2.1-5 รายละเอียดของรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ (ต่อ)

รายการ	รายละเอียด
ความเสี่ยงของโครงการ	• ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในช่วงก่อนการก่อสร้างและระหว่างการก่อสร้าง เช่น ความเสี่ยงด้านพื้นที่ที่ใช้สำหรับโครงการ ความเสี่ยงด้านการส่งมอบพื้นที่ที่ใช้สำหรับโครงการความเสี่ยงด้านการออกแบบ และความเสี่ยงด้านการก่อสร้าง เป็นต้น • ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในช่วงการดำเนินงาน เช่น ความเสี่ยงในการดำเนินงานและบำรุงรักษาโครงการ ความเสี่ยงในการเชื่อมต่อกับโครงการอื่น เป็นต้น • ความเสี่ยงอื่น ๆ เช่น ความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม ความเสี่ยงด้านพาณิชย์ความเสี่ยงด้านการเงิน ความเสี่ยงด้านเศรษฐกิจ ความเสี่ยงด้านกฎหมาย ความเสี่ยงด้านการเมือง ความเสี่ยงจากเหตุสุดวิสัย ความเสี่ยงเฉพาะของโครงการ เป็นต้น • การพิจารณาถึงโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงผลกระทบในกรณีที่เกิดความเสี่ยงขึ้นและวิธีบริหารจัดการความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ
ทางเลือกและรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน	• การจัดสรรหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐและเอกชนในการดำเนินโครงการตลอดระยะเวลาของสัญญาร่วมลงทุน • ระยะเวลาของสัญญาร่วมลงทุน • กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของโครงการตลอดระยะเวลาของสัญญาร่วมลงทุน • การจัดสรรความเสี่ยง • การแบ่งผลประโยชน์ตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการให้เอกชนใช้ความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และนวัตกรรมในโครงการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนด • การประมาณการรายได้ ต้นทุนและค่าใช้จ่าย และผลตอบแทนทางการเงินของรัฐและเอกชนในแต่ละทางเลือกรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เปรียบเทียบกับกรณีรัฐดำเนินการเองเพื่อแสดงต้นทุนและความคุ้มค่าในการดำเนินโครงการ • รายละเอียดของมาตรการสนับสนุนเพื่อให้โครงการบรรลุวัตถุประสงค์พร้อมทั้งเหตุผลและความจำเป็น (ในกรณีหน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นว่ามีความจำเป็น)
การวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินโครงการ	• วิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินโครงการต่อฐานะการเงินของหน่วยงานเจ้าของโครงการพร้อมทั้งแสดงแหล่งเงินที่ใช้ในการดำเนินโครงการ
ความพร้อมของหน่วยงานของรัฐ	• ความพร้อมของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและดำเนินโครงการ • ความเห็นของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง • ปัญหาหรืออุปสรรคที่อาจกระทบต่อความสำเร็จของโครงการ • แนวทางในการแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคดังกล่าว
ผลการรับฟังความคิดเห็นของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง	• คำนึงถึงหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของภาคเอกชน • ดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของภาคเอกชน พ.ศ. 2563

ทั้งนี้ จากการศึกษารายละเอียดของรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ พบว่ามีประเด็นที่สำคัญที่ต้องพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติม ดังนี้

1) การวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

การวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจำเป็นที่หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องวิเคราะห์ถึงผลกระทบเมื่อมีการพัฒนาโครงการ เพื่อกำหนดมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสมก่อนดำเนินโครงการ ทั้งนี้ เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในการพัฒนาโครงการต่อไป โดยต้องพิจารณาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งในช่วงก่อสร้าง ระหว่างก่อสร้าง และหลังก่อสร้างแล้วเสร็จ หรือช่วงระหว่างดำเนินโครงการ หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination: IEE) หรือรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Assessment: EIA) หรือรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environment Health Impact Assessment: EHIA)

การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ในกรณีที่โครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นโครงการของรัฐดำเนินการร่วมกับเอกชน ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการนั้น จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระยะทำการศึกษาความเหมาะสมของโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการ และเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี[25]

ทั้งนี้ หากเป็นโครงการด้านการคมนาคมขนส่ง ในระหว่างที่รอผลการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการนั้นอาจเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินกระบวนการหรือขั้นตอนเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกชนที่จะเป็นผู้รับงานนั้นไปพลางก่อนได้ แต่จะลงนามผูกพันในสัญญาหรือให้สิทธิกับเอกชนผู้นั้นไม่ได้[26]

สำหรับสาระสำคัญของรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม อย่างน้อยต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ[27] ดังนี้

- รายละเอียดโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการ
- สภาพสิ่งแวดล้อมปัจจุบัน
- การประเมินทางเลือกในการดำเนินการ

---

[25] พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (2535, 29 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 109 ตอนที่ 37 มาตรา 49 วรรคหนึ่ง

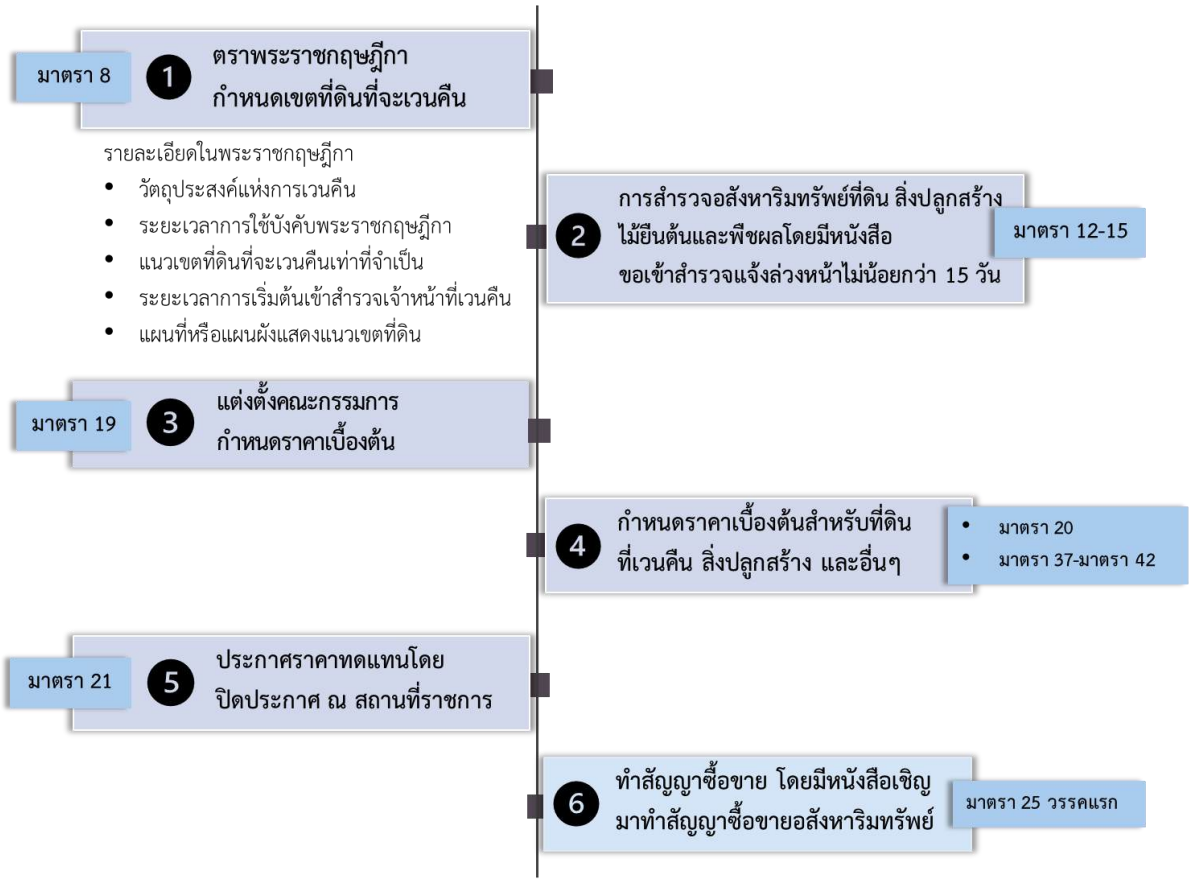
[26] พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (2535, 29 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 109 ตอนที่ 37 มาตรา มาตรา 49 วรรคสี่

[27] พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (2535, 29 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 109 ตอนที่ 37 มาตรา) มาตรา 48 วรรคสอง

- การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการทั้งทางตรงและทางอ้อม
- การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- มาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหาย

2) การเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์

ในการจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการความพร้อมประการหนึ่งในการจัดทำและดำเนินโครงการที่แสดงให้เห็นถึงผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการ คือ ความพร้อมในด้านการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในการใช้ทรัพย์สิน ตลอดจนความเหมาะสมและข้อจำกัดของพื้นที่ ทั้งในด้านเทคนิคและกฎหมาย ซึ่งเมื่อพิจารณาในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในการใช้อสังหาริมทรัพย์ ในกรณีที่โครงการจำเป็นต้องใช้ที่ดิน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง ไม้ยืนต้น หรือทรัพย์อย่างอื่นอันติดอยู่กับที่ดินที่มีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นอันมิใช่ของรัฐ และหากเป็นกิจการสาธารณูปโภคการป้องกันประเทศ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น จึงต้องทำให้ได้มาด้วยการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 โดยขั้นตอนในการเวนคืน สามารถพิจารณาได้ตามรูปที่ 2.1-5 ดังนี้



รูปที่ 2.1-5 ขั้นตอนในการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์

อย่างไรก็ดี หากหน่วยงานเจ้าของโครงการต้องการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการขนส่งมวลชนโดยไม่จำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. 2540 กำหนดให้หน่วยงานดำเนินการ ดังนี้ (1) จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และ (2) จัดทำแผนดำเนินการ พร้อมทั้งแผนที่โดยสังเขปกำหนดเขตที่จะจัดสร้าง ขยาย บูรณะ หรือปรับปรุงอย่างใหญ่[28] ทั้งนี้ หน่วยงานจะดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะดำเนินการก็ได้ โดยให้ระบุความประสงค์ของการตราพระราชกฤษฎีกา หน่วยงานที่จะดำเนินการ และกำหนดเขตที่ดินเท่าที่จำเป็นในบริเวณพื้นที่ที่จะดำเนินการ[29]

ตัวอย่าง: พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่ อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี และเขตหลักสี่ เขตบางเขน เขตบึงกุ่ม เขตคันนายาว เขตมีนบุรี กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2557

พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ถูกตราขึ้นเพื่อกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี และเขตหลักสี่ เขตบางเขน เขตบึงกุ่ม เขตคันนายาว เขตมีนบุรี กรุงเทพมหานคร เพื่อดำเนินกิจการรถไฟ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสร้างโครงการขนส่งด้วยระบบรถไฟฟ้า สถานที่จอดรถสำหรับผู้โดยสาร และกิจการอื่นที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้าตามโครงการรถไฟฟ้าสายสีชมพู ช่วงแคราย-มีนบุรี ด้วยอำนาจตามมาตรา 22 ของรัฐธรรมนูญฯ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 กับมาตรา 5 วรรคสาม และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ประกอบกับมาตรา 35 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 เพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนแน่นอน

ที่มา: พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่ อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี และเขตหลักสี่ เขตบางเขน เขตบึงกุ่ม เขตคันนายาว เขตมีนบุรี กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2557

[28] พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. 2540 (2540, 14 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 114 ตอนที่ 72 ก มาตรา มาตรา 7

[29] พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. 2540 (2540, 14 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 114 ตอนที่ 72 ก มาตรา มาตรา 8

ตัวอย่าง: ปัญหาการคัดค้านการเวนคืนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ส่งผลต่อระยะเวลาการดำเนินโครงการ

หลังจากได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินที่จะเวนคืนในท้องที่เขตบางซื่อ เขตดุสิต เขตพระนคร เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตสัมพันธวงศ์ เขตธนบุรี เขตคลองสาน เขตจอมทอง เขตราษฎร์บูรณะ เขตทุ่งครุ กรุงเทพฯ และอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ 2563 เพื่อดำเนินกิจการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงเตาปูน - ราษฎร์บูรณะ โดยกำหนดที่ดินที่จะเวนคืนประมาณ 410 แปลง อาคารสิ่งปลูกสร้าง 267 หลังคาเรือน พบว่า มีผู้อาศัยขึ้นป้ายคัดค้านโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง (ใต้) ช่วงเตาปูน - ราษฎร์บูรณะ เนื่องมาจากยังไม่ได้รับการเยียวยาผลกระทบในการก่อสร้างสถานีสามยอดตามโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ต่อมา รฟม. ได้ออกมาชี้แจงว่าได้มีการประสานกรณีนี้ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและไม่มีปัญหาดังกล่าวอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม การคัดค้านการเวนคืนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจากผู้อยู่อาศัยเป็นอีกหนึ่งปัจจัยเสี่ยงสำคัญต่อการดำเนินโครงการ อันเห็นได้ว่า หากกระบวนการเวนคืนยืดเยื้อไปเรื่อย ๆ ย่อมส่งผลต่อการส่งมอบที่ดินให้กับหน่วยงานเจ้าของโครงการ และเอกชนคู่สัญญาที่อาจไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในสัญญา และอาจส่งผลต่อเนื่องไปยังการกู้เงินมาลงทุนของเอกชน อาจจะทำให้รัฐกลายเป็นฝ่ายผิดสัญญาและต้องชดเชยค่าเสียหายได้ ดังกรณีโครงการระบบการขนส่งทางรถไฟยกระดับในกรุงเทพมหานคร (โครงการโฮปเวลล์) ที่ได้เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีต และยังส่งผลให้รัฐมีความรับผิดต่อเอกชนคู่สัญญาอยู่ในปัจจุบันกว่า 20,000 ล้านบาท

ที่มา: “เปิดปม รถไฟฟ้าสายสีม่วงใต้ ส่อแววสะดุด?” สืบค้นจาก https://news.trueid.net/detail/GlgnwwrVLjy5 (2563)

ตัวอย่าง: ประเด็นการใช้ที่ดินเวนคืนนอกเหนือวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน

ด้วยการจัดทำโครงการร่วมลงทุนในหลายโครงการ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้มาซึ่งที่ดินเพื่อดำเนินโครงการด้วยการเวนคืน ซึ่งการใช้ที่ดินที่เวนคืนมานั้นจำต้องใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนดังระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินนั้น ๆ รวมถึงกิจการเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์นั้น หากแต่พบปัญหาที่สืบเนื่องจากข้อกำหนดนี้ในโครงการร่วมลงทุนเช่นกัน เช่น

- กรณีที่ รฟม. ได้อนุญาตให้เอกชนใช้ทางเข้า - ออก อาคารจอดรถอันเป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่ได้เวนคืนมาตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตห้วยขวาง เขตดินแดง เขตราชเทวี เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตปทุมวัน เขตสัมพันธวงศ์ เขตบางรัก เขตสาธร และเขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2539 เพื่อเป็นทางเข้า - ออกสู่สาธารณะของเอกชนรายหนึ่ง โดย รฟม. จะได้รับค่าตอบแทนและค่าทดแทนมูลค่ารั้วหรือสิ่งก่อสร้างที่รื้อถอนเป็นจำนวนเงิน ทั้งการอนุญาตนี้ เป็นเพราะการเวนคืนที่ดินครั้งนี้ของ รฟม. ทำให้ที่ดินของเอกชนรายนั้นไม่มีทางออกสู่สาธารณะ คณะกรรมการกฤษฎีกาตามได้มีความเห็นต่อกรณีนี้ว่า รฟม. ได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว ดังที่ได้สร้างอาคารจอดรถสำหรับผู้ใช้บริการรถไฟฟ้า การอนุญาตให้เอกชนรายนั้นใช้ทางเข้า - ออก อาคารจอดรถเป็นเพียงการขอใช้ประโยชน์ที่ดินโดยผ่านทางเข้า - ออก ของอาคารจอดรถสู่ถนนสาธารณะ และเมื่อการอนุญาตดังกล่าวไม่ได้ทำให้วัตถุประสงค์ของการเวนคืนเดิมต้องเสียไป ทั้ง รฟม. ยังคงใช้ที่ดินดังกล่าวตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนได้ปกติ จึงไม่ถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินนอกเหนือวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน

ที่มา: บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1081/2563 และเรื่องเสร็จที่ 237/2563

ตัวอย่าง: ประเด็นการใช้ที่ดินเวนคืนนอกเหนือวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน (ต่อ)

- กรณี รฟม. อนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รฟม. ที่ได้เวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตห้วยขวาง เขตดินแดง เขตราชเทวี เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตปทุมวัน เขตสัมพันธวงศ์ เขตบางรัก เขตสาธร และเขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2539 เป็นทางเข้า - ออก โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัย ซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ แต่โครงการอาคารชุดฯ นี้เกิดจากการซื้อขายที่ดินมาจากเอกชนอีกรายที่ได้รับอนุญาตในการใช้ทางเข้า - ออก ด้วยเหตุแห่งการเวนคืนของ รฟม. ทำให้ที่ดินของเอกชนนั้นไม่มีทางเข้า - ออก สู่ถนนอโศกมนตรี จนต้องขอให้ศาลฎีกามีคำพิพากษาให้ รฟม. เปิดทางให้กับเอกชนรายนั้น กว้าง 6.40 เมตร เท่ากับความกว้างของทางเข้า - ออกเดิมก่อนที่จะมีการเวนคืน ซึ่งแต่การเข้าซื้อของเอกชนรายใหม่เพื่อก่อสร้างอาคารชุดฯ ได้มีการซื้อที่ดินแปลงอื่นที่ติดต่อกันทั้ง 3 แปลง รวมที่ดินของเอกชนรายเดิม และต้องการใช้ทางเข้า - ออกที่เป็นที่ดินของ รฟม. ขนาดกว้างขึ้นรวมเป็นความกว้าง 13 เมตร เพื่อประกอบการขออนุญาตหรือยื่นแจ้งการก่อสร้างอาคารโดยไม่ต้องขออนุญาตตามมาตรา 39 ทวิ แห่ง พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยเสนอจ่ายค่าตอบแทนเป็นจำนวนเงิน หรือการก่อสร้างอาคารจอดรถพร้อมพื้นที่ใช้สอยตามแต่ รฟม. จะประสงค์ ซึ่งกรณีนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่า การนำที่ดินไปให้เอกชนใช้ดังนี้ จนทำให้ประชาชนไม่อาจใช้พื้นที่นั้นเป็นที่จอดรถได้อีก ทั้งยังขยายความกว้าง การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นไปเพื่อที่ให้เอกชนรายใหม่นั้นสามารถก่อสร้างอาคารชุดฯ และประกอบธุรกิจดังกล่าวได้ มิใช่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของ รฟม. และประชาชนตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน

ดังนี้ ในสองกรณีข้างต้นที่ยกมาอันเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินเวนคืนที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน แต่ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกามีความขัดแย้งกัน จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาต่อกรณีการใช้ที่ดินเวนคืนในโครงการร่วมลงทุนต่าง ๆ ในอนาคตได้ ซึ่งอาจทำให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินเวนคืนที่อาจมีความแปลกใหม่ จำต้องขอความเห็นจากคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าเป็นการใช้ที่ดินไปอย่างนอกวัตถุประสงค์หรือไม่

ที่มา: บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1081/2563 และเรื่องเสร็จที่ 237/2563

3) แนวทางการใช้ประโยชน์จากพื้นที่โดยรอบโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

การลงทุนของรัฐไม่ว่าจะในรายการค่าใช้จ่ายประเภทใดมีความจำเป็นจะต้องดำเนินการให้อยู่ในกรอบวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด กรณีที่การลงทุนเข้าลักษณะเป็นการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณจะต้องไม่มีระยะเวลาเกินกว่า 5 ปี หากเกินกว่านั้นจะต้องขอยกเว้นการปฏิบัติ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2562 (เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณและมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้อง) ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความสอดคล้องของกรอบวงเงินการร่วมลงทุนกับสัดส่วนต่าง ๆ ภายใต้ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2561 และที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย โดยปัจจุบันมีการกำหนดสัดส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนไว้ ดังนี้

การจัดทำโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นการลงทุนที่ค่อนข้างสูงมาก ขณะเดียวกันผลตอบแทนที่ได้จากการให้บริการค่อนข้างต่ำ การนำพื้นที่โดยรอบโครงการมาใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะในเชิงพาณิชย์จะทำให้สามารถสร้างรายได้กลับเข้าสู่รัฐหรือสามารถลดการใช้งบประมาณของรัฐในการสนับสนุนโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหนึ่ง ๆ ได้ โดยข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ขึ้นอยู่กับประเภทของพื้นที่โดยรอบ ซึ่งจะนำสู่กระบวนการที่ต่างกันเนื่องจากจะตกอยู่ภายใต้กฎหมายต่างฉบับกัน เช่น หากพื้นที่นั้นเป็นที่ราชพัสดุจะต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ เป็นต้น โดยการใช้ประโยชน์จากพื้นที่รอบโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ มีความเกี่ยวข้องกับข้อกฎหมายใน 4 ประการ ดังนี้

1) กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562 ซึ่งใช้บังคับในปัจจุบันมีวัตถุประสงค์เพื่อการวาง จัดทำ และการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมือง โดยประเภทของผังเมือง ประกอบไปด้วยผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ และผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งกฎหมายฉบับนี้จะถูกใช้เพื่อพิจารณาว่าโครงการที่ดำเนินการจัดทำนั้นอยู่ในบริเวณพื้นที่ที่สามารถดำเนินการก่อสร้างได้หรือไม่ โดยให้พิจารณาประเภทของโครงการและข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์ ซึ่งการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์มีความจำเป็นต้องพิจารณาตามกฎหมายผังเมืองของพื้นที่นั้น ๆ ด้วยเช่นกันว่าผังเมืองรวมของจังหวัดหรือพื้นที่นั้น ๆ ได้มีการกำหนดให้สามารถดำเนินการพัฒนาพื้นที่ในเชิงพาณิชย์ได้หรือไม่ เช่น ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครที่ได้มีความพยายามจัดวางแนวทางผังเมืองใหม่ด้วยการนำแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่รอบสถานีขนส่งสาธารณะแบบ TOD (Transit Oriented Development) มาใช้นับตั้งแต่มีการพัฒนาเส้นทางรถไฟฟ้าระบบราง โดยกำหนดเปลี่ยนประเภทที่ดินบริเวณสถานีรถไฟฟ้าให้เป็นที่ดินประเภทพาณิชยกรรมมากขึ้น เช่นนี้หากต้องการดำเนินการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์จึงสามารถทำได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

2) กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์

กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ซึ่งมีขึ้นเพื่อสร้างของยกเว้นแก่หลักกรรมสิทธิ์ในกรณีที่รัฐมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งที่ดินที่มิใช่ของรัฐ เมื่อมีความจำเป็นเพื่อการอันจำเป็นในกิจการสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ได้แก่ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร การปฏิรูปที่ดิน การจัดรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ การอุตสาหกรรม และการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ หรือเพื่อนำไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน ทั้งเมื่อทำการเวนคืนแล้วก็จะต้องดำเนินการต่าง ๆ ให้สอดคล้องตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนเท่านั้นด้วย เมื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์แห่งการเวนคืนภายใต้พระราชบัญญัตินี้แล้ว พบว่าหากต้องการเวนคืนที่ดินเพื่อไปใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์นั้นไม่อาจทำได้ อย่างไรก็ตาม ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดถึงกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ประโยชน์อันเกี่ยวเนื่องกับกิจการของหน่วยงานนั้น ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา แต่กิจการนั้นมิใช่กิจการอันอาจเวนคืนได้ ให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจดำเนินการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวด 4 ได้ โดยมิต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างฯ โดยให้นำที่ดินที่ได้จากการซื้อขายนั้นไปใช้เพื่อการใดอันอยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรือหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐนั้นเท่านั้น การจัดซื้อที่ดินตามหมวด 4 นี้จึงให้อิสระในการดำเนินการของหน่วยงานมากกว่าการได้มาโดยการเวนคืน และหากประสงค์นำเอาที่ดินที่ได้มานั้นไปใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์เพื่อสนับสนุนการดำเนินภารกิจของหน่วยงาน เช่น หน่วยงานที่มีภารกิจให้บริการขนส่งสาธารณะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบ TOD เพื่อนำรายได้ไปอุดหนุนภารกิจการเดินรถไฟ ก็เป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้โดยชอบ

นอกจากนี้ กฎหมายอีกฉบับที่อาจพิจารณาได้ว่ามีความเกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากพื้นที่โดยรอบโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. 2540 ภายใต้กฎหมายฉบับนี้กำหนดถึงเฉพาะกรณีที่หน่วยงานใดของรัฐมีความจำเป็นต้องใช้อสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการขนส่งมวลชนโดยไม่จำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ กล่าวคือ เป็นกรณีต้องดำเนินการตามโครงการระบบขนส่งมวลชนในส่วนของการก่อสร้างที่รัฐอาจจำเป็นต้องเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชนเฉพาะส่วนที่เป็นแดนกรรมสิทธิ์บน เหนือ หรือใต้พื้นดินหรือพื้นน้ำโดยไม่จำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้น ซึ่งภายใต้กฎหมายฉบับนี้นิยามคำว่า “กิจการขนส่งมวลชน” ให้หมายความว่า การจัดสร้าง ขยาย บูรณะ ปรับปรุง ซ่อมแซม และบำรุงรักษาระบบขนส่งมวลชน การให้บริการหรือการอำนวยความสะดวกแก่สาธารณชนผู้ใช้หรือจะใช้ระบบขนส่งมวลชน และการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการดังกล่าว และให้นิยามคำว่า “ระบบขนส่งมวลชน” ให้หมายความว่า รถขนส่งมวลชน

ทางรถขนส่งมวลชน สถานีรถขนส่งมวลชน ที่จอดรถขนส่งมวลชน ศูนย์ซ่อมบำรุง โรงเก็บของการเดินรถขนส่งมวลชน การจัดให้มีสถานที่จอดยานพาหนะของผู้โดยสาร ระบบพลังงาน ระบบควบคุม ระบบสัญญาณ ระบบจัดจำหน่ายและเก็บค่าโดยสาร ระบบความปลอดภัย ระบบระบายอากาศ ระบบระบายน้ำ และระบบสื่อสารที่ใช้ในกิจการขนส่งมวลชน และให้หมายความรวมถึงอาคารและอุปกรณ์ของระบบดังกล่าวด้วย จึงเห็นได้ว่าภายใต้นิยามของทั้งสองคำนี้ไม่สามารถตีความไปถึงการดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ได้ จึงทำให้ไม่สามารถใช้อำนาจใด ๆ ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ในการดำเนินการใช้ประโยชน์จากพื้นที่โดยรอบโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเชิงพาณิชย์ได้

3) กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 กำหนดให้ที่ราชพัสดุหมายถึง 1) อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด 2) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และ 3) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย โดยกำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ และสามารถนำที่ราชพัสดุไปจัดหาประโยชน์เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการ และเพื่อวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนการดำเนินภารกิจของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งการสาธารณประโยชน์หรือสาธารณกุศล การสงเคราะห์ข้าราชการหรือสวัสดิการของข้าราชการ ดังนั้น หากหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจต้องจัดทำบริการขนส่งสาธารณะและต้องการนำเอาที่ราชพัสดุซึ่งปรากฏว่าอยู่รอบโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมาจัดหาประโยชน์เพื่อสนับสนุนการดำเนินภารกิจบริการขนส่งสาธารณะนั้นก็อาจกระทำได้ โดยให้ทำเป็นสัญญาเช่าหรือสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากสัญญาเช่า และต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุที่กำหนดในกฎกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564

4) กฎหมายว่าด้วยการใช้พื้นที่ป่า

หากพื้นที่โดยรอบโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ต้องการนำมาใช้ประโยชน์เป็นพื้นที่ป่าไม้จำเป็นต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 หรือพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แล้วแต่กรณี ภายใต้กฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้เป็นการกำหนดถึงกรณีที่ต้องการขออนุญาตใช้พื้นที่เท่านั้น ไม่ใช่เป็นการได้มาซึ่งพื้นที่แต่อย่างใด ซึ่งวัตถุประสงค์ของการขออนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่าตามกฎกระทรวง การขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558 มีกำหนดไว้ในหลายประการ เช่น เพื่อการสำรวจปิโตรเลียม เพื่อการอยู่อาศัย หรือเพื่อประโยชน์ในทางราชการ เป็นต้น และวัตถุประสงค์ในการขอใช้พื้นที่บางแห่งภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็กำหนดไว้เฉพาะกรณีหน่วยงานของรัฐประสงค์จะขอใช้พื้นที่เพื่อเป็นสถานที่ปฏิบัติงานหรือเพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่นเท่านั้น จึงเห็นได้ว่าภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าทั้ง 2 ฉบับไม่ได้มีกำหนดวัตถุประสงค์ในการขอใช้พื้นที่ที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์

แต่อย่างใด ดังนั้น พิจารณาได้ว่าหากพื้นที่บริเวณโดยรอบโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นพื้นที่ป่า ก็ไม่อาจดำเนินการพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ได้

โดยสรุป จากการศึกษาข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการใช้ประโยชน์จากพื้นที่โดยรอบโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจำเป็นต้องพิจารณาตามกฎหมายผังเมืองเป็นอันดับแรกว่าเป็นเขตที่มีการกำหนดประเภทที่ดินที่สามารถดำเนินการพาณิชยกรรมได้หรือไม่ จากนั้น จึงพิจารณาต่อไปว่ากรรมสิทธิ์ของที่ดินนั้นเป็นของใคร หากเป็นที่ดินที่มีแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาที่ออกเพื่อเวนคืนภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หน่วยงานก็อาจดำเนินการซื้อขายตามวิธีการที่กฎหมายนั้นกำหนดเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ได้ หรือหากที่ดินนั้นตกอยู่ใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุก็อาจดำเนินการขอนำมาจัดหาประโยชน์ภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการดำเนินภารกิจของหน่วยงานได้เช่นกัน

4) ข้อเสนอแนวทางการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนมาใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์มากขึ้น

“ที่ดินที่ได้จากการเวนคืน” ย่อมหมายถึง ที่ดินที่มิใช่ของรัฐซึ่งรัฐได้มาตามเงื่อนไขในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดไว้ว่ารัฐจะสามารถเวนคืนได้ต่อเมื่อมีความจำเป็นเพื่อการอันจำเป็นในกิจการสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ได้แก่ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร การปฏิรูปที่ดิน การจัดรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ การอุตสาหกรรม และการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ หรือเพื่อนำไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน ทั้งเมื่อทำการเวนคืนแล้วก็จะต้องดำเนินการต่าง ๆ ให้สอดคล้องตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนเท่านั้น ดังนั้น โดยหลักแล้ว “ที่ดินที่ได้จากการเวนคืน” จึงไม่อาจนำมาใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ได้แต่อย่างใด การฝ่าฝืนนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้นอกเหนือวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอาจทำให้เกิดข้อพิพาทและการฟ้องร้องขึ้นได้

ตัวอย่าง: การฝ่าฝืนนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้นอกเหนือวัตถุประสงค์ของการเวนคืนจนทำให้เกิดข้อพิพาทและการฟ้องร้องขึ้น

- กรณีอู่รถเมล์นครอินทร์ที่กรมทางหลวงชนบทแพ้คดีจากการถูกฟ้องร้องโดยเจ้าของเดิมว่าได้มีการนำเอาที่ดินไปใช้นอกเหนือวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่จะต้องนำมาใช้ในโครงการก่อสร้างถนนนครอินทร์แต่ใช้ไม่หมด จึงส่งมอบให้แก่ ขสมก. นำไปใช้ประโยชน์เป็นอู่จอดรถเมล์ จึงเป็นการใช้ที่ดินเวนคืนนอกวัตถุประสงค์
- กรณีการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) นำที่ดินเวนคืนบางส่วนออกให้เช่า ซึ่งผิดวัตถุประสงค์ที่ต้องการนำมาสร้างทางพิเศษระบบทางด่วน เพื่ออำนวยความสะดวกและความรวดเร็วแก่การจราจรและการขนส่งอันเป็นกิจการสาธารณูปโภค ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำตัดสินตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.422/2558 ให้ กทพ. คืนที่ดินส่วนที่นำมาใช้ประโยชน์ผิดวัตถุประสงค์แก่เจ้าของเดิม

ที่มา: จารุณี กิจตระกูล (2560)

การพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit Oriented Development: TOD) เป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญซึ่งเป็นที่ยอมรับจากผลสำเร็จในประเทศอื่น ๆ เช่น ญี่ปุ่น ฮ่องกง เป็นต้น ว่าจะทำให้การดำเนินโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานประสบความสำเร็จได้ โดยวิธีที่จะทำให้การใช้ที่ดินโดยรอบสถานีขนส่งมวลชนเกิดประโยชน์ในเชิงพาณิชย์มากยิ่งขึ้นย่อมมาจากการวางแผนพัฒนาเชิงพาณิชย์อย่างรอบคอบและถูกต้องตามหลักการ TOD เช่น ได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นในลักษณะผสมผสาน ได้คำนึงถึงความหนาแน่นของครัวเรือนในพื้นที่ที่จะพัฒนาเชิงพาณิชย์ สภาพแวดล้อมมีความสะดวกต่อการเข้าถึงกิจกรรมเชิงพาณิชย์เหล่านั้นได้ด้วยโครงข่ายทางเดินเท้าและเส้นทางจักรยาน ลักษณะของกิจกรรมเชิงพาณิชย์มีลักษณะอำนวยความสะดวกและเอื้อต่อผู้บริโภคในทุกระดับฐานะทางการเงิน และมีลักษณะกระตุ้นให้ผู้คนสนใจลดการใช้พาหนะส่วนบุคคลและหันมาใช้ขนส่งสาธารณะมากยิ่งขึ้น เช่น การจัดสร้างสถานที่จอดรถขนาดใหญ่เพื่อรองรับผู้คนที่มีรถส่วนตัวและต้องการเข้าใช้บริการขนส่งสาธารณะ เป็นต้น ซึ่งแม้ว่าจะมีผลสำเร็จของการพัฒนาแบบ TOD ปรากฏชัดในประเทศอื่น ๆ อย่างเป็นที่ประจักษ์ แต่ก็ยังคงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยากในประเทศไทย เนื่องจากข้อจำกัดด้านกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์

อย่างไรก็ตาม แม้ที่ดินซึ่งได้มาด้วยการเวนคืนจะถูกจำกัดวิธีการใช้ประโยชน์โดยวัตถุประสงค์ของการเวนคืน แต่หากเป็นที่ดินประเภทอื่น ๆ หรือหน่วยงานได้มาซึ่งที่ดินด้วยวิธีการอื่นก็อาจสามารถนำมาใช้พัฒนาในรูปแบบ TOD ได้เช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น กรณีการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ภายใต้โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อม 3 สนามบิน กรณีให้เช่าที่ดินของ รฟท. บริเวณสามเหลี่ยมย่านพหลโยธิน เป็นต้น

กรณีศึกษา: การพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ภายใต้โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน

การพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ (TOD) ในกรณีนี้มีเพื่อสร้างรายได้และอุดหนุนโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน (ดอนเมือง-สุวรรณภูมิ-อู่ตะเภา) ซึ่งเป็นที่คาดการณ์ได้ว่าจะมีผลตอบแทนที่ค่อนข้างต่ำเนื่องจากจะต้องดำเนินการในลักษณะบริการสาธารณะ ดังนั้น การพัฒนาพื้นที่โดยรอบโครงการและสถานีในลักษณะ TOD จะทำให้การดำเนินโครงการประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืนได้ โดยการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ในครั้งนี้จะถูกจัดทำในลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดินแบบผสมผสาน (Mixed land use) แบ่งเป็นพื้นที่บริเวณมักกะสันประมาณ 150 ไร่ และพื้นที่บริเวณศรีราชา 25 ไร่ โดยพื้นที่ที่จะนำมาใช้พัฒนาเชิงพาณิชย์ภายใต้โครงการนี้เป็นกรรมสิทธิ์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ทั้งสิ้น จึงไม่ติดขัดปัญหาข้อกฎหมายใดในการนำมาใช้ประโยชน์เพื่อสนับสนุนบริการรถไฟ

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (2565)

5) วิธีการที่หน่วยงานจะจัดซื้อที่ดินได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

นอกเหนือจากการที่หน่วยงานของรัฐจะได้มาซึ่งที่ดินตามเงื่อนไขในการเวนคืนของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์แล้ว มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ยังได้กำหนดไว้ถึงกรณีมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ประโยชน์อันเกี่ยวเนื่องกับกิจการของหน่วยงานที่ได้เวนคืน แต่กิจการนั้นมิใช่กิจการอันอาจเวนคืนได้ หากเป็นที่ดินที่อยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเวนคืน ***ให้หน่วยงานมีอำนาจดำเนินการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวด 4 ว่าด้วยการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการซื้อขายได้ โดยมิต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ*** ทั้งนี้ จะต้องนำไปใช้ภายในขอบวัตถุประสงค์หรือหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานเท่านั้น

นอกจากนี้ หน่วยงานก็ยังคงสามารถดำเนินการซื้อขายที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ ทั้งนี้ ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐกำหนดด้วย การได้มาซึ่งที่ดินด้วยวิธีการซื้อขาดเช่นนี้จะทำให้หน่วยงานสามารถดำเนินการใช้ที่ดินได้โดยไม่มีข้อจำกัดเช่นเดียวกับวิธีการเวนคืน แต่ต้องใช้ที่ดินนั้นภายใต้อำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานเท่านั้น

6) แหล่งงบประมาณในการจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์

หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเฉพาะเมื่อมีอนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐเท่านั้น[30] ดังนั้น หากหน่วยงานของรัฐต้องการจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ก็จะต้องใช้งบประมาณแผ่นดิน การจะได้มาซึ่งงบประมาณสำหรับการจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ย่อมต้องเป็นไปตามกระบวนการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและตามแนวทางการจัดทำงบประมาณที่สำนักงบประมาณกำหนด อย่างไรก็ตาม ด้วยกระบวนการผ่านร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ต้องได้รับ การอนุมัติจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะในชั้นพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรอาจทำให้การได้รับอนุมัติงบประมาณเพื่อจัดซื้อที่ดินมาใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์เป็นไปได้ยาก

โดยสรุป “ที่ดินที่ได้จากการเวนคืน” หากพิจารณาตามกฎหมายปัจจุบันย่อมไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ให้มากขึ้นได้เนื่องจากมีข้อจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ อย่างไรก็ตาม มีข้อเสนอ 3 ประการสำคัญที่จะสามารถทำให้การพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ประสบความสำเร็จได้มากยิ่งขึ้น ได้แก่

- **ประการที่หนึ่ง:** การส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ แม้ว่าพื้นที่โดยรอบโครงการอาจไม่ใช่พื้นที่ที่หน่วยงานสามารถนำมาไว้ในครอบครองเพื่อดำเนินการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ได้ แต่หน่วยงานอาจดำเนินการด้วยวิธีการอื่น ๆ ที่เป็นการส่งเสริมเอกชนให้ดำเนินการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ได้ เช่น อาจสร้างระบบการส่งเสริมด้วยการผ่อนคลายอุปสรรคทางกฎหมายบางประการ เช่น กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เป็นต้น รวมไปถึงการส่งเสริมด้วยการอุดหนุนจากรัฐและการให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษี เป็นต้น
- **ประการที่สอง:** การส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะ โดยเฉพาะเส้นทางที่มีการจัดทำโครงการ TOD ให้มีจำนวนผู้โดยสารมากยิ่งขึ้น ซึ่งการเข้าถึงนี้อาจพิจารณาได้ทั้งเรื่องของราคาในการโดยสารและความสะดวกในการเข้าสู่ระบบขนส่งสาธารณะหรือที่เรียกว่าระบบขนส่งมวลชนรอง (Feeder) ที่ดี
- **ประการที่สาม:** การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เนื่องจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจคงไม่สามารถเติบโตได้หากไร้ซึ่งผู้บริโภค การพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์นอกจากจะให้สิทธิในการพัฒนาแก่เอกชนรายใหญ่ หน่วยงานของรัฐอาจพิจารณาแนวทางที่สามารถพัฒนาชุมชนและแหล่งธุรกิจใหม่ไปพร้อมกันได้ เช่น การพิจารณาให้สิทธิหรือส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ร่วมกับประชาชนดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์ เป็นต้น

[30] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 140

ที่ผ่านมาได้มีแนวคิดการจัดทำร่างกฎหมายพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์หรือกฎหมาย TOD ซึ่งหากสามารถดำเนินการได้ก็อาจทำให้การจัดซื้อที่ดินของหน่วยงานเพื่อนำมาพัฒนาเชิง TOD เกิดขึ้นได้ง่ายยิ่งขึ้น สำหรับกรณีต้องการเวนคืนที่ดินเพื่อให้ได้มาเพื่อใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ หน่วยงานควรตระหนักอยู่ว่าการเวนคืนเป็นข้อยกเว้นของหลักกรรมสิทธิ์หรือหลักสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ได้รับการคุ้มครองและรับรองในมาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 การที่จำกัดสิทธิอันจะทำให้ประชาชนเกิดความเดือดร้อนเสียหายในสิทธิแห่งทรัพย์สินนั้น โดยหลักจึงไม่อาจทำได้ เว้นแต่เป็นไปตามความจำเป็นดังกำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับนี้และกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น หน่วยงานที่ประสงค์จะเวนคืนจึงควรดำเนินการตามหลักการอย่างเคร่งครัด

7) การรับฟังความคิดเห็นของภาคเอกชน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้ก่อนเริ่มโครงการของรัฐ คือ ตั้งแต่คิดริเริ่มที่จะดำเนินโครงการ หน่วยงานของรัฐจะต้องเผยแพร่ข้อมูลโครงการให้กับประชาชนทราบและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีก็ได้[31] เช่น การสำรวจความคิดเห็นหรือการประชุม ปรึกษาหารือกับคนในชุมชน เป็นต้น

นอกจากนี้ ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของภาคเอกชน พ.ศ. 2563 ได้กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของภาคเอกชน เพื่อประกอบการพิจารณาในขั้นตอนการจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ โดยรายละเอียดของการรับฟังความคิดเห็นที่ชัดเจน อย่างน้อยต้องประกอบด้วยรายการดังนี้[32]

- วัตถุประสงค์
- กลุ่มเป้าหมาย
- ข้อมูลสำหรับการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาในแต่ละขั้นตอน ได้แก่
  - สาระสำคัญของโครงการ
  - ความพร้อมในการจัดทำและดำเนินโครงการ
  - ความเป็นไปได้ของโครงการ
  - ความเสี่ยงของโครงการ
  - ทางเลือกและรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน
  - ความพร้อมของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและดำเนินโครงการ

[31] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 (2548 , 27 กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 122 ตอนพิเศษ 55 ง. ข้อ 5 วรรคหนึ่ง

[32] ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของภาคเอกชน พ.ศ. 2563 (2563, 12 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 137 ตอนพิเศษ 138 ง. ข้อ 4

- วิธีการรับฟังความคิดเห็นของภาคเอกชน
- เวลาและสถานที่
- ผลที่คาดว่าจะได้รับ

ภายหลังจากที่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นของภาคเอกชนแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการรวบรวมและจัดทำสรุปความคิดเห็นจากการรับฟังความคิดเห็นของภาคเอกชน และนำผลการรับฟังความคิดเห็นของภาคเอกชนมาประกอบการพิจารณาปรับปรุงรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการต่อไป

ตัวอย่าง: ประกาศการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของภาคเอกชนเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงเตาปูน - ราษฎร์บูรณะ (วงแหวนกาญจนาภิเษก)

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยได้จัดทำการรับฟังความคิดเห็นของภาคเอกชนผ่านทางไปรษณีย์หรือไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ ตามที่กำหนดเป็นขั้นตอนหนึ่งของการจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 เพื่อจะได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาปรับปรุงรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการฯ ต่อไป โดยได้แนบรายละเอียดโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงเตาปูน-ราษฎร์บูรณะ (วงแหวนกาญจนาภิเษก) ประกอบการรับฟังความคิดเห็นไว้ด้วย

ที่มา: การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (2564)

8) การจัดทำโครงการร่วมลงทุนภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลัง

กรอบวินัยการเงินการคลังเป็นเครื่องมือควบคุมการใช้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ไม่เกิดการสร้างภาระทางการคลังต่องบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินจนเกินควร ในปัจจุบันได้มีการบัญญัติกรอบวินัยการเงินการคลังนี้ไว้ภายใต้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561

แม้ว่าการดำเนินโครงการในรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนจะสามารถช่วยลดภาระทางด้านงบประมาณของประเทศลงได้ด้วยการใช้เงินลงทุนส่วนหนึ่งในโครงการที่มาจากเอกชน แต่รัฐยังคงมีบทบาทในการลงทุนด้วยงบประมาณบางส่วนในแต่ละโครงการ เพื่อให้เกิดความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชนอย่างแท้จริง ซึ่งสัดส่วนและประเภทค่าใช้จ่ายที่รัฐเลือกลงทุนสามารถสร้างแรงดึงดูดให้เอกชนสนใจเข้าร่วมลงทุนมากยิ่งขึ้นได้อีกด้วย ทั้งนี้ การลงทุนของภาครัฐจะแตกต่างกันไปในแต่ละโครงการและรูปแบบการร่วมลงทุนของโครงการนั้น ๆ โดยรัฐอาจตกลงร่วมลงทุนในค่าใช้จ่ายอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

- ค่างานจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน
- ค่าสำรวจอสังหาริมทรัพย์
- ค่าก่อสร้างงานโยธา

- ค่างานระบบและขบวนรถ
- ค่างานเดินรถและซ่อมบำรุงรักษา
- ค่าจ้างที่ปรึกษาต่าง ๆ
- มาตรการสนับสนุนด้านการเงิน เป็นต้น

การลงทุนของรัฐไม่ว่าจะในรายการค่าใช้จ่ายประเภทใดมีความจำเป็นจะต้องดำเนินการให้อยู่ในกรอบวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด กรณีที่การลงทุนเข้าลักษณะเป็นการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณจะต้องไม่มีระยะเวลาเกินกว่า 5 ปี หากเกินกว่านั้นจะต้องขอยกเว้นการปฏิบัติ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2562 (เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณและมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้อง) ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความสอดคล้องของกรอบวงเงินการร่วมลงทุนกับสัดส่วนต่าง ๆ ภายใต้ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2561 และที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย โดยปัจจุบันมีการกำหนดสัดส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนไว้ดังนี้

ตารางที่ 2.1-6 รายการสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังที่เกี่ยวข้อง

รายการสัดส่วนที่เกี่ยวข้อง	สัดส่วนที่ถูกกำหนด
• สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปีงบประมาณ	• ต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี[33]
• สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย	• ต้องไม่เกินร้อยละ 8 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี[34]
• สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ	• ต้องไม่เกินร้อยละ 70[35]

สำหรับโครงการร่วมลงทุนใดที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือภาระทางการคลังในอนาคต ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง การดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือภาระทางการคลังในอนาคต พ.ศ. 2561 หน่วยงานเจ้าของโครงการที่เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 มีหน้าที่ตามมาตรา 27 ที่จะต้องจัดทำแผนบริหารจัดการโครงการ ประมาณการรายจ่าย แหล่งเงินที่ใช้ตลอดระยะเวลาดำเนินการ และประโยชน์ที่ได้รับ เสนอพร้อมกันกับการขออนุมัติโครงการต่อคณะรัฐมนตรี และต้องจัดทำรายงาน

[33] ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (2561 , 21 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 135 ตอนที่ 144 ง.

34 ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 (2562, 27 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136 ตอนที่ 135 ง.

[35] ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564 (2564, 28 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 138 ตอนที่ 232 ง.

เปรียบเทียบประโยชน์ที่ได้รับกับการสูญเสียรายได้ที่เกิดขึ้นจริงกับประมาณการรายจ่ายที่ได้จัดทำไว้แล้วเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบเป็นประจำทุกสิ้นปีงบประมาณ จนกว่าการดำเนินโครงการจะเสร็จสิ้น

ตัวอย่าง: โครงการรถไฟฟ้าสายสีส้มส่วนตะวันตกต้องกลับมาใช้วิธีการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เพราะติดปัญหาพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561

เดิมโครงการรถไฟฟ้าสายสีส้มส่วนตะวันตก ช่วงบางขุนนนท์-ศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย ได้วางการดำเนินการโดยใช้วิธีการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในรูปแบบ PPP Net Cost ต่อมามีการเสนอให้เปลี่ยนรูปแบบการดำเนินการโดยแยกส่วนงานโยธาออกมาจ้างเอกชนก่อสร้าง ทำให้วงเงินลงทุนของโครงการนี้พุ่งสูงกว่า 1.1 แสนล้านบาท ทั้งยังติดข้อจำกัดเรื่องกรอบสัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ว่าต้องไม่เกินร้อยละ 8 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้โครงการนี้ต้องกลับมาใช้รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเช่นเดิม

ที่มา: ฐานเศรษฐกิจ ฉบับ 3522 วันที่ 14-16 พฤศจิกายน 2562

นอกจากนี้ ขั้นตอนเสนอโครงการเพื่อขอความเห็นชอบในหลักการของโครงการร่วมลงทุนและรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการต่อคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ได้กำหนดว่าในกรณีมีการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินจะต้องมีความเห็นของสำนักงบประมาณ และในกรณีมีการใช้จ่ายเงินกู้ที่เป็นหนี้สาธารณะจะต้องให้มีความเห็นของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะประกอบการพิจารณาด้วย

9) การจัดทำหลักการของโครงการร่วมลงทุน

ภายหลังจากการจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องดำเนินการจัดทำหลักการของโครงการร่วมลงทุนเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ พร้อมกับรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ โดยจะต้องมีรายละเอียด ดังนี้[36]

- วัตถุประสงค์ของโครงการ
- ขอบเขตของโครงการ
- รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย
  - หน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการดำเนินโครงการ
  - ระยะเวลาของโครงการ
  - กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของโครงการ
  - การแบ่งผลประโยชน์ตอบแทนระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน
- มาตรการสนับสนุนโครงการร่วมลงทุน

[36] พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (2562, 10 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136 ตอนที่ 29 ก. มาตรา 28

- เหตุผลและความจำเป็นของการคัดเลือกเอกชนโดยไม่ใช้วิธีประมูล
- แนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค ในกรณีที่มีปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากความพร้อมของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง หรือปัญหาอุปสรรคที่อาจกระทบต่อความสำเร็จของโครงการ

10) ประเด็นกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

สำหรับกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการพัฒนาและวิเคราะห์โครงการจำเป็นต้องพิจารณาประกอบกับขั้นตอนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มีดังนี้

1) กฎหมายว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ

สำหรับในประเด็นการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ มีกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการเข้าใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ที่ดินที่สงวน หรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และนโยบายของรัฐบาล และเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุเกิดประโยชน์สูงสุด

พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้ที่ราชพัสดุซึ่งได้แก่37 (1) อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด (2) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และ (3) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย ซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์[38] และสามารถนำที่ราชพัสดุไปจัดหาประโยชน์เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการ และเพื่อวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนการดำเนินภารกิจของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งการสาธารณประโยชน์หรือสาธารณกุศล การสงเคราะห์ข้าราชการ หรือสวัสดิการของข้าราชการ39 โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ จะกำหนดในกฎกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564

นอกจากนี้ หากการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุจากบุคคลที่มิใช่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ จะต้องเป็นการจัดหาประโยชน์เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการ และจะต้องคำนึงถึงปัจจัย[40] ดังต่อไปนี้

[37] พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 (2562, 9 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136. ตอนที่ 28 ก. มาตรา 6

[38] พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 (2562, 9 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136. ตอนที่ 28 ก. มาตรา 8

[39] พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 (2562, 9 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136. ตอนที่ 28 ก. มาตรา 25

[40] พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 (2562, 9 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136. ตอนที่ 28 ก. มาตรา 27

- วัตถุประสงค์ในการจัดหาประโยชน์
- สภาพและที่ตั้งของที่ราชพัสดุนั้น
- อัตราค่าเช่าตามปกติในท้องตลาด
- ผลประโยชน์ตอบแทนอื่นนอกเหนือจากค่าเช่าที่จะได้รับ
- มูลค่าอสังหาริมทรัพย์บนที่ดินที่ตกหรือจะตกเป็นของกระทรวงการคลัง อันเป็นมูลค่าในเวลาที่สัญญาสิ้นสุดลง

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดขอบเขตการบังคับใช้ กล่าวคือ หากเป็นการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุในกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่มีมูลค่าโครงการตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป ไม่ว่าที่ราชพัสดุจะมีราคาเกินห้าร้อยล้านบาทหรือไม่ จะนำพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาบังคับกับการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ[41]

2) กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

สำหรับในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผังเมือง มีกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการวาง จัดทำ และการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองในระดับต่าง ๆ สำหรับเป็นกรอบชี้นำการพัฒนาทางด้านกายภาพในระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง ระดับชนบท และพื้นที่เฉพาะควบคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อการพัฒนาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง[42] ซึ่งการพัฒนาเมืองจะเป็นการดำเนินการวางนโยบาย รวมทั้งการสร้าง ปรับปรุง ฟื้นฟู บูรณะ ดำรงรักษา หรือดำเนินการอื่นใด เพื่อพัฒนาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ภายใต้กรอบของการผังเมือง เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน

ทั้งนี้ สำหรับประเภทของผังเมืองจะประกอบไปด้วยผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่และผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน สำหรับผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ คือ การกำหนดกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศในด้านการใช้พื้นที่เพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ โดยจะประกอบไปด้วย ผังเมืองระดับประเทศ ผังเมืองระดับภาคและผังเมืองระดับจังหวัด ส่วนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน คือ การกำหนดกรอบแนวทางและแผนงานการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดเพื่อการพัฒนาเมืองและการดำรงรักษาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง และชนบท[43] ซึ่งจะประกอบไปด้วยผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ

[41] กฎกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564, (2564, 14 มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 138 ตอนที่ 2 ก. ข้อ 3

[42] พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562, (2562, 29 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136. ตอนที่ 71 ก. มาตรา 6

[43] พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562, (2562, 29 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136. ตอนที่ 71 ก. มาตรา 8

สำหรับผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ทั้งในระดับประเทศ ระดับภาคหรือระดับจังหวัด จะต้องดำเนินการจัดทำผังนโยบายระดับประเทศเพื่อใช้เป็นกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศในด้านการใช้พื้นที่ เสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา[44] ซึ่งในส่วนของผังนโยบายระดับจังหวัด จะประกอบไปด้วยรายละเอียด ดังนี้[45]

- วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังนโยบายระดับจังหวัด
- แผนที่แสดงเขตผังนโยบายระดับจังหวัด
- แผนผังที่ทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับ โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้
  - แผนผังแสดงการใช้ประโยชน์ที่ดิน
  - แผนผังแสดงการตั้งถิ่นฐานและระบบชุมชน
  - แผนผังแสดงเขตส่งเสริมการพัฒนาเมือง
  - แผนผังแสดงโครงการการคมนาคมและการขนส่ง โดยแสดงการเชื่อมต่อโครงข่ายการคมนาคมและการขนส่งไว้ด้วย
  - แผนผังแสดงระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และบริการสาธารณะตามโครงสร้างพื้นฐาน
  - แผนผังแสดงสภาพของทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศ
  - แผนผังแสดงผังน้ำ
  - แผนผังแสดงเขตการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว
  - แผนผังแสดงเขตการพัฒนาอุตสาหกรรม
  - แผนผังแสดงเขตการพัฒนาเกษตรกรรม
  - แผนผังพื้นที่พัฒนาพิเศษ
  - แผนผังแสดงเขตการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น และสภาพแวดล้อมในพื้นที่ระดับจังหวัด
- รายการประกอบแผนผังตามความจำเป็น
- นโยบาย มาตรการ และวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังนโยบายระดับจังหวัด
- การบริหารและพัฒนาการผังเมือง วิธีปฏิบัติ และความร่วมมือของหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกรอบระยะเวลาในการดำเนินการ

[44] พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562, (2562, 29 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136. ตอนที่ 71 ก. มาตรา 13

[45] พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562, (2562, 29 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136. ตอนที่ 71 ก. มาตรา 18

ในปัจจุบันสำหรับกรุงเทพมหานคร ได้มีการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ซึ่งจะกำหนดแผนผังในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามแต่ประเภทและกำหนดประเภทที่ดินที่ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการบางประการ ตัวอย่างเช่น โรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน สถานที่ที่ใช้ในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง สถานที่บรรจุก๊าซ สถานที่เก็บก๊าซ และห้องบรรจุก๊าซ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเค็มหรือน้ำกร่อย

ทั้งนี้ สำหรับแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง ได้กำหนดให้การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เขตทางของถนนโครงการตามแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งและของโครงการทางพิเศษให้ใช้ประโยชน์เพื่อการคมนาคมขนส่งและสาธารณประโยชน์เท่านั้น[46]

ดังนั้น ในการจัดทำแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุนไปจนถึงในการจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการจำเป็นต้องพิจารณาถึงแผนผังที่แสดงว่าโครงการที่ดำเนินการจัดทำนั้นอยู่ในบริเวณพื้นที่ที่สามารถดำเนินการก่อสร้างได้หรือไม่ โดยให้พิจารณาประเภทของโครงการและข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์ของที่ดินประกอบด้วย

3) กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

ในส่วนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร มีกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันภัยจากการควบคุมการก่อสร้างและการควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ ตลอดจนการก่อสร้างอาคารในเขตที่อาจรับแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว รวมทั้งเหตุอื่น ๆ ที่อาจเกิดแก่อาคาร พระราชบัญญัตินี้ จึงเป็นการบัญญัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร

ทั้งนี้ หากท้องที่ใดมีความต้องการควบคุมการก่อสร้างอาคารจะต้องมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในท้องที่นั้นโดยเฉพาะ โดยเมื่อมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในท้องที่ใด ท้องที่นั้นก็จะถือเป็น “เขตควบคุมอาคาร” เว้นแต่ ในกรณีอาคารสูง อาคารขนาดใหญ่พิเศษ อาคารชุมนุมคน และโรงมหรสพ จะนำข้อกำหนดในพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับไม่ว่าจะได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาในท้องที่นั้นหรือไม่ รวมทั้งพื้นที่ที่อยู่ในเขตผังเมืองในกฎหมายผังเมืองด้วย[47]

[46] กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556, (2556, 16 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 130. ตอนที่ 41 ก. ข้อ 44

[47] พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562, (2562, 10 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136. ตอนที่ 29 ก. มาตรา 2

สำหรับสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้กำหนดมาตรฐานในการควบคุมอาคาร โดยรัฐมนตรีตามคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารจะออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดมาตรฐาน ซึ่งในปัจจุบันมีทั้งสิ้น 70 ฉบับ โดยกำหนดรายละเอียดมาตรฐานดังต่อไปนี้[48]

- ประเภท ลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน ขนาด เนื้อที่ และที่ตั้งของอาคาร
- การรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทน ตลอดจนลักษณะ และคุณสมบัติของวัสดุที่ใช้
- การรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทนของอาคาร และพื้นดินที่รองรับอาคาร
- แบบและวิธีการเกี่ยวกับการติดตั้งระบบประปา ก๊าซ ไฟฟ้า เครื่องกล ความปลอดภัยเกี่ยวกับอัคคีภัยหรือภัยพิบัติอย่างอื่น และการป้องกันอันตรายเมื่อมีเหตุชุลมุนวุ่นวาย
- แบบและจำนวนของห้องน้ำและห้องส้วม
- ระบบการจัดการเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของอาคาร เช่น ระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การปรับอากาศ การฟอกอากาศ การระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสีย และการกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
- ลักษณะ ระดับ ความสูง เนื้อที่ของที่ว่างภายนอกอาคาร หรือแนวอาคาร
- ระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคารหรือเขตที่ดินของผู้อื่น หรือระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ซอย ทางเท้า ทาง หรือที่สาธารณะ
- พื้นที่หรือสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กลับรถ และทางเข้าออกของรถสำหรับอาคารบางชนิด หรือบางประเภท ตลอดจนลักษณะและขนาดของพื้นที่หรือสิ่งที่สร้างขึ้นดังกล่าว
- บริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด
- หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร
- หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาต การอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การโอนใบอนุญาต การออกใบรับรอง และการออกใบแทนตามพระราชบัญญัตินี้
- หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ออกแบบ ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการผู้ครอบครองอาคาร และเจ้าของอาคาร

[48] พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558, (2558, 27 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 132. ตอนที่ 82 ก. มาตรา 8

- คุณสมบัติเฉพาะและลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจสอบ ตลอดจนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอขึ้นทะเบียน และการเพิกถอนการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ตรวจสอบ
- หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตรวจสอบอาคาร ติดตั้งและตรวจสอบอุปกรณ์ประกอบของอาคาร
- ชนิดหรือประเภทของอาคารที่เจ้าของอาคาร หรือผู้ครอบครองอาคาร หรือผู้ดำเนินการต้องทำการประกันภัยความรับผิดตามกฎหมายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลภายนอก

ทั้งนี้ อาคารบางประเภทกฎหมายได้กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงยกเว้นผ่อนผัน หรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่อาคารดังต่อไปนี้[49]

- อาคารของกระทรวง ทบวง กรม ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์
- อาคารของราชการส่วนท้องถิ่น ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์
- อาคารขององค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ที่ใช้ในกิจการขององค์การหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์
- โบราณสถาน วัดวาอาราม หรืออาคารต่าง ๆ ที่ใช้เพื่อการศาสนา ซึ่งมีกฎหมายควบคุมการก่อสร้างไว้แล้วโดยเฉพาะ
- อาคารที่ทำการขององค์การระหว่างประเทศ หรืออาคารที่ทำการของหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศ
- อาคารที่ทำการสถานทูตหรือสถานกงสุลต่างประเทศ
- อาคารชั่วคราวเพื่อใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างอาคารถาวร หรืออาคารเพื่อใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวที่มีกำหนดเวลาการรื้อถอน
- อาคารที่กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ จัดให้มีหรือพัฒนาเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ทั้งนี้ ต้องมิใช่การยกเว้นหรือผ่อนผันเงื่อนไขเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง และความปลอดภัยของอาคาร หรือความปลอดภัยของผู้ซึ่งอยู่อาศัยหรือใช้อาคาร

ดังนั้น หากอาคารในโครงการที่จะดำเนินการก่อสร้างมิใช่อาคารที่ได้กล่าวไปข้างต้น จะไม่ได้รับการผ่อนผันหรือยกเว้น และจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ การก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายและใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารต้องได้รับใบอนุญาตจาก

[49] พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558, (2558, 27 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 132. ตอนที่ 82 ก. มาตรา 7

เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น[50] และเมื่อได้รับอนุญาตแล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดจัดให้มีหรือดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารให้ผิดไปจากแผนผังบริเวณ แบบแปลน และรายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต ตลอดจนวิธีการหรือเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดไว้ในใบอนุญาต หรือให้ผิดไปจากที่ได้แจ้งไว้ เว้นแต่เจ้าของอาคารนั้นได้ยื่นคำขออนุญาตและได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือเจ้าของอาคารได้แจ้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบแล้ว[51]

4) กฎหมายว่าด้วยการใช้พื้นที่ป่า

นอกจากการขอใช้พื้นที่เพื่อจัดทำโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนจะเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 ในกรณีเป็นการใช้พื้นที่ของหน่วยงานของรัฐ และเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ในกรณีต้องการใช้พื้นที่ของเอกชนแล้วนั้น ยังมีกรณีที่หากต้องการใช้พื้นที่ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่นอีกด้วย โดยเฉพาะเมื่อต้องการใช้พื้นที่ป่า ซึ่งป่าแต่ละประเภทนั้นอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายต่างฉบับกัน ทำให้มีกระบวนการขอใช้พื้นที่ต่างกัน โดยมีรายละเอียดของการขอใช้พื้นที่ป่าบางประเภทดังนี้

ตารางที่ 2.1-7 รายละเอียดและขั้นตอนการขอใช้พื้นที่ป่าบางประเภท

ประเภทป่า	รายละเอียดและขั้นตอนการขอใช้พื้นที่
พื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484	การขอใช้พื้นที่ป่าประเภทนี้เพื่อก่อสร้าง แผ้วถาง เผา ทำลายป่า หรือยึดถือหรือครอบครองป่า หากไม่ได้เป็นเขตที่จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมและรัฐมนตรีได้ประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษา จะต้องดำเนินการขออนุญาตตามกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558[52] (ขั้นตอนการขอใช้พื้นที่ป่าดังรูปที่ 2.1-4)
พื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี	พื้นที่ป่าไม้ถาวรเป็นเขตป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ ซึ่งมีบางส่วนที่เป็นพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ในพื้นที่นั้นต้องดำเนินการขอใช้พื้นที่เช่นเดียวกันกับขั้นตอนการขอใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ส่วนพื้นที่ป่าไม้ถาวรที่เหลือนั้นเข้าตามนิยามพื้นที่ป่าของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 จึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนการขอใช้พื้นที่เช่นเดียวกันกับการขอใช้พื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484
พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	การขอใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจะต้องดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้พื้นที่เป็นสถานที่ปฏิบัติงาน หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2563 (ขั้นตอนการขอใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดังรูปที่ 2.1-5)

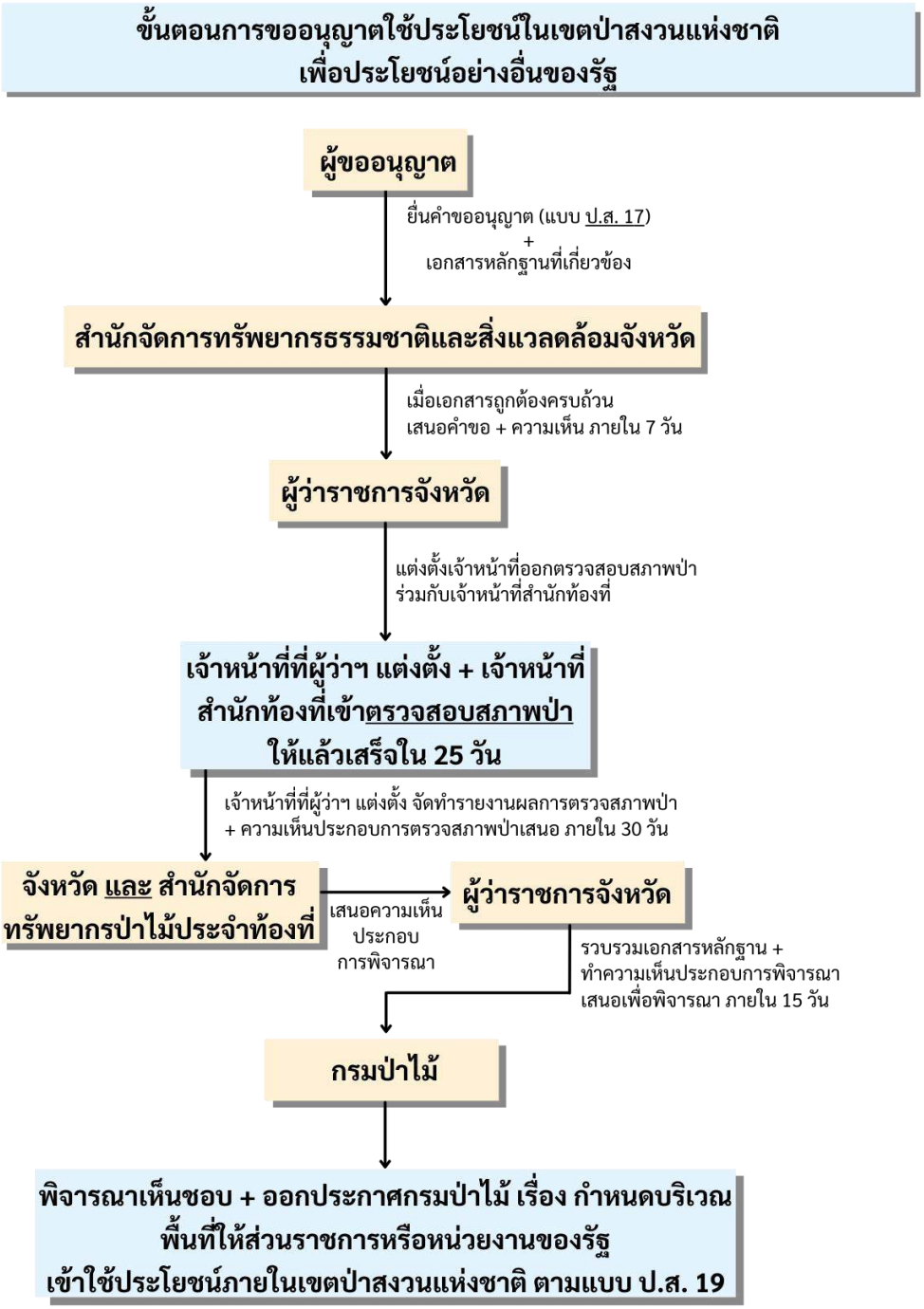
ที่มา: ส่วนอนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ กรมป่าไม้ (2564)

[50] พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558, (2558, 27 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 132. ตอนที่ 82 ก. มาตรา 39 ทวิ

[51] พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558, (2558, 27 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 132. ตอนที่ 82 ก. มาตรา 31

[52] พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484, (2484, 14 ตุลาคม) มาตรา 54 และมาตรา 58

รูปที่ 2.1-6 ขั้นตอนการขออนุญาตใช้พื้นที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484



รูปที่ 2.1-7 ขั้นตอนการขออนุญาตใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ
ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

ตัวอย่าง: โครงการทางพิเศษสายกะทู้-ป่าตอง จังหวัดภูเก็ต ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

เนื่องจากเส้นทางการเดินทางจากอำเภอกะทู้สู่หาดป่าตองในปัจจุบันจำเป็นต้องผ่านภูเขาที่มีความคดเคี้ยวและลาดชันสูง โครงการนี้จึงมีเพื่อช่วยบรรเทาปัญหาการจราจร และลดอุบัติเหตุจากการเดินทาง ทั้งจะสามารถใช้เป็นเส้นทางอพยพกรณีเกิดภัยพิบัติ เช่น สึนามิ เป็นต้น โดยการก่อสร้างทางพิเศษสายนี้จำเป็นต้องพาดผ่านพื้นที่ป่า จำนวน 3 ป่า ได้แก่ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าเทือกเขานาคเกิด เนื้อที่ 60 ไร่ 89 ตารางวา พื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เนื้อที่ 21 ไร่ 1 งาน 63 ตารางวา และพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เนื้อที่ 27 ไร่ 2 งาน 95 ตารางวา ซึ่งการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการขออนุญาตใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้แล้วเมื่อช่วงปลายเดือนธันวาคม 2564

ที่มา: กระทรวงคมนาคม (2563)

5) กฎหมายเกี่ยวกับการขออนุญาตก่อสร้างสิ่งรุกล้ำลำน้ำ

สำหรับการจัดทำโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางน้ำ เช่น การก่อสร้างท่าเรือ ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นนอกเหนือจากพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 โดยกำหนดให้การปลูกสิ่งปลูกสร้าง อาคาร หรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปในเหนือน้ำหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าก่อนจึงจะสามารถก่อสร้างได้[53] สำหรับลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่สามารถอนุญาตได้ ได้แก่[54] (1) ท่าเทียบเรือ (2) สะพานปรับระดับหรือโป๊ะเทียบเรือ (3) สะพานข้ามแม่น้ำหรือสะพานข้ามลำคลอง (4) ท่อหรือสายเคเบิล (5) เขื่อนกันน้ำเซาะ (6) คานเรือ (7) โรงสูบน้ำ

ในส่วนของหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตนั้น พิจารณาจากลักษณะของการเป็นอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำที่พึงอนุญาตได้ และไม่เป็นอันตรายต่อการเดินเรือ หรือทำให้ทางน้ำเปลี่ยนไป หรือเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงไม่อยู่ในเขตพื้นที่ที่มีประกาศของกรมเจ้าท่าห้ามปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำ เป็นไปตามความจำเป็นและสมควร ตลอดจนไม่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารหรือกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง[55]

[53] พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456, (2456, 25 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 30. มาตรา 117

[54] กฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ข้อ 4

[55] กฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ข้อ 7

นอกจากนี้ สำหรับผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งรุกล้ำลำน้ำ จะต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีตามอัตราที่กำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าตารางเมตรละ 50 บาท และหากเป็นอาคารหรือสิ่งอื่นใดซึ่งมีลักษณะหรือวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจจะต้องเสียเป็น 2 เท่าของอัตราดังกล่าว[56] อย่างไรก็ตามในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนก่อสร้างสิ่งรุกล้ำลำน้ำโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า หรือได้รับอนุญาตแต่ดำเนินการก่อสร้างไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกหรือโทษปรับ โดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งรุกล้ำนั้น[57] และในกรณีที่การก่อสร้างไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ให้เจ้าท่ามีคำสั่งแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งรุกล้ำนั้นดำเนินการรื้อถอนหรือแก้ไขสิ่งปลูกสร้างให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด และหากเมื่อพ้นกำหนดเวลาแล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งปลูกสร้างมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่า ให้เจ้าท่ามีอำนาจรื้อถอนหรือแก้ไขสิ่งปลูกสร้างนั้นได้ทันที[58]

6) ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ....

ในการจัดทำโครงการร่วมลงทุนที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน นอกเหนือไปจากพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 แล้ว ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. .... ซึ่งในปัจจุบันอยู่ระหว่างขั้นตอนการนำเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ยังส่งผลต่อการจัดทำโครงการร่วมลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางรางด้วย เนื่องจากมีบทบัญญัติในมาตรา 23 ได้ระบุว่ากรณีคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในโครงการเกี่ยวกับการขนส่งทางรางที่รัฐให้มีเอกชนร่วมลงทุนในการประกอบกิจการขนส่งทางรางที่ได้เสนอโครงการตามกฎหมายฉบับนี้ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 โดยสัญญาสัมปทานหรือสัญญาร่วมลงทุนจะต้องมีข้อกำหนดที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางรางฉบับดังกล่าว และไม่ให้ถือว่าการประกอบกิจการเดินรถขนส่งทางรางเป็นการร่วมลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน[59] ดังนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าเมื่อกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางรางฉบับนี้มีผลบังคับใช้แล้ว ในขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาการขนส่งทางรางและการเสนอโครงการให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางรางต่อไป

[56] พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456, (2456, 25 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 30. มาตรา 117 ทวิ

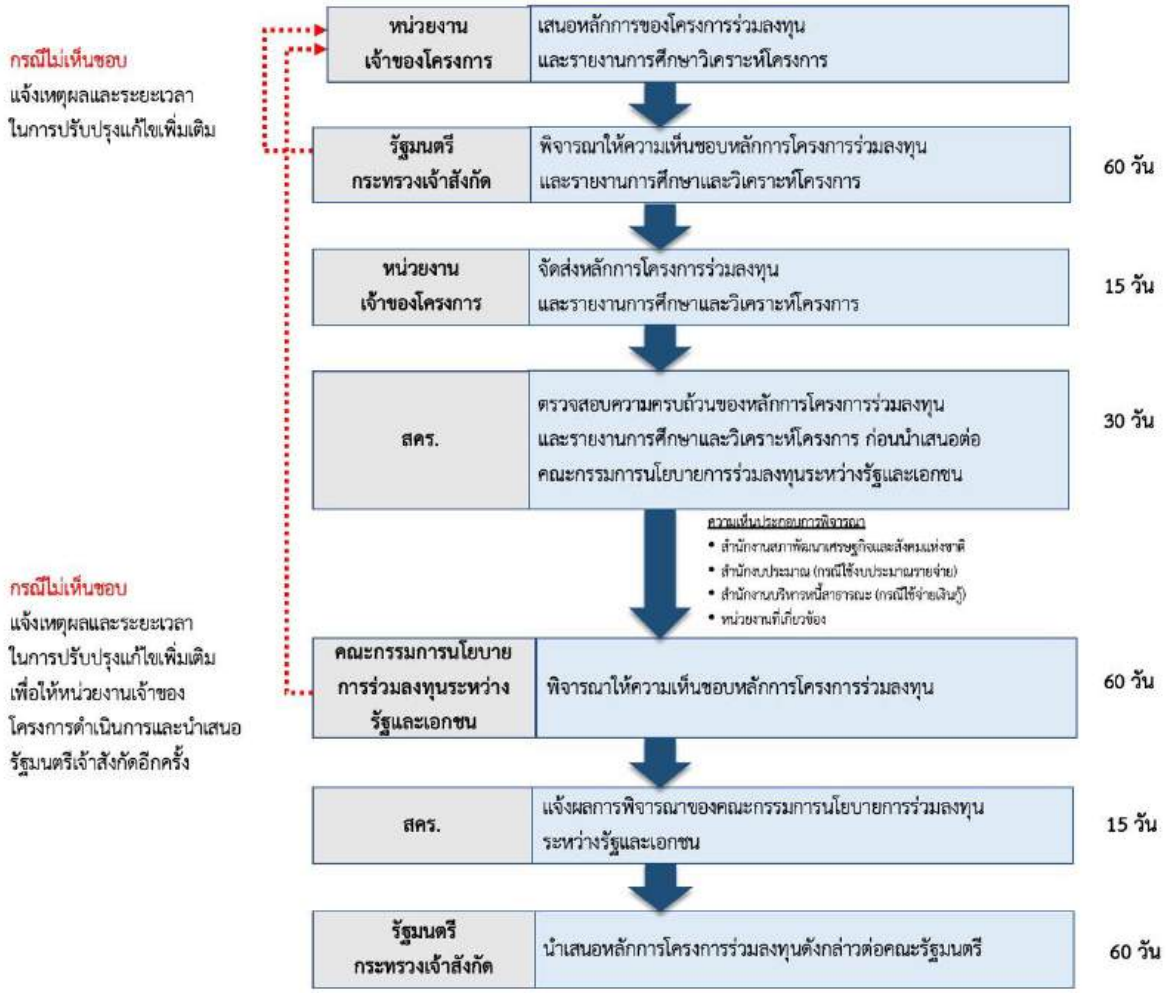
[57] พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456, (2456, 25 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 30. มาตรา 118

[58] พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456, (2456, 25 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 30. มาตรา 118 ทวิ

[59] ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ...., มาตรา 24

2.1.3 ขั้นตอนการเสนอโครงการ

หลังจากได้มีการจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการและหลักการของโครงการร่วมลงทุนเรียบร้อยแล้ว สำหรับขั้นตอนต่อไปจะเป็นการเสนอโครงการต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดและคณะกรรมการนโยบายฯ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และกรอบระยะเวลาในการเสนอโครงการ พ.ศ. 2563 อาศัยอำนาจตามมาตรา 20 (8) และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ได้กำหนดรายละเอียดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการตามกรอบระยะเวลาดังรูปที่ 2.1-6 ดังนี้



รูปที่ 2.1-8 กรอบระยะเวลาในการเสนอโครงการ

อย่างไรก็ดี เมื่อคณะกรรมการนโยบายฯ ให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการร่วมลงทุนตามกรอบระยะเวลาข้างต้น ให้คณะกรรมการนโยบายฯ แจ้งผลการพิจารณาให้รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดนำเสนอหลักการของโครงการร่วมลงทุนดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินโครงการร่วมลงทุนต่อไป[60]

ทั้งนี้ กรณีโครงการที่อยู่ภายใต้กิจการที่สมควรให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุน และใช้งบประมาณแผ่นดินหรืองบประมาณของรัฐทั้งหมด[61] หน่วยงานของรัฐต้องเปรียบเทียบต้นทุน ความเสี่ยงและความคุ้มค่าในการดำเนินการดังกล่าวกับกรณีที่ให้เอกชนร่วมลงทุนเสนอคณะกรรมการนโยบายฯ เพื่อพิจารณาต่อไป

[60] พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562, (2562, 10 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136. ตอนที่ 29 ก. มาตรา 29 วรรค 3

[61] พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562, (2562, 10 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136. ตอนที่ 29 ก. มาตรา 30

ตัวอย่าง: ประเด็น "โครงการ ICD ลาดกระบัง" ไม่ยื่นเสนอผลการศึกษารายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการต่อคณะรัฐมนตรี

จากกรณีที่คณะรัฐมนตรี (ครม. มีมติเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2562) ให้กระทรวงคมนาคมนำผลการคัดเลือก ผลการเจรจา และร่างสัญญาร่วมทุน โครงการสรรหาเอกชนเพื่อร่วมทุนเป็นผู้ประกอบการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ICD) ลาดกระบัง วงเงิน 4 หมื่นล้านบาท ไปพิจารณาจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนนั้น

ทั้งนี้ เนื่องจากการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ในฐานะเจ้าของโครงการ ได้ปรับปรุงผลการศึกษาโครงการใหม่ แต่เมื่อได้ข้อสรุปแล้ว รฟท. ไม่ได้เสนอผลการศึกษาให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ แต่กลับนำการศึกษาดังกล่าวไปเปิดประมูลหาผู้ประกอบการทันที จากนั้นจึงเสนอผลการศึกษาและผลการประมูลให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบพร้อมกันเมื่อวันที่ 28 พ.ค. 2562 จึงมีข้อพิจารณาว่ากรณีดังกล่าวเป็นการลัดขั้นตอนการนำเสนอโครงการเข้าคณะรัฐมนตรี

กระทรวงคมนาคมจึงขอให้ฝ่ายทรัพย์สินและฝ่ายอาณาบาลของ รฟท. ไปพิจารณาข้อกฎหมายในประเด็นนี้อย่างรอบคอบ พร้อมให้ รฟท. เสนอว่าควรมีทางออกในเรื่องนี้อย่างไร เช่น เสนอผลการศึกษาให้ ครม. เห็นชอบก่อน จากนั้นจึงเสนอผลการประมูลให้ ครม. พิจารณาในครั้งถัดไป เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม รฟท. เปิดเผยว่า ปัญหานี้เกิดจากการตีความข้อกฎหมายร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน 3 ฉบับแตกต่างกัน เนื่องจากโครงการนี้เริ่มต้นภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2535 ต่อมาได้ทบทวนผลการศึกษาและเปิดประมูลภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2556 จากนั้นได้เสนอผลการศึกษาและผลการประมูลให้ ครม. พิจารณาพร้อมกันภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 โดยคณะกรรมการคัดเลือกในขณะนั้นยืนยันว่า รฟท. ไม่ต้องเสนอผลการทบทวนรายงานการศึกษาให้ ครม. พิจารณาอีกครั้ง ก่อนการเปิดประมูล

ที่มา: “ประมูล ICD ลาดกระบัง วุ่นไม่จบ พลิกกฎหมายร่วมทุน 3 ฉบับหาทางออก”จาก https://www.thebangkokinsight.com/news/ /255129/

2.1.4 ขั้นตอนการคัดเลือกเอกชน

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติให้ดำเนินโครงการร่วมลงทุน ลำดับถัดไปจะเป็นการคัดเลือกเอกชนที่ได้ยื่นข้อเสนอร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุน โดยรายละเอียดขั้นตอนในการคัดเลือกเอกชน มีข้อพิจารณาที่สำคัญตามประเด็น ดังนี้

2.1.4.1 ลักษณะของเอกชนที่ไม่สมควรให้ร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุน

ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง ลักษณะของเอกชนที่ไม่สมควรให้ร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2562 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 20 (8) และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ได้กำหนดลักษณะของเอกชนที่ไม่สมควรให้ร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุน โดยจะต้องมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

1) บุคคลซึ่งถูกแจ้งเวียนชื่อให้เป็นผู้ทิ้งงานของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ
2) บุคคลที่ยื่นคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการ หรือถูกศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ หรือถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ หรือเป็นบุคคลล้มละลาย หรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต เว้นแต่[62]
    - บุคคลที่ยื่นคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการ หรือถูกศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการนั้น เป็นนิติบุคคลที่หน่วยงานของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 25 และ
    - เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐในกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน และบริการสาธารณะตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562
3) บุคคลที่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
4) ผู้ถูกหน่วยงานของรัฐบอกเลิกสัญญาร่วมลงทุนตามกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้เอกชนร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเนื่องจากผิดสัญญา

เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ดำเนินโครงการร่วมลงทุนแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกคณะหนึ่ง โดยให้คณะกรรมการคัดเลือกมีหน้าที่และอำนาจหลัก[63] ได้แก่

1) พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน และร่างสัญญาร่วมลงทุน
2) เจรจาและพิจารณาคัดเลือกเอกชนให้เข้าร่วมโครงการร่วมลงทุน
3) เจรจาร่างสัญญาร่วมลงทุน

[62] ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเรื่อง ลักษณะของเอกชนที่ไม่สมควรให้ร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564, (2564, 2 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 138. ตอนที่ 295 ง. ข้อ 2

[63] พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562, (2562, 10 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136. ตอนที่ 29 ก.

ตัวอย่าง: ประเด็นการยกเลิกประกาศเชิญชวนการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน โครงการรถไฟฟ้าสายสีส้ม ช่วงบางขุนนนท์ - มีนบุรี (สุวินทวงศ์) และยกเลิกการคัดเลือกเอกชนร่วมลงทุนฯ ตามประกาศเชิญชวน

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยได้เปิดประมูลโดยออกประกาศเชิญชวนการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน เพื่อคัดเลือกเอกชนผู้มีคุณสมบัติและเสนอผลตอบแทนสูงสุดให้กับรัฐเป็นผู้ชนะการประมูล โดยกำหนดให้ผู้ประมูลยื่นซองการประมูล 4 ซอง ประกอบด้วย ข้อเสนอทางด้านคุณสมบัติ ด้านเทคนิค ด้านการลงทุนและผลตอบแทน และข้อเสนออื่นในระหว่างนี้ การรถไฟฟ้าฯ และคณะกรรมการคัดเลือกฯ ได้แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกผู้ร่วมทุน โดยที่ประชุมคณะกรรมการคัดเลือกฯ ครั้งที่ 13/2563 ได้มีมติเห็นชอบปรับปรุงหลักเกณฑ์การประเมินข้อเสนอของเอกชนใหม่ ให้สอดคล้องกับประกาศคณะกรรมการฯ ดังกล่าว โดยปรับให้มี**คะแนนทางด้านเทคนิค 30%** รวมกับคะแนนข้อเสนอด้านราคา 70% และผู้ประมูลรายใดได้คะแนนรวมสูงสุดก็จะเป็นผู้ชนะ จากนั้นได้แจ้งหลักเกณฑ์ใหม่นี้ไปยังผู้ซื้อซองประมูลทุกราย ทั้งขยายระยะเวลายื่นซองออกไปอีก 45 วัน ส่งผลให้มีเอกชนรายหนึ่งได้ยื่นหนังสือขอให้ทบทวนหลักเกณฑ์ตัดสินผู้ชนะการประมูล โดยอ้างถึงความสำคัญทางด้านเทคนิคในการก่อสร้างของโครงการนี้ ประกอบกับข้อที่ 4 (8) แห่งประกาศคณะกรรมการนโยบายฯ เรื่องรายละเอียดของร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน และสาระสำคัญของร่างสัญญาร่วมลงทุน พ.ศ. 2563 ที่กำหนด*ให้ระบุหลักเกณฑ์และวิธีการในการตัดสินให้ชัดเจนเป็นคะแนนในด้านต่าง ๆ โดยข้อเสนอผลประโยชน์ที่รัฐจะได้รับและการขอสนับสนุนทางการเงินเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่จะต้องระบุให้ชัดเจนเป็นคะแนน* และบริษัทระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) เห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนหลักเกณฑ์ที่แก้ไขดังกล่าวในเวลาต่อมา

ทั้งนี้ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า เนื่องจากในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น คณะกรรมการคัดเลือกตามมาตรา 36 ได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ 1/2564 เมื่อวันที่ 3 ก.พ. 2564 เห็นชอบให้ยกเลิกประกาศเชิญชวนการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนโครงการรถไฟฟ้าสายสีส้มฯ และยกเลิกการคัดเลือกเอกชนร่วมลงทุนตามประกาศเชิญชวนดังกล่าวแล้ว ซึ่งมีผลเท่ากับยกเลิกโครงการคัดเลือกเอกชนเพื่อร่วมลงทุนโครงการรถไฟฟ้าสายสีส้มฯ ในครั้งนี้ไปแล้ว

ตัวอย่าง: ประเด็นการยกเลิกประกาศเชิญชวนการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน โครงการรถไฟฟ้าสายสีส้ม ช่วงบางขุนนนท์ - มีนบุรี (สุวินทวงศ์) และยกเลิกการคัดเลือกเอกชนร่วมลงทุนฯ ตามประกาศเชิญชวน (ต่อ)

ดังนั้น มติของคณะกรรมการคัดเลือกตามมาตรา 36 ที่เห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การประเมินข้อเสนอซองที่ 2 ข้อเสนอทางเทคนิค และซองที่ 3 ข้อเสนอด้านการลงทุนและผลตอบแทน รวมทั้งหลักเกณฑ์การประเมินดังกล่าวตามที่ระบุไว้ในเอกสารข้อเสนอการร่วมลงทุน เอกสารเพิ่มเติม ครั้งที่ 1 อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีในข้อหาที่หนึ่งจึงไม่มีอยู่อีกต่อไปแล้วเช่นกัน ดังนั้น เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีในข้อหาที่หนึ่งไม่มีอยู่อีกต่อไปแล้ว จึงไม่มีการกระทำที่ศาลปกครองจะพิจารณาพิพากษาต่อไป อันเป็นเหตุที่ศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีในข้อหานี้ได้

ที่มา: การไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (2564) ; คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 310/2564

2.1.4.2 การคัดเลือกเอกชนโดยไม่ใช้วิธีประมูล

ในการคัดเลือกเอกชนหากพิจารณาตาม พระราชบัญญัติร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 จะสามารถแบ่งออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ 1) การคัดเลือกเอกชนโดยวิธีประมูล และ 2) การคัดเลือกเอกชนโดยไม่ใช้วิธีประมูล

สำหรับการคัดเลือกเอกชนโดยไม่ใช้วิธีประมูล เกิดขึ้นในกรณีที่ปรากฏใน**ขั้นตอนที่ 1 การพัฒนาและวิเคราะห์โครงการ**ว่าไม่สมควรใช้วิธีการคัดเลือกเอกชนไม่สมควรใช้วิธีการคัดเลือกเอกชนโดยวิธีประมูลให้หน่วยงานเจ้าของโครงการระบุเหตุผลและความจำเป็น ข้อดีและข้อเสียและประโยชน์ที่ภาครัฐและประชาชนจะได้รับอย่างเป็นรูปธรรมและอธิบายได้ตามหลักวิชาการ ซึ่งอย่างน้อยต้องแสดงว่าการใช้วิธีการคัดเลือกเอกชนโดยไม่ใช้วิธีประมูลมีความเหมาะสมกับโครงการ และสามารถแก้ไขข้อจำกัดในการคัดเลือกเอกชนโดยใช้วิธีการประมูลซึ่งเป็นกรณีใดกรณีหนึ่งโดยวิธีประมูลให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการ ดังต่อไปนี้[64]

1) ระบุเหตุผลและความจำเป็น
2) ข้อดีและข้อเสีย
3) ประโยชน์ที่ภาครัฐและประชาชนจะได้รับอย่างเป็นรูปธรรมและอธิบายได้ตามหลักวิชาการ
4) แสดงให้เห็นได้ว่าการใช้วิธีการคัดเลือกเอกชนโดยไม่ใช้วิธีประมูลมีความเหมาะสมกับโครงการและสามารถแก้ไขข้อจำกัดในการคัดเลือกเอกชนโดยใช้วิธีการประมูลในกรณีใดกรณีหนึ่ง ได้แก่
    - มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุนเนื่องจากเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้ อันมิได้เกิดจากความล่าช้าของหน่วยงานเจ้าของโครงการ
    - การคัดเลือกเอกชนโดยใช้วิธีการประมูลจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการร่วมลงทุน

[64] ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์ในการพิจารณาใช้การคัดเลือกเอกชนโดยไม่ใช้วิธีประมูล พ.ศ. 2563, (2563, 12 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 137. ตอนที่ 138 ง. ข้อ 3

- หากใช้วิธีประมูลแล้วอาจก่อให้เกิดความล่าช้าจนกระทบต่อเป้าหมาย หรือผลสัมฤทธิ์ของนโยบายนั้นได้

หากหน่วยงานเจ้าของโครงการและคณะกรรมการคัดเลือกมีความเห็นตรงกันว่าไม่ควรใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธีประมูล ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณา หากรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเห็นชอบ ให้เสนอสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจเพื่อนำเสนอคณะกรรมการนโยบายฯ พิจารณา[65] และเมื่อคณะกรรมการนโยบายฯ เห็นชอบว่าไม่ควรใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธีประมูล ให้คณะกรรมการนโยบายฯ แจ้งผลการพิจารณาให้กระทรวงเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป[66] หากคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเปิดเผยรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกโดยไม่ใช้วิธีประมูลและเหตุผล รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีที่ได้อนุมัติ

2.1.4.3 สาระสำคัญร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน และร่างสัญญาร่วมลงทุน

หน่วยงานเจ้าของโครงการจะจัดทำร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชนและร่างสัญญาร่วมลงทุน เสนอต่อคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ[67] ซึ่งรายละเอียดของร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชนและสาระสำคัญของร่างสัญญาร่วมลงทุน ปรากฏตามตารางที่ 2.1-8 ดังต่อไปนี้

[65] พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562, (2562, 10 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136. ตอนที่ 29 ก. มาตรา 34 วรรค 1

[66] พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562, (2562, 10 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136. ตอนที่ 29 ก. มาตรา 34 วรรค 3

[67] พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562, (2562, 10 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136. ตอนที่ 29 ก. มาตรา 35

ตารางที่ 2.1-8 สาระสำคัญของร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชนและร่างสัญญาร่วมลงทุน

หัวข้อ	สาระสำคัญ
ร่างประกาศเชิญชวน[68]	• สรุปสาระสำคัญของโครงการร่วมลงทุนตามเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน ซึ่งประกอบด้วย - ความเป็นมาของโครงการร่วมลงทุน - วัตถุประสงค์ - ขอบข่ายของงาน - ระยะเวลาที่ผู้เข้าร่วมลงทุนมีความผูกพันต้องปฏิบัติตามโครงการร่วมลงทุน • คุณสมบัติของผู้ยื่นข้อเสนอโดยผู้ยื่นข้อเสนอต้องไม่เป็นผู้ได้รับเอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันจากอำนาจศาลไทยทำให้ไม่ต้องขึ้นศาลไทย เว้นแต่รัฐบาลของผู้ยื่นข้อเสนอซึ่งเป็นผู้ได้รับเอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันดังกล่าวมีหนังสือแสดงเจตนาการสละเอกสิทธิ์และความคุ้มกันจากอำนาจศาลไทยนั้น • คุณสมบัติทางด้านเทคนิค การเงิน ประสบการณ์ และผลงานของผู้ยื่นข้อเสนอหรือรายละเอียดอื่นตามที่หน่วยงานเจ้าของโครงการกำหนดในเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน • ค่าธรรมเนียมการขายเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน ค่าธรรมเนียมการประเมินข้อเสนอ และค่าธรรมเนียมการลงนามในสัญญาร่วมลงทุน • สถานที่ วัน เวลา ที่เปิดและปิดการขายเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน ซึ่งจะต้องเป็นสถานที่ที่เอกชนผู้สนใจสามารถติดต่อได้สะดวก • สถานที่ วัน เวลา เปิดการรับซอง ปิดการรับซอง และการเปิดซองเอกสารข้อเสนอ • สาระสำคัญของหลักประกันซองและหลักประกันสัญญา โดยให้คณะกรรมการคัดเลือกพิจารณากำหนดมูลค่าของหลักประกันซองให้เหมาะสมกับความเสียหายในกรณีที่ผู้ยื่นข้อเสนอไม่สามารถดำเนินการตามข้อเสนอและกำหนดหลักประกันสัญญา

[68] ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง รายละเอียดของร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน และสาระสำคัญของร่างสัญญาร่วมลงทุน พ.ศ. 2563, (2563, 12 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 137. ตอนที่ 138 ง. ข้อ 4

ตารางที่ 2.1-8 สาระสำคัญของร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชนและร่างสัญญาร่วมลงทุน (ต่อ)

หัวข้อ	สาระสำคัญ
ร่างเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน[69]	• สรุปสาระสำคัญของโครงการร่วมลงทุนตามเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน ซึ่งประกอบด้วย - ความเป็นมาของโครงการร่วมลงทุน - วัตถุประสงค์ - ขอบข่ายของงาน - ระยะเวลาที่ผู้เข้าร่วมลงทุนมีความผูกพันต้องปฏิบัติตามโครงการร่วมลงทุน - ผลผลิตที่เอกชนจะต้องส่งมอบ (Output Specification) - ระดับในการบริการ (Level of Service) ที่เอกชนจะต้องส่งมอบโดยคำนึงถึงสิทธิและประโยชน์ของผู้รับบริการโครงการ • คุณสมบัติของผู้ยื่นข้อเสนอ • รายละเอียดที่กำหนดให้ผู้ยื่นข้อเสนอแสดงเอกสารหลักฐานที่สำคัญเกี่ยวกับฐานะการเงิน บุคลากร บุคลากรหลักที่จะดำเนินงานตามโครงการซึ่งต้องเป็นผู้มีประสบการณ์ในงานตามโครงการ • ในกรณีที่โครงการร่วมลงทุนใดมีการจัดตั้งบริษัทขึ้นใหม่เพื่อดำเนินงานหลังจากที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้เข้าร่วมลงทุนแล้ว ให้ระบุให้ชัดเจนว่าผู้ยื่นข้อเสนอต้องให้คำรับรองว่าจะค้ำประกันและ/หรือประกันการดำเนินงานของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ด้วย • หน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการดำเนินโครงการร่วมลงทุน และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของโครงการร่วมลงทุนในช่วงระยะเวลาของสัญญาร่วมลงทุน • รายละเอียดที่กำหนดให้ผู้ยื่นข้อเสนอแสดงแผนทางธุรกิจ เป็นข้อเสนอทางการเงินของโครงการซึ่งรวมถึงเรื่อง ดังต่อไปนี้ - การคาดคะเนทางการเงิน โดยแสดงงบกำไรขาดทุน งบกระแสเงินสด และงบดุล - อัตราส่วนทางการเงิน ตามที่หน่วยงานเจ้าของโครงการกำหนด เช่น อัตราส่วนสภาพคล่อง อัตราส่วนหนี้สิน อัตราส่วนแสดงสมรรถภาพในการดำเนินการ อัตราส่วนความสามารถทำกำไร - ผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน - การจัดหาเงินทุน • เงื่อนไขสำคัญในการเข้าร่วมลงทุน เช่น ผลประโยชน์ที่จะให้แก่รัฐ การแบ่งผลประโยชน์ตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชน ระยะเวลาของสัญญาร่วมลงทุน ภาษี การจัดสรรและโอนความเสี่ยงในงานตามขอบเขตของโครงการระหว่างรัฐและเอกชน

[69] ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง รายละเอียดของร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน และสาระสำคัญของร่างสัญญาร่วมลงทุน พ.ศ. 2563, (2563, 12 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 137. ตอนที่ 138 ง. ข้อ 5

ตารางที่ 2.1-8 สาระสำคัญของร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชนและร่างสัญญาร่วมลงทุน (ต่อ)

หัวข้อ	สาระสำคัญ
ร่างสัญญาร่วมลงทุน[70]	• ความเป็นมา วัตถุประสงค์ ขอบเขตของโครงการ • คำนิยามและการตีความ • ลำดับความสำคัญและการบังคับใช้ของเอกสารทั้งหมดภายใต้สัญญาร่วมลงทุนของโครงการ • ระยะเวลาของสัญญาร่วมลงทุน โดยระบุระยะเวลาในแต่ละช่วงและระยะเวลารวม • การให้บริการและการดำเนินการของโครงการ ซึ่งรวมถึงการดำเนินโครงการ (Operation) ผลผลิตที่เอกชนจะต้องส่งมอบ (Output Specification) และระดับของการให้บริการ (Level of Service) • สิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาแต่ละฝ่าย • การลงทุนของหน่วยงานเจ้าของโครงการและเอกชน รวมทั้งแหล่งเงินทุนของเอกชน • การจ้างและการจ้างช่วง (ถ้ามี) • สินทรัพย์ของโครงการ ซึ่งรวมถึงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของคู่สัญญาแต่ละฝ่ายและการคำนวณมูลค่าสินทรัพย์ของโครงการหากมีการใช้ทรัพย์สินของรัฐในการดำเนินโครงการ โดยจะต้องระบุสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์และการบำรุงรักษาทรัพย์สินดังกล่าว • การบูรณะพัฒนาสินทรัพย์ของโครงการร่วมลงทุน • การถ่ายทอดความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญไปยังหน่วยงานของภาครัฐ • อัตราค่าบริการและการปรับเปลี่ยนอัตราค่าบริการ วิธีการชำระเงินของเอกชนหรือหน่วยงานเจ้าของโครงการ ผลประโยชน์ตอบแทนระหว่างเอกชนและหน่วยงานเจ้าของโครงการ • การให้การสนับสนุนของภาครัฐเพื่อการดำเนินการตามสัญญาของฝ่ายผู้ร่วมลงทุนเอกชนและมาตรการสนับสนุนโครงการร่วมลงทุน • การกำกับดูแลและการตรวจสอบการดำเนินโครงการของคู่สัญญาแต่ละฝ่าย • การเปลี่ยนตัวคู่สัญญา ผู้รับเหมา ผู้รับเหมาช่วง และการโอนสิทธิเรียกร้อง และการโอนสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาร่วมลงทุน สำหรับกรณีมีนิติบุคคลเข้าแทนที่ • เหตุสุดวิสัยและการดำเนินการกรณีเกิดเหตุสุดวิสัย รวมทั้งการชำระค่าตอบแทนเหตุผ่อนผันและผลของเหตุผ่อนผัน

[70] ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง รายละเอียดของร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน และสาระสำคัญของร่างสัญญาร่วมลงทุน พ.ศ. 2563, (2563, 12 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 137. ตอนที่ 138 ง. ข้อ 6

ตารางที่ 2.1-8 สาระสำคัญของร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชนและร่างสัญญาร่วมลงทุน (ต่อ)

หัวข้อ	สาระสำคัญ
ร่างสัญญาร่วมลงทุน[71]	• เหตุแห่งการเลิกสัญญา วิธีการบอกเลิกสัญญา ผลของการเลิกสัญญานอกเหนือจากกรณีการสิ้นสุดของสัญญาตามระยะเวลา และการชำระค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการเลิกสัญญา • หลักประกันสัญญา การค้ำประกัน ทั้งนี้ ให้ระบุเงื่อนไขในการคืนหรือริบหลักประกันสัญญา • การประกันภัย และการชดใช้ค่าเสียหาย • การระงับข้อพิพาท • กฎหมายที่ใช้บังคับซึ่งจะต้องกำหนดให้สัญญาร่วมลงทุนและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับสัญญา ซึ่งรวมถึงการดำเนินโครงการอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายไทย • การแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมาย และผลของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางกฎหมาย • สิทธิของหน่วยงานเจ้าของโครงการในการเข้าดำเนินโครงการ ซึ่งรวมถึงการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะ • ทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งรวมถึงนวัตกรรมของเอกชนในการให้บริการสาธารณะของโครงการร่วมลงทุน • ดอกเบี้ยและค่าปรับ • ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม • การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญา รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินโครงการ

ทั้งนี้ ในการจัดทำเอกสารตามตารางที่ 2.1-7 ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการรับฟังความคิดเห็นของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องและนำความคิดเห็นดังกล่าวมาพิจารณาประกอบการจัดทำเอกสารด้วย[72] โดยการรับฟังความคิดเห็นของภาคเอกชนจะมีขั้นตอนและสาระสำคัญเช่นเดียวกับขั้นตอนที่ 1 การพัฒนาและวิเคราะห์โครงการ หลังจากนั้นจึงยื่นเสนอต่อคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

[71] ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง รายละเอียดของร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน และสาระสำคัญของร่างสัญญาร่วมลงทุน พ.ศ. 2563, (2563, 12 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 137. ตอนที่ 138 ง. ข้อ 6

[72] พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562, (2562, 10 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136. ตอนที่ 29 ก. มาตรา 35 วรรค 2

เมื่อคณะกรรมการคัดเลือกได้ให้ความเห็นชอบร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน และร่างสัญญาร่วมลงทุนแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการและคณะกรรมการคัดเลือกดำเนินการคัดเลือกเอกชน[73] โดยให้หน่วยงานเจ้าของโครงการประกาศเชิญชวนอย่างเปิดเผยไม่น้อยกว่า 60 วัน ก่อนวันเปิดรับซองเอกสารข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอ โดยอย่างน้อยต้องมีช่องทาง ดังนี้[74]

1) ประกาศเผยแพร่ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานเจ้าของโครงการ
2) ประกาศ ณ ที่ทำการของหน่วยงานเจ้าของโครงการ
3) ประกาศทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ที่ออกอากาศทั่วประเทศไม่น้อยกว่า 3 วัน
4) ประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันที่มีการจำหน่ายแพร่หลายทั่วไปในประเทศ อย่างน้อยกว่า 1 ฉบับ ติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 วัน

ตัวอย่าง: ประกาศเชิญชวนเอกชนร่วมลงทุนโครงการศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้าเชียงของ จังหวัดเชียงรายของกรมการขนส่งทางบก ตามกระบวนการคัดเลือกเอกชนตาม พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนฯ ปี 2562

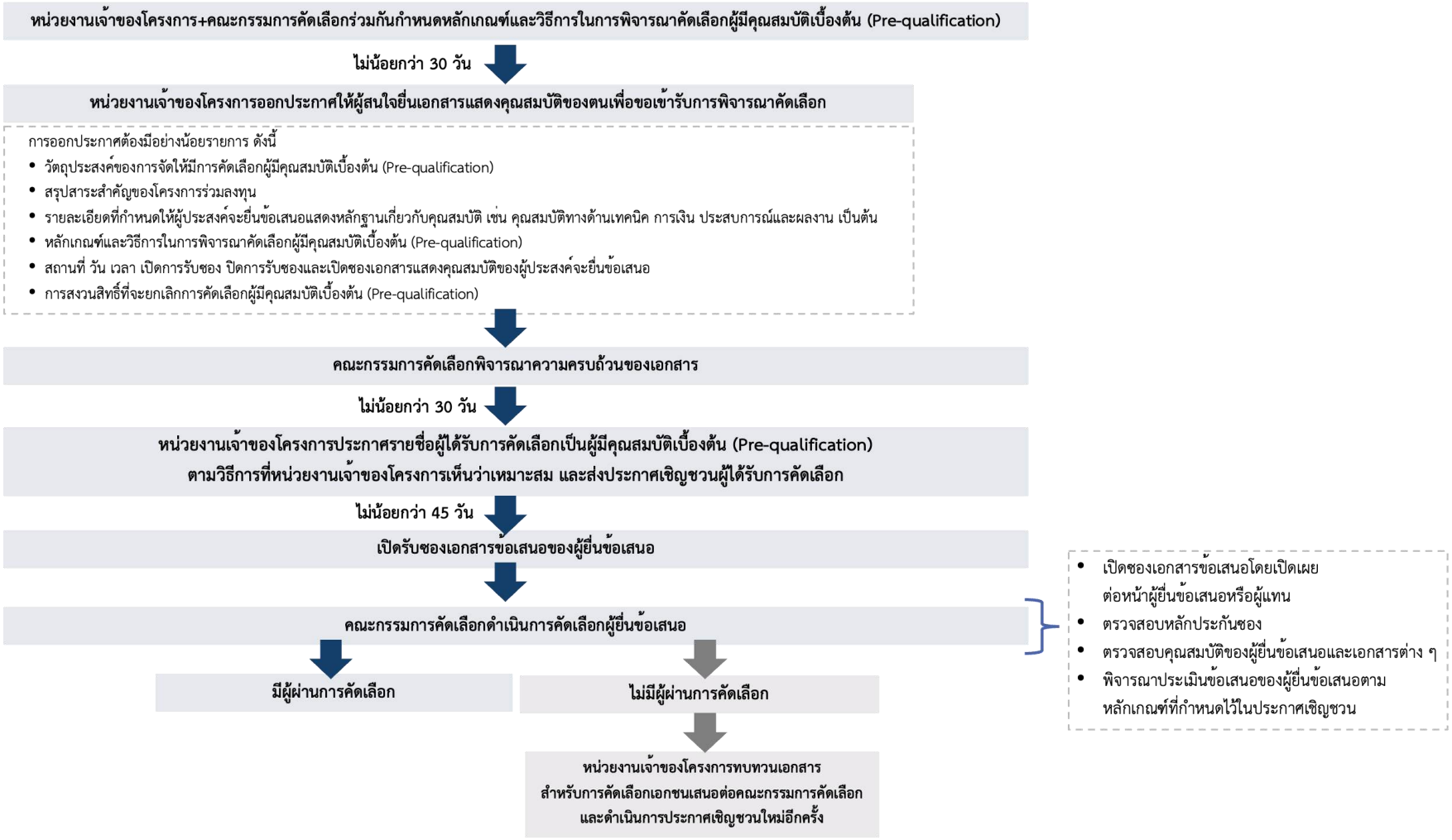
ประกาศฉบับนี้มีรายละเอียดตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง รายละเอียดของร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชนและสาระสำคัญของร่างสัญญาร่วมลงทุน พ.ศ. 2563 โดยดำเนินการประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมการคัดเลือกหลังจากได้รับมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการและวงเงินงบประมาณเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2564 โดยให้เอกชนร่วมลงทุนในรูปแบบ PPP Net Cost ภาครัฐเป็นผู้ลงทุนค่าที่ดิน ค่าก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐาน เอกชนเป็นผู้ลงทุนค่าอุปกรณ์ขนถ่ายสินค้า อุปกรณ์สำนักงาน และส่วนประกอบและงานระบบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารด้านการขนส่งสินค้าและโลจิสติกส์ และเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบในส่วนของการดำเนินงานและบำรุงรักษาทั้งหมด รวมทั้งเป็นผู้รับความเสี่ยงทางด้านรายได้และจ่ายค่าสัมปทานให้ภาครัฐตลอดระยะเวลา 15 ปี นับจากปีเปิดให้บริการ

ที่มา: กรมการขนส่งทางบก (2564)

ทั้งนี้ สำหรับขั้นตอนในการคัดเลือกเอกชนตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเอกชน พ.ศ. 2563 สามารถพิจารณาได้ตามรูปที่ 2.1-9 ดังนี้

[73] พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562, (2562, 10 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136. ตอนที่ 29 ก. มาตรา 39

[74] ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเอกชน พ.ศ. 2563, ข้อ 4



รูปที่ 2.1-9 ขั้นตอนการคัดเลือกเอกชน

2.1.4.4 การจัดทำเงื่อนไขสำคัญของสัญญาร่วมลงทุน

ภายหลังจากได้ผลการคัดเลือกเอกชนแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการร่างสัญญาร่วมลงทุน โดยมีรายละเอียดเงื่อนไขที่สำคัญในสัญญา ดังนี้[75]

1) วัตถุประสงค์และขอบเขตของโครงการร่วมลงทุน
2) รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน
   - สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการดำเนินโครงการร่วมลงทุน
   - กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของโครงการร่วมลงทุน
   - การแบ่งผลประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบตัวเงินหรือส่วนแบ่งรายได้ระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน และวิธีการชำระผลประโยชน์ตอบแทนดังกล่าว
3) ระยะเวลาของสัญญาร่วมลงทุน
4) มาตรการสนับสนุนโครงการร่วมลงทุน
5) ผลผลิตที่เอกชนจะต้องส่งมอบ (Output Specification) และระดับในการบริการ (Level of Service) ที่เอกชนจะต้องส่งมอบ
6) อัตราค่าบริการและการปรับเปลี่ยนอัตราค่าบริการ วิธีการชำระเงินของเอกชน หรือหน่วยงานเจ้าของโครงการ
7) การเปลี่ยนตัวคู่สัญญา
8) หลักประกันสัญญา การค้ำประกัน เงื่อนไขในการคืนหรือริบหลักประกันสัญญา
9) วิธีการระงับข้อพิพาท และกระบวนการในการระงับข้อพิพาท

[75] ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง เงื่อนไขสำคัญของสัญญาร่วมลงทุน พ.ศ. 2563, ข้อ 3

เมื่อมีการร่างสัญญาร่วมลงทุนเรียบร้อยแล้ว หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องดำเนินการเจรจากับเอกชนที่ได้รับการคัดเลือก หากผ่านการเจรจากับเอกชนแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการนำส่งร่างสัญญาร่วมลงทุนดังกล่าวให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาภายใน 15 วัน และให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาร่างสัญญาร่วมลงทุนให้แล้วเสร็จและส่งกลับให้หน่วยงานเจ้าของโครงการภายใน 45 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างสัญญาร่วมลงทุน[76] ก่อนจะนำเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาให้ความเห็นชอบภายใน 30 วันและนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามลำดับ[77] หากคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบให้หน่วยงานเจ้าของโครงการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนกับเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกต่อไป[78]

ตัวอย่าง: การเจรจาให้ผู้รับสัมปทานจะต้องส่งเงินเข้ากองทุนเยียวยาความเสียหาย

โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 มีการเจรจาระหว่างภาครัฐและเอกชนผู้รับสัมปทานอันนำไปสู่เงื่อนไขที่เอกชนจะดำเนินการสมทบเงินเข้าของกองทุนเยียวยาความเสียหายจากการก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบังในอัตรา 5,000 บาท/ไร่/ปี ซึ่งกองทุนดังกล่าวจัดตั้งขึ้นภายใต้มูลนิธิชุมชน-ท่าเรือร่วมใจ โดยเกิดจากจะต้องมีมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม (EHIA) ซึ่งในแผน EHIA นั้นกำหนดไว้ว่าต้องมีการจัดตั้ง “กองทุนเพื่อสนับสนุนพัฒนาชุมชนรอบเขตท่าเรือแหลมฉบัง” จำนวน 39 ชุมชน และ “กองทุนเยียวยาความเสียหายจากการก่อสร้างโครงการท่าเรือแหลมฉบัง” โดยกองทุนชดเชยความเสียหายจากการก่อสร้างโครงการท่าเรือระยะที่ 3 จะเป็นในลักษณะที่ได้รับเงินสนับสนุนจากผู้รับเหมาก่อสร้างร้อยละ 0.25 ของวงเงินค่าจ้างเข้ามาในกองทุน เพื่อให้กรรมการกองทุนบริหารจัดการ นอกจากนั้น ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างก็มีสิทธิมายื่นเรียกร้องความเสียหายจากกองทุนนี้ ขณะที่กองทุนพัฒนาชุมชนเป็นกองทุนที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับกองทุนโรงไฟฟ้า ซึ่งจะมีการบริหารกองทุนโดยภาคประชาชน หน่วยงานราชการและท่าเรือแหลมฉบัง ซึ่งมีผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบัง เป็นประธานกองทุน จึงมี 3 ภาคส่วนที่จะเข้ามาร่วมบริหารกองทุน

[76] พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562, (2562, 10 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136. ตอนที่ 29 ก. มาตรา 41

[77] พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562, (2562, 10 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136. ตอนที่ 29 ก. มาตรา 42 วรรค 1

[78] พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562, (2562, 10 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136. ตอนที่ 29 ก. มาตรา 42 วรรคท้าย

2.1.4.5 การจัดตั้งกองทุนเพื่อเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

แนวทางการจัดตั้งกองทุนเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมสามารถทำได้ 2 แนวทาง ได้แก่

1) การจัดตั้งกองทุนในรูปแบบมูลนิธิ

สำหรับแนวทางในการจัดตั้งกองทุนในรูปแบบมูลนิธิ จำเป็นจะต้องดำเนินการเตรียมการจัดตั้งมูลนิธิตามกฎหมาย ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้จำกัดความหมายของมูลนิธิไว้ว่า มูลนิธิ ได้แก่ ทรัพย์สินที่จัดสรรไว้โดยเฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการกุศล สาธารณะ การศาสนา ศิลปะ วิทยาศาสตร์ วรรณคดี การศึกษา หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น โดยมิได้มุ่งหาผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน และได้จดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และในการจัดการทรัพย์สินของมูลนิธิต้องมิใช่เป็นการหาผลประโยชน์เพื่อบุคคลใดนอกจากเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธินั้นเอง [79] จึงอาจกล่าวโดยสรุปว่า ความหมายของมูลนิธินั้นให้ความสำคัญอยู่ที่ทรัพย์สิน คือ เป็นการนำเอาเงินสดและอสังหาริมทรัพย์มารวมกันเข้าเป็นทรัพย์สินเพื่อทำกิจกรรมให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ซึ่งทางราชการได้กำหนดหลักการและจำนวนเงินทุน "ทุนทรัพย์เริ่มแรก" ที่นำมาจดทะเบียนไว้ว่า ในการจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิต้องมีกองทุนเป็นเงินสดไม่น้อยกว่า 500,000 บาท หากเป็นทรัพย์สินอย่างอื่นต้องมีเงินสดไม่น้อยกว่า 250,000 บาท และเมื่อรวมกับทรัพย์สินอื่นแล้วต้องมีมูลค่าไม่น้อยกว่า 500,000 บาท แต่ถ้ามูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการสังคมสงเคราะห์ ส่งเสริมการศึกษา การกีฬา ศาสนา สาธารณภัย และเพื่อการบำบัดรักษา ค้นคว้าป้องกันผู้ป่วยจากยาเสพติด เอดส์ หรือมูลนิธิที่ก่อตั้งโดยหน่วยงานของรัฐ ได้รับการผ่อนผันให้มีทรัพย์สินเป็นกองทุนไม่ต่ำกว่า 200,000 บาท ถ้าเป็นทรัพย์สินอย่างอื่นจะต้องมีเงินสดไม่น้อยกว่า 100,000 บาท และเมื่อรวมกับทรัพย์สินอื่นแล้วต้องมีมูลค่าไม่น้อยกว่า 200,000 บาท[80]

นอกจากนี้ ในการเตรียมจัดตั้งมูลนิธินั้น กฎหมายกำหนดให้มูลนิธิต้องมีข้อบังคับและต้องมีคณะกรรมการของมูลนิธิ ประกอบด้วยบุคคลอย่างน้อย 3 คน เป็นผู้ดำเนินกิจการของมูลนิธิตามกฎหมายและข้อบังคับของมูลนิธิ[81] ซึ่งในการก่อตั้งมูลนิธิ ต้องมีบุคคลหรือคณะบุคคลมาร่วมกันปรึกษาหารือเพื่อดำเนินการในเรื่อง ดังต่อไปนี้

1) ทรัพย์สินที่จัดตั้งมูลนิธิ
2) จัดทำข้อบังคับของมูลนิธิ
3) กำหนดที่ตั้งของสำนักงานมูลนิธิ
4) แต่งตั้งและกำหนดตำแหน่งกรรมการมูลนิธิ เช่น ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ เหรัญญิก เลขานุการ เป็นต้น
5) แต่งตั้งบุคคลเพื่อมอบหมายให้ดำเนินการในเรื่องการยื่นเรื่องราวของมูลนิธิ

[79] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 110

[80] คู่มือการดำเนินงานมูลนิธิและสมาคม กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

[81] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 111

โดยเมื่อได้ประชุมกันกระทำตามข้อ 1-5 แล้ว ให้ผู้ได้รับมอบหมายจัดทำเอกสาร เพื่อยื่นเรื่องขอจัดตั้งมูลนิธิ ดังนี้[82]

1) รายชื่อเจ้าของทรัพย์สินและรายการทรัพย์สินที่จะจัดสรรสำหรับมูลนิธิ
2) รายชื่อ ที่อยู่ และอาชีพของผู้จะเป็นกรรมการของมูลนิธิทุกคน
3) ข้อบังคับของมูลนิธิ
4) หนังสือคำมั่นสัญญาว่าจะให้ทรัพย์สินแก่มูลนิธิของเจ้าของทรัพย์สินตาม (1) ที่มีผลตามกฎหมาย
5) สำเนาพินัยกรรม ในกรณีที่การขอจดทะเบียนมูลนิธิหรือจัดสรรทรัพย์สินสำหรับมูลนิธิเกิดขึ้นโดยผลของพินัยกรรม
6) สำเนาภาพถ่ายบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรประจำตัวอื่นที่ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจออกให้ และสำเนาภาพถ่ายทะเบียนบ้านของบุคคลตาม (1) และ (2) หรือหลักฐานอื่นที่สามารถแสดงสถานภาพของบุคคลและถิ่นที่อยู่ในทำนองเดียวกันในกรณีที่บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ไม่มีหลักฐานตามที่กำหนด เช่น คนต่างด้าวหรือพระภิกษุ
7) แผนผังโดยสังเขปแสดงที่ตั้งสำนักงานใหญ่ และที่ตั้งสำนักงานสาขาทั้งปวง (ถ้ามี)
8) หนังสืออนุญาตจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้ใช้สถานที่
9) สำเนารายงานการประชุมจัดตั้งมูลนิธิ

ในการจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิ ให้ผู้ยื่นคำขอจัดตั้งมูลนิธินำเอกสารยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนในท้องที่ที่สำนักงานมูลนิธิจะจัดตั้งขึ้น เพื่อให้นายทะเบียนพิจารณาถึงคุณสมบัติของกรรมการและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง รวมทั้งข้อพิจารณาอื่น ๆ เพื่อดำเนินการ ให้อนุญาตจัดตั้งมูลนิธิต่อไป

สำหรับแนวทางในการจัดตั้งกองทุนเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมในรูปแบบของการจัดตั้งเป็นมูลนิธินั้น จะช่วยให้ผู้ได้รับผลกระทบได้รับเงินชดเชยเยียวยาได้อย่างรวดเร็วและเป็นที่แน่นอน อีกทั้งลดการพึ่งพาการใช้เงินงบประมาณจากภาครัฐในการเยียวยาความเสียหาย โดยกำหนดให้แหล่งที่มาของเงินกองทุน ได้แก่ เงินสมทบที่ผู้ประกอบการเอกชนจะต้องจ่ายเข้ามาในกองทุนภายในระยะเวลาและตามอัตราที่กำหนด ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่อยู่ภายใต้สัญญาสัมปทาน ทั้งนี้ ในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้น ผู้ได้รับผลกระทบสามารถยื่นเรื่องเข้าสู่คณะกรรมการกองทุนในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉิน เพื่อให้มูลนิธินำเงินสำรองนี้เยียวยาเหตุการณ์หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบก่อน หลังจากนั้นจึงดำเนินการทางกฎหมายหาผู้รับผิดชอบงานในภายหลังเพื่อนำเงินจากผู้รับผิดชอบมาชดใช้คืนเงินสำรองที่ได้สำรองจ่ายไปก่อนต่อไป

การดำเนินการด้วยรูปแบบนี้จะช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบเป็นอย่างมาก เนื่องจากสามารถดำเนินการขอรับการเยียวยาได้โดยตรงจากทางมูลนิธิได้ทันที ทำให้ได้รับความช่วยเหลืออย่างสะดวกและรวดเร็ว รวมไปถึงลดขั้นตอนในกระบวนการพิสูจน์ความผิด อีกทั้งเป็นหลักประกันได้ว่า

[82] กฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนมูลนิธิ การดำเนินกิจการ และการทะเบียนมูลนิธิ พ.ศ. 2545

ผู้ได้รับผลกระทบจะได้รับเงินเยียวยาความเสียหายอย่างแน่นอน และสำหรับกรณีเอกชนผู้ประกอบการนั้นดำเนินโครงการโดยไม่ได้เกิดความเสียหาย เมื่อครบกำหนดตามระยะเวลา เอกชนผู้ประกอบการเองก็สามารถได้รับเงินในส่วนนี้คืนกลับไปได้

2) การจัดตั้งกองทุนตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ได้นิยามคำว่า *"ทุนหมุนเวียน" หมายถึง กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียน ทุน หรือทุนหมุนเวียน ที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการที่อนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนได้ใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน*[83]

ดังนั้น ทุนหมุนเวียนจึงเป็นเงินนอกงบประมาณประเภทหนึ่งที่จัดตั้งตามความจำเป็นของหน่วยงานของรัฐหรือตามนโยบายของรัฐบาล โดยทุนหมุนเวียนจะต้องมีลักษณะที่สำคัญ[84] คือ

1) มีความจำเป็นต้องจัดตั้งตามนโยบายของรัฐบาล
2) ไม่มีการดำเนินการในลักษณะเดียวกับภารกิจปกติของหน่วยงานของรัฐที่ขอจัดตั้งและไม่ซ้ำซ้อนกับหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐอื่น หรือทุนหมุนเวียนที่ได้ดำเนินการอยู่แล้ว
3) ไม่เป็นการประกอบกิจการแข่งขันกับภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ หรือกิจกรรมที่เอกชนหรือรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้

สำหรับหลักเกณฑ์ในการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนนั้นจะปรากฏในประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียน[85] โดยกำหนดให้การขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการได้ใน 2 ลักษณะ คือ

การขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนภายใต้ร่างกฎหมายเฉพาะ (พระราชบัญญัติ) เช่น กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ที่จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544 และกองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 เป็นต้น

การขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนภายใต้กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี เช่น กองทุนเงินหมุนเวียนเพื่อพัฒนากฎหมาย ซึ่งจัดตั้งภายใต้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2538 และกองทุนพัฒนาเอสเอ็มอีตามแนวประชารัฐ ที่จัดตั้งภายใต้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เป็นต้น

[83] พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 มาตรา 4

[84] พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 มาตรา 14

[85] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135/ตอนพิเศษ 4 ง/หน้า 2/8 มกราคม 2561

หน่วยงานรัฐที่จะขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนจะต้องทำข้อมูลรายละเอียดตามที่กรมบัญชีกลางกำหนด และส่งให้กรมบัญชีกลางตรวจสอบความครบถ้วนเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน[86] เพื่อพิจารณาต่อไป เมื่อคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาและเห็นควรให้มีการจัดตั้งทุนหมุนเวียนตามที่หน่วยงานของรัฐเสนอ คณะกรรมการฯ จะเสนอผลการพิจารณาให้คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป และหากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้มีการจัดตั้งทุนหมุนเวียนตามที่คณะกรรมการฯ เสนอแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมาย เพื่อจัดตั้งทุนหมุนเวียนต่อไป โดยในการจัดตั้งทุนหมุนเวียนต้องคำนึงถึงหลักการ ดังต่อไปนี้

1) เป็นกิจการที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อช่วยเหลือในการครองชีพ หรือเพื่อให้บริการแก่ประชาชน และไม่สามารถใช้วิธีการดำเนินงานภายใต้ระบบงบประมาณปกติ
2) เป็นกิจการที่ก่อให้เกิดรายได้จากการดำเนินงานกลับเข้าสมทบเป็นรายรับของทุนหมุนเวียน โดยมิได้มีรายรับมาจากเงินงบประมาณแต่เพียงอย่างเดียว และมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน
3) ต้องมีความพร้อมที่จะดำเนินการภายใต้วัตถุประสงค์ของทุนหมุนเวียนที่ได้จัดตั้งขึ้น
4) ต้องไม่ขอรับการจัดสรรเงินงบประมาณเป็นทุนประเดิมและเงินสมทบ เพื่อนำไปฝากสถาบันการเงินให้ได้ดอกผลมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนแต่เพียงอย่างเดียว

การจัดตั้งกองทุนตาม พ.ร.บ. การบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 เป็นแนวทางการจัดตั้งกองทุนสำหรับหน่วยงานภาครัฐซึ่งสามารถช่วยเป็นทุนในการใช้จ่ายบริหารกิจการของหน่วยงานของรัฐให้เกิดความคล่องตัวทางการเงิน โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ ในกรณีของการจัดตั้งกองทุนตาม พ.ร.บ. การบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 อาจลดการพึ่งพาเงินงบประมาณจากภาครัฐด้วยการกำหนดให้แหล่งรายได้ของเงินกองทุนมาจากผู้ประกอบการเอกชนที่จะจ่ายเงินเข้ามาในกองทุนเป็นหลัก ซึ่งจะช่วยให้หน่วยงานของรัฐสามารถนำเงินหมุนเวียนดังกล่าวมาใช้ในการเยียวยาความเสียหายหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอันเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน และสามารถลดภาระทางการเงินของหน่วยงานภาครัฐลงได้

ในการจัดตั้งกองทุนตาม พ.ร.บ. การบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 สามารถจัดตั้งได้ทั้งในรูปแบบที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล หรือแบบที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล สำหรับการขอจัดตั้งให้หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะจัดตั้งทุนหมุนเวียนจัดทำเรื่องเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการกลั่นกรองการจัดตั้งทุนหมุนเวียน

[86] คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เป็นคณะกรรรมการตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ประกอบด้วย (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธาน (2) ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นรองประธาน (3) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ (4) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (5) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (6) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านการเงิน การคลัง เศรษฐศาสตร์ บริหาร หรือกฎหมาย และ (7) อธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นกรรมการและเลขานุการ

เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวเสนอความเห็นประกอบการพิจารณา[87] และเมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาแล้วเห็นควรให้มีการจัดตั้งทุนหมุนเวียนตามที่หน่วยงานได้เสนอให้คณะกรรมการเสนอผลการพิจารณาต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ พร้อมทั้งแจ้งผลการพิจารณาให้หน่วยงานของรัฐทราบเพื่อดำเนินการต่อไป[88]

3) บทวิเคราะห์แนวทางในการนำเงินเข้ากองทุน

จากที่ได้กล่าวไปข้างต้น แนวทางการจัดตั้งกองทุนเพื่อเยียวยาความเสียหายผู้ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการ PPP ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ สามารถดำเนินการได้ใน 2 ลักษณะ ได้แก่ (1) การจัดตั้งกองทุนในรูปแบบมูลนิธิ และ (2) การจัดตั้งกองทุนตามหลักเกณฑ์ของ พ.ร.บ. การบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ.2558 โดยที่รูปแบบการดำเนินการทั้ง 2 ส่วนในการนำเงินเข้ากองทุนเพื่อใช้ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุนมีแนวทางที่แตกต่างกัน ดังนี้

กรณีกองทุนในรูปแบบมูลนิธิ สำหรับแนวทางการนำเงินเข้ากองทุนที่เป็นมูลนิธิ มีตัวอย่างการดำเนินการ คือ การจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายจากการก่อสร้างโครงการพัฒนาท่าเทียบเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 โดยในสัญญาสัมปทานมีข้อสัญญากำหนดไว้ชัดเจนว่า ผู้รับสัมปทานจะต้องสบทบเงินเข้ากองทุนเยียวยาความเสียหายจากการก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบังในอัตรา 5,000 บาท/ไร่/ปี[89] ซึ่งกองทุนดังกล่าวจัดตั้งขึ้นภายใต้ **“มูลนิธิชุมชน-ท่าเรือร่วมใจ”**[90] โดยเกิดจากจะต้องมีมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม (EHIA) ซึ่งในแผน EHIA กำหนดไว้ว่าต้องมีการจัดตั้ง “กองทุนเพื่อสนับสนุนพัฒนาชุมชนรอบเขตท่าเรือแหลมฉบัง” จำนวน 39 ชุมชน และ “กองทุนเยียวยาความเสียหายจากการก่อสร้างโครงการท่าเรือแหลมฉบัง”

[87] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการขอจัดตั้ง การดำเนินงาน และการประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2557 ข้อ 8

[88] ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียน ข้อ 4

[89] หนังสือด่วนที่สุด ที่ สกพอ 1002/64/3789 ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2564

[90] จากประกาศนายทะเบียนมูลนิธิ จังหวัดชลบุรี เรื่อง จดทะเบียนจัดตั้ง “มูลนิธิชุมชน-ท่าเรือร่วมใจ” ลงวันที่ 28 เมษายน 2565 กำหนดให้ “มูลนิธิชุมชน-ท่าเรือร่วมใจ” มีวัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อให้การสงเคราะห์สนับสนุนการพัฒนาชุมชนรอบเขตท่าเรือแหลมฉบังภายในรัศมี 5 กิโลเมตร จากที่ตั้งโครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 รวมถึงการพัฒนาอาชีพ การสนับสนุนการศึกา ศาสนา วัฒนธรรม ประเพณี กีฬาและดนตรี การสนับสนุนการสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม การพัฒนาคุณภาพชีวิต จัดทำแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตและสุขภาพชุมชนรอบเขตท่าเรือแหลมฉบัง ช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าจากเหตุภัยพิบัติ และเพื่อให้การสงเคราะห์เยียวยาความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบ ซึ่งได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจเนื่องจากเกิดเหตุหรือกรณีฉุกเฉินที่เกิดจากการพัฒนาหรือการดำเนินการของท่าเรือแหลมฉบัง

โดยกองทุนเยียวยาความเสียหายจากการก่อสร้างโครงการท่าเรือแหลมฉบังระยะที่ 3 จะเป็นในลักษณะที่ได้รับเงินสนับสนุนจากผู้รับเหมาก่อสร้างร้อยละ 0.25 ของวงเงินค่าจ้างเข้ามาในกองทุน เพื่อให้กรรมการกองทุนบริหารจัดการ นอกจากนั้น ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างมีสิทธิมายื่นเรียกร้องความเสียหายจากกองทุนนี้ ขณะที่กองทุนพัฒนาชุมชนเป็นกองทุนที่มีลักษณะคล้ายกับกองทุนโรงไฟฟ้า ซึ่งจะมีการบริหารกองทุนโดยภาคประชาชน หน่วยงานราชการ และท่าเรือแหลมฉบัง ซึ่งมีผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบัง เป็นประธานกองทุน จึงมี 3 ภาคส่วนที่จะเข้ามาร่วมบริหารกองทุน

จึงเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการเจรจากับผู้รับสัมปทานตั้งแต่ต้นก่อนทำสัญญา เพื่อให้ผู้รับสัมปทานที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินโครงการ PPP ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ต้องมีส่วนช่วยเหลือในการเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดกับพื้นที่ดังกล่าวด้วย

รูปที่ 2.1-10 ภาพการดำเนินการของมูลนิธิชุมชน-ท่าเรือร่วมใจ

กรณีกองทุนที่จัดตั้งตามหลักเกณฑ์ของ พ.ร.บ. การบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558

กองทุนประเภทนี้สามารถแบ่งพิจารณาออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ กรณีกองทุนที่จัดตั้งตามกฎหมายเฉพาะ หรือกรณีการจัดตั้งกองทุนภายใต้กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยจะเห็นได้ว่าทั้งสองกรณีมีความจำเป็นจะต้องดำเนินการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนขึ้นมา ซึ่งในการดำเนินการจะต้องมีการขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนก่อน ซึ่งหลักการสำคัญในการพิจารณาประการหนึ่ง คือ *"เป็นกิจการที่ก่อให้เกิดรายได้จากการดำเนินงานกลับเข้าสมทบเป็นรายรับของทุนหมุนเวียน โดยมิได้มีรายรับมาจากเงินงบประมาณแต่เพียงอย่างเดียว และมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน"*[91]

ด้วยเหตุนี้ ความยากของการจัดตั้งกองทุนตามหลักเกณฑ์ของ พ.ร.บ. การบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 คือ การหาแหล่งที่มาของเงินกองทุนที่เพียงพอต่อการดำเนินการของกองทุน ตัวอย่างการดำเนินการ เช่น กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง[92] ที่กำหนดแหล่งที่มาของเงินกองทุนนอกเหนือจากแหล่งที่มาจากเงินกองทุนเดิม[93] และเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินและจำเป็นแล้ว กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงยังมีรายได้จากเงินและเงินเพิ่มที่ส่งเข้ากองทุนจาก[94] ผู้ผลิตและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง ผู้นำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง ผู้ซื้อหรือได้มาซึ่งก๊าซปิโตรเลียมเหลว จึงทำให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีรายได้เพียงพอต่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ได้

ดังนั้น การจัดตั้งกองทุนเพื่อเยียวยาความเสียหายผู้ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการ PPP ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ หากดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ของ พ.ร.บ. การบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 มีความจำเป็นที่หน่วยงานของรัฐผู้ขอจัดตั้งจะต้องจัดเตรียมหาแหล่งที่มาของเงินกองทุนให้เพียงพอต่อการดำเนินการ โดยจะต้องลดภาระการใช้เงินงบประมาณของรัฐ ซึ่งหากในการเสนอจัดตั้งกองทุนดังกล่าวกำหนดแหล่งที่มาของเงินกองทุนจากแหล่งงบประมาณรายจ่ายประจำเป็นหลักก็จะส่งผลให้คณะกรรมการบริหารนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนไม่เห็นชอบให้จัดตั้งได้ เนื่องจากสุดท้ายจะกลายเป็นภาระงบประมาณการคลังของรัฐบาล เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานของรัฐสามารถกำหนดเงื่อนไขในการให้ผู้รับสัมปทานส่งเงินเข้ากองทุนที่หน่วยงานของรัฐจะจัดตั้งขึ้น ตั้งแต่ขั้นตอนเจรจาทำสัญญาสัมปทาน ดังเช่นกรณีการเจรจาในโครงการพัฒนาท่าเทียบเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 อาจเป็นแนวทางในการหารายได้สำหรับกองทุนที่จะจัดตั้งขึ้นได้

[91] ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียน

[92] พ.ร.บ. กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2562

[93] กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ที่ออกตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516

[94] พ.ร.บ. กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2562 มาตรา 27

2.1.4.6 กฎระเบียบและวิธีการให้เอกชนมีความสนใจเข้ามาร่วมลงทุนโครงการ PPP ในประเทศไทย

จากการทบทวนกฎระเบียบและวิธีการต่าง ๆ สำหรับการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนตาม พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 พบว่า มีข้อกำหนดที่มีความยืดหยุ่นเพิ่มขึ้นในหลายประการเพื่อให้ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้กับการดำเนินโครงการมากยิ่งขึ้น โดยสรุปได้ดังตารางที่ 2.1-9

ตารางที่ 2.1-9 ภาพรวมของกฎระเบียบ วิธีการ และมาตรการที่ส่งเสริมให้เอกชนเข้าร่วมลงทุน

กฎระเบียบ วิธีการ และ มาตรการที่ส่งเสริมเอกชน	รายละเอียด
ความโปร่งใสและ ตรวจสอบได้	ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในการจัดทำและดำเนินโครงการร่วมลงทุน รวมถึงกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้อง ถูกกำหนดให้เป็นหนึ่งในเป้าประสงค์ของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562
มาตรการเร่งรัดโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน	เป็นกระบวนการที่กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการสามารถเสนอให้มีการเร่งรัดการดำเนินการได้ในกรณีเกิดปัญหา อุปสรรค หรือความล่าช้าในการจัดทำหรือดำเนินโครงการร่วมลงทุน ผ่านการสั่งการของคณะรัฐมนตรี โดยกำหนดไว้ในมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562
มาตรการสนับสนุน	ตามมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการอาจมีมาตรการสนับสนุนการร่วมลงทุนให้แก่โครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนอย่างเหมาะสมภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังก็ได้หากเห็นว่ามีความจำเป็น โดยมาตรการสนับสนุนนั้นอาจ ได้แก่ • การให้สิทธิและประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน (BOI) • การให้สิทธิในการเช่าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ไม่เกิน 50 ปี • มาตรการสนับสนุนทางการเงินและไม่ใช่การเงินอื่น

แม้ว่าจะมีการกำหนดกฎระเบียบ วิธีการ หรือมาตรการที่ส่งเสริมการร่วมลงทุนให้แก่เอกชนในหลายรูปแบบ แต่จากการรับฟังความคิดเห็นจากเอกชน รวมถึงหน่วยงานเจ้าของโครงการ พบว่า ยังคงมีการเสนอให้เพิ่มความยืดหยุ่น ความเปลี่ยนแปลง รวมถึงการสนับสนุนจากภาครัฐต่อการดำเนินโครงการร่วมลงทุนในประการ ต่อไปนี้

1) เสนอให้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาที่แน่นอนในขั้นตอนต่าง ๆ โดยเฉพาะขั้นตอนที่ต้องใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจ เช่น การให้ความเห็นชอบในหลักการของรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดในขั้นตอนเสนอโครงการ การพิจารณาอนุมัติโครงการร่วมลงทุนของคณะรัฐมนตรี รวมถึงการให้ความเห็นชอบในการแก้ไขสัญญาของรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด และการพิจารณาอนุมัติการแก้ไขสัญญาของคณะรัฐมนตรี (ในบางกรณี) เป็นต้น

2) ควรเพิ่มบทบาทของความเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ของรัฐให้มากยิ่งกว่าการกำกับดูแล เช่น การร่วมดำเนินโครงการ ร่วมเรียนรู้ มีส่วนร่วมในทางธุรกิจ และเป็นผู้สนับสนุนที่ดี เป็นต้น
3) ควรสร้างความเชื่อมั่นและหลักประกันในความเสี่ยงที่มีความไม่แน่นอนสูง โดยเฉพาะความเสี่ยงทางด้านการเมือง (Political risk) เป็นต้น
4) ควรลดขั้นตอนและหน่วยงานที่เอกชนจะต้องดำเนินการและติดต่อในการดำเนินโครงการร่วมลงทุน
5) ควรประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อลดการดำเนินการที่ซ้ำซ้อนของแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งมีกรอบระยะเวลาในการดำเนินการแต่ละขั้นตอนที่ชัดเจน
6) การดำเนินการต่าง ๆ ควรคำนึงถึงประสิทธิภาพของรายงานผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ และรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ที่อาจไม่สอดคล้องต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป หากมีความห่างของระยะเวลาในการดำเนินการและการศึกษามากเกินไป
7) การแก้ไขสัญญาควรมีความยืดหยุ่นขึ้นด้วยคำนึงถึงระยะเวลาของการให้สัมปทานที่ยาวนาน
8) ควรวางมาตรการช่วยเหลือสำหรับเหตุการณ์ที่จะส่งผลกระทบต่อการดำเนินการตามสัญญา เช่น เหตุการณ์ทางการเมือง การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อโคโรน่าไวรัส 2019 เป็นต้น เพื่อทำให้ไม่ต้องนำสู่การแก้ไขสัญญาที่ต้องใช้ระยะเวลานาน

2.1.5 ขั้นตอนการกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน

เมื่อได้มีการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนแล้ว ในขั้นตอนต่อไปจะเป็นการให้บริการของเอกชนที่มาร่วมลงทุนในโครงการ ในขณะเดียวกันหน่วยงานเจ้าของโครงการจะเข้ามากำกับดูแลโครงการร่วมลงทุนให้มีการดำเนินการตามที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุน โดยรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดจะแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแล ให้มีอำนาจหน้าที่หลักในการกำกับดูแลและติดตามโครงการร่วมลงทุนให้มีการดำเนินการตามที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุน พิจารณาเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการร่วมลงทุนตามที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุนต่อหน่วยงานเจ้าของโครงการและพิจารณาให้ความเห็นประกอบการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน[95]

ทั้งนี้ ในขั้นตอนการกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุนมีประเด็นที่เกี่ยวข้องที่นำมาพิจารณา ดังนี้

2.1.5.1 มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

ในประเด็นมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักเกณฑ์กลางใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการ

[95] พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562, (2562, 10 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136. ตอนที่ 29 ก. มาตรา 44

ลดความเสี่ยงต่อการทุจริตและประพฤติมิชอบ และมีมาตรการเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหน่วยงาน

ทั้งนี้ คำนิยามของการทุจริตในภาครัฐเป็นการทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบในภาครัฐ ได้แก่ พฤติกรรม ดังต่อไปนี้

1) การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น
2) การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่า มีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น
3) การใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบ สำหรับตนเองหรือผู้อื่น
4) การกระทำอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวล กฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น[96]

หากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ที่เป็นการทุจริตในภาครัฐ ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ที่ได้พบเห็นการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ[97]

สำหรับการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน หากเอกชนคู่สัญญาได้รับความเสียหายจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการ หรือบุคคลภายนอกที่พบเห็นการทุจริตในภาครัฐ สามารถยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อให้คณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

2.1.5.2 การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

สำหรับในประเด็นการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์ในการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรม มิให้อาชญากรนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้ไปฟอกเงิน รวมทั้งมิให้เงินหรือทรัพย์สินที่ฟอกถูกนำไปใช้กระทำความผิดอาญาต่อไปได้อีก

ทั้งนี้ ความผิดมูลฐานที่เกี่ยวข้องที่เข้าลักษณะการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ประกอบด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา

[96] พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551, (2551 24 มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 125. ตอนที่ 24 ก. มาตรา 3

[97] พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551, (2551 24 มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 125. ตอนที่ 24 ก. มาตรา 24

ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งหากเข้าองค์ประกอบความผิดมูลฐานข้างต้นและมีลักษณะการกระทำ ดังต่อไปนี้ บุคคลนั้นจะมีความผิดฐานฟอกเงิน

1) โอน รับโอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดมูลฐาน เพื่อซุกซ่อนหรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สิน หรือเพื่อช่วยเหลือผู้อื่นไม่ว่าก่อน ขณะหรือหลังการกระทำความผิดมิให้ต้องรับโทษหรือรับโทษน้อยลง
2) กระทำการใด ๆ เพื่อปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริงการได้มาแหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด
3) ได้มา ครอบครองหรือใช้ทรัพย์สิน โดยรู้ในขณะที่ได้มา ครอบครองหรือใช้ทรัพย์สินนั้นว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

อีกทั้ง หากผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าพนักงาน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ กรรมการหรือผู้บริหารหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการของสถาบันการเงิน หรือกรรมการขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญจะต้องระวางโทษเป็น 2 เท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

อย่างไรก็ดี ผู้ประกอบอาชีพบางประเภทจะต้องมีหน้าที่ในการรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หากธุรกรรมมีการใช้เงินสดมีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง

2.1.5.3 ระบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส

การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity & Transparency Assessment: ITA) เป็นการประยุกต์แนวคิดของการประเมินคุณธรรมการดำเนินงาน (Integrity Assessment) ขององค์การต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จ คือ องค์การต่อต้านการทุจริต (Anti-Corruption and Civil Rights Commission: ACRC) จากสาธารณรัฐเกาหลีบูรณาการเข้ากับดัชนีวัดความโปร่งใสของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยได้กำหนดเป็นกรอบแนวคิดการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ และสังเคราะห์เป็นดัชนีหลักที่สำคัญและจำเป็นในการประเมิน โดยจำแนกดัชนีเป็นตัวชี้วัด ตัวชี้วัดย่อย ประเด็นในการสำรวจและแปลงไปสู่คำถามที่ใช้ในการสอบถามความคิดเห็นหรือรวบรวมจากข้อมูลเอกสาร/หลักฐานของหน่วยงาน

การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity & Transparency Assessment) แบ่งเป็น 5 ดัชนี ดังนี้[98]

1) ดัชนีความโปร่งใส (Transparency)

ดัชนีความโปร่งใส เป็นการประเมินระดับการดำเนินงานตามเงื่อนไข คุณลักษณะ ขั้นตอน หรือกิจกรรมในการให้บริการของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่แสดงถึงการดำเนินงานที่มีความโปร่งใส เป็นธรรม ได้มาตรฐานที่หน่วยงานกำหนดตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงาน รวมถึงการตอบสนองและจัดการเกี่ยวกับระบบข้อร้องเรียน โดยประเมินจากมุมมองความคิดเห็นของประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และจากหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence - Based) บนพื้นฐานข้อเท็จจริงจากเอกสาร/หลักฐานต่าง ๆ ในการดำเนินงานของหน่วยงาน แบ่งเป็น 2 ตัวชี้วัด ดังนี้

- การดำเนินงานขององค์กร ประเมินจากการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนด โดยแบ่งเป็นประเด็นการประเมิน ได้แก่ การให้และเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง มาตรฐานการปฏิบัติงาน ความเป็นธรรม/ไม่เลือกปฏิบัติการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการปฏิบัติงานตามภารกิจหลักของหน่วยงาน ผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงาน และการเข้าถึงข้อมูลตามภารกิจหลักของหน่วยงาน
- ระบบการร้องเรียนขององค์กร ประเมินจากการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับระบบการร้องเรียนของหน่วยงาน โดยแบ่งเป็นประเด็นการประเมิน ได้แก่ การตอบสนองข้อร้องเรียน ช่องทางการร้องเรียน และการแจ้งผลร้องเรียน

2) ดัชนีความพร้อมรับผิด (Accountability)

ดัชนีความพร้อมรับผิด เป็นการประเมินระดับการให้บริการหรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐของหน่วยงาน ซึ่งยึดหลักความรับผิดชอบ มาตรฐานจริยธรรมหรือจรรยาข้าราชการหรือจรรยาบรรณวิชาชีพ รวมทั้งคำนึงถึงความถูกต้อง การใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ และรับผิดชอบต่อผลของการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทหน้าที่ของหน่วยงาน โดยประเมินจากมุมมองความคิดเห็นของประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องของหน่วยงาน แบ่งเป็น 2 ตัวชี้วัด ดังนี้

- ความรับผิดชอบตามกฎหมาย ประเมินจากผลการดำเนินงานหรือการให้บริการตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐของหน่วยงาน ซึ่งสอดคล้องและเป็นไปตามมาตรฐาน

[98] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. *แนวคิดการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity & Transparency Assessment : ITA).* สืบค้น กุมภาพันธ์ 2565. จาก https://www.krisdika.go.th/data/planning/ITA.pdf, น. 1-13.

จริยธรรม หรือจรรยาข้าราชการ หรือจรรยาบรรณวิชาชีพ โดยคำนึงถึงความถูกต้องตามกฎหมายและเป็นธรรม

- ความรับผิดชอบตามการปฏิบัติหน้าที่ ประเมินจากผลการดำเนินงานหรือการให้บริการตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐของหน่วยงาน ซึ่งได้รับการยอมรับหรือความเชื่อถือจากผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่แสดงถึงความพยายามในการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย

3) ดัชนีคุณธรรมการให้บริการของหน่วยงาน (Integrity in Service Delivery)

ดัชนีคุณธรรมการให้บริการของหน่วยงาน เป็นการประเมินระดับคุณธรรมในการดำเนินงานหรือการให้บริการของเจ้าหน้าที่ของรัฐของหน่วยงาน ซึ่งยึดหลักความซื่อสัตย์สุจริตและคำนึงถึงการใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความเป็นธรรม ยึดผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือของประเทศมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ไม่เอื้อประโยชน์ต่อตนเองหรือบุคคลใกล้ชิด รวมถึงการรับเงินพิเศษ การเรี่ยไร การขอรับบริจาคเงิน หรือสิ่งบันเทิงอื่นจากผู้รับบริการ โดยประเมินจากการสำรวจความคิดเห็นใน 2 ลักษณะ ได้แก่ ประสบการณ์ตรง (Experience) และมุมมองจากการรับรู้ (Perception) ของประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แบ่งออกเป็น 2 ตัวชี้วัด ดังนี้

- ประสบการณ์ตรง ประเมินจากความคิดเห็นที่เป็นประสบการณ์จริงเกี่ยวกับการถูกเคยร้องขอให้เงินพิเศษ หรือการบริจาคเงินหรือสิ่งของหรือความบันเทิงในรูปแบบต่าง ๆ หรือผลประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าหน้าที่ และการเสนอให้เงินพิเศษหรือความบันเทิงต่าง ๆ หรือผลประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่รับหรือยอมรับเพื่อแลกเปลี่ยนกับการดำเนินงานหรือการให้บริการของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน
- การรับรู้ประเมินจากความคิดเห็นที่เป็นการรับรู้หรือเคยรับฟังเกี่ยวกับการรับสินบนในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการดำเนินงานหรือการให้บริการเป็นพิเศษของเจ้าหน้าที่ของรัฐของหน่วยงาน รวมถึงการรับรู้เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษหรือเอื้อประโยชน์ต่อบุคคลใกล้ชิดอย่างไม่เป็นธรรม

4) ดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร (Integrity Culture)

ดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร เป็นการประเมินระดับวัฒนธรรมขององค์กรที่ยึดหลักคุณธรรมจริยธรรมในการดำเนินงานหรือการให้บริการ การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามประมวลจริยธรรมของหน่วยงาน และการส่งเสริมหรือจัดให้มีระบบป้องกันการทุจริตในการดำเนินงานหรือการให้บริการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงการสนับสนุนปัจจัยที่ช่วยในการส่งเสริมการต่อต้านการทุจริต และสร้างสภาพแวดล้อมภายในองค์กรที่ปลอดการทุจริต โดยประเมินจากมุมมองความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน และจากการนำหลักฐานเชิงประจักษ์

(Evidence - Based) บนพื้นฐานข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงจากเอกสาร/หลักฐานต่าง ๆ มาใช้ในการประเมิน แบ่งเป็น 2 ตัวชี้วัด ดังนี้

- วัฒนธรรมองค์กร ประเมินการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งยึดหลักคุณธรรม จริยธรรม หรือเป็นไปตามประมวลจริยธรรมขององค์กร ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต คำนึงถึงประโยชน์ของประเทศเป็นหลักและไม่ใช้ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์แก่ตนเองหรือบุคคลใกล้ชิด และความเชื่อมั่นของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อการดำเนินงานและบรรยากาศการทำงาน
- การต่อต้านการทุจริตขององค์กร ประเมินการเผยแพร่ ส่งเสริมหรือสนับสนุนการต่อต้านการทุจริตภายในองค์กร การกำหนดบทลงโทษผู้กระทำการทุจริต การให้รางวัลเชิดชูเกียรติแก่ผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน ระบบการแจ้งเบาะแส และระบบการคุ้มครองผู้ให้เบาะแสการทุจริต การจัดให้มีระบบป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนขององค์กร การดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขององค์กร รวมถึงการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเพื่อการบริหารงานที่โปร่งใสภายในองค์กร

5) ดัชนีคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน

ดัชนีคุณธรรมการทำงานในหน่วยงานเป็นการประเมินคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ปราศจากระบบอุปถัมภ์ การบริหารงบประมาณที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดคำนึงถึงความคุ้มค่าเป็นหลัก และการมอบหมายงานที่มีความเป็นธรรมซึ่งคำนึงถึงประโยชน์ขององค์กรและประเทศ โดยประเมินจากมุมมองความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน แบ่งเป็น 3 ตัวชี้วัด ดังนี้

- การบริหารงานบุคคล ประเมินการบริหารงานขององค์กรที่มีความยุติธรรม ไม่มีการเรียกหรือการเสนอให้เงิน สิ่งของมีค่า หรือการให้ความบันเทิงเพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ด้านการบริหารงานบุคคล หรือการให้ความอุปถัมภ์แก่บุคคลใกล้ชิด
- การบริหารงบประมาณ ประเมินการบริหารงบประมาณขององค์กรที่มีประสิทธิภาพตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือระเบียบการเบิกจ่ายและมีความคุ้มค่า โดยคำนึงถึงประโยชน์ขององค์กรเป็นหลัก
- ความเป็นธรรมในการมอบหมายงาน ประเมินความยุติธรรมในการสั่งการมอบหมายงานที่เป็นไปตามภารกิจขององค์กรตามที่กฎหมายกำหนด มิใช่การสั่งการหรือมอบหมายงานในเรื่องส่วนตัวของผู้บังคับบัญชา รวมถึงผลกระทบทางลบจากการไม่ปฏิบัติงานส่วนตัวตามที่ได้รับมอบหมาย

ในการขับเคลื่อนการประเมิน ITA ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เป็นการทำงานร่วมกันของหน่วยงานร่วมกำกับติดตามทั้ง 5 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม โดยมีหน่วยงานภาครัฐ จำนวน 8,300 แห่งทั่วประเทศ เข้าร่วมการประเมิน ซึ่งครอบคลุมหน่วยงานภาครัฐทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และองค์กรอิสระ กล่าวได้ว่าเป็นการประเมินด้านธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการภาครัฐที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศไทยในปัจจุบัน[99]

อย่างไรก็ดี การประเมิน ITA มีข้อพิจารณาซึ่งเป็นข้อควรระวังอยู่หลายประการ กล่าวคือ การประเมินตามมาตรฐานดังกล่าวอาจก่อให้เกิดการบิดเบือนข้อมูลภายในหน่วยงาน รวมถึงข้อพิจารณาในเรื่องการสร้างสมดุลระหว่างความโปร่งใสและการรักษาความเป็นส่วนตัว เนื่องจากข้อมูลบางอย่างจำเป็นจะต้องมีการเปิดเผยซึ่งอาจกระทบต่อความเป็นส่วนตัวหรือกลไกการแข่งขันทางการค้า เป็นต้น

2.1.5.4 แนวทางดำเนินการกรณีหน่วยงานไม่ปฏิบัติตามกรอบระยะเวลาหรือปฏิบัติงานล่าช้า

ในกรณีที่ขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินโครงการร่วมทุนได้ล่าช้าเกินกว่าระยะเวลาที่กำหนด เพราะหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่ปฏิบัติงานหรือปฏิบัติงานล่าช้าเกินกว่าระยะเวลาที่กำหนด เมื่อพิจารณาตาม พ.ร.บ การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 จะเห็นได้ว่าไม่มีแนวทางกำหนดมาตรการบังคับหรือบทกำหนดโทษไว้โดยเฉพาะ จึงต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ หน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นหน่วยงานทางปกครองและคณะกรรมการภายใต้ พ.ร.บ ร่วมลงทุนฯ เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ[100] ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งในที่นี้ คือ การปฏิบัติตามขั้นตอนภายใต้ พ.ร.บ ร่วมลงทุนฯ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายสามารถมีสิทธิดำเนินการ ดังนี้[101]

ประการแรก ฟ้องเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้หัวหน้าตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งการฟ้องคดีประเภทนี้จะต้องเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า

[99] คณะกรรมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ. (2564) คู่มือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564, น.5

[100] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 3

[101] นางสมฤดี ธัญญสิริ, “สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองกรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่”, สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2565, https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy /everyorganization/14-20.pdf

เกินสมควร ซึ่งมีข้อพิจารณา 2 ส่วน คือ ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และการกระทำตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ประการที่สอง ฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้เงินค่าเสียหาย หรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ซึ่งการฟ้องคดีประเภทนี้จะต้องรับฟังได้ว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และผลจากการกระทำดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด และความเสียหายที่เกิดขึ้นนี้จะต้องเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องนั้นด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

นอกจากนี้ กรณีข้าราชการซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนยังอาจได้รับโทษทางวินัยจากการดำเนินการที่ล่าช้า โดยภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย วางหลักไว้ว่า ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแผนงานของทางราชการ และต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง[102] หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติ ผู้นั้นเป็นกระทำผู้กระทำความผิดวินัย โดยในการลงโทษผู้สั่งลงโทษจะพิจารณาลงโทษวินัยให้เหมาะสมกับความผิดและต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม ปราศจากอคติ ทั้งนี้ โทษทางวินัยมี 5 สถานดังต่อไปนี้ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตัดเงินเดือน (3) ลดเงินเดือน (4) ปลดออก และ (5) ไล่ออก

สำหรับกรณีเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของรัฐวิสาหกิจ การลงโทษทางวินัยแก่พนักงานจะเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ เช่น ผู้ว่าการการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย[103] ผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย[104] ผู้อำนวยการการท่าเรือแห่งประเทศไทย[105] เป็นต้น

[102] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82 (2) และ 82 (4)

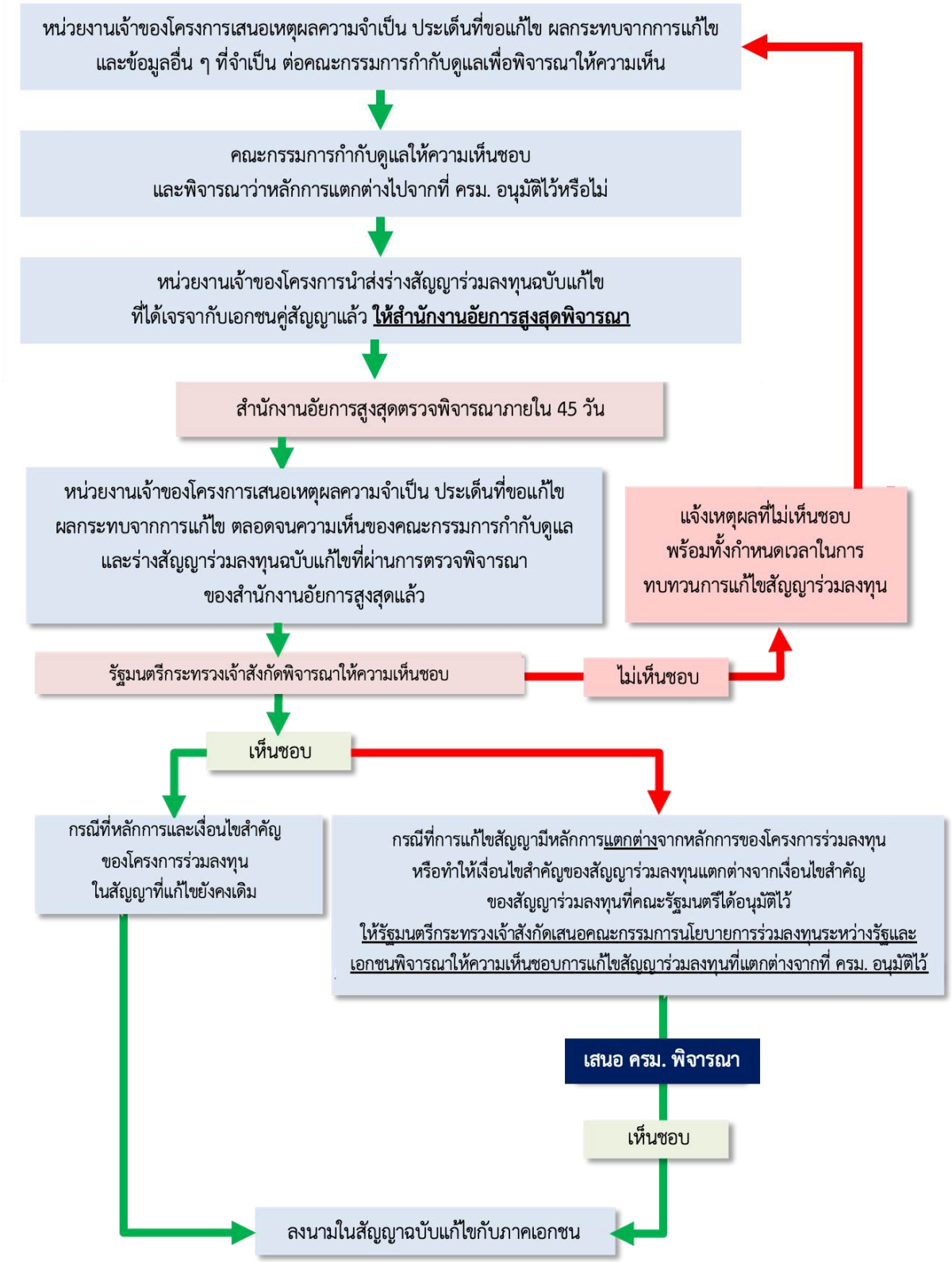
[103] พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 มาตรา 25 (1)

[104] พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 35 (1)

[105] พระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 32 (1)

2.1.6 ขั้นตอนการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน

ภายหลังการดำเนินโครงการร่วมลงทุน หากเกิดกรณีที่ต้องมีการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอข้อมูลที่ใช้ในการแก้ไขที่จำเป็นต่อคณะกรรมการกำกับดูแลเพื่อพิจารณาให้ความเห็น ได้แก่ เหตุผลและความจำเป็น ประเด็นที่ขอแก้ไข ผลกระทบจากการแก้ไข และข้อมูลอื่น ๆ ที่จำเป็น ก่อนนำส่งร่างสัญญาร่วมลงทุนฉบับแก้ไขที่ได้เจรจากับเอกชนคู่สัญญาแล้วให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณา ทั้งนี้ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาร่างสัญญาร่วมลงทุนฉบับแก้ไขให้แล้วเสร็จ โดยรายละเอียดขั้นตอนสามารถพิจารณาได้ตามรูปที่ 2.1-11 ดังนี้



รูปที่ 2.1-11 ขั้นตอนการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน

ตัวอย่าง: ประเด็นการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนสนามบินสุวรรณภูมิ ตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 รวม 4 ฉบับ เพื่อเยียวยาเอกชนจากเหตุชุมนุมทางการเมือง

สืบเนื่องจากที่ผู้ประกอบการในสนามบินสุวรรณภูมิได้รับผลกระทบจากการชุมนุมทางการเมืองและมีการปิดสนามบินระหว่างเดือนเมษายน - ธันวาคม พ.ศ. 2553 รวมระยะเวลา 9 เดือน และคณะกรรมการบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ได้มีมติอนุมัติมาตรการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการเหล่านั้น โดยการขยายอายุสัญญาและปรับเปลี่ยนค่าตอบแทนในอัตราร้อยละและอัตราค่าตอบแทนขั้นต่ำ ดังนี้ มาตรการช่วยเหลือตามมติดังกล่าวจึงส่งผลกระทบให้ต้องมีการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนในส่วนที่เป็นสาระสำคัญตามมาตรา 47 วรรคสามแห่ง พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2556 ที่กำหนดให้เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งการดำเนินการที่ค้างอยู่ดังกล่าวถือเป็นโครงการที่อยู่ในระหว่างขั้นตอนตามหมวด 7 มาตรา 68(3) แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 กระทรวงคมนาคมจึงได้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีขอความเห็นชอบการแก้ไขสัญญาโครงการคลังสินค้า ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ สัญญาโครงการอุปกรณ์บริการภาคพื้นและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการซ่อมบำรุง ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (GSE) และสัญญาโครงการครัวการบิน (Catering Services) ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (จำนวน 2 สัญญา) รวม 4 สัญญา พร้อมด้วยความเห็นจากการตรวจพิจารณาร่างสัญญาฉบับแก้ไขจากสำนักอัยการสูงสุด ซึ่งหลังจากคณะรัฐมนตรีได้รับฟังความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบการพิจารณาแล้ว จึงได้มีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2562 รวมทั้งให้กระทรวงคมนาคมรับความเห็นและข้อสังเกตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการต่อไป ในกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็น**การแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ** ซึ่งมีมติเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการแก้ไขตามข้อเสนอของกระทรวงคมนาคม

ที่มา: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2562)

ตัวอย่าง: การบอกเลิกสัญญาโครงการระบบการขนส่งทางรถไฟยกระดับในกรุงเทพมหานคร

โครงการระบบการขนส่งทางรถไฟยกระดับในกรุงเทพมหานคร (Bangkok Elevated Road and Train System - BERTS) (**"โครงการโฮปเวลล์"**) เป็นโครงการร่วมลงทุนภายใต้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ประกาศ ณ วันที่ 26 มกราคม 2515 โดยให้มีการก่อสร้างยกระดับทางรถไฟขึ้นไปเหนือผิวการจราจร เพื่อลดจุดตัดกับทางรถยนต์ และเพื่อลดปัญหาการให้รถยนต์ต้องหยุดรอรถไฟ หากแต่การก่อสร้างเป็นไปอย่างล่าช้า ประสบปัญหาอีกหลายอย่าง เช่น การส่งมอบพื้นที่บริเวณริมทางรถไฟที่ไม่ตรงตามกำหนดในสัญญา เวลาในการก่อสร้าง ปัญหาเงินทุนเงินกู้ หลักทรัพย์ค้ำประกันสัญญา และแบบการก่อสร้าง สุดท้ายโครงการนี้สิ้นสุดลงในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 หลังดำเนินการก่อสร้างเป็นเวลา 7 ปี มีความคืบหน้าเพียงร้อยละ 13.77 และกระทรวงคมนาคมได้บอกเลิกสัญญาสัมปทานอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2541 จากนั้นคู่สัญญาฝ่ายเอกชนได้ดำเนินการตามกระบวนการระงับข้อพิพาทต่าง ๆ อาทิ กระบวนการอนุญญาโตตุลาการ จนได้รับการวินิจฉัยชี้ขาดให้รัฐต้องคืนเงินชดเชยจากการบอกเลิกสัญญาโดยไม่เป็นธรรมครั้งนี้ถึง 11,888.75 ล้านบาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี

อย่างไรก็ดี ต่อมากระทรวงคมนาคมร่วมด้วยการรถไฟแห่งประเทศไทยได้มีการยื่นคำร้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะอนุญาโตตุลาการ แต่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาออกมาเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2562 ให้กลับคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง และให้บังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ให้กระทรวงคมนามคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยชำระเงินพร้อมดอกเบี้ยตามคำวินิจฉัยชี้ขาดนั้น

ที่มา: พลกฤต ประสิทธิ์ศิลป์สิริ, "การให้การสนับสนุนโดยรัฐบาลเพื่อส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนในการร่วมลงในกิจการของภาครัฐของประเทศไทย" วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2560 หน้า 134 – 136,
ข่าวศาลปกครอง ครั้งที่ 28/2562 จากศาลปกครอง (2562)

ทั้งนี้ หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องจัดทำแนวทางการดำเนินโครงการต่อเนื่องจากโครงการร่วมลงทุนภายหลังจากสัญญาร่วมลงทุนสิ้นสุด โดยเปรียบเทียบกรณีที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการเองและกรณีที่ให้เอกชนร่วมลงทุน เพื่อนำเสนอรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดอย่างน้อย 5 ปี ก่อนที่สัญญาร่วมลงทุนจะสิ้นสุดลง[106] และเมื่อสัญญาร่วมลงทุนสิ้นสุดโดยการร่วมลงทุน หากรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดกำหนดให้มีการดำเนินโครงการต่อเนื่องจากโครงการร่วมลงทุนภายหลังสัญญาร่วมลงทุนสิ้นสุดโดยการร่วมลงทุน ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการต่อไปเสมือนเป็นโครงการร่วมลงทุนใหม่[107] โดยดำเนินการเสนอโครงการใหม่ตามขั้นตอนในหัวข้อ 2.1.3 และเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการร่วมลงทุนใหม่ต่อไป

2.1.6.1 โครงการที่ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556

สำหรับโครงการใดที่ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ให้ดำเนินการตามตารางที่ 2.1-10 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1-10 แนวทางการดำเนินโครงการตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556

ขั้นตอนในโครงการร่วมลงทุนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556	แนวทางการดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมาย
1) โครงการที่อยู่ในระหว่างขั้นตอนตามหมวด 4 การเสนอโครงการ หรือตามหมวด 5 การดำเนินโครงการ	• ดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดดังกล่าวต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ • ดำเนินการในขั้นตอนต่อไปตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562
2) โครงการที่อยู่ในระหว่างขั้นตอนตามหมวด 6 การกำกับดูแลและติดตามผล	• รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลภายใน 90 วันนับแต่วันที่ใน พ.ร.บ ร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ใช้บังคับ • ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติ นี้ ให้คณะกรรมการกำกับดูแล ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ทำหน้าที่ เป็นคณะกรรมการกำกับดูแลต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัตินี้
3) โครงการที่อยู่ในระหว่างขั้นตอนตามหมวด 7 การแก้ไขสัญญาและการทำสัญญาใหม่	• หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการตามหมวดดังกล่าวต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ และให้ดำเนินการในขั้นตอนต่อไปตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562

[106] พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562, (2562, 10 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136. ตอนที่ 29 ก. มาตรา 49 วรรค 1

[107] พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562, (2562, 10 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136. ตอนที่ 29 ก. มาตรา 49 วรรค 2

2.1.7 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของที่ปรึกษา

ในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนแต่ละขั้นตอน หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจจะสามารถว่าจ้างที่ปรึกษามาร่วมดำเนินการศึกษาในแต่ละขั้นตอน ตามตารางที่ 2.1-11 ดังนี้

ตารางที่ 2.1-11 ขั้นตอนการว่าจ้างของที่ปรึกษา

ขั้นตอนการว่าจ้างที่ปรึกษา	ขั้นตอนการร่วมลงทุน	ผู้ดำเนินการว่าจ้าง
1) การจัดทำแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน[108]	ขั้นตอนการพัฒนาและวิเคราะห์โครงการ	สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ
2) จัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการร่วมลงทุน	ขั้นตอนการพัฒนาและวิเคราะห์โครงการ	หน่วยงานเจ้าของโครงการ
3) จัดทำร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน และร่างสัญญาร่วมลงทุน	ขั้นตอนการคัดเลือกเอกชน	หน่วยงานเจ้าของโครงการ
4) ศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการดำเนินโครงการร่วมลงทุน ให้ความเห็นต่อการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน หรือสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแล	ขั้นตอนการกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน	หน่วยงานเจ้าของโครงการ
5) จัดทำแผนงานพัฒนาฐานข้อมูลและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน และแผนงานดำเนินการเผยแพร่ อบรม ให้ความรู้ และให้คำแนะนำที่เกี่ยวข้องกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน	ขั้นตอนการกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน	สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

[108] พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562, (2562, 10 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136. ตอนที่ 29 ก. มาตรา 12 วรรค 5

ในแต่ละขั้นตอนการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน จะแบ่งลักษณะของที่ปรึกษาออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ ที่ปรึกษาอิสระและที่ปรึกษานิติบุคคล โดยมีรายละเอียดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามตารางที่ 2.1-12 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1-12 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของที่ปรึกษา

ประเด็น	คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของที่ปรึกษาอิสระ	คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของที่ปรึกษานิติบุคคล
• คุณสมบัติ	(1) มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการเป็นที่ปรึกษาตามโครงการในเรื่องต่าง ๆ ที่จะให้คำปรึกษามาแล้วอย่างน้อย 5 ปี (2) มีผลงานการเป็นที่ปรึกษาตามโครงการในเรื่องต่าง ๆ ที่จะให้คำปรึกษาไม่น้อยกว่า 3 โครงการที่ได้ดำเนินการให้คำปรึกษาแล้วเสร็จ	(1) มีวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลในการเป็นที่ปรึกษา (2) มีทุนจดทะเบียนตั้งแต่ 1 ล้านบาทขึ้นไป (3) จดทะเบียนจัดตั้งเป็นนิติบุคคลไม่น้อยกว่า 3 ปี (4) มีบุคลากรที่ปรึกษาไม่น้อยกว่า 5 คน ซึ่งมีประสบการณ์ในการให้คำปรึกษาไม่น้อยกว่า 5 ปี (5) มีผลงานการเป็นที่ปรึกษาตามโครงการในเรื่องต่าง ๆ ที่จะให้คำปรึกษาไม่น้อยกว่า 3 โครงการที่ได้ดำเนินการให้คำปรึกษาแล้วเสร็จ

ตารางที่ 2.1-12 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของที่ปรึกษา (ต่อ)

ประเด็น	คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของที่ปรึกษาอิสระ	คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของที่ปรึกษานิติบุคคล
• ลักษณะต้องห้าม	(1) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมกับเอกชนซึ่งยื่นข้อเสนอเข้าร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุน (2) เป็นบุคคลซึ่งถูกแจ้งเวียนชื่อให้เป็นผู้ทิ้งงานของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (3) เป็นข้าราชการการเมืองผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือกรรมการที่ปรึกษาหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง (4) เป็นข้าราชการ พนักงานราชการ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ยกเว้นคณาจารย์ประจำในสถาบันอุดมศึกษา (5) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ (6) เป็นบุคคลที่ยื่นคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการ หรือถูกศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการหรือถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ หรือเป็นบุคคลล้มละลาย หรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต (7) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือจากหน่วยงานเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ (8) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ	(1) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม กับเอกชนซึ่งยื่นข้อเสนอเข้าร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุน (2) เป็นบุคคลซึ่งถูกแจ้งเวียนชื่อให้เป็นผู้ทิ้งงานของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (3) เป็นบุคคลที่ยื่นคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการหรือถูกศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการหรือถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ หรือเป็นบุคคลล้มละลาย

ทั้งนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็น สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานเจ้าของโครงการด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนอาจลดจำนวนปีประสบการณ์ในการเป็นที่ปรึกษาตามโครงการ หรือจำนวนโครงการที่ได้ดำเนินการให้คำปรึกษาแล้วแต่กรณีก็ได้[109]

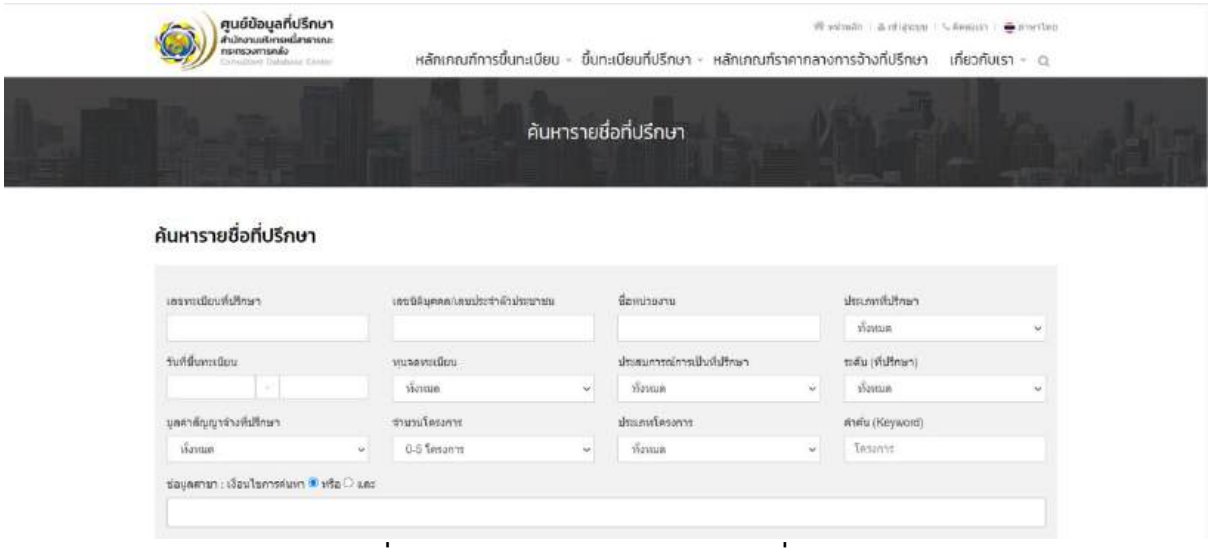
แนวทางการพิจารณาประเด็น "โครงการที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จ"

เมื่อพิจารณา พ.ร.บ. การร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 และประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของที่ปรึกษา พ.ศ. 2562 พบว่า ไม่มีการกำหนดนิยามคำว่า "โครงการที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จ" ไว้ จึงต้องตีความตามความหมายทั่วไป ซึ่งคำว่า "แล้วเสร็จ" เป็นภาษาราชการ หมายถึง "เสร็จแล้ว" หรือ "เรียบร้อยแล้ว" ดังนั้น กรณีโครงการที่ได้ดำเนินการให้คำปรึกษาแล้วเสร็จ จึงหมายถึง "กรณีโครงการซึ่งที่ปรึกษาได้ดำเนินการให้คำปรึกษาเสร็จแล้วหรือเรียบร้อยแล้ว"

โดยในการพิจารณาว่าที่ปรึกษามีผลงานการเป็นที่ปรึกษาตามโครงการในเรื่องต่าง ๆ ที่จะให้คำปรึกษาไม่น้อยกว่า 3 โครงการที่ได้ดำเนินการให้คำปรึกษาแล้วเสร็จ จะต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงว่า ที่ปรึกษาได้ดำเนินการตามสัญญาแล้วเสร็จหรือเรียบร้อยแล้วหรือไม่ โดยพิจารณาจากระยะเวลาสิ้นสุดตามสัญญาเมื่อได้มีการตรวจรับงานจากคณะกรรมการตรวจรับในงานงวดสุดท้ายแล้ว เว้นแต่จะมีการขยาย ระยะเวลาตามสัญญา

สำหรับหน่วยงานเจ้าของโครงการ สามารถพิจารณารายชื่อที่ปรึกษาที่จะดำเนินการคัดเลือกจากรายชื่อที่ปรึกษาที่ขึ้นทะเบียนไว้กับศูนย์ข้อมูลที่ปรึกษา สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง ผ่านเว็บไซต์ https://www.consultant.pdmo.go.th/index.php ซึ่งจะมีการระบุรายชื่อโครงการซึ่งที่ปรึกษาดำเนินการแล้วเสร็จไว้ ทำให้หน่วยงานเจ้าของโครงการสามารถพิจารณาข้อมูลดังกล่าวประกอบการพิจารณาคัดเลือกที่ปรึกษาได้ ทั้งนี้ เป็นอำนาจการตัดสินใจของหน่วยงานเจ้าของโครงการในการพิจารณาคัดเลือก

[109] ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงุทนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของที่ปรึกษา พ.ศ. 2562 ข้อ 7



รูปที่ 2.1-12 ตัวอย่างการค้นหาข้อมูลที่ปรึกษา
จากศูนย์ข้อมูลที่ปรึกษา สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

2.1.8 การร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

“เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก” ภายใต้พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษตะวันออก พ.ศ. 2561 หมายความถึง พื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง และพื้นที่อื่นใดที่อยู่ในภาคตะวันออกที่กำหนดเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาเป็นเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ดังนี้

1) พัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ทันสมัยและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
2) จัดให้มีการให้บริการภาครัฐแบบเบ็ดเสร็จครบวงจรเพื่อลดอุปสรรคและต้นทุนในการประกอบกิจการ
3) จัดทำโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคที่มีประสิทธิภาพ มีความต่อเนื่อง ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวกและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบโดยสมบูรณ์
4) กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสมกับสภาพและศักยภาพของพื้นที่โดยสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน
5) พัฒนาเมืองให้มีความทันสมัยระดับนานาชาติที่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัยอย่างสะดวก ปลอดภัย เข้าถึงได้โดยถ้วนหน้าและการประกอบกิจการอย่างมีคุณภาพ

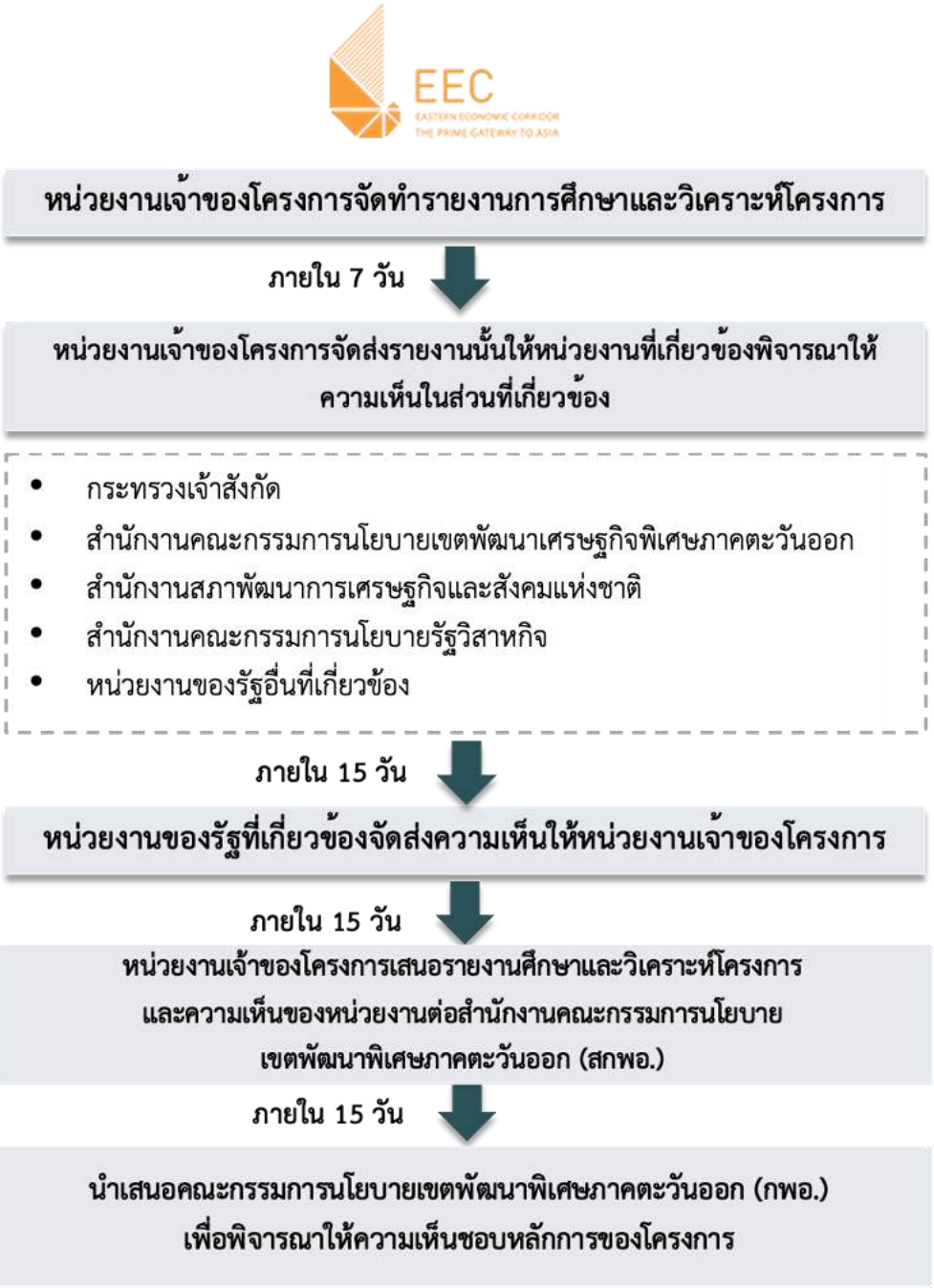
ทั้งนี้ รัฐบาลได้มีนโยบายผลักดันโครงการซึ่งมีลักษณะเป็นโครงการที่ต้องการเงินลงทุนจำนวนมาก อีกทั้งต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญของภาคเอกชน และมาตรการสนับสนุนจากภาครัฐ รวมถึงต้องการความรวดเร็วในการพัฒนาโครงการ โดยเฉพาะในโครงการสำคัญเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ จึงมีนโยบายผลักดันโครงการเหล่านี้ผ่านระเบียบ PPP EEC Track ขึ้นตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ที่ได้กำหนดเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560 ซึ่งวัตถุประสงค์ในการลดขั้นตอนการทำงานที่ซ้ำซ้อน เร่งกระบวนการทำงานทั้งหมดให้รวดเร็วขึ้น ใช้เวลาในการจัดเตรียมและเสนอโครงการไปจนถึงการคัดเลือกเอกชนและลงนามสัญญาโครงการสำคัญใน EEC Project List ที่ต้องการร่วมลงทุนกับเอกชนเท่านั้น[110]

กระบวนการในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนเป็นการเฉพาะสำหรับโครงการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนในระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ได้มีการประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560 อาศัยอำนาจตามความในข้อ 12/2 ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 2/2560 เรื่อง การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ลงวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2560 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 28/2560 เรื่อง มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก และพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 โดยมีรายละเอียดกระบวนการในการร่วมลงทุน ดังนี้

2.1.8.1 ขั้นตอนการเสนอโครงการ

หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการตามรูปแบบและรายละเอียดตามที่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (กพอ.) ประกาศกำหนด โดยประกาศดังกล่าวให้มีแนวทางและวิธีการให้การสนับสนุนเอกชน โดยรายละเอียดกรอบระยะเวลาสามารถพิจารณาได้ตามรูปที่ 2.1-13 ดังนี้

[110] โครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. *PPP EEC Track.* สืบค้น 12 ตุลาคม 2564. จาก https://www.eeco.or.th/en/eec-ppp-track



รูปที่ 2.1-13 ขั้นตอนการเสนอโครงการสำหรับโครงการร่วมลงทุนกับเอกชน
หรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

2.1.8.2 ขั้นตอนการคัดเลือกเอกชน

เมื่อมีการนำเสนอโครงการแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารการคัดเลือกเอกชนและร่างสัญญาร่วมลงทุน[111] ทั้งนี้ ในประกาศเชิญชวน อย่างน้อยต้องประกอบด้วยเรื่องดังต่อไปนี้

1) ค่าธรรมเนียมการขายเอกสารการคัดเลือกเอกชน
2) ค่าธรรมเนียมการประเมินข้อเสนอของเอกชน
3) ค่าธรรมเนียมการลงนามในสัญญาร่วมลงทุน
4) หลักประกันซองและหลักประกันสัญญา

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) ได้กำหนดโครงการที่ต้องดำเนินการตามประกาศนี้แล้วให้ สกพอ. แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกขึ้นมาชุดหนึ่งโดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารการคัดเลือกเอกชน และร่างสัญญาร่วมลงทุน ก่อนการประกาศเชิญชวน รวมทั้งคัดเลือกเอกชน เจรจา และจัดทำร่างสัญญาร่วมลงทุนกับเอกชนที่ได้รับคัดเลือก[112]

ทั้งนี้ ในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการมีความเห็นว่าไม่ควรใช้วิธีการคัดเลือกเอกชนโดยวิธีประมูลให้เสนอ กพอ. พร้อมความเห็นของคณะกรรมการคัดเลือก เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นต่อ สกพอ. พิจารณาให้ความเห็นชอบ

เมื่อได้ผลการคัดเลือกเอกชน ผลการเจรจา และร่างสัญญาร่วมลงทุนกับเอกชนที่ได้รับคัดเลือกแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดส่งร่างสัญญาร่วมลงทุนดังกล่าวให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณา โดยให้สำนักงานอัยการสูงสุดแจ้งผลการตรวจพิจารณาให้หน่วยงานเจ้าของโครงการภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างสัญญาร่วมลงทุน[113] หลังจากนั้นให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอผลการคัดเลือกเอกชน ผลการเจรจา และร่างสัญญาร่วมลงทุนที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุด นำเสนอต่อ สกพอ. เพื่อเสนอให้ กพอ. พิจารณาภายใน 3 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างสัญญาร่วมลงทุนจากสำนักงานอัยการสูงสุด[114]

---

[111] ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560, (2560, 25 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 134. ตอนพิเศษ 235 ง. ข้อ 11

[112] ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560, (2560, 25 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 134. ตอนพิเศษ 235 ง. ข้อ 13

[113] ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560, (2560, 25 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 134. ตอนพิเศษ 235 ง. ข้อ 16

[114] ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560, (2560, 25 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 134. ตอนพิเศษ 235 ง. ข้อ 17

หาก กพอ. ให้ความเห็นชอบผลการคัดเลือกเอกชน ผลการเจรจาและร่างสัญญาร่วมลงทุนแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนกับเอกชนที่ได้รับคัดเลือกต่อไป แต่หากไม่เห็นด้วยกับผลการคัดเลือกเอกชน ผลการเจรจาหรือร่างสัญญาร่วมลงทุน ให้ส่งเรื่องคืนหน่วยงานเจ้าของโครงการเพื่อร่วมกับคณะกรรมการคัดเลือกพิจารณาทบทวน[115]

2.1.8.3 การกำกับดูแลและติดตามผล

เมื่อได้มีการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนแล้ว สกพอ. จะแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลขึ้นมาชุดหนึ่ง ให้มีอำนาจหน้าที่ในการติดตามกำกับดูแลโครงการให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุน รวมทั้งพิจารณาให้ความเห็นต่อการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน[116] และให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารสัญญา ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแล พร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการกำกับดูแลเพื่อประกอบการพิจารณาในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานเจ้าของโครงการตามสัญญาร่วมลงทุน และกำหนดแผนงานเพื่อกำกับดูแลและตรวจสอบให้หน่วยงานเจ้าของโครงการและเอกชนคู่สัญญาปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาร่วมลงทุน[117]

ตัวอย่าง: การแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลของโครงการต่าง ๆ ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพิเศษภาคตะวันออก เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2563 เช่น

- โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินได้มีคณะกรรมการกำกับดูแล และคณะกรรมการบริหารสัญญา ตามคำสั่งที่ 3/2563 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2563 ของ กพอ. โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคมเป็นประธานกรรมการ และผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่กำกับดูแลและบริหารสัญญาโครงการฯ
- โครงการพัฒนาท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 3 ช่วงที่ 1 ได้มีคณะกรรมการกำกับดูแลและคณะกรรมการบริหารสัญญา ตามคำสั่งที่ 4/2563 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2563 ของ กพอ.

ที่มา: รายงานความคืบหน้าในการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกตุลาคม 2562 - มีนาคม 2563 (2563), สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.)

[115] ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560, (2560, 25 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 134. ตอนพิเศษ 235 ง. ข้อ 18

[116] ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560, (2560, 25 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 134. ตอนพิเศษ 235 ง. ข้อ 20

[117] ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562, (2562, 5 กกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136. ตอนพิเศษ 170 ง. ข้อ 20/1

2.1.8.4 การแก้ไขสัญญา และการทำสัญญาใหม่

ในกรณีที่ต้องมีการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอเหตุผลและความจำเป็น ประเด็นที่ขอแก้ไข ผลกระทบจากการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน และรายละเอียดอื่น ๆ ต่อคณะกรรมการกำกับดูแลเพื่อพิจารณาให้ความเห็น โดยให้หน่วยงานเจ้าของโครงการส่งร่างสัญญาร่วมลงทุนให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณา[118] ก่อนส่งข้อเสนอในการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน ความเห็นของคณะกรรมการกำกับดูแล และร่างสัญญาร่วมลงทุนฉบับแก้ไขที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุดไปยัง สกพอ. เพื่อเสนอ กพอ. ให้ความเห็นชอบต่อไป

จากการพิจารณาขั้นตอนการดำเนินโครงการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก จะเห็นได้ว่า มีความคล้ายกับขั้นตอนการดำเนินโครงการร่วมลงทุนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในฐานะกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ทั้งนี้ สำหรับประเด็นความแตกต่างที่สำคัญระหว่างการร่วมลงทุนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 สามารถพิจารณาได้ตามตารางที่ 2.1-13 ดังนี้

ตารางที่ 2.1-13 ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างการร่วมลงทุนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 และ พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561

ประเด็น	โครงการร่วมลงทุนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562	โครงการร่วมลงทุนตามพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561
ขอบเขตในการบังคับใช้	สำหรับโครงการร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด	สำหรับโครงการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก
ระยะเวลาในการดำเนินตามขั้นตอน	ประมาณ 20 เดือน	ประมาณ 8-10 เดือน
จำนวนของคณะกรรมการทั้งหมดในโครงการ	• คณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน • คณะกรรมการคัดเลือก • คณะกรรมการกำกับดูแล	• คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก • คณะกรรมการคัดเลือก • คณะกรรมการกำกับดูแล • คณะกรรมการบริหารสัญญา

[118] ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560, (2560, 25 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 134. ตอนพิเศษ 235 ง. ข้อ 21

ตารางที่ 2.1-13 ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างการร่วมลงทุนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 และ พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 (ต่อ)

ประเด็น	โครงการร่วมลงทุนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562	โครงการร่วมลงทุนตามพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561
ลักษณะของเอกชนที่ไม่สมควรให้ร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุน	กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง ลักษณะของเอกชนที่ไม่สมควรให้ร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2562	ไม่มีกำหนด
การรายงานและเปิดเผยผลการดำเนินโครงการในส่วนที่ไม่เป็นความลับทางการค้าของเอกชน	ให้คณะกรรมการกำกับดูแลกำกับดูแลติดตามโครงการร่วมลงทุนให้มีการดำเนินการตามที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุนและให้รายงานผลการดำเนินงานต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าของสังกัดเพื่อทราบ อย่างน้อย 6 เดือนต่อหนึ่งครั้ง	ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการและคณะกรรมการกำกับดูแลร่วมกันจัดทำรายงานผลการดำเนินโครงการในส่วนที่ไม่เป็นความลับทางการค้าของเอกชน และเปิดเผยให้สาธารณะทราบอย่างน้อย 6 เดือนต่อหนึ่งครั้ง

2.1.8.5 มาตรการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC)

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ได้จัดทำมาตรการส่งเสริมการลงทุนสำหรับโครงการที่ดำเนินการลงทุนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 2/2563 เรื่อง มาตรการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ลงวันที่ 15 มกราคม 2563 และคำชี้แจงสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเรื่อง การขอรับสิทธิและประโยชน์ตามมาตรการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 2/2563 ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2563 โดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังนี้

1) เป็นกิจการเป้าหมายในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) คือ กลุ่มกิจการที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ซึ่งมีความสำคัญต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ประกอบด้วย กิจการออกแบบทางอิเล็กทรอนิกส์ กิจการวิจัยและพัฒนา กิจการบริการออกแบบทางวิศวกรรม กิจการบริการทดสอบทางวิทยาศาสตร์ กิจการบริการสอบเทียบมาตรฐาน และกิจการสถานฝึกฝนวิชาชีพ
2) ตั้งอยู่ในจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง

ทั้งนี้ ข้อยกเว้นกิจการที่ไม่เข้าข่ายมาตรการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) พิจารณาตามตารางที่ 2.1-14 ดังนี้

ตารางที่ 2.1-14 กิจการที่ไม่เข้าข่ายมาตรการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC)

กลุ่มกิจการที่เข้าข้อยกเว้น	รายละเอียดกิจการ
(1) กิจการที่ไม่มีการตั้งสถานประกอบการโดยชัดเจน	- กิจการประมงน้ำลึก - กิจการบริการวงจรสื่อสัญญาณความเร็วสูงระหว่างประเทศภาคพื้นน้ำ - กิจการขนส่งทางราง - กิจการขนส่งทางเรือ - กิจการขนส่งทางอากาศ - กิจการเรือเฟอร์รี่ หรือเดินเรือท่องเที่ยว หรือให้เช่าเรือท่องเที่ยว - กิจการบริการขนส่งผู้ป่วย แพทย์ หรืออุปกรณ์ทางการแพทย์ (ทางอากาศ ทางบก หรือทางเรือ)
(2) กิจการที่มีเงื่อนไขบังคับเรื่องที่ตั้งสถานประกอบการซึ่งไม่อยู่ในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC)	- กิจการผลิตวัสดุก่อสร้างและกิจการผลิตผลิตภัณฑ์คอนกรีตอัดแรงสำหรับงานสาธารณูปโภค - กิจการผลิตสิ่งปรุงแต่ง สำหรับประทินร่างกาย เช่น สบู่ ยาสระผม ยาสีฟัน เครื่องสำอาง เป็นต้น - กิจการผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับสินค้าอุปโภค เช่น บรรจุภัณฑ์พลาสติก เป็นต้น - กิจการผลิตสิ่งของจากเยื่อ หรือกระดาษ เช่น กล่องกระดาษ เป็นต้น

สำหรับสิทธิประโยชน์ของผู้ขอรับการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) มีรายละเอียดตามตารางที่ 2.1-15 ดังนี้

ตารางที่ 2.1-15 สิทธิประโยชน์ของผู้ขอรับการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC)

ประเภทกิจการ	สิทธิประโยชน์พื้นฐาน	สิทธิและประโยชน์เพิ่มเติม	
		กรณีมีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	กรณีตั้งอยู่ในพื้นที่เฉพาะ
(1) กลุ่มกิจการพัฒนาเทคโนโลยีและกิจการสนับสนุน	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 10 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่มเติม 2 ปี	• ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่มเติม 1 ปี
(2) กลุ่มกิจการฐานความรู้	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี	ลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล 50% เพิ่มเติม 2 ปี	• ลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล 50% เพิ่มเติม 3 ปี • หากเป็นเขตอุตสาหกรรมยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่มเติม 1 ปี

ตัวอย่าง: BOI อนุมัติในหลักการให้การส่งเสริมแก่เอกชนที่จะร่วมลงทุนโครงการศูนย์การขนส่งชายแดนจังหวัดนครพนม

คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (บอร์ด BOI) ได้อนุมัติในหลักการให้การส่งเสริมแก่เอกชนที่จะร่วมลงทุนโครงการศูนย์การขนส่งชายแดนจังหวัดนครพนม ของกรมการขนส่งทางบก ใน 3 ประเภทกิจการ ได้แก่ (1) กิจการสถานที่ตรวจปล่อยและบรรจุสินค้าเข้าตู้คอนเทนเนอร์เพื่อการส่งออก หรือโรงพักสินค้าเพื่อตรวจปล่อยของขาเข้าและบรรจุของขาออกที่ขนส่งโดยระบบคอนเทนเนอร์นอกเขตท่าเทียบเรือ (รพท.) (Inland Container Depot : ICD) (2) กิจการศูนย์กระจายสินค้าด้วยระบบที่ทันสมัย (Distribution Center : DC) และ (3) กิจการพัฒนาอาคารสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมและ/หรือคลังสินค้า ซึ่งเอกชนที่จะเข้าร่วมทุนกับกรมการขนส่งทางบกในรูปแบบ Public Private Partnership (PPP) ตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มีสิทธิ์ที่จะขอรับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามเงื่อนไขของแต่ละกิจการตามที่ BOI กำหนด อาทิ การยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร และการได้รับสิทธิและประโยชน์ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล

ที่มา: กรมการขนส่งทางบก (2565)

กล่าวโดยสรุป การดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนโดยหลักจะดำเนินการตามขั้นตอนในพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการพัฒนาและวิเคราะห์โครงการไปจนถึงการกำกับดูแลโครงการและการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน ทั้งนี้ ในแต่ละขั้นตอนจะมีกฎหมาย ทั้งในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนทั้งหน่วยงานเจ้าของโครงการและเอกชนที่เข้ามาร่วมลงทุนในโครงการจึงจำเป็นจะต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบหรือประกาศต่าง ๆ ให้ครบถ้วน

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันการดำเนินการร่วมลงทุนในแต่ละขั้นตอนจะพบประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติซึ่งเป็นการถอดบทเรียนจากโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์และประสบการณ์ที่สำคัญในอดีตที่ผ่านมาเพื่อนำไปสู่การจัดทำบทสรุปและข้อเสนอแนะในการจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน (Handbook) เพื่อพัฒนาโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ ให้ครอบคลุมทั้งทางถนน ทางราง ทางน้ำ และทางอากาศต่อไป

2.1.8.6 บทวิเคราะห์

จากรายละเอียดการเปรียบเทียบ ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างการร่วมลงทุนตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 และ พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ในตารางที่ 2.1-12 ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สามารถสรุปประเด็นความแตกต่างที่มีความสำคัญ ได้แก่

ประเด็นที่ 1 ขอบเขตการบังคับใช้

เนื่องจาก พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับพื้นที่เฉพาะ ได้แก่ “เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก” ประกอบด้วย พื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง นอกจากนี้ ภายในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกนั้น คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกสามารถประกาศกำหนด “เขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ” เพื่อวัตถุประสงค์ในการผลักดันการลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษ ดังนั้น หากกระทรวงคมนาคมจะดำเนินโครงการ PPP ภายใต้ พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 จะมีข้อจำกัดในเรื่องพื้นที่การดำเนินโครงการที่จะต้องอยู่ภายใต้เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ หากเป็นการดำเนินการโครงการ PPP ที่อยู่นอกเหนือเขตดังกล่าวจึงยังต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

ประเด็นที่ 2 คณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินโครงการ PPP ภายใต้ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 และ พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 จะมีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) การเสนอโครงการ

ในการเสนอโครงการ PPP ภายใต้ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 จะมี “คณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน” มีหน้าที่สำคัญในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหลักการของโครงการร่วมลงทุน และแจ้งผลการพิจารณาให้รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดนำเสนอหลักการของโครงการร่วมลงทุนดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินโครงการร่วมลงทุนตามหลักการนั้นต่อไป

ส่วนการเสนอโครงการ PPP ตาม พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 จะมี “คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก” ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหลักการของโครงการ และให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) เสนอโครงการนั้นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการต่อไป

2) การคัดเลือกเอกชน

ในการคัดเลือกเอกชนภายใต้ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 จะมีคณะกรรมการคัดเลือก ซึ่งหน่วยงานเจ้าของโครงการแต่งตั้ง ประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการ เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัด ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงาน และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับโครงการร่วมลงทุนจำนวนสองคน เป็นกรรมการ และให้มีผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการหนึ่งคน เป็นกรรมการและเลขานุการ และในกรณีที่การดำเนินโครงการร่วมลงทุนนั้นจะต้องมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน ให้มีผู้แทนสำนักงบประมาณเป็นกรรมการด้วยอีกหนึ่งคน หรือในกรณีที่การดำเนินโครงการร่วมลงทุนนั้นจะต้องมีการใช้จ่ายเงินจากเงินกู้ที่เป็นหนี้สาธารณะ ให้มีผู้แทนสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นกรรมการด้วยอีกหนึ่งคน

โดยคณะกรรมการคัดเลือกมีหน้าที่และอำนาจหลักในการ (1) พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชนและร่างสัญญาร่วมลงทุน (2) เจรจาและพิจารณาคัดเลือกเอกชนให้เข้าร่วมโครงการร่วมลงทุน (3) เจรจาร่างสัญญาร่วมลงทุน และเมื่อการดำเนินการคัดเลือกเอกชนแล้วเสร็จ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการนำเสนอผลการคัดเลือกเอกชน ร่างสัญญาร่วมลงทุนที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุด และเงื่อนไขสำคัญของสัญญาร่วมลงทุนต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาผลการคัดเลือกเอกชนและเงื่อนไขสำคัญของสัญญาร่วมลงทุน

ขณะที่การคัดเลือกเอกชนภายใต้ พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 จะให้คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือปลัดกระทรวงเจ้าสังกัด เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัด ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และในกรณีที่โครงการนั้นจะต้องมีการจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน ให้มีผู้แทนสำนักงบประมาณ หรือในกรณีที่การดำเนินโครงการร่วมลงทุนนั้นจะต้องมีการใช้จ่ายเงินจากเงินกู้ ให้มีผู้แทนสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นกรรมการด้วย และให้มีผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการหนึ่งคนเป็นกรรมการและเลขานุการ

โดยคณะกรรมการคัดเลือกมีหน้าที่และอำนาจหลักในการ (1) พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารการคัดเลือกเอกชน และร่างสัญญาร่วมลงทุน ก่อนประกาศเชิญชวน (2) คัดเลือกเอกชน เจรจา และจัดทำร่างสัญญาร่วมลงทุนกับเอกชนที่ได้รับคัดเลือก และเมื่อได้ดำเนินการคัดเลือกเอกชนแล้วเสร็จ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดส่งร่างสัญญาร่วมลงทุนให้กับสำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณา แล้วให้เสนอผลการคัดเลือกเอกชน ผลการเจรจา และร่างสัญญาร่วมลงทุนต่อคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

3) การกำกับดูแลและติดตาม

ภายใต้ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 กำหนดให้รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดแต่งตั้ง “คณะกรรมการกำกับดูแล” ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดซึ่งเป็นข้าราชการในกระทรวงเจ้าสังกัดที่มิใช่หน่วยงานเจ้าของโครงการและมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าประเภทบริหารระดับต้นเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้แทนสำนักงาน เป็นกรรมการ และให้มีผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการหนึ่งคน เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีหน้าที่และอำนาจหลักในการ (1) กำกับดูแลและติดตามโครงการร่วมลงทุนให้มีการดำเนินการตามที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุน (2) พิจารณาเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการร่วมลงทุนตามที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุนต่อหน่วยงานเจ้าของโครงการ (3) รายงานผลการดำเนินงาน ความคืบหน้า ปัญหา และแนวทางการแก้ไขในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนตามที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุนต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อทราบ และให้ส่งสำเนารายงานและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังสำนักงาน ตามระยะเวลาที่คณะกรรมการกำกับดูแลกำหนดอย่างน้อย 6 เดือนต่อหนึ่งครั้ง และ (4) พิจารณาให้ความเห็นประกอบการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน

ขณะที่ภายใต้ พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 จะมีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลติดตาม 2 ชุด ดังนี้

“คณะกรรมการกำกับดูแล” ซึ่งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นผู้แต่งตั้ง ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัด เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนเอกชนคู่สัญญาเป็นกรรมการ และผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีหน้าที่อำนาจหลัก คือ (1) ติดตามกำกับดูแลโครงการให้มีการดำเนินการตามที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุน (2) รายงานผลการดำเนินงาน ความคืบหน้า ปัญหา และแนวทางการแก้ไขการดำเนินโครงการตามที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุนต่อสำนักงานคณะกรรมการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก อย่างน้อย 6 เดือนต่อ 1 ครั้ง (3) พิจารณาเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการต่อหน่วยงานเจ้าของโครงการ และ (4) พิจารณาให้ความเห็นต่อการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน

"คณะกรรมการบริหารสัญญา"[119] ซึ่งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก แต่งตั้ง ประกอบด้วย ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการ ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัด ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งจากผู้มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญอันจะเป็นประโยชน์แก่การดำเนินการของคณะกรรมการบริหารสัญญา เป็นกรรมการ และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีหน้าที่และอำนาจหลัก คือ (1) ควบคุมและกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานเจ้าของโครงการตามสัญญาร่วมทุน รวมถึงกำหนดแผนงานเพื่อกำกับดูแลและตรวจสอบให้หน่วยงานเจ้าของโครงการและเอกชนคู่สัญญาปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาร่วมลงทุนได้อย่างถูกต้องและครบถ้วน (2) สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแล พร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการกำกับดูแลเพื่อประกอบการพิจารณาในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแล (3) รายงานผลการดำเนินงาน ความคืบหน้า ปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดหรืออาจเกิดขึ้นในสัญญาร่วมลงทุนต่อคณะกรรมการกำกับดูแลอย่างน้อย 3 เดือนต่อหนึ่งครั้ง ซึ่งจากการพิจารณาอำนาจระหว่างคณะกรรมการกำกับและคณะกรรมการบริหารสัญญา ตาม พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 จะเห็นว่าคณะกรรมการบริหารสัญญา เป็นคณะกรรมการที่ดำเนินการภายใต้คณะกรรมการกำกับดูแล

4) แนวทางการนำกลไกคณะกรรมการตาม พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 มาใช้กับการดำเนินโครงการ PPP ของกระทรวงคมนาคม

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 และ พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 พบว่า มีความสอดคล้องกันจะแตกต่างตรงส่วนของการมี "คณะกรรมการบริหารสัญญา" ขึ้น และแตกต่างในส่วนของอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งในกรณีของ พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 จะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกทั้งหมด ขณะที่การแต่งตั้งคณะกรรมการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 จะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานเจ้าของโครงการในกรณีคณะกรรมการคัดเลือกเอกชน และให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดในกรณีของคณะกรรมการกำกับดูแล

[119] ประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 ข้อ 3

ดังนั้น หากกระทรวงคมนาคมจะนำแนวปฏิบัติเกี่ยวกับคณะกรรมการตาม พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 มาใช้ในการขับเคลื่อนโครงการ PPP ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ เห็นว่าสามารถดำเนินการได้เฉพาะในส่วนของคณะกรรมการที่อยู่ในอำนาจของกระทรวงคมนาคม ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการคัดเลือกเอกชน และคณะกรรมการกำกับดูแล เท่านั้น ซึ่งกระทรวงคมนาคมสามารถกำหนดนโยบายเพื่อกำกับดูแลการดำเนินการของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องได้

แต่ในส่วนคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนซึ่งเป็นคณะกรรมการในขั้นตอนการเสนอโครงการ เช่นเดียวกับคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก มีความเห็นว่ากระทรวงคมนาคมสามารถเข้าไปดำเนินการในส่วนนี้ได้ เนื่องจากเป็นคณะกรรมการที่พระราชบัญญัติเป็นผู้กำหนดแต่งตั้ง

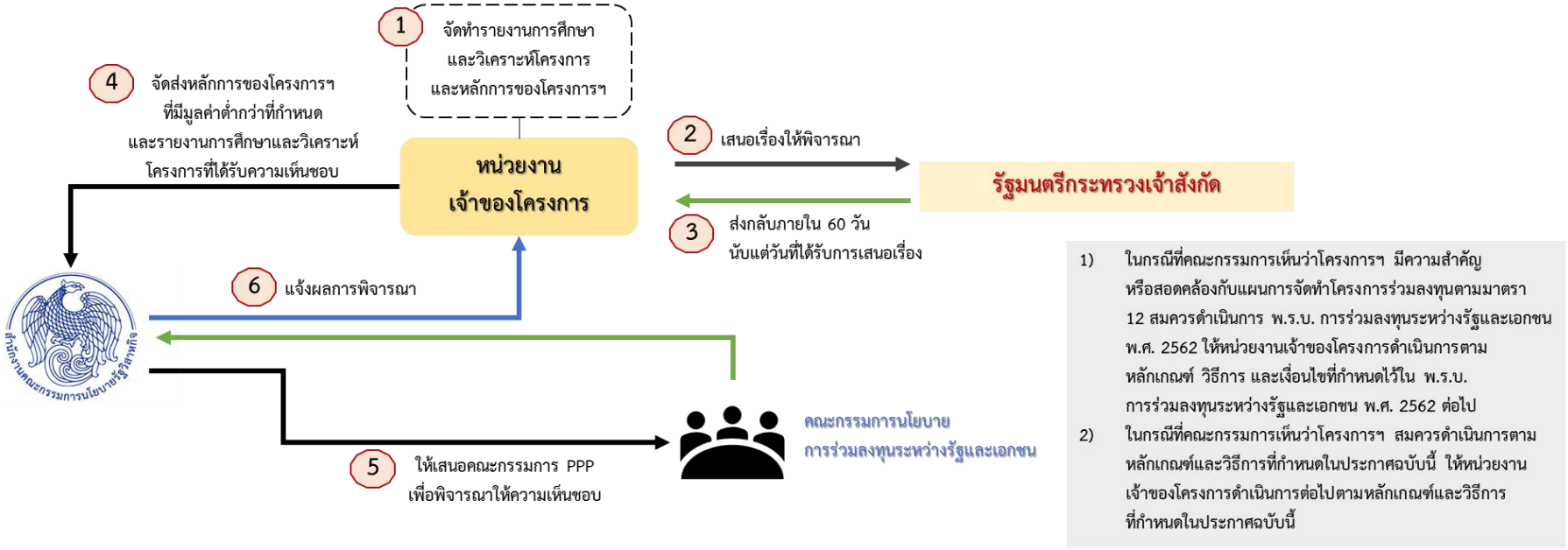
ประเด็นที่ 3 ระยะเวลาการดำเนินการ

ในด้านระยะเวลาการเสนอโครงการ PPP ภายใต้ พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 จะใช้ระยะเวลาประมาณ 8-10 เดือน ขณะที่กรณีการเสนอโครงการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 จะใช้ระยะเวลาประมาณ 20 เดือน ทั้งนี้ เนื่องด้วยขั้นตอนการเสนอโครงการตาม พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 จะมีประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560 ซึ่งกำหนดระยะเวลาการดำเนินการที่ค่อนข้างชัดเจนในแต่ละขั้นตอน รวมถึงบังคับแก่ทุกหน่วยงานให้ต้องปฏิบัติตาม จึงทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่จะต้องพิจารณาให้ความเห็นมีหน้าที่ต้องส่งความเห็นกลับมายังหน่วยงานเจ้าของโครงการภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยมีรายละเอียดดังรูปที่ 2.1-14

ในขณะที่ขั้นตอนการเสนอโครงการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 จะมีกำหนดระยะเวลาการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ไว้เช่นกัน แต่ในบางขั้นตอนที่จะต้องเสนอเรื่องเพื่อขอความเห็นชอบจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่มีกรอบระยะเวลาตามกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ จะต้องส่งความเห็นกลับมายังหน่วยงานเจ้าของโครงการ โดยแบ่งเป็น (1) กรณีโครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป ดังรูปที่ 2.1-15 และ (2) กรณีโครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท ดังรูปที่ 2.1-16

รูปที่ 2.1-14 ขั้นตอนการเสนอโครงการ PPP ภายใต้ พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561

รูปที่ 2.1-15 ขั้นตอนการเสนอโครงการ PPP กรณีโครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป ภายใต้ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562



รูปที่ 2.1-16 ขั้นตอนการเสนอโครงการ PPP กรณีโครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท ภายใต้ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

จึงเห็นได้ว่าการเสนอโครงการ PPP ตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มีข้อจำกัดในด้านระยะเวลาการดำเนินการที่ใช้ค่อนข้างนานมากกว่ากรณีของ พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ทั้งนี้ เนื่องจากขั้นตอนการเสนอโครงการในบางขั้นได้กำหนดระยะเวลาที่มากกว่าค่อนข้างมาก เช่น ขั้นตอนการเสนอโครงการของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ให้แก่คณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อพิจารณากำหนดกรอบระยะเวลาไว้ที่ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับข้อมูลครบถ้วน ในขณะที่กรณีขั้นตอนการเสนอโครงการของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) ให้แก่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกกำหนดกรอบระยะเวลาไว้เพียง 15 วัน ดังนั้น เพื่อให้การเสนอโครงการ PPP ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ของกระทรวงคมนาคมมีความรวดเร็วมากขึ้น ที่ปรึกษาจึงได้นำกำหนดระยะเวลาการเสนอโครงการตามหลักเกณฑ์ภายใต้ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560 มาปรับใช้กับการเสนอโครงการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 โดยแบ่งเป็น

(1) กรณีโครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป (ดังรูปที่ 2.1-17)

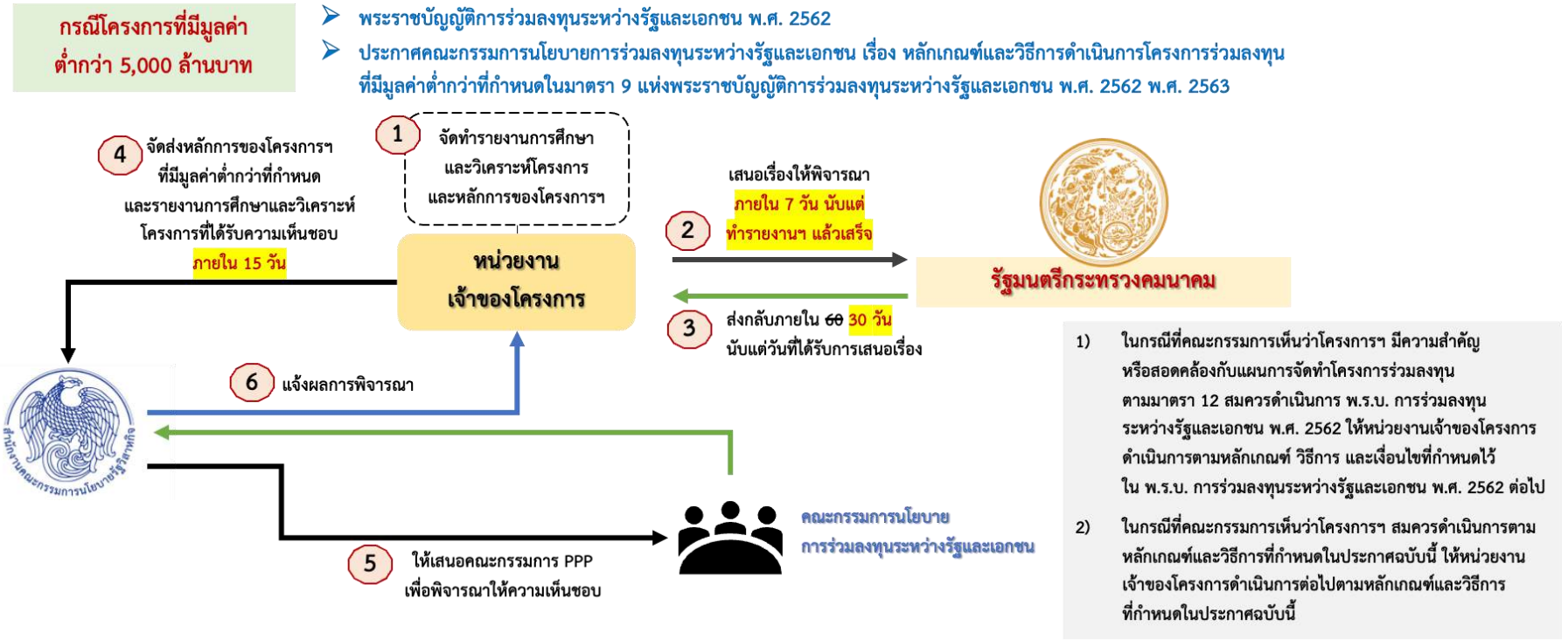
- เพื่อประโยชน์และความรวดเร็วในการเสนอโครงการ หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดตั้งคณะทำงานตามมาตรา 26 แห่ง พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและดำเนินโครงการร่วมลงทุน เพื่อพิจารณาให้ความเห็นในการจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ ก่อนเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณาให้ความเห็นชอบ
- กำหนดระยะเวลาให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอหลักการของโครงการและรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณา ประมาณ 7 วัน นับแต่วันที่จัดรายงานแล้วเสร็จ
- ลดระยะเวลาการพิจารณาหลักการของโครงการและรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม จากเดิมให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับการเสนอเรื่อง ให้ปรับเป็น ให้แล้วเสร็จประมาณ 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับการเสนอเรื่อง

(2) กรณีโครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท (ดังรูปที่ 2.1-18)

- กำหนดระยะเวลาให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอหลักการของโครงการและรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่จัดทำรายงานแล้วเสร็จ
- ลดระยะเวลาการพิจารณาหลักการของโครงการและรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม จากเดิมให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับการเสนอเรื่อง ให้ปรับเป็น ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับการเสนอเรื่อง
- กำหนดระยะเวลาให้หน่วยงานเจ้าของโครงการส่งหลักการของโครงการฯ และรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการที่ได้รับความเห็นชอบ ภายใน 15 วัน

ทั้งนี้ การดำเนินการของกระทรวงคมนาคมในการนำกรอบระยะเวลาตาม พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 มาปรับใช้กับการดำเนินการของกระทรวงคมนาคม ให้กระทรวงคมนาคมดำเนินการจัดทำกรอบการดำเนินการและสร้างความเข้าใจให้แก่หน่วยงานในกระทรวงคมนาคมและเร่งดำเนินการภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนดขั้นภายในกระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นระยะเวลาที่สั้นกว่าระยะเวลาตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 กำหนด

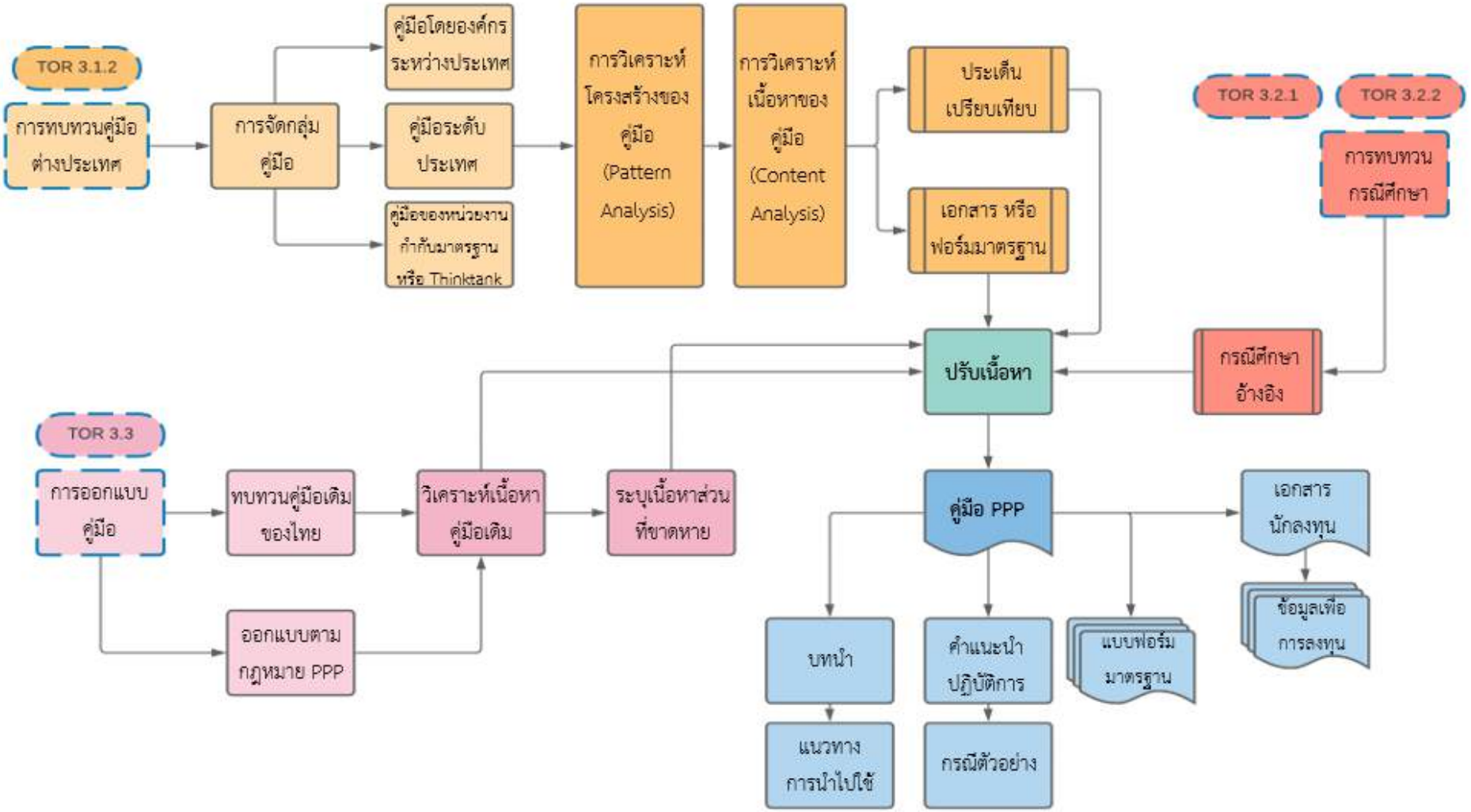
รูปที่ 2.1-17 แนวทางการปรับปรุงขั้นตอนการเสนอโครงการ PPP กรณีโครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป ภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562



รูปที่ 2.1-18 แนวทางการปรับปรุงขั้นตอนการเสนอโครงการ PPP กรณีโครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท
ภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

2.2 การศึกษาเปรียบเทียบคู่มือการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในต่างประเทศ

การดำเนินงานในส่วนนี้ ที่ปรึกษาจะดำเนินการควบคู่ไปกับกระบวนการออกแบบจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน เนื่องจากการดำเนินงานทั้งสองส่วนนี้จำเป็นต้องดำเนินการไปด้วยกันเพื่อให้ขอบเขตเนื้อหาของคู่มือปฏิบัติงานที่จัดทำขึ้นตามโครงการมีความสอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานและขอบข่ายเนื้อหาที่ใช้กันอย่างเป็นสากล ด้วยเหตุนี้การดำเนินงานในส่วนนี้จึงมีความสำคัญอย่างมากในด้านการสืบค้นข้อมูลอ้างอิงควบคู่ไปกับการสืบค้นและถอดบทเรียนจากกรณีศึกษาต่าง ๆ ทั้งนี้ ที่ปรึกษามีกรอบแนวคิดการดำเนินงานด้านการศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้าง และเนื้อหาของ PPP Handbook ในต่างประเทศ แสดงดังรูปที่ 2.2-1



รูปที่ 2.2-1 กรอบแนวคิดการดำเนินงานด้านการศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างเนื้อหา และรายละเอียดเนื้อหาของ PPP Handbook ในต่างประเทศ

2.2.1 เกณฑ์การจัดประเภทของคู่มือการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP Handbook)

จากรูปที่ 2.2-1 ข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานด้านการศึกษาทบทวนคู่มือของต่างประเทศจะต้องเริ่มจากการจัดกลุ่มของเอกสารที่จะทบทวนโดยที่ปรึกษาได้แบ่งเอกสารคู่มือทั้งหมดออกเป็นกลุ่ม เนื่องจากการค้นคว้าในเบื้องต้น คณะที่ปรึกษาสังเกตเห็นถึงความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างคู่มือที่จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานที่ต่างระดับกัน ทั้งนี้ เนื่องจากความมุ่งหมายของการจัดทำและใช้งานคู่มือของหน่วยงานจัดทำแต่ละระดับนั้นมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด

กล่าวอย่างรวดเร็วได้ว่าหน่วยงานในระดับสากล และระดับภูมิภาค อาทิ ธนาคารโลก สหประชาติ หรือสหภาพยุโรป เป็นต้น มีความมุ่งหมายการใช้งานคู่มือเพื่อส่งเสริมการลงทุน และสร้างมาตรฐานด้านการร่วมลงทุนในภูมิภาคที่ดูแลให้เกิดประสิทธิภาพ และมีธรรมาภิบาล ในขณะที่หน่วยงานในระดับประเทศ เช่น รัฐบาลของประเทศที่มุ่งเน้นขับเคลื่อนการพัฒนาบนฐานของโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน อาทิ ฟิลิปปินส์ สหราชอาณาจักร อินเดีย เป็นต้น มุ่งหมายดึงดูดให้ผู้ลงทุนเข้ามาลงทุนในประเทศผ่านการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน และยกระดับศักยภาพของเจ้าหน้าที่รัฐของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่หน่วยงานกำกับมาตรฐาน หรือหน่วยงาน Thinktank ต่าง ๆ อาทิ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) หรือหน่วยงานในประเทศอย่าง IRDP มีความมุ่งหมายไปที่การสร้างความเข้าใจร่วม การสร้างองค์ความรู้ และการใช้ข้อมูลเพื่ออำนวยความสะดวกกับนักลงทุนและหน่วยงานเจ้าของโครงการที่เกี่ยวข้อง

ด้วยเหตุความจำเป็นข้างต้นจึงจำเป็นต้องจัดกลุ่มเอกสารคู่มือและทำความเข้าใจในรูปแบบของโครงสร้างระดับ (Tier) โดยจัดแบ่งจากขอบข่ายพื้นที่โดยเริ่มจากระดับบนสุดคือระดับเอกสารคู่มือที่จัดทำโดยองค์กรระหว่างประเทศ ระดับต่อมาคือระดับเอกสารคู่มือที่จัดทำโดยหน่วยงานระดับประเทศ และระดับที่ 3 คือระดับเอกสารคู่มือที่จัดทำโดยหน่วยงานกำกับมาตรฐาน หรือหน่วยงาน Thinktank ต่าง ๆ โดยในชั้นการจัดส่งรายงานความก้าวหน้าครั้งที่ 1 ที่ปรึกษาได้เลือกทบทวนเอกสารคู่มือทั้ง 3 ระดับ ดังนี้

ตารางที่ 2.2-1 สัดส่วนของงานในแต่ละด้าน

ระดับเอกสาร	ชื่อกลุ่มเอกสาร	ชื่อเอกสารเป้าหมาย
Tier 1	เอกสารคู่มือ ที่จัดทำขึ้นโดย องค์การระหว่างประเทศ	- **Partnerships - PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS Reference Guide (2014)**, The World Bank - **Guidelines for Port Authorities and Governments on the Privatization of Port Facilities** (2008), UNCTAD **- Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships** (2012), OECD
Tier 2	เอกสารคู่มือ ที่จัดทำขึ้นโดยหน่วยงาน ระดับประเทศ อย่างน้อย 3 ประเทศ	- **National PPP Policy and Guidance** (2008), Australian Government - **Public Private Partnership Handbook, version 2** (2012), Ministry of Finance Singapore **- PPP Guide for Practitioners (2016),** Ministry of Finance India
Tier 3	เอกสารคู่มือ ที่จัดทำขึ้นโดย หน่วยงานกำกับมาตรฐาน หรือหน่วยงาน Thinktank	**- Manual on the Privatization in the Provision of Airports and Air Navigation Services** (Doc 9980), ICAO

2.2.2 มิติที่มุ่งถอดบทเรียนจากคู่มือการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP Handbook) ของต่างประเทศ

จากรูปที่ 2.2-1 ขั้นตอนต่อมาภายหลังจากการจัดกลุ่มเอกสารคู่มือคือ การเริ่มศึกษาทบทวนและถอดบทเรียนจากเอกสารคู่มือในต่างประเทศเพื่อนำผลการศึกษาทบทวนเข้าสู่กระบวนการปรับเนื้อหาคู่มือต่อไป ซึ่งในส่วนนี้ที่ปรึกษาได้แบ่งกระบวนการวิเคราะห์และถอดบทเรียนจากเอกสารคู่มือการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย

1) การวิเคราะห์โครงสร้างเนื้อหาของคู่มือ (Pattern of Content Analysis)
2) การวิเคราะห์เนื้อหาของคู่มือ (Content Analysis)

โดยการดำเนินงานทั้ง 2 ส่วนข้างต้น มีรายละเอียดการดำเนินงาน ดังแสดงในตารางที่ 2.2-2

ตารางที่ 2.2-2 รายละเอียดการดำเนินงานการวิเคราะห์และถอดบทเรียนจากคู่มือต่างประเทศ

มิติการวิเคราะห์และถอดบทเรียน	แนวทางและผลการวิเคราะห์
การวิเคราะห์โครงสร้างเนื้อหาของคู่มือ (Pattern of Content Analysis)	วิเคราะห์รูปแบบการจัดโครงสร้างเนื้อหาของคู่มือตั้งแต่การจัดประเด็น การจัดลำดับเนื้อหา รูปแบบการอธิบาย การยกตัวอย่าง รวมถึงวิเคราะห์ลักษณะร่วมและลักษณะความแตกต่างของคู่มือฯ แต่ละระดับเอกสาร **<u>ผลที่ได้รับ</u>** การออกแบบโครงสร้างเนื้อหาของคู่มือปฏิบัติงานตามโครงการนี้และเอกสารคู่มือเพิ่มเติม ให้มีรูปแบบวิธีการอธิบายที่สอดคล้องกับเอกสารมาตรฐานสากล
การวิเคราะห์เนื้อหาของคู่มือ (Content Analysis)	วิเคราะห์เนื้อหาของคู่มือแต่ละส่วนว่าการให้คำอธิบายเกี่ยวกับหลักคิดทฤษฎี แนวทางการปฏิบัติงาน แนวทางการร่วมทุน การให้คำแนะนำผู้ลงทุน ตลอดจนตัวอย่างกรณีศึกษาเพื่อนำไปปรับใช้กับการปฏิบัติงานภาคสนาม รวมถึงตัวอย่างแบบฟอร์มรูปแบบต่าง ๆ ของเอกสารคู่มือที่มีมาตรฐานระดับสากลมีลักษณะเป็นอย่างไร และสามารถนำมาปรับใช้กับคู่มือสำหรับ สนข. ได้อย่างไร **<u>ผลที่ได้รับ</u>** การออกแบบเนื้อหาของคู่มือในเชิงรายละเอียด รูปแบบการให้คำอธิบายการให้เหตุผล และตัวอย่าง รวมถึงแบบฟอร์มมาตรฐานต่าง ๆ

2.2.3 ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ระหว่างคู่มือทั้ง 3 ระดับ

จากการศึกษาทบทวนของคณะที่ปรึกษาต่อเอกสารเป้าหมายทั้ง 3 กลุ่มพบว่ามีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันทั้งในเชิงโครงสร้าง และเนื้อหาของเอกสารทั้ง 3 กลุ่มโดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกสารกลุ่มที่ 1 คู่มือที่จัดทำขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศ และเอกสารกลุ่มที่ 2 เอกสารคู่มือที่จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานระดับประเทศนั้นมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างมากในด้านการจัดโครงสร้างเนื้อหา และการอ้างอิงถึงหลักทั่วไป (General principal) โดยปรากฏอย่างชัดเจนในส่วนของอารัมภบท รวมถึงบททั่วไปของคู่มือการลงทุน ดังตัวอย่างเช่น ในกรณีของ **National PPP Policy and Guidance** ของประเทศออสเตรเลีย ได้มีการอ้างอิงถึงหลักปฏิบัติทั่วไปตามคู่มือที่จัดทำขึ้นโดยคู่มือที่จัดทำขึ้นโดยธนาคารโลกฉบับที่ 3 เป็นต้น นอกจากนี้ คู่มือที่จัดทำขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศยังมีบทบาทสำคัญในด้านการกำหนดมาตรฐานของโครงการ PPP ในประเทศที่เข้าเป็นสมาชิกขององค์การเหล่านั้น อาทิ มาตรฐานทางด้านความโปร่งใส, มาตรฐานด้านความยั่งยืน และมาตรฐานด้านการคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ (UNECE 2019)

อย่างไรก็ตาม ลักษณะความสัมพันธ์ข้างต้นเป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบไม่เคร่งครัด กล่าวคือ คู่มือโครงการ PPP ของต่างประเทศมีทั้งกรณีที่ยึดโยงกับเกณฑ์ปฏิบัติ และมาตรฐานข้างต้นอย่างเคร่งครัดชัดเจน และพบว่ามีกรณีที่ยึดถือหลักข้างต้นเป็นเพียง Guide line เท่านั้น มิได้มีการอ้างถึงหรืออ้างอิงมาตรฐานเหล่านั้นอย่างชัดเจน แต่กลับมุ่งเน้นไปที่เนื้อหาสาระทางเทคนิคเสียมากกว่า ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการด้านกฎหมาย และการเมืองระหว่างประเทศว่าด้วยหลักแห่งการยอมรับ (Concept of consent) ที่องค์กรระดับประเทศจะยึดถือหลักการระหว่างประเทศในฐานะแนวปฏิบัติเสียมากกว่ายึดถือเป็นกฎเคร่งครัด

ด้วยเหตุนี้การศึกษาวิเคราะห์คู่มือที่จัดทำขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศจึงอยู่บนหลักการศึกษาวิเคราะห์หลักแนวปฏิบัติแบบกว้าง เพื่อศึกษาว่าหลักปฏิบัติข้างต้นนั้นส่งอิทธิพลอย่างไรบ้างต่อการจัดทำคู่มือของประเทศสมาชิกขององค์การเหล่านั้น ในทางกลับกันการศึกษาคู่มือที่จัดทำขึ้นโดยองค์การระดับประเทศจะให้ความสำคัญกับการศึกษาลงลึกไปในเชิงเนื้อหา และการจัดรูปแบบคู่มือว่าคู่มือแต่ละฉบับมุ่งเน้นไปที่ด้านใดเป็นสำคัญ มีโครงสร้างการจัดเนื้อหาในคู่มือเป็นอย่างไร ประเด็นร่วม และประเด็นแตกต่างของแต่ละเล่มเป็นอย่างไร และอธิบายเพื่อสะท้อนบริบทของการส่งเสริมการลงทุนรูปแบบ PPP ของประเทศเหล่านั้น

ในส่วนของเอกสารกลุ่มที่ 3 คู่มือที่จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานกำกับมาตรฐาน หรือหน่วยงาน Thinktank จากการศึกษาพบว่าจะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับโครงการร่วมลงทุนที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับโครงสร้างพื้นฐานที่มีความซับซ้อน เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำกับควบคุมมาตรฐานความปลอดภัย หรือมาตรฐานทางเทคนิคที่เฉพาะเจาะจง ด้วยเหตุนี้หน่วยงานกำกับมาตรฐานสากลจึงมีบทบาทสำคัญอย่างมากในด้านการนำเสนอเครื่องมือการควบคุมมาตรฐาน และการควบคุมทางเทคนิค โดยในรายงานฉบับนี้ที่ปรึกษาจะเน้นไปที่หน่วยงานกำกับมาตรฐานสากลด้านการบินพลเรือน หรือ ICAO ซึ่งคู่มือของหน่วยงานนี้มีบทบาทอย่างมากต่อการบริหารโครงการร่วมทุนโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมทางอากาศ

2.2.4 ผลการวิเคราะห์คู่มือที่จัดทำโดยองค์การระหว่างประเทศ

จากที่ได้อธิบายข้างต้นที่ปรึกษาจะทบทวนคู่มือที่จัดทำโดยองค์การระหว่างประเทศในมิติกว้าง ๆ เพื่อให้เห็นโครงสร้างแนวปฏิบัติ และการส่งอิทธิพลที่มีต่อคู่มือขององค์การระดับประเทศต่อไป โดยเอกสารเป้าหมายที่จะศึกษาวิเคราะห์ประกอบด้วยเอกสาร ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.2-3 แสดงรายการคู่มือที่จัดทำขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศ และสาเหตุที่คัดเลือก

รายการเอกสาร	สาเหตุที่คัดเลือก
Partnerships - PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS Reference Guide (2014), The World Bank	คู่มือ PPP ของธนาคารโลกนับได้ว่าเป็นคู่มือมาตรฐานที่ถูกนำไปปรับใช้อย่างกว้างขวางในประเทศชั้นนำหลายประเทศ เนื่องจากมีความสอดคล้องกับหลักปฏิบัติ และมาตรฐานที่กำหนดโดยองค์การสหประชาชาติ รวมถึงมาตรฐานของระบบการเงินระหว่างประเทศ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นเอกสารหลักที่ใช้ในการวิเคราะห์ว่ามีหลักปฏิบัติพื้นฐานเช่นใด และส่งอิทธิพลต่อคู่มือระดับประเทศอย่างไรบ้าง
Guidelines for Port Authorities and Governments on the (2008), UNCTAD	เนื่องจากหน่วยงาน UNCTAD เป็นหน่วยงานหลักด้านการพัฒนาการค้า และการลงทุน คู่มือของหน่วยงานจึงมุ่งเน้นไปที่การนำเสนอเครื่องมือด้านการลงทุน และการส่งเสริมการลงทุนเป็นสำคัญ
Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships (2012), OECD	คู่มือฉบับนี้มุ่งเน้นไปที่การสร้างความชัดเจนของระบบกฎหมาย และแนวปฏิบัติเชิงสถาบันให้กับประเทศสมาชิกเพื่อให้เกิดความชัดเจนกับผู้ลงทุน และความเสี่ยงด้านการเงินการคลังของประเทศสมาชิก ด้วยเหตุนี้เอกสารฉบับนี้จึงมุ่งเน้นไปที่ชุดเครื่องมือด้านการออกแบบกรอบกฎหมาย และสถาบันเพื่อการขับเคลื่อนโครงการ การสร้างกลไกการตรวจสอบที่โปร่งใส และแนวทางการสร้าง Action plan

การศึกษาทบทวนคู่มือจากองค์กรระหว่างประเทศข้างต้นจะประกอบด้วยการศึกษาวิเคราะห์ใน 3 มิติ ประกอบด้วย

1) ชุดของแนวปฏิบัติ ข้อกำหนด มาตรฐาน หรือข้อแนะนำ ที่คู่มือแต่ละฉบับมุ่งเน้น
2) กลไกการบังคับ หรือส่งเสริมจูงใจ ให้เกิดการอนุวัตรแนวปฏิบัติข้างต้น
3) ชุดเครื่องมือเอกสาร (Document) และทรัพยากร (Assesst) ที่สนับสนุนประเทศที่จะนำเอาหลักปฏิบัติ หรือข้อแนะนำของคู่มือไปปรับใช้

2.2.4.1 คู่มือของธนาคารโลก: Partnerships - PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS Reference Guide

1) รายละเอียดเบื้องต้นเกี่ยวกับเอกสาร

ชื่อเอกสาร	Partnerships - PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS Reference Guide		
ผู้จัดทำ	Worldbank	ปีที่จัดทำ (ล่าสุด)	2014
จำนวนเล่ม	1 เล่ม	จำนวนหน้า	232
กลุ่มผู้ใช้งาน	1) ผู้ปฏิบัติงานระดับนโยบาย 2) หน่วยงานกำกับดูแล 3) หน่วยงานส่งเสริมการลงทุน 4) เจ้าหน้าที่ระดับควบคุมการปฏิบัติการ และเจ้าหน้าที่ระดับอำนวยการ		
สรุปจุดเด่นของเอกสาร	เมื่อพิจารณาจากส่วน preamble ของเอกสารซึ่งระบุวัตถุประสงค์ว่าต้องการปูพื้นฐานความเข้าใจเกี่ยวกับ PPP ตั้งแต่ 0-100 ภายในเอกสารฉบับนี้ โดยมุ่งหมายให้กลายเป็น Assesst ทั้งในด้านการบริหารโครงการ การบริหารรัฐการ ไปจนถึงด้านวิชาการ เอกสารฉบับนี้จึงมีความโดดเด่นอยู่ที่ความครอบคลุมของเนื้อหา และความละเอียดของเนื้อหาแต่ละส่วน โดยแบ่งออกเป็นโครงสร้าง 4 ส่วนย่อยได้แก่ 1) ความเข้าใจทั่วไปเกี่ยวกับ PPP (PPP Basic framework) 2) แนวทางการสร้าง Policy framework สำหรับโครงการ PPP 3) แนวทางการขับเคลื่อนโครงการ PPP 4) ชุดเอกสารมาตรฐาน และเครื่องมือ (Documentation & assesst) สิ่งที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือการสอดแทรกหลักการมาตรฐานระหว่างประเทศต่าง ๆ ตามแนวคิดเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่เอาไว้อย่างครบถ้วน และระบุชัดเจนว่าเป็นมาตรฐานที่พึงอนุวัตรไปใช้งาน และมีผลต่อความน่าเชื่อถือในวงการการค้าการลงทุนระหว่างประเทศ อาทิ หลักความโปร่งใส (Transpiracy) หลักการแข่งขัน (Comparative tension) หลักข้อกำหนดชัดเจนคาดเดาได้ (Clear & predictability)		

2) โครงสร้างของเอกสารคู่มือ

เอกสารของธนาคารโลกนับว่าเป็นเอกสารระดับระหว่างประเทศเอกสารหลักซึ่งมีความน่าสนใจคือผสมผสานคุณลักษณะของเอกสารแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ (International Principles) ที่สำคัญเอาไว้ 2 ประการคือ

1) **คงไว้ซึ่งการเป็นหลักปฏิบัติอย่างกว้าง (General Principles)** โดยเป็นแนวปฏิบัติที่มีทิศทางชัดเจนหากแต่ไม่มีสภาพบังคับที่เคร่งครัด หรือมีแนวปฏิบัติที่เฉพาะตายตัวอันเป็นการขัดแย้งกับหลักการยอมรับนับถือ (Concept of consent) อันเป็นหลักปฏิบัติสำคัญของการเมือง และเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
2) **การสร้างความชัดเจนสำหรับผู้ต้องการนำแนวปฏิบัติไปอนุวัตร** โดยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศนั้นการนำแนวปฏิบัติระหว่างประเทศไปปรับใช้ของประเทศกลุ่มเอกนิยม เช่น ประเทศไทยนั้นจำเป็นต้องทำการอนุวัตรเป็นกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์รูปแบบอื่นใดเสียก่อน ส่งผลให้ในกระบวนการอนุวัตรนั้นอาจเกิดการแปรเปลี่ยนของหลักปฏิบัติอันเกิดจากอัตวิสัยของผู้อนุวัตรได้

อย่างไรก็ตาม คู่มือของธนาคารโลกมีจุดเด่นตรงที่มีการเสนอแนวทางการตีความ และตัวอย่างเครื่องมือในส่วนที่เป็นเนื้อหาสำคัญของแนวปฏิบัติ กล่าวคือแม้จะเป็นแนวปฏิบัติที่ไม่มีผลผูกพันชัดเจนตายตัว แต่กลับมีกรอบการตีความที่จำกัดการตีความไม่ตรงกับเจตนาหรือเนื้อหาหลักของแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ

ด้วยเหตุนี้จึงเป็นการการันตีผลประโยชน์แบบ 2 ทาง (Win win situation) ทั้งภาครัฐที่มีแนวทางการอนุวัตรหลักการที่ชัดเจน และสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ ในขณะเดียวกันก็สามารถสร้างความมั่นใจให้กับภาคเอกชนได้ว่าการลงทุนในประเทศที่อนุวัตรหลักการข้างต้นไปปรับใช้นั้นมีความมั่นคงปลอดภัยในการลงทุน การันตีถึงผลตอบแทนที่สมเหตุสมผล และไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบโดยกฎเกณฑ์ด้านการร่วมทุน

คู่มือของธนาคารโลกประกอบด้วยเนื้อหา 3 ส่วน (Section) และสอดแทรกชุดเอกสารมาตรฐาน (Documentation) เครื่องมือ หรือในเอกสารเรียกว่าทรัพยากร (Asset) เอาไว้ในเนื้อหาแต่ละส่วนของเอกสารโดยไม่มีภาคผนวก เพื่อให้การทำความเข้าใจตัวอย่างได้อย่างต่อเนื่องภายหลักทราบหลักการที่ปรึกษาจึงสรุปโครงสร้างของเอกสารคู่มือได้ ดังนี้

3) รูปแบบของเนื้อหาของคู่มือ

โครงสร้างเนื้อหา	สรุปเนื้อหา
1) ความเข้าใจทั่วไปเกี่ยวกับ PPP (PPP Basic framework)	เนื้อหาส่วนนี้เป็นการผสมผสานการนำเสนอในรูปแบบเอกสารเชิงวิชาการ เข้ากับเอกสารสรุปย่อเชิงนโยบาย (Policy brief) เข้าด้วยกัน ผลที่ออกมาจึงเป็นชุดข้อสรุปองค์ความรู้เกี่ยวกับโครงการ PPP ที่เข้าใจได้ง่าย ผู้อ่านสามารถเข้าใจถึงหลักการและฐานคติพื้นฐานของโครงการ PPP ได้อย่างรวดเร็ว และเล็งเห็นถึงความจำเป็นของเนื้อหาในรายละเอียดส่วนอื่น ๆ ของเอกสารฉบับนี้ อาทิ ความสำคัญของ Guide line ต่าง ๆ ว่าสัมพันธ์กับหลักคิดของโครงการ PPP อย่างไร
2) แนวทางการสร้าง Policy framework สำหรับโครงการ PPP	เนื้อหาในส่วนนี้มุ่งตอบคำถามของกลุ่มผู้ใช้ที่เป็นฝ่ายออกแบบนโยบาย และส่งเสริมการลงทุน เนื่องจากจะตอบคำถามที่ว่าด้วยองค์ประกอบของนโยบาย PPP แต่ละส่วนว่าควรที่จะต้องมีองค์ประกอบทางนโยบายอย่างไร และควรขับเคลื่อนผ่านมาตรการใดบ้าง รวมถึงการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของนโยบายว่าควรทำอย่างไร
3) แนวทางการขับเคลื่อนโครงการ PPP	เนื้อหาในส่วนนี้ว่าด้วยขั้นตอนการขับเคลื่อนโครงการ PPP ว่าควรประกอบด้วยกี่ขั้นตอน และวัตถุประสงค์หลักของแต่ละขั้นตอนคืออะไร ผลสัมฤทธิ์ของขั้นตอนเหล่านั้นควรเป็นอย่างไร เนื้อหาประกอบอื่น ๆ กล่าวถึงประเด็นเน้นย้ำ (ISSUE) ที่อาจเกิดขึ้นได้บ่อยครั้งในแต่ละขั้นตอนรวมถึงเสนอเทคนิคการรับมือประเด็นเหล่านั้นทั้งที่เป็นข้อพิพาท รวมถึงประเด็นสืบเนื่องต่าง ๆ คู่มือฉบับนี้ได้แบ่งขั้นตอนของโครงการ PPP ออกเป็น 5 ขั้นตอน และแบ่งเป็นประเด็นพึงสนใจอีก 2 ประเด็นดังนี้ 3.1) การพิจารณาโครงการ 3.2) การริเริ่มโครงการ 3.3) การออกแบบโครงสร้างของโครงการ 3.4) การออกแบบวิธีการถ่ายโอนและบริหารสินทรัพย์ 3.5) การออกแบบสัญญา 3.6) แนวทางการพิจารณาโครงการที่เสนอโดยภาคเอกชน (Unsolicite project) 3.7) แนวทางการบริหารสัญญา PPP และการบริหารความเสี่ยง โครงสร้างเนื้อหาในแต่ละขั้นตอนแบ่งออกเป็น 5 ชั้นเนื้อหา (Layer) โดยสม่ำเสมอกันตลอดทั้ง Section ดังนี้ Layer ที่ 1 การพิจารณาในเชิงยุทธศาสตร์ Layer ที่ 2 การกำหนดโครงสร้างการทำงานของขั้นตอนนั้น

โครงสร้างเนื้อหา	สรุปเนื้อหา
3) แนวทางการขับเคลื่อนโครงการ PPP	Layer ที่ 3 ขั้นตอนย่อย และสถานการณ์หน้างานที่อาจเกิดขึ้นได้จริง Layer ที่ 4 ตัวอย่างประเด็นข้อพิพาท ประเด็นหารือ ประเด็นสืบเนื่อง ตลอดจนเทคนิคที่ใช้รับมือ Layer ที่ 5 ตัวอย่างเอกสารมาตรฐานและเครื่องมือ (รายละเอียดจะกล่าวต่อไป)
4) ชุดเอกสารมาตรฐาน และเครื่องมือ (Documentation & assesst)	อย่างที่อธิบายข้างต้น ชุดเอกสารมาตรฐาน และเครื่องมือหรือทรัพยากร (Documentation & assesst) นั้นถูกสอดแทรกเอาไว้ในเนื้อหาแต่ละส่วนทั้งนี้อาจจัดแบ่งประเภทของชุดเครื่องมือข้างต้นเป็น 3 กลุ่มประกอบด้วย **4.1) เครื่องมือด้านการออกแบบแนวความคิด (Conceptual framework)** มีส่วนสำคัญมากในกระบวนการออกแบบเชิงนโยบาย และการออกแบบโครงสร้างการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน โดยเครื่องมือในกลุ่มนี้จะมีทั้งเครื่องมือตัวแบบผังมโนทัศน์ (Conceptual canvas) และตัวอย่างโครงสร้าง Framework ในมิติด้านต่าง ๆ **4.2) เครื่องมือรูปแบบเอกสารมาตรฐาน หรือตัวอย่างเอกสารสัญญา (Documentation)** มีส่วนสำคัญมากในกระบวนการปฏิบัติงาน และการควบคุมการปฏิบัติงาน เนื่องจากสามารถนำเอาตัวอย่างเหล่านี้ไปปรับใช้กับการออกแบบเอกสารที่จะนำไปใช้จริง ทั้งในส่วนของเอกสารรายละเอียดโครงการ รวมถึงเอกสารสัญญารูปแบบต่าง ๆ **4.3) เครื่องมือรูปแบบตัวอย่างกรณีศึกษาของประเทศที่ประสบความสำเร็จในประเด็นต่าง ๆ** โดยธนาคารโลกได้ยกตัวอย่างกลุ่มประเทศที่ประสบความสำเร็จในแต่ละประเด็นที่กำลังอธิบายขึ้นมาประกอบการอธิบายและชี้ให้เห็นว่าปัจจัยความสำเร็จของแต่ละกรณีศึกษามีอะไรบ้างและสร้างมาได้อย่างไร

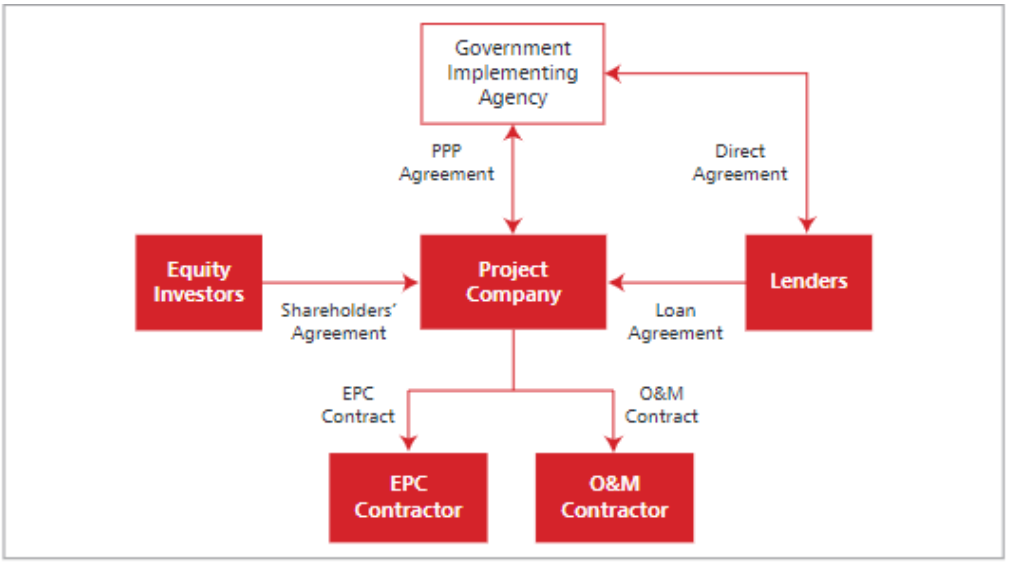
4) ชุดเครื่องมือเอกสาร (Document) และทรัพยากร (Asset)

คู่มือของธนาคารโลกได้แบ่งเอกสารมาตรฐาน และเครื่องมือ (Documentation & Asset) ออกเป็นกลุ่ม โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1) เครื่องมือด้านการออกแบบแนวความคิด (Conceptual framework)

โดยมากจะอยู่ในรูปแบบตัวแบบผังมโนทัศน์ (Conceptual canvas) และตัวอย่างโครงสร้าง Framework โดยสอดแทรกไว้ประกอบการอธิบายเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับ Framework นโยบาย และการออกแบบโครงสร้างการทำงานในขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อเสริมความเข้าใจ และอำนวยความสะดวกในกรณีที่ต้องการตัวอย่างรูปธรรมไปปรับใช้กับกระบวนการคิดของทีมนโยบาย โดยเครื่องมือที่สำคัญ ได้แก่

- PPP project structure[120]

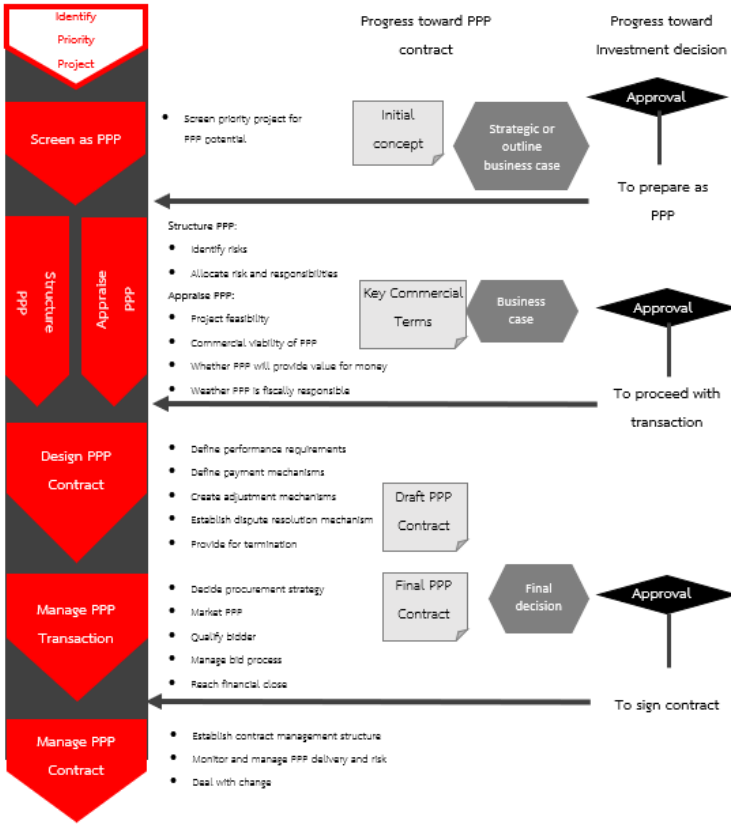


ที่มา: Worldbank. (2014) PPP project structure. PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS Reference Guide. Page 51

รูปที่ 2.2-2 PPP Project structure

[120] Worldbank,Partnerships - PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS Reference Guide (2014) pp 51

- Typical PPP process[121]



ที่มา: Worldbank. (2014) Typical PPP Process. PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS Reference Guide. Page 84

รูปที่ 2.2-3 Typical PPP process

[121] Worldbank,Partnerships - PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS Reference Guide (2014) pp 84

2) เครื่องมือรูปแบบเอกสารมาตรฐาน หรือตัวอย่างเอกสารสัญญา (Documentation)

- Example of PPP Contract standard[122]

ตารางที่ 2.2-4 Example of PPP Contract standard

Jurisdiction	Standard	Link
Australia	Guidelines issues by Infrastructure Australia provides standard commercial Principles for social and economic infrastructure PPPs respectively, set out why and how key risks and responsibilities should be allocated in the contract	Australia, Infrastructure Australia (2008) National PPP Guidelines: Commercial Principle for Social Infrastructure (Vol3). Canberra: http://www/infrastructureaustralia.gov.au/public_private/files/National_PPP_Guidelines_Vol_3_Commercial_Principles_Social_Infrastructure_Dec_08.pdf Australia, Infrastructure Australia (2011) National PPP Guidelines: Commercial Principles for Economic Infrastructure (Vol 7), Canberra: http://www/infrastructureaustralia.gov.au/public_private/files/National_PPP_Guidelines_Vol_7_Commercial_Principles_Social_Infrastructure_Feb_2011.pdf
India	Descriptions of model agreements for PPP in a range of transport sectors	India, Secretariat for Infrastructure (2011) Model Concession Agreement, New Delhi: Http://Infrastructure.gov.in/mca.html
Netherland	Standard PPP contact for DBFM in buildings and DBFMP in infrastructure	Netherlands, Ministry of Finance. (n.d.) Publications. The Hague http://www.ppsbijhetrijk.nt/Publicaties?publicatiesoort=Modeldocument (Dutch and English version)
New Zealand	Draft standard PPP contact	New Zealand, National Infrastructure Unit (2010) Draft Public Private Partnership (PPP) Standard Contract – Version 2. Wellington: http://www.infrastructure.gov.nz/publications/draftpppstandarcontract
Pakistan	Standardized PPP Provisions	Pakistan, Infrastructure Project Development-Facility (2007) Standardized PPP Provision, Islamabad: http://www.ipdf.gov.pk/tmpnew/PDF/PPP%20Contractual%20standardized%20Provision.pdf
Philippines	Sample contracts for PPP in bulk water supply, ICT, solid waste management, and urban mass transit. The PPP Center is currently developing standardized terms for broader application	Philippines, Public-Private Partnership Center (2011) PEGR Sample Contract. Manila: http://ppp.gov.ph/?page_id=671
South Africa	Standardized PPP Provisions published alongside the South Africa PPP Manual	South Africa, National Treasury (2004) Standardizes PPP Provisions, Johannesburg: http://intellect-ht.com/image/downloads/doc/12.pdf
United Kingdom	Standardized contracts for PFI projects, includes extensive guidance on each element of the contract	United Kingdom, Her Majesty's Treasury Standardized contracts, London: http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_standardized_contracts.html

ที่มา : Worldbank. (2014) PPP project structure. PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS Reference Guide. Page 158

[122] Worldbank,Partnerships - PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS Reference Guide (2014) pp 158

- Example of PPP law[123]

ตารางที่ 2.2-5 Example of PPP law

Jurisdiction	Standard
Brazil	The federal-level legal framework for PPPs in Brazil is different for Concessions ('self-financing' projects, which require no government subsidy support). And PPPs • **Law 8987 (1995) is the Federal Concession Law.** It establishes which government bodies can grant concessions, and defines concession types. It also sets out criteria for selecting bidders during tender, the required content of concession contracts, rights and responsibilities of the contracting government agency, the concessionaire and user, the tariff policy and the acceptable reasons for step in and contract termination. **Law 9648 (1998)** made some updates to this law • **Law 11079 (2004) is the Federal PPP Law.** It defines PPPs in the Brazilian context establishes the scope of the PPP program, defines the contents of PPP contracts, sets rules for providing guarantees, setting up the SPV, tendering the project, and defines the rights and responsibilities of the contracting authority Each State making use of PPPs also has its own legal framework.
Chile	**Law 20410 (2010) is the current Concessions Law.** It updated the previous legal instrument for concessions - Decree 900 (1996) – which had modified the original legal instrument for PPP in Chile: the Ministry of Public Work's Regulation 164 (1991). The law sets out the institutional framework for PPPs, tender rules, concessionaire's rights and obligations, inspection and oversight requirements, and procedures for resolving conflicts
Colombia	**Law 1508 (2011) is the National PPP Law.** It sets out the scope of the PPP program in the country, and the principles that should guide it, and establishes the procedures and institutional framework for PPPs. It sets out specific approaches on PPP procurement, PPP contract design, and on the budgetary approach for PPPs. The following laws also contribute the legal framework for PPP. • **Law 80 (1993)**: established norms and principles for government contracting. It also sets norms that regulate the legal relationship between the public and private partner • **Law 1150 (2007)**: modifies some parts of Law 80. Specifically, it incorporates certain elements that make the tendering process more efficient and transparent • **Presidential Decree 4165 (2011)**, in article 4. Establishes the National Infrastructure Agency (ANI Agencia National de Infraestructura), which is in charge of identifying, assessing the viability, and proposing concessions and other forms of PPPs in transport and other related services, and of developing and implementing the resulting PPP projects

ที่มา: Worldbank. (2014) PPP project structure. PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS Reference Guide. Page 158

[123] Worldbank,Partnerships - PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS Reference Guide (2014) pp 81

3) เครื่องมือรูปแบบตัวอย่างกรณีศึกษาของประเทศที่ประสบความสำเร็จในประเด็นต่าง ๆ

ตัวอย่างที่ดี

- PPP framework Chile
- PPP framework South Africa
- PPP Principle Peru
- PPP Legal framework Germany

ตัวอย่างข้อผิดพลาด

- Excessive fiscal risk : examples from Korea , United kingdom , Colombia and Mexico
- Mumbai water : Example of poor planning

2.2.4.2 คู่มือของ UNCTAD : Guidelines for Port Authorities and Governments on the privatization of port facilities

1) รายละเอียดเบื้องต้นเกี่ยวกับเอกสาร

ชื่อเอกสาร	**Guidelines for Port Authorities and Governments on the privatization of port facilities**		
ผู้จัดทำ	UNCTAD	**ปีที่จัดทำ (ล่าสุด)**	2008
จำนวนเล่ม	1 เล่ม	**จำนวนหน้า**	84
กลุ่มผู้ใช้งาน	1) ผู้ปฏิบัติงานระดับนโยบายด้านเศรษฐกิจ 2) ผู้ปฏิบัติงานระดับนโยบายด้านส่งเสริมการลงทุน 3) หน่วยงานระดับรัฐที่สนใจกระบวนการ Privatization		
สรุปจุดเด่นของเอกสาร	คู่มือฉบับนี้จะมุ่งเน้นการตีความโครงการ PPP บนกรอบทฤษฎีการ Privatization โครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐสู่การดูแลของภาคเอกชนทั้งนี้เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านการลงทุน และเสริมศักยภาพการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ คู่มือฉบับนี้จึงมุ่งเน้นไปที่แนวปฏิบัติตลอดจนมาตรฐานการดำเนินโครงการในรูปแบบที่เปิดให้เอกชนเข้ามามีส่วนในกระบวนการก่อสร้าง และบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ โครงการรูปแบบ BOT , BOO , BOOT เป็นต้น โดยคู่มือฉบับนี้จะนำเสนอเทคนิคการออกแบบโครงการ การออกแบบข้อสัญญาที่ชาญฉลาด รวมถึงเทคนิคและแนวปฏิบัติด้านการออกแบบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การจัดทำเอกสารการประกวดราคา รูปแบบสัญญามาตรฐาน รวมถึงการจัดการกรรมสิทธิ์ของสินทรัพย์ในโครงการรูปแบบต่าง ๆ		

2) โครงสร้างของเอกสารคู่มือ

เอกสารของ UNCTAD นับว่ามีความแตกต่างจากกรณีเอกสารของธนาคารโลกอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากฐานคติเกี่ยวกับโครงการ PPP ของทั้ง 2 เอกสารแตกต่างกัน เอกสารคู่มือของ UNCTAD มุ่งเน้นไปที่ผลสัมฤทธิ์ด้านการ Privatization จึงมุ่งไปที่การเสริมประสิทธิภาพของการถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ และการจัดสรรประโยชน์ระหว่างภาครัฐซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เดิมของโครงสร้างพื้นฐาน กับเอกชนผู้ร่วมลงทุนเป็นสำคัญ โครงสร้างเนื้อหาจึงจะเน้นหนักไปเทคนิควิธีการด้านการเงินการลงทุน และการถ่ายโอนกรรมสิทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสามารถแบ่งโครงสร้างของเอกสารคู่มือได้ ดังต่อไปนี้

1) ความสำคัญของการ Privatization และการ Privatization ผ่านกระบวนการ PPP รวมถึงตัวแบบการ Privatization ทางเลือกรูปแบบอื่น ๆ
2) ตัวแปรที่ส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจในกระบวนการ Privatization
3) หลักปฏิบัติและขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง
4) การจัดการด้านลิขสิทธิ์ และกรรมสิทธิ์

3) ชุดเครื่องมือเอกสาร (Document) และทรัพยากร (assesst)

จุดเด่นของคู่มือฉบับนี้คือเอกสารประกอบที่เป็นชุดเอกสารมาตรฐาน รวมถึงเครื่องมือการประเมิน และการคำนวณซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในโครงการร่วมทุนทั้ง 3 รูปแบบข้างต้น ทั้งนี้ยังรวมไปถึงเครื่องมือด้านการประเมินสมรรถนะของหน่วยงานร่วมลงทุน ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการตัดสินใจเชิงนโยบายว่าจะคงไว้ซึ่งการร่วมทุนกับภาคเอกชนเดิม หรือพิจารณาเจรจาเปลี่ยนแปลงการลงทุน (Re-negotiation) หรือคัดเลือกผู้ร่วมทุนเจ้าใหม่

เอกสารของ UNCTAD ค่อนข้างให้ความสำคัญกับเครื่องมือเหล่านี้เป็นอย่างมากแตกต่างจากกรณีของธนาคารโลก และ OECD ซึ่งนำเสนอเครื่องมือเหล่านี้ในรูปแบบหลักปฏิบัติแบบกว้าง ๆ

2.2.4.3 คู่มือของ OECD: Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships

1) รายละเอียดเบื้องต้นเกี่ยวกับเอกสาร

ชื่อเอกสาร	Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships		
ผู้จัดทำ	OECD	ปีที่จัดทำ (ล่าสุด)	2012
จำนวนเล่ม	1 เล่ม	จำนวนหน้า	28
กลุ่มผู้ใช้งาน	1) ผู้ปฏิบัติงานระดับนโยบาย 2) หน่วยงานกำกับดูแลโครงการ PPP 3) หน่วยงานกำหนดข้อกฎหมาย และหน่วยงานกำหนดกฎเกณฑ์ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง		
สรุปจุดเด่นของเอกสาร	จุดมุ่งหมายหลักของเอกสารคือการส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกมีระบบการจัดการลงทุนรูปแบบ PPP ที่มั่นคงบนพื้นฐานของกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่มีความชัดเจนและคาดเดาได้ [124] เนื้อหาของเอกสารจึงมีจุดเน้นที่ชัดเจนในด้านการสนับสนุนการพัฒนา Framework ทางนโยบายด้านข้อกำหนดกฎเกณฑ์ และกระบวนการจัดซื้อจัดหา (Procurement) ตลอดจนกระบวนการกำกับความโปร่งใสของโครงการ ซึ่งทำให้ประเทศที่นำเอาหลักการของ OECD ไปปรับใช้ เสมือนหนึ่งได้นำเอาหลักการด้านธรรมาภิบาลของสหประชาชาติไปอนุวัตรปรับใช้ด้วย		

2) โครงสร้างของเอกสารคู่มือ

เนื่องจากคู่มือของ OECD มุ่งเน้นการเสนอกรอบกฎเกณฑ์อย่างกว้างให้ประเทศสมาชิกนำไปปรับใช้กับการพัฒนากฎเกณฑ์โดยละเอียดของแต่ละประเทศต่อไป เนื้อหาของคู่มือจึงกล่าวถึงประเด็นหลักของการกำหนดกฎเกณฑ์กำกับการลงทุนโครงการ PPP บนพื้นฐานของหลัก ประการดังต่อไปนี้

1) การสร้างชุดหลักการที่มีความชัดเจนคาดเดาได้ และมีหน่วยงานสนับสนุนที่มีกรอบอำนาจหน้าที่ชัดเจนไม่ซ้ำซ้อน
2) กรอบพื้นฐานด้านการกำหนดเกณฑ์การพิจารณาโครงการ
3) การปรับใช้กระบวนการด้านงบประมาณที่โปร่งใสเพื่อลดภาวะความเสี่ยงด้านการลงทุน
4) ประเด็นประกอบ เป็นประเด็นย่อย ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการสร้างกฎเกณฑ์การลงทุนที่ดี ประกอบด้วยประเด็นย่อย ดังต่อไปนี้
    4.1) การจำกัดความของโครงการ PPP และความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการ PPP
    4.2) แนวทางการวิเคราะห์ความคุ้มค่า และเทคนิค PSC
    4.3) การโอนถ่ายความเสี่ยง

[124] OECD, Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships. PP 3

4.4) การบริหารสัญญา

4.5) การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ ความคุ้มค่า และผลกระทบด้านการเงิน

อย่างไรก็ตามคู่มือฉบับนี้ไม่ได้มีการกำหนดตัวอย่างถ้อยคำของกฎข้อบังคับเป็นการตายตัว หรือกำหนดกฎเกณฑ์มาตรฐานแต่อย่างใด คู่มือฉบับนี้จึงเป็นเพียงเอกสารอ้างอิงหลักการอย่างกว้างเท่านั้น ไม่มีผลผูกพันกับแนวปฏิบัติของประเทศสมาชิก

3) รูปแบบของเนื้อหาของคู่มือ

จากโครงสร้างของคู่มือข้างต้นมีเนื้อหาในแต่ละหัวข้อ ดังต่อไปนี้

โครงสร้างเนื้อหา	สรุปเนื้อหา
1) การสร้างชุดหลักการที่มีความชัดเจนคาดเดาได้และมีหน่วยงานสนับสนุนที่มีกรอบอำนาจหน้าที่ชัดเจนไม่ซ้ำซ้อน	ว่าด้วยการเสนอให้กลุ่มประเทศสมาชิกกำหนดหลักการกำกับโครงการ PPP ตลอดกระบวนการตั้งแต่การพิจารณาโครงการ การคัดเลือกเอกชน การกำหนดวิธีการคัดเลือก ไปจนถึงการบริหารโครงการ บนหลักการสำคัญคือหลักความแน่นอนชัดเจน คาดเดาผลลัพท์ได้ (Predictibility) ทั้งนี้ เพื่อสนองตอบหลักการด้านการลงทุนระหว่างประเทศที่สำคัญยิ่งกว่าคือหลักการแข่งขันอย่างเท่าเทียม[125] โดย OECD ได้แบ่งองค์ประกอบของการกำหนดหลักเกณฑ์ และ Framework ทางนโยบายที่ดีประกอบด้วย 1.1) กระบวนการทางการเมือง และนโยบาย 1.2) กรอบอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนของหน่วยงานหลัก 1.3) ความชัดเจนและโปร่งใสของขั้นตอนกระบวนการ

[125] OECD, Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships. PP 8

โครงสร้างเนื้อหา	สรุปเนื้อหา
2) กรอบพื้นฐานด้านการกำหนดเกณฑ์การพิจารณาโครงการ	ว่าด้วยหลักพื้นฐานด้านการกำหนดเกณฑ์การพิจารณาโครงการบนฐานคิดด้านความคุ้มค่าสูงสุด โดย OECD เสนอให้เป็นหลักคิดที่มีลำดับความสำคัญสูงกว่าการพิจารณาความสำคัญด้านอื่น ๆ เพื่อความยั่งยืนของโครงการ และลดความเสี่ยงด้านการลงทุนให้มากที่สุด โดย OECD ได้แบ่งประเด็นเน้นย้ำในด้านนี้ดังต่อไปนี้ 2.1) การสำรวจรูปแบบการลงทุนรูปแบบใหม่ ๆ ควรจะต้องเป็นกิจกรรมที่ได้รับการให้ความสำคัญ โดยใช้กระบวนการ Procurement option pre-test เป็นเครื่องมือทดสอบเพื่อการประเมินความเสี่ยงและตัดสินใจได้อย่างแม่นยำ 2.2) การออกแบบรูปแบบการลงทุนควรคำนึงถึงการถ่ายโอนความเสี่ยงของโครงการไปยังภาคส่วนที่มีความถนัดในการรับมือมากกว่าเสมอ 2.3 การปรับรูปแบบการทำงานของหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างให้มีความยืดหยุ่นสามารถรับมือกับโครงการรูปแบบ PPP ที่มีกรอบเวลาการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ตายตัว หรือมีการขยายช่วงระยะการลงทุน 2.4) กลไกในการแก้ไขสัญญาหรือการเจรจาสัญญาใหม่ (Re-negotiation) ควรจะต้องถูกบรรจุไว้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการหลัก และมีความโปร่งใส มีขั้นตอนชัดเจนเช่นเดียวกับขั้นตอนอื่น ๆ มิใช่เรื่องภายในระหว่างรัฐและเอกชนร่วมลงทุนกลุ่มเล็ก ๆ 2.5) การสร้างสภาพการแข่งขันในตลาด ลดสภาพผู้แข่งขันน้อยราย
3) การปรับใช้กระบวนการด้านงบประมาณที่โปร่งใสเพื่อลดภาวะความเสี่ยงด้านการลงทุน	กล่าวถึงการให้ความสำคัญกับการบรูณาการโครงสร้างระบบงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง และการขับเคลื่อนโครงการ PPP ว่าจะต้องทำอยู่บน Framework เดียวกัน โดย OECD ได้แบ่งประเด็นเน้นย้ำในด้านนี้ดังต่อไปนี้ 3.1) การตั้งงบประมาณที่จะต้องคำนึงถึงความเพียงพอของการลงทุนตั้งต้นในโครงการ PPP และคำนึงถึงการสร้างความยั่งยืนให้กับการลงทุน 3.2) การสร้างความโปร่งใสให้กับกระบวนการงบประมาณทั้งของตัวโครงการเอง และกระบวนการงบประมาณอัดฉีดสนับสนุนโครงการ 3.3) การป้องกันการทุจริตคอรัปชัน รวมถึงการลดการสูญเสียทรัพยากรอันเกิดจากการบกพร่องโดยสุจริตของผู้รับผิดชอบ

โครงสร้างเนื้อหา	สรุปเนื้อหา
4) ประเด็นประกอบ	กล่าวถึงทรัพยากร และทักษะที่มีความจำเป็นต่อการกำกับโครงการ PPP ที่ OECD เห็นว่าประเทศสมาชิกควรจะต้องให้ความสำคัญจัดหาและฝึกฝนทักษะเหล่านี้ให้ทรัพยากรบุคคลโดยประกอบด้วย **4.1) การจำกัดความของโครงการ PPP และความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการ PPP** OECD ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการจำกัดความหมายของโครงการ PPP ให้ชัดเจน เนื่องจากส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อการขับเคลื่อนโครงการ PPP ในอนาคต และได้ยกตัวอย่างประเทศที่มีการให้คำจำกัดความโครงการ PPP เอาไว้ตัวอย่างเช่น เกาหลีใต้, แอฟริกาใต้, สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย **4.2) แนวทางการวิเคราะห์ความคุ้มค่า และเทคนิค PSC** OECD กล่าวถึงความสำคัญของการวิเคราะห์โครงการตามที่เสนอไปแล้วในกรอบคำอธิบายที่ 2 ทั้งนี้ OECD ได้เสนอแนวทางการเสริมทักษะการวิเคราะห์เปรียบเทียบความคุ้มค่าของโครงการลงทุนโดยภาครัฐกับการลงทุนแบบ PPP หรือการวิเคราะห์ PSC ว่ามีทักษะใดบ้างที่จำเป็น **4.3) การโอนถ่ายความเสี่ยง** OECD เสนอว่าการทำสัญญาโดยแฝงเอาไว้ซึ่งภาระความเสี่ยงให้กับฝ่ายที่เห็นได้ชัดเจนว่ามีทักษะความชำนาญที่มากกว่านั้นไม่ถือว่าเป็นเรื่องมิชอบเนื่องจากส่งผลให้สามารถควบคุมความเสี่ยงของโครงการในภาพรวมอย่างได้ผล ประเด็นคือการสร้างความเข้าใจร่วมระหว่างหุ้นส่วนก่อนการจัดทำสัญญา **4.4) การบริหารสัญญา** OECD กล่าวเพียงสั้น ๆ ว่าเป็นทักษะสำคัญสำหรับการบริหารจัดการโครงการขนาดใหญ่ และช่วยให้ความเสี่ยงของโครงการไม่ตกสู่ภาครัฐโดยไม่จำเป็น **4.5) การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ ความคุ้มค่า และผลกระทบด้านการเงิน** OECD ระบุว่าทักษะสำคัญคือการคำนวณความเพียงพอของงบประมาณ , การบริหารจัดการงบประมาณให้มีความยืดหยุ่น และการประเมินผลกระทบด้านการเงินต่อภาครัฐจากโครงการ PPP ซึ่งนอกจากจะช่วยลดความเสี่ยงเป็นรายโครงการแล้วยังช่วยถ่ายโอนความเสี่ยงของระบบการเงินการคลังจากภาครัฐทั้งระบบอีกด้วย

4) ชุดเครื่องมือเอกสาร (Document) และทรัพยากร (Asset)

เนื่องจากเอกสารฉบับนี้เป็นหลักปฏิบัติอย่างกว้างที่ใช้เป็นแนวทางสำหรับประเทศสมาชิก เนื้อหาจะเป็นการวางหลักการ วัตถุประสงค์ การกำหนดหลักนิยม และแนวคิดเชิงทฤษฎีเป็นสำคัญ จึงมิได้มีการแนบชุดเครื่องมือเอกสาร หรือทรัพยากรที่พร้อมประยุกต์ใช้งานจริงแต่อย่างใดทั้งนี้ในงานชิ้นอื่นของ OECD ที่มุ่งเน้นไปที่การลงทุนเฉพาะกลุ่มธุรกิจได้เสนอเครื่องมือที่มีความเฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้นตัวอย่างเช่น The Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) Toolkits (2009) หรือ OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance (2009) เป็นต้น ซึ่งเอกสารเหล่านี้ได้นำเสนอเครื่องมือ รวมถึงชุดตัวชี้วัดสำหรับการประเมินในประเด็นเฉพาะข้างต้น

2.2.4.4 ข้อสรุปเกี่ยวกับลักษณะร่วมของคู่มือที่จัดทำโดยองค์การระหว่างประเทศ

จากการวิเคราะห์รายละเอียดของคู่มือแต่ละฉบับข้างต้นพบว่า คู่มือที่จัดทำขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศมีลักษณะร่วม และลักษณะเด่นที่แตกต่างกัน ดังนี้

1) ลักษณะร่วม

1.1) คู่มือที่จัดทำขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศทั้ง 3 ฉบับมีรูปแบบเนื้อหาคือหลักปฏิบัติอย่างกว้าง หรือ General principle ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการการยอมรับนับถือ (Concept of consent) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของระบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ

1.2) คู่มือแต่ละฉบับจะต้องประกอบด้วยกลไกการจูงใจให้เกิดการนำเอาหลักการไปอนุวัตรโดยกลุ่มประเทศเป้าหมาย เช่น กลุ่มประเทศสมาชิก เป็นต้น อย่างไรก็ตาม วิธีการตลอดจนความเข้มข้นของสภาพบังคับของคู่มือแต่ละเล่มแตกต่างกันขึ้นอยู่กับความสำคัญขององค์กรที่มีต่อการส่งอิทธิพลในตลาดการค้าการลงทุนระหว่างประเทศ

1.3) ประเด็นการให้ความสำคัญด้านเนื้อหามีอยู่ประเด็นที่ทุกเล่มให้ความสำคัญตรงกันคือเทคนิควิธีการที่จะทำให้การลงทุนเกิดความมั่นคงทั้งต่อภาครัฐ (ซึ่งส่วนมากคือรัฐสมาชิกของหน่วยงานนั้น) และต่อผู้ลงทุน[126] โดยเครื่องมือสำคัญที่เครื่องมือทั้ง 3 ฉบับเสนอตรงกันคือกระบวนการสร้างความโปร่งใส และการสร้างการแข่งขันระหว่างผู้ลงทุนภาคเอกชน และหลักกฎเกณฑ์ที่มีความชัดเจน

[126] นักลงทุนภายในประเทศส่งอิทธิพลสำคัญต่อการเติบโตทางธุรกิจของรัฐสมาชิก ในขณะเดียวกันนักลงทุนจากต่างประเทศนั้นอยู่ภายใตความดูแลของระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

2) ลักษณะเด่นที่แตกต่างกัน

2.1) คู่มือบางเล่มเช่นของธนาคารโลกจะเน้นอธิบาย และสร้างแนวการวิเคราะห์ในเชิงวิชาการ ในขณะเดียวกันคู่มือของ UNCTAD และ OECD จะให้ความสำคัญกับประเด็นเฉพาะ เช่น เทคนิคการลงทุน และเทคนิคทางกฎหมายจึงเน้นไปที่การสร้างวิธีคิดเชิงปฏิบัติ

2.2) คู่มือของธนาคารโลกเน้นการสร้างคำอธิบาย และองค์ความรู้จบในเล่ม โดยมีการออกเอกสารฉบับปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้จึงประกอบด้วยข้อมูลเนื้อหาที่มีความละเอียดใกล้เคียงกับงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ในขณะที่เอกสารของ UNCTAD และ OECD กลับเลือกที่จะใช้การอธิบายในเชิงหลักการกว้าง ๆ และอ้างถึงเอกสารฉบับอื่นที่มีเนื้อหาเฉพาะทางมากยิ่งขึ้น

2.3) คู่มือแต่ละฉบับมีกลไกการจูงใจการอนุวัตรที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่นในกรณีของธนาคารโลกที่ระบุชัดเจนว่าหลักการที่เสนอยึดจากหลักมาตรฐานสากลด้านธรรมาภิบาลการลงทุน ฯลฯ โดยชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ด้านการได้รับความไว้เนื้อเชื่อใจจากผู้ลงทุนระหว่างประเทศ และยกตัวอย่างเชิงประจักษ์ถึงกรณีศึกษาที่ไม่อนุวัตรหลักการไปปรับใช้อย่างถูกต้องว่าจะได้รับผลอย่างไร ในขณะที่ OECD เลือกที่จะใช้การสื่อสารว่าการนำหลักการไปอนุวัตรใช้งานเพื่อตัวของรัฐเอง (It's own interest) จากลักษณะข้างต้นนำมาสู่แนวคิดการจัดลำดับความสำคัญของการอนุวัตรหลักการในกรณีที่ สนข. และกระทรวงคมนาคม ตลอดจนหน่วยงานอื่นสนใจขับเคลื่อนนโยบาย PPP International อย่างจริงจัง โดยที่ปรึกษาเสนอให้มีการสำรวจ และจัดประเภทหลักปฏิบัติ ตลอดจนมาตรฐานสากลว่าแต่ละหลักการมีสภาพผูกพันมากน้อยเพียงใด และมาตรฐานแต่ละชุดส่งอิทธิพลต่อการตัดสินใจของนักลงทุนต่างประเทศอย่างไร จากนั้นจึงวางแผนการดำเนินการอนุวัตรอย่างเหมาะสม

2.2.5 ผลการวิเคราะห์คู่มือที่จัดทำโดยองค์การระดับประเทศ

ตามข้อกำหนดขอบเขตงานที่ปรึกษาได้คัดเลือกคู่มือโครงการ PPP ที่จัดทำโดยหน่วยงานระดับประเทศอย่างน้อย 3 ประเทศ โดยคัดเลือกประเทศที่มีความโดดเด่นด้านโครงการ PPP เป็นที่รู้จักโดยทั่วไป และคัดเลือกประเทศที่มีความหลากหลายทั้งในมิติด้านขนาดของรัฐ ขนาดทางเศรษฐกิจ และระบบการจัดการเศรษฐกิจ ทั้งในรูปแบบเสรีนิยม (Liberalism) และบรรษัทนิยม (Coporatism) เพื่อลดสภาพ Selection bias ของกรณีศึกษา โดยคู่มือที่นำมาศึกษาทบทวนในหัวข้อนี้ ประกอบด้วย

ตารางที่ 2.2-6 ตารางแสดงรายการคู่มือที่จัดทำขึ้นโดยองค์การระดับประเทศอย่างน้อย 3 ประเทศ และสาเหตุที่คัดเลือก

รายการเอกสาร	สาเหตุที่คัดเลือก
National PPP Policy and Guidance (2008), Australian Government	คู่มือของประเทศออสเตรเลียมีความน่าสนใจตรงที่นำหลักปฏิบัติ และมาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศมาปรับใช้อย่างเด่นชัด และมีการจัดแบ่งโครงสร้างคู่มือที่น่าสนใจ เนื่องจากมีการจัดทำคู่มือแบ่งเป็นหลายเล่มตามกลุ่มผู้ใช้งาน คู่มือจึงเป็นกรณีศึกษาที่มีความน่าสนใจในด้านการจัดการโครงสร้างคู่มือ และการแบ่งเนื้อหาตามกลุ่มผู้ใช้งาน
Public Private Partnership Handbook, version 2 (2012), Ministry of Finance Singapore	คู่มือของประเทศสิงคโปร์อาจกล่าวได้ว่ามีความกระชับมากที่สุดในบรรดากรณีศึกษาทั้งหมด และมีความโดดเด่นในด้านความครบถ้วนของเนื้อหา จึงมีความน่าสนใจในการศึกษาทบทวนว่าการจัดเนื้อหาให้มีความครบถ้วนในขณะเดียวกันกลับมีความกระชับควรที่จะต้องออกแบบโครงสร้างเนื้อหาอย่างไร
PPP Guide for Practitioners (2016), Ministry of Finance India	ประเทศอินเดียเป็นหนึ่งในประเทศที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคส่วนด้านวิศวกรรม และโครงสร้างพื้นฐานที่สูงผ่านกลไกการส่งเสริมการแข่งขันระหว่างมลรัฐ โดยกระทรวงการคลังและกระทรวงโครงสร้างพื้นฐานอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ช่วงก่อน ค.ศ. 2010 มาจนกระทั่งปัจจุบัน ซึ่งโครงการรูปแบบ PPP อาจถือได้ว่าเป็นโครงการทางเลือกหลักรูปแบบหนึ่งซึ่งประเทศอินเดียนั้นนับได้ว่ามีประสบการณ์อย่างมากทั้งในกรณีที่สำเร็จ และไม่สู้สำเร็จมากนัก ด้วยเหตุนี้ชุดคู่มือโครงการ PPP ของอินเดียจึงมีความละเอียด และมีขอบข่ายการใช้งานที่กว้างขวางครอบคลุมทั้งของผู้ใช้งานระดับนโยบาย ผู้ปฏิบัติงาน นักลงทุน หรือกระทั่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการ จนทำให้สามารถสร้างเป็นระบบนิเวศข้อมูล (Information ecosystem) ด้านโครงการ PPP อย่างน่าสนใจ

การศึกษาทบทวนคู่มือจากต่างประเทศข้างต้นจะประกอบด้วยการศึกษาวิเคราะห์ใน 5 มิติ ประกอบด้วย

1) การวิเคราะห์การจัดโครงสร้างเนื้อหาของคู่มือ รวมถึงลักษณะเด่นของคู่มือ
2) การระบุลักษณะเนื้อหาร่วม (Common content) ของคู่มือ
3) การระบุลักษณะเฉพาะ หรือจุดเน้นเฉพาะ (Specific Content) ที่ปรากฏในคู่มือ
4) แนวทางการอนุวัตรมาตรฐานระดับนานาชาติของคู่มือแต่ละฉบับ
5) ชุดเครื่องมือเอกสาร (Document) และทรัพยากร (assesst) ที่ใช้สนับสนุนผู้ใช้คู่มือ

แนวทางการสรุปผลในส่วนนี้ที่ปรึกษาจะสามารถสร้างข้อสรุปได้อย่างน้อย 4 มิติ ประกอบด้วย

1) ชุดเนื้อหามาตรฐาน (Common Content) ได้จากการสรุปลักษณะเนื้อหาร่วมของคู่มือ
2) แนวทางการกำหนดชุดเนื้อหาเฉพาะสำหรับคู่มือประเทศไทย
3) มาตรฐานสากลที่ควรระบุในคู่มือเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือ
4) ข้อเสนอเบื้องต้นด้านการจัดโครงสร้างของคู่มือสำหรับประเทศไทย

ข้อสรุปในส่วนนี้จะนำไปใช้ประกอบการศึกษาวิเคราะห์เพื่อพิจารณาออกแบบโครงสร้างคู่มือ PPP Handbook สำหรับ สนข. เพื่อเป็นการรับรองว่าคู่มือ PPP Handbook ที่จัดทำขึ้นตามโครงการนี้มีความสอดคล้องกับหลักการและมาตรฐานสากล

2.2.5.1 คู่มือ PPP ของประเทศออสเตรเลีย : National PPP Policy and Guidance (2008), Australian Government

ที่ปรึกษาสรุปเนื้อหาสาระที่ได้จากการศึกษาทบทวนคู่มือ PPP ที่จัดทำขึ้นโดยรัฐบาลออสเตรเลียที่ชื่อเอกสารว่า **National PPP Policy and Guidance** ได้ ดังนี้

1) รายละเอียดเบื้องต้นเกี่ยวกับเอกสาร

ชื่อเอกสาร	**National PPP Policy and Guidance**		
ผู้จัดทำ	Australian Government	**ปีที่จัดทำ (ล่าสุด)**	2008
จำนวนเล่ม	8 เล่ม	**จำนวนหน้า**	872
กลุ่มผู้ใช้งาน	1) ผู้ปฏิบัติงานระดับนโยบาย และกำกับการในระดับมลรัฐ และสาธารณรัฐ 2) ผู้ปฏิบัติการในระดับมลรัฐ (Territory agent) และสาธารณรัฐ (Common wealth agent) 3) เจ้าหน้าที่หน่วยงานส่งเสริมการลงทุน และหน่วยงานวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ในระดับสาธารณรัฐ 4) คณะลูกขุนสำหรับการพิจารณาความโปร่งใสของโครงการ 5) ผู้ลงทุนทั้งในและต่างประเทศ		
สรุปจุดเด่นของเอกสาร	จากเอกสารระดับประเทศที่ทีมที่ปรึกษาสืบค้นพบว่า เป็นชุดเอกสารที่มีรายละเอียดมากที่สุด และปรากฏชัดเจนถึงการนำมาตรฐานระดับนานาชาติ อาทิ มาตรฐานด้านความโปร่งใส มาตรฐานด้านการกำกับดูแลโดยประชาชน มาตรฐานด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDG) ของสหประชาชาติ มาปรับใช้ ด้วยเหตุนี้ชุดเอกสารคู่มือของประเทศออสเตรเลียจึงมีรายละเอียดเป็นอย่างมากทั้งในด้านขอบเขตเนื้อหา และรายละเอียดขั้นตอนแนวปฏิบัติ รัฐบาลออสเตรเลียจัดทำคู่มือแบบแยกเล่มตามขอบเขตเนื้อหาแต่ละส่วนโดยมีผู้ใช้งานเป้าหมาย (User) เป็นตัวกำหนด จึงอาจสรุปได้ว่าจุดเด่นของเอกสารคู่มือ PPP ของประเทศออสเตรเลียจึงอยู่ที่ความชัดเจนของการอนุวัตรหลักปฏิบัติสากล และการจัดแบ่งโครงสร้างเอกสารตามกลุ่มผู้ใช้งาน		

2) โครงสร้างของเอกสารคู่มือ

เอกสารคู่มือของออสเตรเลียซึ่งต้องเรียกว่าชุดเอกสารคู่มือได้จัดพิมพ์ แบ่งออกเป็น 8 Volume ประกอบด้วย ชุดเอกสารที่มีความสัมพันธ์กันเป็นโครงสร้าง ดังนี้

โครงสร้างเนื้อหา	สรุปเนื้อหา
National PPP Policy Framework	หลักคิด และ Framework ของการจัดทำนโยบาย PPP
National PPP Guidelines Overview	หลักทั่วไปของการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับ PPP รวมถึงหลักมาตรฐานสากลที่ จะต้องคำนึงถึงในกระบวนการออกกฎเกณฑ์และการจัดการโครงการ PPP
Volume 1 Procurement Options Analysis	รูปแบบการจัดซื้อจัดจ้าง และตัวแบบการดำเนินโครงการ
Volume 2 Practitioners Guide	ขั้นตอนการดำเนินการ และตัวอย่างสำหรับผู้ปฏิบัติ
Volume 3 Commercial Principles for Social Infrastructure	ข้อกำหนดเกี่ยวกับตัวแบบการลงทุนของเอกชนผู้ร่วมทุน และหลักปฏิบัติเพื่อการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของชุมชน
Volume 4 Public Sector Comparator Guidance	แนวทางการวิเคราะห์ PSC และหลักเกณฑ์การคัดเลือกเอกชนผู้ร่วมทุน
Volume 5 Discount Rate Methodology	หลักการคำนวณ Discount rate
Volume 6 Jurisdictional	ขอบเขตอำนาจหน้าที่ระดับสาธารณะรัฐ และมลรัฐ
Volume 7 Commercial Principles for Economic Infrastructure	หลักปฏิบัติเพื่อความโปร่งใส และการแข่งขันทางการค้าอย่างเป็นธรรม

คู่มือฉบับนี้มีระดับชั้นการอธิบายแบ่งออกเป็น 3 Layer ประกอบด้วย

1) ชั้นความสำคัญของหลักการ หรือหลักอ้างอิงของหลักการ (อาทิ มาตรฐานสากลต่าง ๆ)
2) เนื้อความสำคัญของหลักปฏิบัติ
3) ตัวอย่างการปฏิบัติ หรือวิธีทำในกรณีที่เป็นขั้นตอนทางเทคนิค

3) ขอบเขตเนื้อหาของเอกสาร

เนื้อหาของคู่มือตามโครงสร้างแต่ละส่วนนั้นประกอบด้วยรายละเอียด ดังต่อไปนี้

โครงสร้างเนื้อหา	สรุปเนื้อหา
National PPP Policy Framework	เนื้อหาในส่วนนี้ว่าด้วยเรื่องกรอบนโยบายเกี่ยวกับโครงการ PPP ของรัฐบาลออสเตรเลีย
National PPP Guidelines Overview	เนื้อหาในส่วนนี้อธิบายรายละเอียดของคู่มือแต่ละฉบับ และโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างคู่มือแต่ละฉบับ
Volume 1 Procurement Options Analysis	กล่าวถึงตัวเลือกรูปแบบการลงทุน และการร่วมทุนในเบื้องต้นรวมถึงข้อได้เปรียบเสียเปรียบของการลงทุนแต่ละรูปแบบรวมถึงแนวทางการพิจารณาใช้งานการลงทุนรูปแบบต่าง ๆ
Volume 2 Practitioners Guide	เนื้อหาในส่วนนี้สรุปขั้นตอนการดำเนินโครงการ PPP ตั้งแต่ขั้นตอนการพิจารณาโครงการ การจัดซื้อจัดจ้าง การออกแบบโครงสร้างงานสัญญา การสรรหาผู้ร่วมทุน และการจัดการสัญญา
Volume 3 Commercial Principles for Social Infrastructure	อธิบายถึงแนวทางการออกแบบโครงการให้ตอบโจทย์การพัฒนาเพื่อประโยชน์สาธารณะและคำนึงถึงชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยได้เสนอเครื่องมือด้านการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน
Volume 4 Public Sector Comparator Guidance	อธิบายถึงวิธีประเมิน PSC และหลักเกณฑ์การคัดเลือกเอกชนผู้ร่วมการลงทุน โดยระบุวิธีการคำนวนเป็นมาตรฐานกลาง
Volume 5 Discount Rate Methodology	หลักการคำนวณ Discount rate โดยระบุวิธีการคำนวณเป็นมาตรฐานกลาง
Volume 6 Jurisdictional	อธิบายขอบเขตอำนาจหน้าที่ระดับสาธารณะรัฐ และมลรัฐ รวมถึงแนวทางการร่วมมือและยุติข้อพิพาทระหว่างมลรัฐและสาธารณะรัฐ
Volume 7 Commercial Principles for Economic Infrastructure	เสนอหลักปฏิบัติด้านการรักษาไว้ซึ่งการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและความโปร่งใสของกระบวนการโครงการ PPP

4) จุดเน้นเฉพาะของเอกสาร

จุดเน้นที่โดดเด่นของเอกสารคู่มือของออสเตรเลียคือ ความชัดเจนของการอ้างหลักการสากลด้านการค้าเสรี และธรรมาภิบาลการจัดการของภาครัฐมาสอดแทรกอยู่ในโครงสร้างเนื้อหาของคู่มือเพื่อเป็นการเน้นให้ผู้ใช้งานเห็นถึงความสำคัญของขั้นตอนและหลักปฏิบัติทั้งหมดว่าจำเป็นต้อง ดำเนินการเพื่อให้กระบวนการขับเคลื่อนโครงการ PPP ของประเทศเป็นไปตามมาตรฐานสากล เป็นการการันตีการได้รับการยอมรับนับถือด้านธรรมาภิบาล และประสิทธิภาพของการดำเนินโครงการ

จุดเด่นอีกประการหนึ่งคือ คู่มือฉบับนี้ให้ความสำคัญกับประเด็นด้านเครื่องมือการวิเคราะห์และประเมินโครงการเป็นอย่างมากเมื่อเทียบกับคู่มือในประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเครื่องมือด้านการประเมินความคุ้มทุน การประเมิน PSC และการสรรหาเอกชนร่วมลงทุน ซึ่งเนื้อหาทั้ง 3 ส่วนนี้มีการจัดทำคู่มือแยกออกเป็นเล่มอย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการตอบโจทย์การพัฒนา

อย่างยั่งยืน (SDG) อย่างเป็นรูปธรรมโดยการจัดทำคู่มือที่เกี่ยวกับการบริหารโครงการตามหลักการ SDG แยกเป็นอีกเล่มหนึ่งด้วย

5) ชุดเครื่องมือเอกสาร (Document) และทรัพยากร (Asset) ที่ใช้สนับสนุนผู้ใช้คู่มือ

ในเนื้อหาแต่ละส่วนของคู่มือฉบับนี้มีการยกตัวอย่างการปฏิบัติที่ถูกต้องและไม่ถูกต้องตามแนวปฏิบัติที่เสนอในคู่มือ รวมถึงแนวทางการประเมินผลการดำเนินการในแต่ละด้าน และในกรณีที่เป็นขั้นตอนทางเทคนิคคู่มือชุดนี้เองก็ได้เสนอสูตรการคำนวณ รวมถึงเครื่องมือการประเมินอื่น ๆ ที่มีความจำเป็นต่อผู้ปฏิบัติการ อย่างไรก็ตาม ไม่พบว่ามีการเสนอเอกสารมาตรฐาน หรือสัญญามาตรฐานในเอกสารชุดนี้ในภาคผนวกเอกสาร

6) เอกสารคู่มือที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมเป็นการเฉพาะ

ในกรณีของประเทศออสเตรเลีย พบว่า การร่วมลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมรวมอยู่ในข้อแนะนำด้านการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน และโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม (Infrastructure & Social infrastructure) โดยมีหลักการดำเนินการตาม National PPP Policy Framework ทั้งในด้านขอบเขตของโครงการ ขอบข่ายการดำเนินงาน กระบวนการ และเครื่องมือที่ใช้เพื่อการประเมินโครงการไม่แตกต่างจากการดำเนินโครงการร่วมลงทุนโดยทั่วไป ทั้งนี้เป็นที่น่าสนใจว่าไม่มีการระบุอย่างชัดเจนว่าโครงการร่วมลงทุนด้านการคมนาคมจะต้องบรรจุอยู่ในแผนงานใดของภาครัฐเป็นพิเศษ แต่ในกรณีของประเทศออสเตรเลียจะมีส่วนของคู่มือที่ว่าด้วยการจัดการกับโครงการที่รัฐไม่ได้เป็นผู้ริเริ่มการพัฒนาแต่ได้รับการ โดยภาคเอกชน (Unsolicite project) ในคู่มือของประเทศออสเตรเลียได้ระบุแนวทางการพิจารณาโครงการเหล่านี้เพื่อจัดทำหลักการและเสนอโครงการเพิ่มเติมเข้าไปในแผนการพัฒนาของภาครัฐ

ทั้งนี้ เนื่องจากระบบสาธารณรัฐทำให้มลรัฐกลายเป็นหน่วยหลักในการเป็นคู่สัญญากับภาคเอกชน โดยตั้งแต่ปี 1980 จนถึงปัจจุบันออสเตรเลียมีโครงการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานและการคมนาคมมากกว่า 200 โครงการ โดยที่ออสเตรเลียแทบไม่มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างการร่วมทุนมาจนกระทั่งปัจจุบัน โดยโครงการทั้งหมดยึดตาม National PPP Policy Framework

2.2.5.2 คู่มือ PPP ของประเทศสิงคโปร์: Public Private Partnership Handbook

1) รายละเอียดเบื้องต้นเกี่ยวกับเอกสาร

ชื่อเอกสาร	Public Private Partnership Handbook		
ผู้จัดทำ	Ministry of Finance Singapore	ปีที่จัดทำ (ล่าสุด)	2012
จำนวนเล่ม	1 เล่ม	จำนวนหน้า	74 หน้า และ Appendix sheet จำนวน 660 หน้า
กลุ่มผู้ใช้งาน	1) ผู้ปฏิบัติงานระดับนโยบาย และกำกับดูแล 2) พนักงานราชการ 3) เจ้าหน้าที่หน่วยงานส่งเสริมการลงทุน		
สรุปจุดเด่นของเอกสาร	เอกสารคู่มือของประเทศสิงคโปร์มีจุดเด่นในด้านความกระชับมีเนื้อหาที่ตรงประเด็น มุ่งเน้นกระบวนการทำงานของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ และการดำเนินการของหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับนักลงทุนต่างประเทศ รวมถึงคู่มือของประเทศสิงคโปร์จัดแยกแนวทางเชิงนโยบายออกจากกระบวนงานสำหรับผู้ปฏิบัติอย่างชัดเจน		

2) โครงสร้างของเอกสารคู่มือ

จุดเด่นของคู่มือของประเทศสิงคโปร์คือ ความกระชับของเล่มคู่มือ ซึ่งมีความชัดเจนว่าต้องการสื่อสารไปยังกลุ่มผู้ใช้งาน 3 กลุ่มหลักคือ 1) กลุ่มผู้ใช้งานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายด้านการลงทุน 2) กลุ่มพนักงานระดับปฏิบัติการ 3) เจ้าหน้าที่ในส่วนงานส่งเสริมการลงทุน ดังนั้น คู่มือฉบับนี้เป็นคู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ และผู้บริหารโครงการ (Practitioner guide) โดยเอกสารฉบับนี้ประกอบด้วยโครงสร้างเนื้อหา 4 ส่วน ดังนี้

1) Introduction to PPP
2) Structure the PPP deal
3) The PPP procurement process
4) Managing a PPP relationship

โดยคู่มือฉบับนี้จะให้น้ำหนักไปที่เนื้อหาส่วนที่ 4 Managing a PPP Relation มากที่สุด โดยเนื้อหาในส่วนนี้จะเป็นการรวบรวมประเด็น และกรณีพิพาทเกี่ยวกับโครงการ PPP โดยใช้ประเภทของโครงการ และรูปแบบการลงทุนเป็นเกณฑ์ในการแบ่งประเภทของกรณีศึกษา ลักษณะนี้เป็นสาเหตุสำคัญที่คณะผู้วิจัยเห็นว่าเป็นตัวอย่างที่ดีในการออกแบบคู่มือ PPP ของ สนข. ให้มีลักษณะที่เน้นเนื้อหาด้านการวิเคราะห์ และให้ข้อแนะนำเกี่ยวกับกรณีข้อพิพาทต่าง ๆ เป็นหลักภายหลังการอธิบายหลักการทั่วไปและกระบวนการของโครงการ PPP เรียบร้อยแล้ว

3) ขอบเขตเนื้อหาของเอกสาร

เนื้อหาของคู่มือตามโครงสร้างแต่ละส่วนนั้นประกอบด้วยรายละเอียด ดังนี้

โครงสร้างเนื้อหา	สรุปเนื้อหา
1) Introduction to PPP	เนื้อหาในส่วนนี้ว่าด้วยความเข้าใจพื้นฐาน หลักคิด ของโครงการ PPP รวมถึงความแตกต่างระหว่างโครงการ PPP กับโครงการรูปแบบอื่น ๆ เป็นที่น่าสังเกตว่าในกรณีของประเทศสิงคโปร์ให้ความสำคัญในการอธิบายเนื้อหาในส่วนนี้เพียงสั้น ๆ พอสังเขปเนื่องจากกลุ่มผู้ใช้งานหลักของเอกสารชุดนี้คือหน่วยงานรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการ PPP
2) Structure the PPP deal	เนื้อหาในส่วนนี้ว่าด้วยการออกแบบการทำสัญญาโครงการ PPP ให้ภาครัฐได้รับประโยชน์สูงสุด ในขณะเดียวกันต้องสามารถสร้างแรงจูงใจให้เกิดความต้องการลงทุนในภาคเอกชนด้วยข้อตกลงรูปแบบต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น การสร้างเงื่อนไขการลงทุนที่ก่อให้เกิดประโยชน์ 2 ฝ่าย (Win win deal) รวมถึงการออกแบบรูปแบบการถือครองสินทรัพย์ การชำระเงิน และโครงสร้างการรับมือกับความเสี่ยงทางการเงินที่ไม่เป็นการผลักภาระให้กับภาคส่วนใดมากเกินไป
3) The PPP procurement process	กล่าวถึงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพื้นฐานของโครงการ PPP โดยมุ่งเน้นไปที่ 2 ส่วนสำคัญคือ ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง และเกณฑ์การสรรหาผู้รับจ้าง ทั้งนี้ คู่มือของประเทศสิงคโปร์มีลักษณะข้อกำหนดที่ค่อนข้างเปิดโดยรายละเอียดการดำเนินงานแต่ละขั้นตอนจะขึ้นอยู่กับการออกกฎหมาย และแนวปฏิบัติของกระทรวงการคลังต่อไป
4) Manageing a PPP relationship	เป็นเนื้อหาส่วนที่ให้ความสำคัญมากที่สุด โดยจะเป็นการรวบรวมกรณีพิพาท และแนวทางการยุติกรณีพิพาทเพื่อใช้เป็นหลักปฏิบัติผูกพันไปยังกรณีในอนาคตที่มีข้อเท็จจริงตรงกัน นอกจากนี้ ยังมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมด้านนักลงทุนสัมพันธ์ที่ว่าด้วยแนวทางการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างรัฐและเอกชนผู้ร่วมลงทุน

4) จุดเน้นเฉพาะของเอกสาร

จะเห็นได้ว่าเอกสารชุดนี้เน้นความเป็น Practitioner handbook เน้นไปที่เทคนิควิธีการบริหารจัดการโครงการมากกว่าการให้ความสำคัญกับการให้ความหมายหรือการอธิบายหลักการของ PPP เน้นไปที่การสร้างคำอธิบายที่กระชับ เข้าใจง่าย ให้คำอธิบายเท่าที่จำเป็นต่อการสร้าง Framework ทางนโยบาย และเน้นที่การตอบข้อสงสัยของผู้ปฏิบัติงานโดยใช้กรณีศึกษาและแนวการคลี่คลายข้อพิพาทจำนวนมากมาใช้สนับสนุนการอธิบายอย่างเป็นรูปธรรม

อีกส่วนหนึ่งที่น่าสนใจคือเอกสารฉบับนี้ให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนผู้ร่วมลงทุนโดยถือว่าเป็นหนึ่งในหลักปฏิบัติที่สำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้การร่วมทุนภาครัฐและเอกชนเกิดประสิทธิภาพ เห็นได้จากการจัดให้หัวข้อด้านการสร้างความร่วมมือเป็นเนื้อหาที่ให้คำอธิบายอย่างสำคัญและมีตัวอย่างประกอบชัดเจน แตกต่างจากแนวทางของคู่มือฉบับอื่นที่มุ่งเน้นไปที่การสร้างขอบเขตการจัดการผลประโยชน์ระหว่างรัฐและเอกชนร่วมลงทุนเป็นประเด็นสำคัญ แต่กล่าวถึงแนวทางการสร้างความร่วมมือเพียงเล็กน้อย ในทางกลับกันคู่มือฉบับอื่นจะให้น้ำหนักที่การสร้างกลยุทธ์เพื่อชี้ชวนการลงทุนจากนักลงทุน ซึ่งคู่มือของสิงคโปร์ไม่ให้ความสำคัญกับประเด็นด้านนี้ แต่คู่มือของประเทศสิงคโปร์ให้ความสำคัญกับแนวทางการจัดการกับโครงการ PPP ที่เสนอโดยภาคเอกชน (Unsolicite project) จึงกล่าวได้ว่ากรณีของสิงคโปร์มุ่งเน้นไปที่การจัดโครงการ PPP ให้เกิดประสิทธิภาพมากกว่าการมุ่งให้เกิดโครงการ PPP จำนวนมากโดยมิอาจควบคุมได้

5) ชุดเครื่องมือเอกสาร (Document) และทรัพยากร (Asset) ที่ใช้สนับสนุนผู้ใช้คู่มือ

คู่มือ PPP ของสิงคโปร์สนับสนุนผู้ใช้งานคู่มือโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารโครงการและผู้ปฏิบัติการโดยการเสนอตัวอย่างข้อพิพาท และตัวอย่างกรณีการบริหารจัดการโครงการ PPP ประกอบการให้คำอธิบาย โดยมีสถานะในทางกฎหมายเทียบเท่ากับหลักปฏิบัติที่ผูกพันการใช้อำนาจในอนาคตในกรณีที่มีข้อเท็จจริงเดียวกัน เครื่องมือเหล่านี้นับเป็นทรัพยากรสำคัญที่ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานไม่ต้องเสี่ยงกับการใช้อำนาจตัดสินใจโดยใช้ดุลยพินิจเนื่องจากมีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน ในทางกลับกันส่งผลให้โครงการ PPP ที่ขับเคลื่อนโดยหน่วยงานต่างหน่วยงานมีมาตรฐานการพิจารณาโครงการ การบริหารโครงการ และการกำกับดูแลมาตรฐานเดียวกัน สร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุน

นอกจากนี้ คู่มือของประเทศสิงคโปร์จะประกอบด้วย แนวทางการสร้างความสัมพันธ์กับเอกชนผู้ร่วมลงทุนในฐานะหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกันส่งผลให้ภาพลักษณ์ของการร่วมลงทุนในมุมมองของนักลงทุนต่างประเทศอยู่ในเกณฑ์ที่ดี ในทางกลับกันสิงคโปร์มีแนวทางการกำกับดูแลกิจกรรมของโครงการ PPP และโครงสร้างการลงทุนของบรรษัทต่างชาติที่ชัดเจนและค่อนข้างเข้มงวดในเนื้อหาส่วนที่ 1 และส่วนที่ 4 ส่งผลให้โครงการ PPP ขับเคลื่อนอย่างมีมาตรฐาน และพร้อมรับความเสี่ยงจากผู้ลงทุนต่างชาติ

6) เอกสารคู่มือที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมเป็นการเฉพาะ

ในกรณีของสิงคโปร์มีความแตกต่างจากกรณีของออสเตรเลียในการจัดให้การร่วมลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมมีตำแหน่งที่แตกต่างจากโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม (Social infrastructure) โดยประเทศสิงคโปร์ผลักดันการร่วมลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม อาทิ ศูนย์กีฬา ระบบไฟฟ้า ประปา การดูแลสุขภาพ สถานศึกษาและสภาพแวดล้อมอย่างเต็มที่ สนับสนุนการแข่งขันอย่างเสรี อย่างไรก็ตาม ในส่วนของโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมมีหลักเกณฑ์การคัดเลือกเอกชนร่วมลงทุนที่มีความเฉพาะเจาะจง มีแนวทางกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกที่มุ่งคัดเฉพาะกลุ่มธุรกิจที่มีประสบการณ์ ใช้เกณฑ์ด้านความชำนาญ ส่งผลให้โครงการก่อสร้าง และ O&M ของโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ในประเทศสิงคโปร์ อาทิ โครงการสนามบินชางฮี เป็นต้น ผู้ร่วมลงทุนจะเป็นบริษัทขนาดใหญ่ในเครือที่รัฐบาลให้การสนับสนุน โดยจะรับผิดชอบงานของโคงสร้างพื้นฐานทั้งระบบ ไม่มีการแบ่งสัญญาออกเป็นส่วน ๆ ลักษณะนี้สอดคล้องกับรูปแบบระบบเศรษฐกิจของสิงคโปร์ที่มีลักษณะความรวมศูนย์แบบ Developmental State อย่างไรก็ตาม ไม่พบว่ามีการจัดทำคู่มือการร่วมลงทุนด้านการคมนาคมเป็นการเฉพาะ เพียงแต่มีหลักเกณฑ์ และแนวปฏิบัติเชิงพฤตินัยที่แตกต่างกับโครงการโครงสร้างพื้นฐานอื่นชัดเจน

2.2.5.3 คู่มือ PPP ของประเทศอินเดีย : PPP Guide for Practitioners

1) รายละเอียดเบื้องต้นเกี่ยวกับเอกสาร

ชื่อเอกสาร	PPP Guide for Practitioners		
ผู้จัดทำ	Ministry of Finance India	**ปีที่จัดทำ (ล่าสุด)**	2016
จำนวนเล่ม	เอกสารหลัก 1 เล่ม เอกสารประกอบ 14 เล่ม	**จำนวนหน้า**	311
กลุ่มผู้ใช้งาน	1) ผู้ปฏิบัติงานระดับนโยบาย และกำกับการในระดับมลรัฐ และสาธารณรัฐ 2) พนักงานระดับปฏิบัติการ 3) เจ้าหน้าที่หน่วยงานส่งเสริมการลงทุน และหน่วยงานวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ในระดับสาธารณรัฐ 4) นักบริหารโครงการ และผู้บริหารสัญญาจ้างงาน 5) ผู้ลงทุนทั้งในและต่างประเทศ 6) ประชาชน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และคณะลูกขุน		
สรุปจุดเด่นของเอกสาร	กรณีของอินเดียเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจเนื่องจากโดยปกติแล้วโครงการ PPP ในประเทศอินเดียจะปรับใช้คู่มือหลักเพียงฉบับเดียวคือ **PPP Guide for Practitioners** อย่างไรก็ตาม เมื่อโครงการ PPP ดำเนินการในระดับมลรัฐ แต่ละมลรัฐจะมีชุดเครื่องมือด้านการบริหารโครงการ PPP เป็นการเฉพาะในแต่ละมลรัฐ โดยจะสอดคล้องกับข้อกฎหมายของแต่ละมลรัฐ นอกจากนี้ การพัฒนาโครงการ PPP ในแต่ละมิติการพัฒนา อาทิ โครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา สุขภาพ ฯลฯ อินเดียจะมีชุดเครื่องมือทางเทคนิค และแนวปฏิบัติเฉพาะที่แตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตาม หลักปฏิบัติพื้นฐาน อาทิ การพิจารณาโครงการ การคัดเลือกผู้ร่วมทุน กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และการประเมินโครงการ ต่างยึดหลักการพื้นฐานจากคู่มือฉบับนี้		

2) โครงสร้างของเอกสารคู่มือ

คู่มือของประเทศอินเดียก็มีลักษณะเป็นชุดคู่มือเช่นเดียวกับในกรณีของออสเตรเลีย และมีการจัดทำเป็นเอกสารคู่มือแยกเล่มตามกรอบเนื้อหาแบ่งออกเป็นคู่มือเชิงนโยบาย และการออกแบบ Framework ของโครงการ คู่มือแนวปฏิบัติ และขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างและเอกสารประกอบสำหรับอ้างอิงในกระบวนการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม ชุดเอกสารของอินเดียมีความน่าสนใจกว่าในกรณีของออสเตรเลียอย่างน้อย 3 ประการ

1) เอกสารคู่มือของอินเดียเผยแพร่ในรูปแบบของระบบนิเวศข้อมูลข่าวสาร (Information ecosystem) ผ่านทางระบบออนไลน์ ซึ่งแบ่งแยกเอกสารคู่มือ เครื่องมือ และข้อมูลเชิงประจักษ์อย่างเป็นระบบ
2) เอกสารคู่มือของอินเดียถูกแบ่งประเภทตามหมวดหมู่การพัฒนาโครงการร่วมทุน ได้แก่ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาระบบสุขภาพ และการพัฒนาระบบการศึกษา เป็นต้น
3) อินเดียเผยแพร่ผลการถอดบทเรียนของโครงการในแต่ละกลุ่มการพัฒนาที่เคยดำเนินการในอดีต โดยมีเกณฑ์การถอดบทเรียนที่ชัดเจน

ชุดเอกสารคู่มือของประเทศอินเดียถูกเผยแพร่ในเว็บไซต์ https://www.pppinindia.gov.in/ โดยชุดคู่มือที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมมีการจัดโครงสร้างเนื้อหา ดังนี้

1) PPP Guide for practitioner
2) Report of the Committee on Revisiting & Revitalizing the Public Private Partnership Model of Infrastructure
3) Developing a Framework for Renegotiation of PPP Contracts
4) PPP Structuring Toolkit
5) Public Private Partnership Projects in India: Compendium of Case Studies
6) Public Auditing Guidelines for PPP in Infrastrucure Projects
7) Value Capture Finance Policy Framework

3) ขอบเขตเนื้อหาของเอกสาร

เนื้อหาของคู่มือตามโครงสร้างแต่ละส่วนประกอบด้วยรายละเอียด ดังนี้

โครงสร้างเนื้อหา	สรุปเนื้อหา
1) PPP Guide for practitioner	เนื้อหาว่าด้วย Policy framework และแนวปฏิบัติตลอดจนขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างโครงการ PPP และรูปแบบการทำสัญญามาตรฐาน
2) Report of the Committee on Revisiting & Revitalizing the Public Private Partnership Model of Infrastructure	แนวการพิจารณาของคณะกรรมการกลางกลั่นกรองโครงการ PPP เพื่อให้หน่วยปฏิบัติงานใช้เป็นแนวทางในการริเริ่มโครงการให้สอดคล้องกับแนวทางการพิจารณามากยิ่งขึ้น
3) Developing a Framework for Renegotiation of PPP Contracts	แนวทางการปรับเปลี่ยนสัญญาร่วมทุนเพื่อประโยชน์สูงสุดของภาครัฐ
4) PPP Structuring Toolkit	เครื่องมือสำหรับการออกแบบโครงการ และการออกแบบสัญญาให้เอื้ออำนวยต่อสภาพ Win win situation
5) Public Private Partnership Projects in India: Compendium of Case Studies	ตัวอย่างโครงการในอดีตรวมถึงรายงานการถอดบทเรียน และประเด็นข้อพิพาทต่าง ๆ รวมถึงแนวทางการพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทเหล่านั้น
6) Public Auditing Guidelines for PPP in Infrastrucure Projects	แนวทางการออกแบบการกำกับโครงการโดยหน่วยงานตรวจสอบภายใน และการตรวจสอบโดยสาธารณะ
7) Value Capture Finance Policy Framework	ชุดเครื่องมือการประเมินผลตอบแทน การประเมินด้านการเงิน

4) จุดเน้นเฉพาะของเอกสาร

ความน่าสนใจของคู่มือของประเทศอินเดียคือ การที่นำตัวอย่างการดำเนินโครงการในอดีตที่ผ่านการรับรองคุณภาพโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาเป็นกรณีศึกษาในเอกสาร Compendium of case studies ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ระดับนโยบาย และปฏิบัติการเห็นภาพของกรณีศึกษาที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งในเอกสารฉบับเดียวกันนี้มีการระบุถึงประเด็น ข้อพิพาทรวมถึงปัจจัยความสำเร็จและล้มเหลวของแต่ละโครงการ นอกจากนี้ ชุดเครื่องมือเอกสารมาตรฐาน ตัวอย่างรูปแบบสัญญา ที่มีความชัดเจน หลากหลายยังเป็นอีกจุดเด่นสำคัญที่ทำให้ชุดคู่มือของประเทศอินเดียมีความโดดเด่น และเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ และกำกับโครงการ

5) ชุดเครื่องมือเอกสาร (Document) และทรัพยากร (Asset) ที่ใช้สนับสนุนผู้ใช้คู่มือ

ชุดคู่มือของประเทศอินเดียมีความพร้อมอย่างมากในด้านเครื่องมือสำหรับสนับสนุนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ ได้แก่

1) ชุดเครื่องมือด้านการออกแบบโครงการ และออกแบบสัญญาโดยใช้ Structuring toolkit
2) ตัวอย่างโครงการที่ประสบความสำเร็จพร้อมรายละเอียดใน Compedium of case studies
3) ชุดเครื่องมือการกำกับตรวจสอบโครงการ
4) ชุดเครื่องมือด้านการประเมินผลตอบแทน และประเมินด้านการเงิน

จากการศึกษาคู่มือที่จัดทำโดยหน่วยงานระดับประเทศข้างต้น สรุปลักษณะร่วมและลักษณะเฉพาะได้ดังตารางที่ 2.2-6

6) เอกสารคู่มือที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมเป็นการเฉพาะ

ความน่าสนใจในกรณีของอินเดียคือ มีการจัดแยกคู่มือฉบับย่อยที่ว่าด้วยโครงการร่วมลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมขนส่งออกมาอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ว่าประเทศอินเดียให้ความสนใจกับโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมเป็นพิเศษ แต่คู่มือของประเทศอินเดียมีการจัดแยกเป็นหลายชุดตามประเภทของโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งนี้ ความแตกต่างของคู่มือการร่วมลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมอยู่ที่รายละเอียดกระบวนการประเมินโครงการ และขั้นตอนการกำกับโครงการ รวมถึงตัวแบบด้านการลงทุน และความรับผิดชอบของผู้ร่วมลงทุน แต่หลักเกณฑ์ต่าง ๆ รวมถึงจำนวนขั้นตอนกระบวนการและองค์ประกอบของหน่วยงานกำกับโครงการมีความใกล้เคียงกับโครงการรูปแบบอื่น ๆ

ตารางที่ 2.2-7 ตารางสรุปลักษณะร่วมและลักษณะเฉพาะของคู่มือ

คุณลักษณะของคู่มือ	ออสเตรเลีย	สิงคโปร์	อินเดีย
1) ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับโครงการ PPP		/	/
2) Policy framework	/	/	/
3) แนวปฏิบัติด้านการพิจารณาโครงการ	/	/	/
4) ตัวแบบด้านการลงทุน และตัวแบบด้านการเงิน	/	/	/
5) ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง	/	/	/
6) วิธีการสร้างความร่วมมือ และนักลงทุนสัมพันธ์		/	
7) การจัดการกับโครงการประเภท (Unsolicite project) และการจัดการกับนักลงทุนจากต่างชาติ		/	
8) การออกแบบโครงสร้างโครงการ และข้อตกลง (Deal design)		/	
9) เครื่องมือเฉพาะด้านการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์การเงิน และการวิเคราะห์ความคุ้มค่า	/	/	/
10) แนวปฏิบัติด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการแข่งขัน	/		/
11) แนวปฏิบัติด้านการกำกับตรวจสอบโดยประชาชนและมาตรการเพื่อสังคม	/		/
12) ตัวอย่างโครงการที่มีการให้คำอธิบายรายละเอียดและจัดหมวดหมู่เป็นระบบ			/
13) Online Information ecosystem			/
14) เอกสารเฉพาะสำหรับนักลงทุน	/		/

2.2.6 ผลการวิเคราะห์คู่มือที่จัดทำโดยหน่วยงานกำกับมาตรฐาน หรือหน่วยงาน Thinktank

ที่ปรึกษาดำเนินการศึกษาวิเคราะห์คู่มือที่จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานกำกับมาตรฐานสากลโดยมุ่งเน้นไปที่หน่วยงานด้านการกำกับมาตรฐานกิจการการบินพลเรือน หรือ International Civil Aviation Organisation (ICAO) โดยเห็นว่าโครงการโครงสร้างพื้นฐานด้านการบินเป็นโครงการที่ต้องอาศัยองค์ความรู้ทางเทคนิคเป็นการเฉพาะ และเกี่ยวเนื่องกับความปลอดภัยของทั้งผู้โดยสาร ลูกเรือ รวมถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในบริเวณโครงการ ด้วยเหตุนี้กระบวนการจัดการโครงการจึงมีขั้นตอนการดำเนินการที่มีความเฉพาะมากกว่าโครงสร้างพื้นฐานรูปแบบอื่น ที่ปรึกษาจึงเลือกนำเอาคู่มือ หรือแนวปฏิบัติ (Guide principal) ของ ICAO มาศึกษาวิเคราะห์ และประเมินความสัมพันธ์ระหว่างคู่มือของ ICAO กับโครงการโครงสร้างพื้นฐานด้านการบินของประเทศต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของมาตรฐานการบินพลเรือนระหว่างประเทศ โดยวิเคราะห์ใน 3 ดังนี้

1) โครงสร้างเนื้อหาของคู่มือของ ICAO และความแตกต่างจากคู่มือที่จัดทำโดยองค์การระหว่างประเทศฉบับอื่น ๆ
2) จุดเน้นทางเทคนิคที่คู่มือของ ICAO มุ่งเน้น
3) รูปแบบการส่งอิทธิพลต่อโครงการ PPP ด้านการคมนาคมขนส่งทางอากาศของประเทศสมาชิก

แนวทางการสรุปผลในส่วนนี้ที่ปรึกษาจะเสนอแนวทางการอนุวัตรมาตรฐาน หรือข้อกำหนดสำหรับโครงการ PPP ด้านโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมทางอากาศเป็นการเฉพาะเพื่อให้มีความสอดคล้องรองรับกับแนวปฏิบัติข้างต้นของ ICAO ต่อไป

2.2.6.1 คู่มือของ ICAO

1) รายละเอียดเบื้องต้นเกี่ยวกับเอกสาร

ชื่อเอกสาร	AIRPORT ECONOMICS MANUAL		
ผู้จัดทำ	ICAO	**ปีที่จัดทำ (ล่าสุด)**	2019
จำนวนเล่ม	1 เล่ม	**จำนวนหน้า**	149
กลุ่มผู้ใช้งาน	1) ผู้ปฏิบัติงานระดับนโยบายด้านธุรกิจการบินพลเรือน 2) หน่วยงานส่งเสริมการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานการบินพลเรือน 3) ผู้บริหารด้านการเงิน และการลงทุนสนามบิน		
สรุปจุดเด่นของเอกสาร	เอกสารฉบับนี้เห็นได้ชัดเจนว่าเป็นเอกสารทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการด้านการลงทุน และการจัดการด้านการเงินของโครงสร้างพื้นฐานด้านการบินพลเรือน ประกอบด้วย ท่าอากาศยาน พื้นที่บริการ พื้นที่เศรษฐกิจโดยรอบตลอดจนเมืองสนามบิน ซึ่งเอกสารฉบับนี้ได้อธิบายถึงข้อกำหนดพื้นฐานที่เกี่ยวกับโครงสร้างการเงิน การลงทุนของท่าอากาศยานเพื่อให้เกิดความมั่นคงของการให้บริการ รวมถึงอัตราค่าธรรมเนียมต่าง ๆ รวมถึงแนวทางการจัดความสัมพันธ์ด้านการดำเนินธุรกิจร่วมกันทั้งในด้าน การบริหารจัดการและซ่อมบำรุง, การบริหารการจัดบริการ และการจัดการสินทรัพย์ต่าง ๆ		

2) โครงสร้างของเอกสารคู่มือ

เอกสารฉบับนี้เน้นที่การให้ข้อมูลทางเทคนิคด้านการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการสินทรัพย์ รวมถึงตัวแบบการลงทุนและการเงินของท่าอากาศยานตามมาตรฐานของ ICAO โดยมีหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของ ICAO เป็นตัวกำหนด ตัวอย่างเช่น มาตรฐานด้านการให้บริการเป็นตัวกำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการท่าอากาศยาน เป็นต้น โดยเอกสารคู่มือของ ICAO ประกอบด้วยโครงสร้างเนื้อหาดังต่อไปนี้

1) แนวนโยบายของ ICAO และความรับผิดชอบของภาครัฐ
2) การถือครองกรรมสิทธิ์และการกำกับดูแลธุรกิจการบินพลเรือนโดยภาครัฐ
3) การจัดการธุรกิจและการเงินของท่าอากาศยาน
4) กระบวนการกำหนดและเรียกเก็บค่าธรรมเนียมสนามบิน
5) การพัฒนาและจัดการพื้นที่ที่ไม่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการบิน
6) การจัดการด้านการเงินเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสนามบิน
7) ภาคผนวก ประกอบด้วยเครื่องมือและวิธีการคำนวณต่าง ๆ

3) รูปแบบของเนื้อหาของคู่มือ

เนื้อหาของคู่มือตามโครงสร้างแต่ละส่วนนั้นประกอบด้วยรายละเอียด ดังนี้

โครงสร้างเนื้อหา	สรุปเนื้อหา
1) แนวนโยบายของ ICAO และความรับผิดชอบของภาครัฐ	เนื้อหาในส่วนนี้ว่าด้วยแนวนโยบายของ ICAO และแนวปฏิบัติของภาครัฐเพื่อให้ธุรกิจสนามบินในประเทศสอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานของ ICAO ได้แก่ เกณฑ์ด้านการถือกรรมสิทธิ์ เกณฑ์ด้านการจัดการสินทรัพย์ เกณฑ์ด้านการจัดการการเงิน และเกณฑ์ด้านการคิดค่าธรรมเนียม
2) การถือครองกรรมสิทธิ์และการกำกับดูแลธุรกิจการบินพลเรือนโดยภาครัฐ	เนื้อหาในส่วนนี้นำเสนอตัวแบบการถือครองกรรมสิทธิ์และการจัดการความเสี่ยงของการถือครองกรรมสิทธิ์แต่ละรูปแบบ และกล่าวถึงแนวทางการกำกับดูแลโดยภาครัฐทั้งในด้านการบริหารท่าอากาศยาน และการกำกับดูแลด้านการลงทุน
3) การจัดการธุรกิจและการเงินของท่าอากาศยาน	เนื้อหาส่วนนี้กล่าวถึงการจัดการตัวแบบธุรกิจ และตัวแบบการเงินของท่าอากาศยานรูปแบบต่าง ๆ
4) กระบวนการกำหนดและเรียกเก็บค่าธรรมเนียมสนามบิน	เนื้อหาในส่วนนี้ว่าด้วยเรื่องหลักเกณฑ์การกำหนดค่าธรรมเนียมรวมถึงวิธีการคำนวณให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์มาตรฐานของ ICAO
5) การพัฒนาและจัดการพื้นที่ที่ไม่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการบิน	เนื้อหาในส่วนนี้กล่าวถึงแนวทางการพัฒนาพื้นที่ส่วนควบ หรือพื้นที่สืบเนื่องจากท่าอากาศยานที่ไม่เกี่ยวข้องกับการบิน อาทิ พื้นที่บริการ พื้นที่ซ่อมบำรุง พื้นที่พาณิชยกรรม และพื้นที่เมืองการบิน
6) การจัดการด้านการเงินเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสนามบิน	เนื้อหาส่วนนี้ว่าด้วยเรื่องตัวแบบการสนับสนุนด้านการเงินให้สนามบินสามารถให้บริการได้ตามมาตรฐานของ ICAO และนำเสนอที่มาของแหล่งเงินทุนรูปแบบต่าง ๆ ให้ภาครัฐพิจารณาจัดการต่อไป
7) ภาคผนวก	ภาคผนวกของเอกสารประกอบด้วยเครื่องมือการพิจารณาและคำนวณทางด้านเศรษฐศาสตร์ รวมถึงการคำนวณค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย 1) เครื่องมือคำนวณประสิทธิผลทางเศรษฐกิจของท่าอากาศยาน 2) ข้อตกลงด้านการประเมินระดับการให้บริการของท่าอากาศยาน 3) เครื่องมือคำนวณ Weighted average cost of capital (WACC) 4) เครื่องมือการคำนวณงบประมาณเริ่มต้นก่อนการจัดเก็บค่าธรรมเนียมท่าอากาศยาน 5) แนวทางการจัดหาแหล่งเงินทุนสนับสนุนการทำงานของท่าอากาศยาน

จะเห็นได้ว่าเอกสารโดยหน่วยงานกำกับมาตรฐานจะมีจุดเน้นไปที่รูปแบบการลงทุนเฉพาะทางที่หน่วยงานนั้นดูแลเป็นสำคัญ โดยมุ่งเน้นไปที่ประเด็นเชิงเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับการตอบโจทย์ตัวชี้วัดของหน่วยงานเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าประเด็นข้อแนะนำเหล่านั้นมีความเกี่ยวข้องอย่างมากต่อการส่งเสริมศักยภาพด้านการร่วมทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการในรูปแบบ O&M ซึ่งจะเกี่ยวพันถึงประเด็นการกำหนดโครงสร้างการลงทุน และการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของภาครัฐกับเอกชนร่วมลงทุน

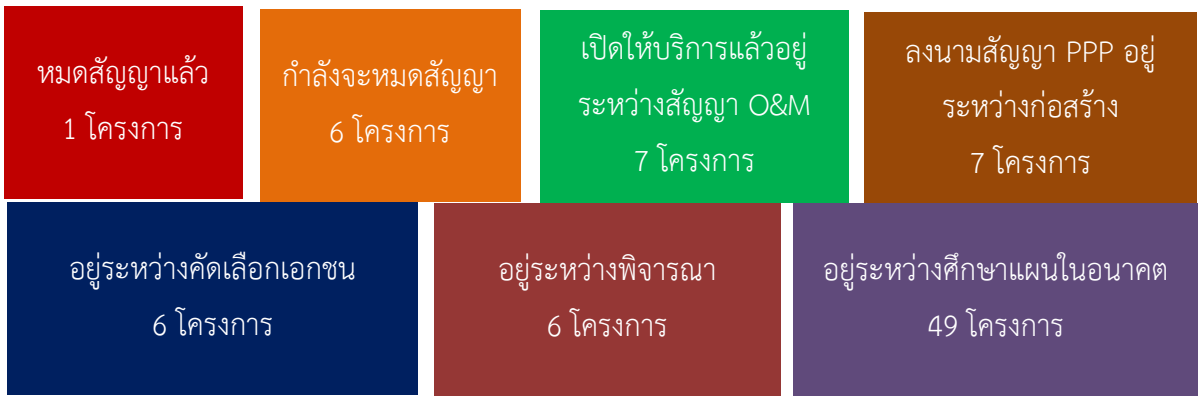
2.2.7 ข้อสังเกต และข้อเสนอด้านการจัดโครงสร้างคู่มือ ขอบข่ายเนื้อหาในเอกสารคู่มือ

จากผลการศึกษาข้างต้นที่ปรึกษาสามารถสรุปลักษณะร่วมของคู่มือ PPP ที่สามารถนำมาปรับใช้กับการออกแบบคู่มือ PPP Handbook ให้กับ สนข. ได้ ดังต่อไปนี้

1) PPP Handbook ควรจะต้องมีการอ้างถึงหลักมาตรฐานสากลจากแหล่งใดแหล่งหนึ่งหรือหลายแหล่ง อาทิ ธนาคารโลก OECD สหประชาชาติ ฯลฯ โดยอาจมีเนื้อหาที่ประกาศหรือแสดงถึงการอนุวัตรหลักการข้างต้นมาใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดขั้นตอน ตลอดจนหลักปฏิบัติ
2) PPP Handbook ควรจัดทำเป็นชุดคู่มือ หรือจัดแบ่ง Section ให้มีความชัดเจนโดยอาศัยกลุ่มผู้ใช้งานเป็นเกณฑ์การแบ่ง Section โดยอาจแบ่งกลุ่ม Section ได้เบื้องต้น ดังต่อไปนี้
   2.1) Section หลักการทั่วไปเกี่ยวกับ PPP
   2.2) Section เกี่ยวกับการพัฒนา Policy framework และ Project framework
   2.3) Section เกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินโครงการ PPP และขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง
   2.4) Section เทคนิคการร่วมงานกับภาคเอกชนร่วมทุน
   2.5) Section ตัวอย่างประเด็น และข้อพิพาท และแนวปฏิบัติที่ถูกต้อง
   2.6) Section คำแนะนำสำหรับนักลงทุน
3) อาจพิจารณาจัดทำคู่มือที่ว่าด้วยเทคนิคด้านการประเมินทางเศรษฐศาสตร์ รวมถึงทักษะด้านการบริหารจัดการสัญญาเป็นการเพิ่มเติมใน Section ที่ 2.3 และ 2.4
4) เทคนิคการสร้างออกแบบ PPP Deal ที่เอื้อให้เกิดสภาพ Win win situation นับว่าเป็นเทคนิคสำคัญที่ควรเพิ่มเข้าไปเป็นรายละเอียดใน Section ที่ 2.2 ซึ่งเป็นการแก้ไขประเด็นข้อพิพาทของโครงการจากต้นเหตุ
5) นอกจากประเด็นด้านการป้องกันการคอรัปชันที่ชัดเจนแล้ว การกำหนดมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดความบกพร่องโดยสุจริตอันเกิดจากความประมาทเลินเล่อ หรือใช้ดุลยพินิจโดยไม่จำเป็นของผู้ปฏิบัติงานควรจะต้องได้รับการให้ความสนใจมากยิ่งขึ้นด้วย

2.3 ภาพรวมสถานะโครงการ PPP ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ในประเทศไทย

ที่ปรึกษาได้ดำเนินการรวบรวมและจัดทำสรุปสถานะโครงการ PPP ด้านคมนาคมและโลจิกสติกส์ในประเทศไทยทั้งหมด (ข้อมูล ณ เดือนกันยายน 2565) เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการติดตาม ซึ่งสามารถสรุปจำนวนโครงการได้ดังรูปที่ 2.3-1



รูปที่ 2.3-1 ภาพรวมสถานะโครงการ PPP ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ในประเทศไทย

ทั้งนี้ มีรายละเอียดของโครงการดังแสดงตารางที่ 2.3-1

ตารางที่ 2.3-1 ภาพรวมสถานะโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์

สถานะโครงการ	รายชื่อโครงการ	รวมทั้งสิ้น
1) หมดสัญญา	1.1) โครงการทางด่วนศรีรัชขั้นที่ 2	**รวมทั้งสิ้น 1 โครงการ** ● ทางถนน 1 โครงการ
2) กำลังจะหมดสัญญา	2.1) โครงการทางด่วนสายบางปะอิน-ปากเกร็ด 2.2) โครงการครัวการบิน ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ 2.3) โครงการคลังสินค้า ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ 2.4) โครงการอุปกรณ์บริการภาคพื้นและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการซ่อมบำรุง ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ 2.5) โครงการระบบให้บริการเชื้อเพลิงอากาศยาน ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ 2.6) โครงการลงทุนก่อสร้าง บริหาร และประกอบการท่าเทียบเรือตู้สินค้า B5	**รวมทั้งสิ้น 6 โครงการ** ● ทางถนน 1 โครงการ ● ทางอากาศ 5 โครงการ

ตารางที่ 2.3-1 ภาพรวมสถานะโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ (ต่อ)

สถานะโครงการ	รายชื่อโครงการ	รวม
3) อยู่ระหว่างสัญญา O&M/ เปิดให้บริการแล้ว	3.1) โครงการออกแบบก่อสร้างบริหารจัดการให้บริการและบำรุงรักษาโครงการทางพิเศษศรีรัช - วงแหวนรอบนอกกรุงเทพ 3.2) โครงการสัญญาสัมปทานในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง - ดอนเมือง 3.3) โครงการอนุญาตให้ดำเนินการให้บริการระบบส่งน้ำมันเชื้อเพลิงอากาศยานผ่านท่อแบบ Hydrant 3.4) โครงการลงทุนก่อสร้าง บริหาร และประกอบการท่าเทียบเรือตู้สินค้า C3 3.5) โครงการลงทุนก่อสร้าง บริหาร และประกอบการท่าเทียบเรือ A3 C1 C2 D1 D2 และ D3 3.6) โครงการระบบรถไฟฟ้ามหานครสายสีน้ำเงิน (สายเฉลิมรัชมงคล) (ช่วงหัวลำโพง - หลักสอง และช่วงบางซื่อท่าพระ) 3.7) โครงการรถไฟฟ้ามหานครสายสีม่วง (สายฉลองรัชธรรม) (บางใหญ่ - บางซื่อ)	**รวมทั้งสิ้น 7 โครงการ** ● ทางถนน 2 โครงการ ● ทางราง 2 โครงการ ● ทางน้ำ 2 โครงการ ● ทางอากาศ 1 โครงการ
4) ลงนามสัญญา PPP/ อยู่ระหว่างก่อสร้าง	4.1) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเหลือง (ช่วงลาดพร้าว - สำโรง) 4.2) โครงการรถไฟฟ้าสายสีชมพู (ช่วงแคราย - มีนบุรี) 4.3) โครงการรถไฟฟ้ามหานครสายสีม่วง (ช่วงเตาปูน - ราษฎร์บูรณะ) (รฟม.อยู่ระหว่างก่อสร้างงานโยธา/ อยู่ระหว่างการศึกษา PPP งาน O&M) 4.4) โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน 4.5) โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน - นครราชสีมา (M6) 4.6) โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี (M81) 4.7) โครงการท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3	**รวมทั้งสิ้น 7 โครงการ** ● ทางถนน 2 โครงการ ● ทางราง 4 โครงการ ● ทางน้ำ 1 โครงการ

ตารางที่ 2.3-1 ภาพรวมสถานะโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ (ต่อ)

สถานะโครงการ	รายชื่อโครงการ	รวม
5) อยู่ระหว่างคัดเลือกเอกชน	5.1) โครงการศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้าเชียงของ (O&M) 5.2) โครงการทางพิเศษกระทู้ - ป่าตอง จังหวัดภูเก็ต 5.3) โครงการศูนย์การขนส่งสินค้าชายแดน จังหวัดนครพนม (O&M) 5.4) โครงการการพัฒนาและบริหารจัดการที่พักริมทางบนทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 7 ช่วงชลบุรี - พัทยา (Service Center ศรีราชา) 5.5) โครงการการพัฒนาและบริหารจัดการที่พักริมทางบนทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 7 ช่วงพัทยา - มาบตาพุด (Service Area บางละมุง) 5.6) โครงการรถไฟฟ้าสายสีส้ม (ช่วงบางขุนนนท์ - ศูนย์วัฒนธรรม)	**รวมทั้งสิ้น 6 โครงการ** ● ทางถนน 5 โครงการ ● ทางราง 1 โครงการ
6) อยู่ระหว่างการพิจารณา (กระทรวงคมนาคม/สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ/สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ)	6.1) โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองสายบางขุนเทียน - บ้านแพ้ว (M82) 6.2) โครงการพัฒนาและบริหารจัดการที่พักริมทางบนทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 6 (M6) 6.3) โครงการพัฒนาและบริหารจัดการที่พักริมทางบนทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 81 (M81) 6.4) โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองทางยกระดับสายวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานครช่วงบางขุนเทียน - บางบัวทอง (M9) 6.5) โครงการให้บริการลานจอดและอุปกรณ์ภาคพื้นการให้บริการผู้โดยสารภาคพื้นและกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่อง ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ของผู้ประกอบการรายที่ 3 6.6) โครงการให้บริการคลังสินค้า ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ของผู้ประกอบการรายที่ 3	**รวมทั้งสิ้น 6 โครงการ** ● ทางถนน 4 โครงการ ● ทางอากาศ 2 โครงการ

ตารางที่ 2.3-1 ภาพรวมสถานะโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ (ต่อ)

สถานะโครงการ	รายชื่อโครงการ	รวม
7) อยู่ระหว่างการศึกษา/แผนในอนาคต (ที่มา: แผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2560 – 2570 ของกระทรวงคมนาคม)	**ทางถนน (11 โครงการ)** 1) ทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองสายนครปฐม - ชะอำ (M8) (ทบทวนผลการศึกษา) 2) ที่พักริมทางบริเวณ กม. 16 (ทางพิเศษอุดรรัถยา) 3) ที่พักริมทางบริเวณบางโปรง (ทางพิเศษกาญจนาภิเษก) 4) ที่พักริมทางบริเวณที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต 5) ทางพิเศษเมืองใหม่ - เกาะแก้ว - กะทู้ จังหวัดภูเก็ต 6) ทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายหาดใหญ่ – จุดผ่านแดนสะเดา (M84) 7) ทางหลวงพิเศษระหว่างเมือหมายเลข 7 ทางยกระดับช่วงศรีนครินทร์ – ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (M7) 8) ทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองส่วนต่อขยายทางยกระดับอุตราภิมุข ช่วงรังสิต – บางปะอิน (M5) 9) จุดพักรถมาบประชันบนทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 7 (M7) 10) จุดพักรถลาดกระบังและหนองรีบนทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 7 (M7) 11) พัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ สถานีขนส่งเอกมัย **ทางราง (7 โครงการ)** 1) รถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ช่วงบางแค - พุทธมณฑลสาย 4 (ศึกษา PPP แล้วเสร็จ แต่ชะลอโครงการ) 2) ขนส่งมวลชนเมืองภูมิภาค จ.เชียงใหม่/ จ.พิษณุโลก/ จ.นครราชสีมา 3) การเดินรถขนส่งสินค้า เส้นทางหนองคาย - แหลมฉบัง 4) ระบบขนส่งมวลชนจังหวัดภูเก็ต ระยะที่ 1 ช่วงท่าอากาศยานนานาชาติภูเก็ต - ห้าแยกฉลอง 5) ระบบรถไฟชานเมืองสายสีแดง	**รวมทั้งสิ้น 49 โครงการ** ● ทางถนน 11 โครงการ ● ทางราง 7 โครงการ ● ทางน้ำ 8 โครงการ ● ทางอากาศ 23 โครงการ

ตารางที่ 2.3-1 ภาพรวมสถานะโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ (ต่อ)

สถานะโครงการ	รายชื่อโครงการ	รวม
7) อยู่ระหว่างการศึกษา/แผนในอนาคต (ที่มา: แผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2560 – 2570 ของกระทรวงคมนาคม)	**ทางน้ำ (8 โครงการ)** 1) ท่าเรือ Cruise Terminal อ.เกาะสมุย จ.สุราษฎร์ธานี 2) ท่าเรือ Cruise Terminal บริเวณฝั่งอันดามัน (ระนอง พังงา กระบี่ ภูเก็ต ตรัง สตูล) 3) ท่าเรือต้นทาง (Home Port) อ่าวไทยตอนบน (กทม. สมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี) 4) ท่าเทียบเรือแวะพัก (Port of Call)(สนับสนุน Thailand Rivera) (เพชรบุรี ประจวบฯ ชุมพร ระนอง) 5) ท่าเรือเพื่อการท่องเที่ยวและขนส่งสินค้า จ.ชุมพร ระนองนครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี 6) ท่าเทียบเรือขนส่งสินค้า สนับสนุนด่านชายแดนสิงขรเพื่อเชื่อมโยงระบบขนส่งสินค้าและการท่องเที่ยว (East – West Ferry) 7) ท่าเรือบก (Dry Port) 8) การดำเนินงานภายหลังสิ้นสุดสัญญาท่าเรือ B1 B2 B3 B4 B5 A2 A5 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง **ทางอากาศ (23 โครงการ)** 1) ครัวการบิน ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ/ ภูเก็ต/ เชียงใหม่ 2) ระบบให้บริการเชื้อเพลิงท่าอากาศยาน ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ/ ดอนเมือง 3) อุปกรณ์ภาคพื้นและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการซ่อมบำรุง ณ ท่าอากาศยานภูเก็ต/ เชียงใหม่/ หาดใหญ่/ แม่ฟ้าหลวง เชียงราย 4) คลังสินค้า ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ/ ดอนเมือง/ ภูเก็ต/ เชียงใหม่/ หาดใหญ่/ แม่ฟ้าหลวง เชียงราย 5) ซ่อมอากาศยานบำรุงอากาศยาน ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ/ ดอนเมือง /ภูเก็ต /เชียงใหม่ / หาดใหญ่/ แม่ฟ้าหลวง เชียงราย 6) บริการขนส่งสัมภาระตกค้างระหว่างเดินทาง ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ 7) บริการภาคพื้นฯ สำหรับเที่ยวบินพิเศษของบุคคลสำคัญ ณ ท่าอากาศยานดอนเมือง	

2.4 การศึกษาทบทวนพัฒนาการของโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในประเทศไทยและต่างประเทศ

สำหรับการศึกษาในส่วนนี้ ตามขอบเขตงานส่วนที่ 3.1.3 ที่ปรึกษาจะดำเนินการทบทวนข้อมูลโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ในกรอบระยะเวลา 30 ปี ที่ผ่านมา ทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยมีตัวอย่างครอบคลุมทุกรูปแบบการขนส่งทั้งทางถนน ทางราง ทางน้ำ และทางอากาศ รวมไม่น้อยกว่า 10 โครงการ ทั้งนี้ ในการทบทวนโครงการจะต้องมีรายละเอียดในประเด็นเนื้อหาอย่างน้อย ดังนี้

1) แนวคิดการพัฒนาโครงการและรูปแบบธุรกิจ
2) ประเด็นด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง
3) ผลการดำเนินงาน และตัวอย่างความสำเร็จของโครงการ
4) ปัญหา อุปสรรค ความล้มเหลว และข้อพึงระวังในการดำเนินโครงการ
5) แนวทางการกำหนดผลตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชน
6) การจัดสรรความเสี่ยงระหว่างคู่สัญญา
7) รูปแบบการรวมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนที่เป็นไปได้

โดยที่ปรึกษากำหนดแนวทางในการคัดเลือกโครงการ PPP ที่จะดำเนินการทบทวนโดยมีขั้นตอนพิจารณา 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การคัดเลือกโครงการ PPP จากโครงการที่กำหนดตามขอบเขตงานส่วนที่ 3.2.2 (2) การคัดเลือกโครงการ PPP จากโครงการ PPP ของต่างประเทศ ซึ่งครอบคลุมทุกรูปแบบการขนส่งตามขอบเขตงานที่ 3.2.1 และ (3) การคัดเลือกโครงการ PPP จากโครงการ PPP ของประเทศไทยที่ดำเนินการมาแล้ว ทั้งนี้ โครงการที่คัดเลือกมาทบทวนนั้นจะต้องรวมกันแล้วไม่น้อยกว่า 10 โครงการ ซึ่งที่ปรึกษาได้ดำเนินการคัดเลือกมาแล้ว โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 การคัดเลือกโครงการ PPP จากโครงการที่กำหนดตามขอบเขตงานส่วนที่ 3.2.2

ตามขอบเขตงานส่วนที่ 3.2.2 กำหนดให้ที่ปรึกษาดำเนินการทบทวนโครงการ PPP ซึ่งมีการกำหนดชื่อโครงการมาเบื้องต้นจำนวน 11 โครงการ ประกอบด้วย

1) โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน-นครราชสีมา (M6)
2) โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่-กาญจนบุรี (M81)
3) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว
4) โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน
5) โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง
6) โครงการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ICD) ลาดกระบัง
7) โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน
8) โครงการท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3

9) โครงการท่าเรือมาบตาพุด ระยะที่ 3

10) โครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก

11) โครงการศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานอู่ตะเภา (MRO)

ดังนั้น ที่ปรึกษาจึงพิจารณาคัดเลือกโครงการเพื่อตอบโจทย์ขอบเขตงานที่ 3.1.3 โดยเริ่มจากพิจารณาโครงการ 11 โครงการ ตามขอบเขตงานที่ 3.2.2 โดยมีปัจจัยในการคัดเลือก คือ จะต้องเป็นโครงการที่สามารถหาข้อมูลและรายละเอียดต่าง ๆ ได้ครบตามเนื้อหาในขอบเขตงานที่ 3.1.3 (อย่างน้อย 7 ประเด็น) ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว พบว่า โครงการที่กำหนดตามขอบเขตที่ 3.2.2 ส่วนมากอยู่ระหว่างการพัฒนาโครงการทำให้ไม่สามารถนำมาใช้ทบทวนเพื่อตอบขอบเขตงานที่ 3.1.3 ได้ แต่จะมีโครงการที่เข้าหลักเกณฑ์ทั้งสิ้น 4 โครงการ ได้แก่

1) โครงการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ICD) ลาดกระบัง

2) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว

3) โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน

4) โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง

ขั้นตอนที่ 2 การคัดเลือกโครงการ PPP จากโครงการ PPP ของต่างประเทศซึ่งครอบคลุมทุกรูปแบบการขนส่งตามขอบเขตงานที่ 3.2.1

สำหรับการคัดเลือกโครงการในขั้นตอนนี้ ที่ปรึกษาจะพิจารณาโครงการ PPP ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ของต่างประเทศ โดยจะต้องครอบคลุมทุกรูปแบบการขนส่ง ได้แก่ ทางบก ทางน้ำ ทางราง และทางอากาศ และสามารถตอบโจทย์ขอบเขตงานที่ 3.2.1 ซึ่งกำหนดให้มีการเปรียบเทียบโครงการกับโครงการในประเทศไทยในรายละเอียดสำคัญ เช่น

1) ขอบเขตการให้เอกชนร่วมลงทุน

2) การถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

3) การจัดสรรผลตอบแทนระหว่างภาครัฐและเอกชน

4) การจัดทำรายละเอียดของสัญญา และแก้ไขสัญญา (การกำหนดระยะเวลา)

5) การประเมินและจัดสรรความเสี่ยงของโครงการ

ทั้งนี้ ที่ปรึกษาได้ดำเนินการคัดเลือกโครงการ PPP ของต่างประเทศที่จะศึกษาทั้งสิ้น 4 โครงการ ประกอบด้วย

1) โครงการ Tuni-Anakapalli Expressways ของประเทศอินเดีย (ทางบก)

2) โครงการ Warnowquerung Rostock ของประเทศเยอมนี (ทางบก)

3) โครงการ Incheon Airport Railroad Express ของประเทศเกาหลีใต้ (ทางราง)

4) โครงการ Seoul Subway Line 9 ของประเทศเกาหลีใต้ (ทางราง)

5) โครงการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีของระบบรถไฟฟ้า MTR ของฮ่องกง (ทางราง)

6) โครงการ Automatic Fare Collection System ของประเทศฟิลิปปินส์ (ทางราง)

7) โครงการ Channel Tunnel Rail Link ของสหราชอาณาจักร (ทางราง)
8) โครงการ Port of Baltimore, Seagirt Marine Terminal ของสหรัฐอเมริกา (ทางน้ำ)
9) โครงการ Development of Oil Jetty to Handle Liquid Cargo and Ship Bunkering Terminal at Old Kandla Port ของประเทศอินเดีย (ทางน้ำ)
10) โครงการ Busan New Port ของประเทศเกาหลีใต้ (ทางน้ำ)
11) โครงการ Delhi International Airport ของประเทศอินเดีย (ทางอากาศ)

ในขั้นตอนนี้จะพบว่ามีโครงการ PPP ที่จะศึกษาเพื่อตอบขอบเขตงานที่ 3.1.3 แล้ว รวม 9 โครงการ (ขั้นตอนที่ 1 จำนวน 4 โครงการ และขั้นตอนที่ 2 จำนวน 5 โครงการ) ซึ่งในขั้นตอนต่อไปที่ปรึกษาจะเพิ่มเติมโครงการ PPP ในประเทศไทยเข้าไปให้ครบตามเงื่อนไข

ขั้นตอนที่ 3 การคัดเลือกโครงการ PPP จากโครงการ PPP ของประเทศไทยที่ดำเนินการมาแล้ว

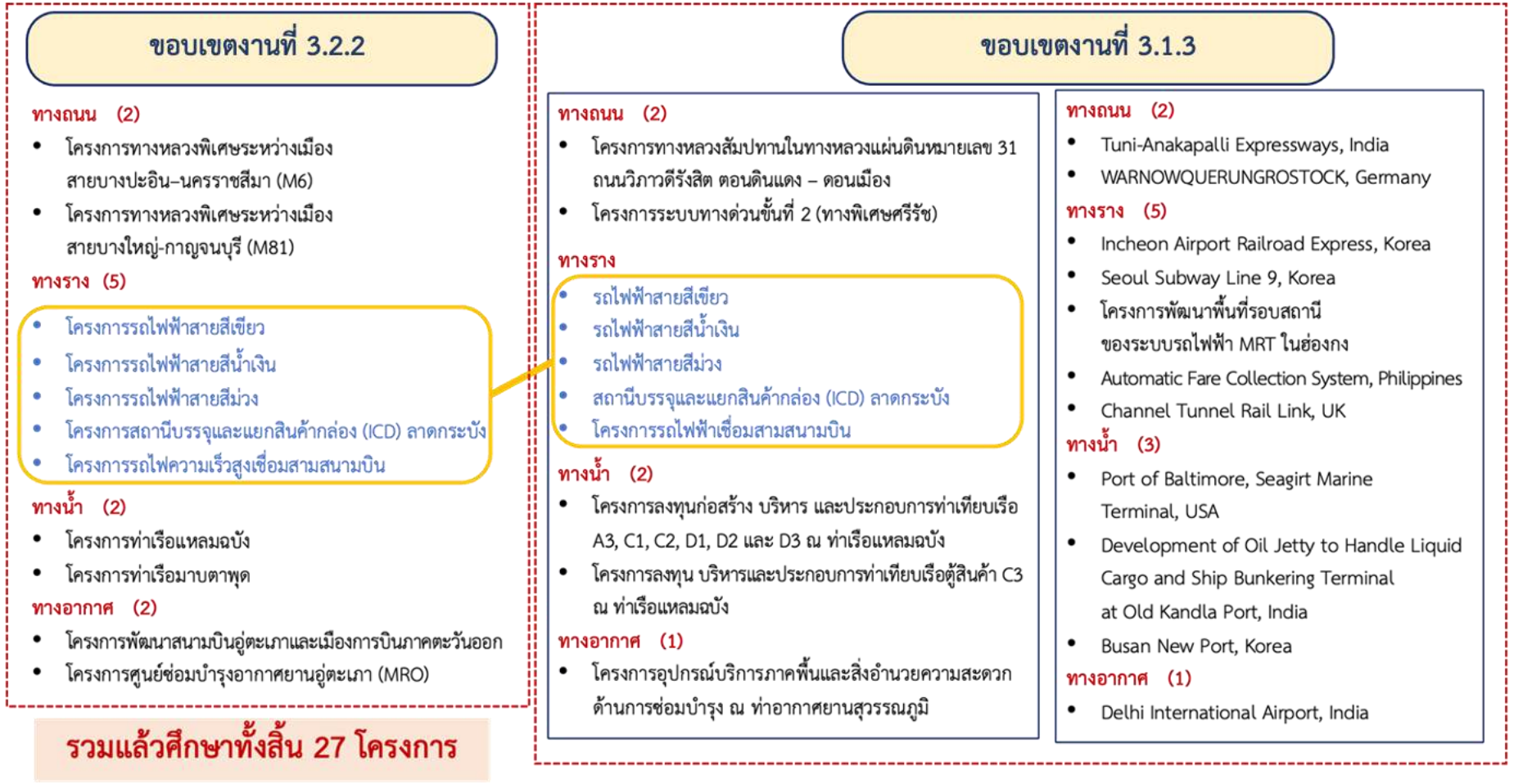
การดำเนินการในขั้นตอนนี้ ที่ปรึกษาได้พิจารณาคัดเลือกโครงการ PPP ของประเทศไทยที่เหมาะสมสำหรับการทบทวนเพื่อให้ตอบขอบเขตงานที่ 3.1.3 โดยประกอบด้วยโครงการ ดังต่อไปนี้

1) โครงการทางหลวงสัมปทานในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง - ดอนเมือง (ทางบก)
2) โครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 (ทางพิเศษศรีรัช) (ทางบก)
3) โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน (ทางราง)
4) โครงการลงทุนก่อสร้าง บริหาร และประกอบการ ท่าเทียบเรือ A3, C1, C2, D1, D2 และ D3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง (ทางน้ำ)
5) โครงการลงทุน บริหารและประกอบการท่าเทียบเรือตู้สินค้า C3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง (ทางน้ำ)
6) โครงการอุปกรณ์บริการภาคพื้นและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการซ่อมบำรุง ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (ทางอากาศ)

โดยสรุปจากการดำเนินการคัดเลือกโครงการ PPP ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ ทั้ง 3 ขั้นตอนข้างต้น ที่ปรึกษาจะดำเนินการศึกษาทบทวนข้อมูลโครงการตามขอบเขตงานที่ 3.1.3 ทั้งสิ้น 15 โครงการ ซึ่งครอบคลุมทุกรูปแบบการขนส่งทั้งทางถนน ทางราง ทางน้ำ และทางอากาศ และเป็นโครงการทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยมีรายละเอียดดังตารางที่ 2.4-1

ตารางที่ 2.4-1 โครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ที่จะดำเนินการทบทวนข้อมูลโครงการภายใต้ขอบเขตงานที่ 3.1.3

ลำดับ	โครงการ	รูปแบบ
1	โครงการทางหลวงสัมปทานในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง – ดอนเมือง	ทางบก
2	โครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 (ทางพิเศษศรีรัช)	
3	โครงการ Tuni-Anakapalli Expressways ของประเทศอินเดีย	
4	โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว	ทางราง
5	โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน	
6	โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง	
7	โครงการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ICD) ลาดกระบัง	
8	โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน	
9	โครงการ Incheon Airport Railroad Express ของประเทศเกาหลีใต้	
10	โครงการ Seoul Subway Line 9 ของประเทศเกาหลีใต้	
11	โครงการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีของระบบรถไฟฟ้า MTR ของฮ่องกง	
12	โครงการ Automatic Fare Collection System ของประเทศฟิลิปปินส์	
13	โครงการ Channel Tunnel Rail Link ของสหราชอาณาจักร	
14	โครงการลงทุนก่อสร้าง บริหาร และประกอบการ ท่าเทียบเรือ A3, C1, C2, D1, D2 และ D3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง	ทางน้ำ
15	โครงการลงทุน บริหารและประกอบการท่าเทียบเรือตู้สินค้า C3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง	
16	โครงการ Port of Baltimore, Seagirt Marine Terminal ของสหรัฐอเมริกา	
17	โครงการ Development of Oil Jetty to Handle Liquid Cargo and Ship Bunkering Terminal at Old Kandla Port ของประเทศอินเดีย	
18	โครงการ Busan New Port ของประเทศเกาหลีใต้	
19	โครงการอุปกรณ์บริการภาคพื้นและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการซ่อมบำรุง ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ	ทางอากาศ
20	โครงการ Delhi International Airport ของประเทศอินเดีย	



รูปที่ 2.4-1 สรุปโครงการทั้งหมดที่จะทบทวนตามขอบเขตงานที่ 3.1.3 และ 3.2.2

บทที่ 3 การศึกษาเปรียบเทียบโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

บทที่ 3
การศึกษาเปรียบเทียบโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

- การศึกษาเปรียบเทียบกรณีศึกษาโครงการ PPP ในไทยและต่างประเทศ
- แนวทางการจัดทำบทสรุปการร่วมลงทุน ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะสำหรับโครงการ PPP
- แนวทางการจัดทำบทวิเคราะห์เฉพาะเรื่องด้านการลงทุน PPP ให้กับนักลงทุนต่างชาติ

3.1 การศึกษาเปรียบเทียบกรณีศึกษาโครงการ PPP ในไทยและต่างประเทศ

3.1.1 ความสัมพันธ์ของการคัดเลือกกรณีศึกษาเพื่อการศึกษาเปรียบเทียบ

จากการดำเนินการคัดเลือกโครงการ PPP ตามขอบเขตงานส่วนที่ 3.1.3 ซึ่งมีรายละเอียดปรากฏใน**บทที่ 3 หัวข้อ 3.3 การศึกษาทบทวนพัฒนาการของ PPP ในประเทศไทยและต่างประเทศ** ที่ปรึกษาได้นำข้อพิจารณาด้านโครงการ PPP ที่กำหนดตามขอบเขตงานข้อ 3.2.2 และปัจจัยในการคัดเลือกโครงการเพื่อวิเคราะห์และบทเรียนจากโครงการต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศตามขอบเขตงานข้อ 3.2.1 มาใช้ประกอบในการพิจารณาคัดเลือกโครงการ ทำให้สามารถนำโครงการตามแผนการศึกษาในบทที่ 3 หัวข้อ 3.3 มาใช้สำหรับการศึกษาเพื่อดำเนินการตามขอบเขตงานส่วนที่ 2 ได้

3.1.2 เกณฑ์การคัดเลือกกรณีศึกษา

ที่ปรึกษาใช้เกณฑ์การคัดเลือกกรณีศึกษาต่อไปนี้ในการคัดเลือกโครงการ PPP เพื่อดำเนินการตามขอบเขตงานส่วนที่ 2 ประกอบด้วย

1) เกณฑ์ด้านความครบถ้วนของระบบการคมนาคมขนส่ง

ที่ปรึกษาคัดเลือกกรณีศึกษาให้ครอบคลุมระบบการคมนาคมขนส่งทุกระบบได้แก่ ทางถนน ทางราง ทางน้ำ และทางอากาศ

2) เกณฑ์ด้านความสามารถในการได้มาซึ่งข้อมูล

ที่ปรึกษาคัดเลือกกรณีศึกษาที่มีข้อมูลหลักฐานเพียงพอในปัจจุบัน ตลอดจนการคลี่คลายปัญหาข้อพิพาทต่าง ๆ มีความชัดเจนเพื่อให้องค์ความรู้ที่ศึกษาวิเคราะห์ตั้งอยู่บนหลักของข้อเท็จจริง และหลักฐานเชิงประจักษ์มากที่สุด

3) เกณฑ์ด้านความสัมพันธ์กับโจทย์ – สภาพปัญหาของการร่วมลงทุนในปัจจุบัน

ที่ปรึกษาคัดเลือกกรณีศึกษาที่ประสบปัญหาในลักษณะที่ใกล้เคียงกับสภาพปัญหาของการร่วมลงทุนของโครงการในปัจจุบัน และโครงการในอนาคตของกระทรวงคมนาคม เพื่อให้การถอดบทเรียนจากตัวอย่างสามารถนำไปปรับใช้ได้อย่างตรงจุด

4) เกณฑ์ด้านการเป็นตัวแบบที่ดี

ที่ปรึกษาใช้หลักเกณฑ์นี้เป็นเกณฑ์การคัดเลือกกรณีศึกษาจากต่างประเทศเพื่อนำมาถอดบทเรียนและนำมาปรับใช้กับโครงการร่วมลงทุนในประเทศไทย ตลอดจนการจัดทำคู่มือปฏิบัติการ โดยมีหลักเกณฑ์ย่อยดังต่อไปนี้

4.1) เกณฑ์ด้านความสำเร็จในเชิงประจักษ์ : โครงการที่คัดเลือกจะต้องมีความสำเร็จของโครงการเห็นชัดเป็นที่ประจักษ์

4.2) เกณฑ์ด้านความสอดคล้องกับหลักสากล : โครงการที่คัดเลือกจะต้องสะท้อนให้เห็นถึงการนำหลักการบริหารโครงการร่วมลงทุนที่ดีของธนาคารโลก หรือมาตรฐานสากลอื่น อาทิ หลักธรรมาภิบาล หลักความโปร่งใส หรือหลักการแข่งขัน มาปรับใช้

4.3) เกณฑ์ด้านความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับโครงการในประเทศไทย : โครงการที่คัดเลือกจะต้องมีแนวทางการแก้ไขโจทย์ที่สอดคล้องกับปัญหาการร่วมลงทุนในกรณีของประเทศไทย

จากหลักเกณฑ์ข้างต้นที่ปรึกษาได้จัดกลุ่มกรณีศึกษาออกเป็น 2 กลุ่มดังต่อไปนี้

1) โครงการที่ใช้สำหรับวิเคราะห์ถอดบทเรียน และเปรียบเทียบระหว่างโครงการในประเทศไทยกับโครงการต่างประเทศ ที่ปรึกษาได้คัดเลือกโครงการศึกษาของต่างประเทศที่จะดำเนินการทบทวนข้อมูลโครงการแล้ว ซึ่งประกอบด้วยโครงการที่ครอบคลุมทุกรูปแบบการขนส่ง จำนวน 5 โครงการ ได้แก่

(1) โครงการ Tuni-Anakapalli Expressways ของประเทศอินเดีย (ทางบก)

(2) โครงการ Incheon Airport Railroad Express ของประเทศเกาหลีใต้ (ทางราง)

(3) โครงการ Seoul Subway Line 9 ของประเทศเกาหลีใต้ (ทางราง)

(4) โครงการ Port of Baltimore, Seagirt Marine Terminal ของสหรัฐอเมริกา (ทางน้ำ)

(5) โครงการ Delhi International Airport ของประเทศอินเดีย (ทางอากาศ)

โดยที่ปรึกษานำโครงการทั้ง 5 โครงการ ไปใช้เปรียบเทียบกับโครงการ PPP ของประเทศไทยที่มีธุรกิจบริการคล้ายคลึงกัน เพื่อวิเคราะห์ ถอดบทเรียน และเปรียบเทียบ ในประเด็นดังต่อไปนี้

(1) ขอบเขตการให้เอกชนร่วมลงทุน

(2) การถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

(3) การจัดสรรผลตอบแทนระหว่างภาครัฐและเอกชน

(4) การจัดทำรายละเอียดของสัญญา และการแก้ไขสัญญา (การกำหนดระยะเวลา)

(5) การประเมินและจัดสรรความเสี่ยง

2) โครงการที่ใช้สำหรับจัดทำบทสรุปการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งได้มีการกำหนดเอาไว้ในขอบเขตงานแล้ว จำนวน 11 โครงการ

ตารางที่ 3.1-1 โครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ตามขอบเขตงาน

รายชื่อโครงการ	รูปแบบการขนส่ง	หน่วยงานรัฐ	เอกชน
1. โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน–นครราชสีมา (M6)	ทางถนน	กรมทางหลวง	กลุ่มกิจการร่วมค้าบีจีเอสอาร์ (BGSR Joint Venture)
2. โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่-กาญจนบุรี (M81)		กรมทางหลวง	กลุ่มกิจการร่วมค้าบีจีเอสอาร์ (BGSR Joint Venture)
3. โครงการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ICD) ลาดกระบัง	ทางราง	การรถไฟแห่งประเทศไทย	กลุ่มกิจการร่วมค้า เอ แอล จี (ประเทศไทย)
4. โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว		กรุงเทพมหานคร	บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)
5. โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน		การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย	บริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน)
6. โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง		การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย	บริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน)
7. โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน		การรถไฟแห่งประเทศไทย	บริษัท เอเชีย เอรา วัน จำกัด
8. โครงการท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3	ทางน้ำ	การท่าเรือแห่งประเทศไทย	กิจการร่วมค้า GPC
9. โครงการท่าเรือมาบตาพุด		การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	บริษัท กัลฟ์ เอ็มทีพี แอลเอ็นจี เทอร์มินอล จำกัด
10. โครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก	ทางอากาศ	กองทัพเรือ	กลุ่มกิจการร่วมค้าบีบีเอส (BBS Joint Venture)
11. โครงการศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานอู่ตะเภา (MRO)		กองทัพเรือ	-

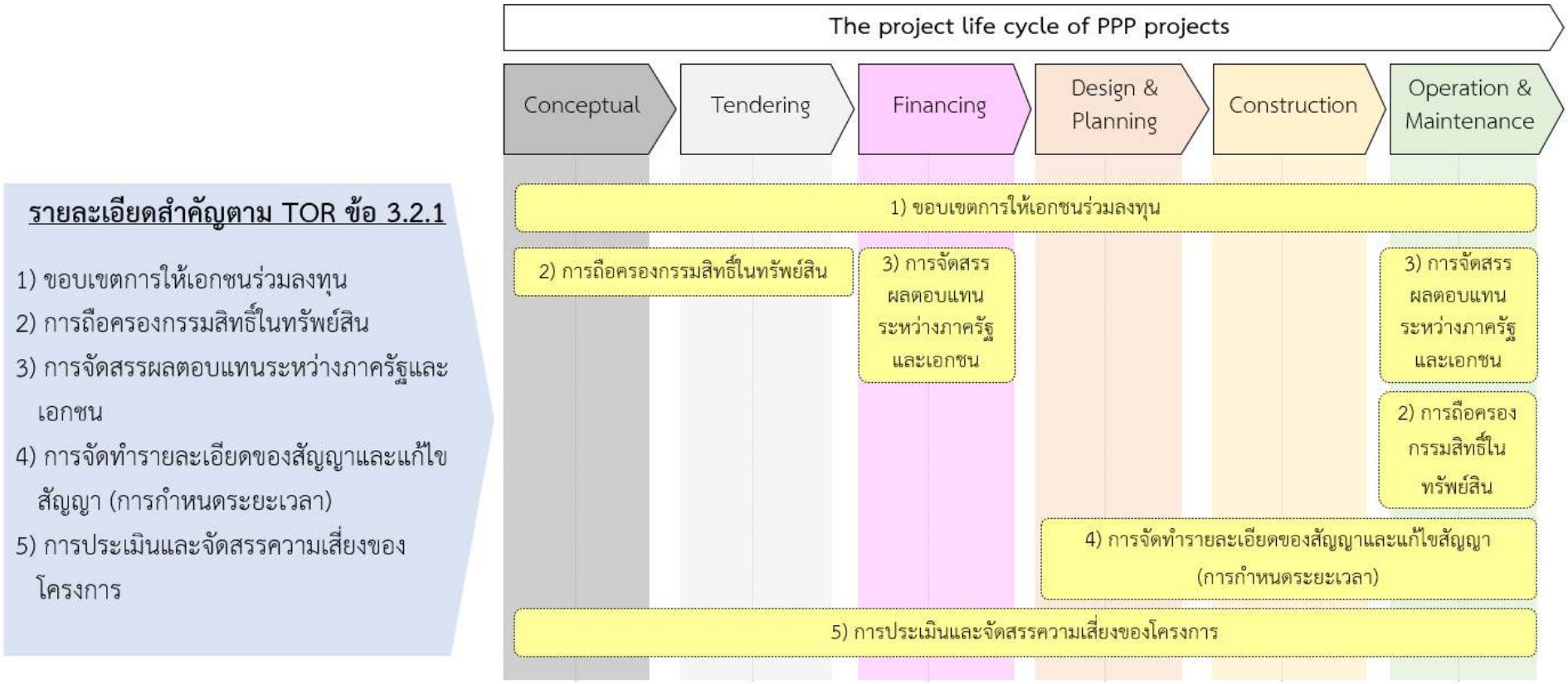
3.1.3 มิติการวิเคราะห์และถอดบทเรียนจากกรณีศึกษา

3.1.3.1 แนวทางการวิเคราะห์และถอดบทเรียนตลอดวัฏจักรโครงการ

การบริหารโครงการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้ทรัพยากรที่มี ต้องคำนึงถึงการบริหารโครงการตลอดวัฏจักรโครงการ (Project Life Cycle) ดังนั้น ที่ปรึกษาจึงกำหนดแนวทางการวิเคราะห์และถอดบทเรียน (Lesson Learned) ตลอดวัฏจักรโครงการ ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดแนวความคิด (Conceptual Phase) ขั้นตอนการประมูล (Tendering Phase) ขั้นตอนทางการเงิน (Financing Phase) ขั้นตอนการออกแบบและวางแผน (Design and Planning Phase) ขั้นตอนการก่อสร้าง (Construction Phase) และขั้นตอนการใช้งานและการบำรุงรักษา (Operation and Maintenance Phase) ซึ่งแต่ละขั้นตอนมีวัตถุประสงค์และขอบเขตที่แตกต่างกัน อีกทั้งบทบาทและกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานภาคเอกชนมีความแตกต่างเช่นเดียวกัน

ทั้งนี้ ที่ปรึกษากำหนดแนวทางขั้นต้นในการวิเคราะห์รายละเอียดที่สำคัญทั้ง 5 ประเด็น ซึ่งแฝงอยู่ตลอดวัฏจักรโครงการ สามารถแสดงดังรูปที่ 3.1-1

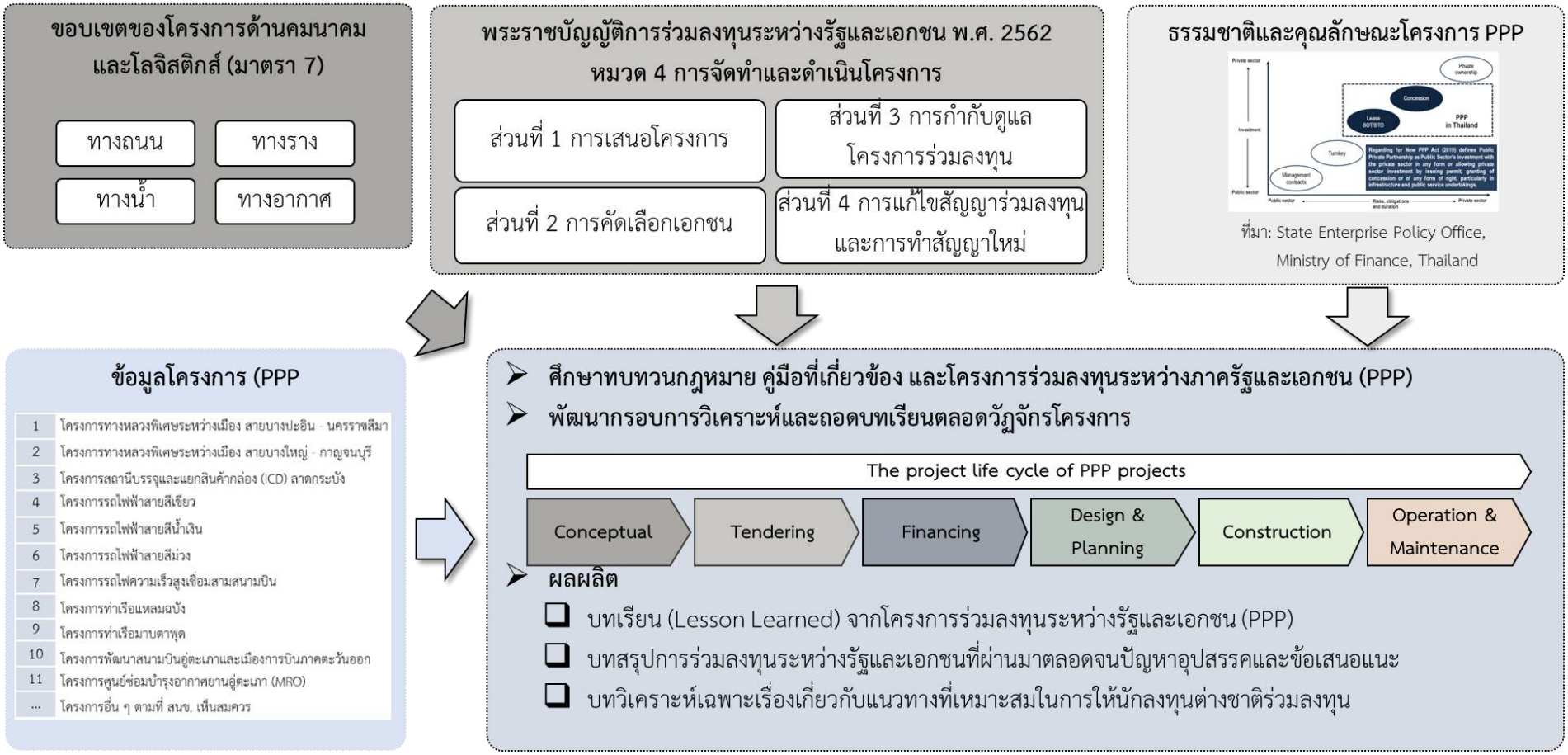
1) ขอบเขตการให้เอกชนร่วมลงทุน
2) การถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน
3) การจัดสรรผลตอบแทนระหว่างภาครัฐและเอกชน
4) การจัดทำรายละเอียดของสัญญาและแก้ไขสัญญา (การกำหนดระยะเวลา)
5) การประเมินและจัดสรรความเสี่ยงของโครงการ



รูปที่ 3.1-1 แนวทางการวิเคราะห์และถอดบทเรียนตลอดวัฏจักรโครงการ

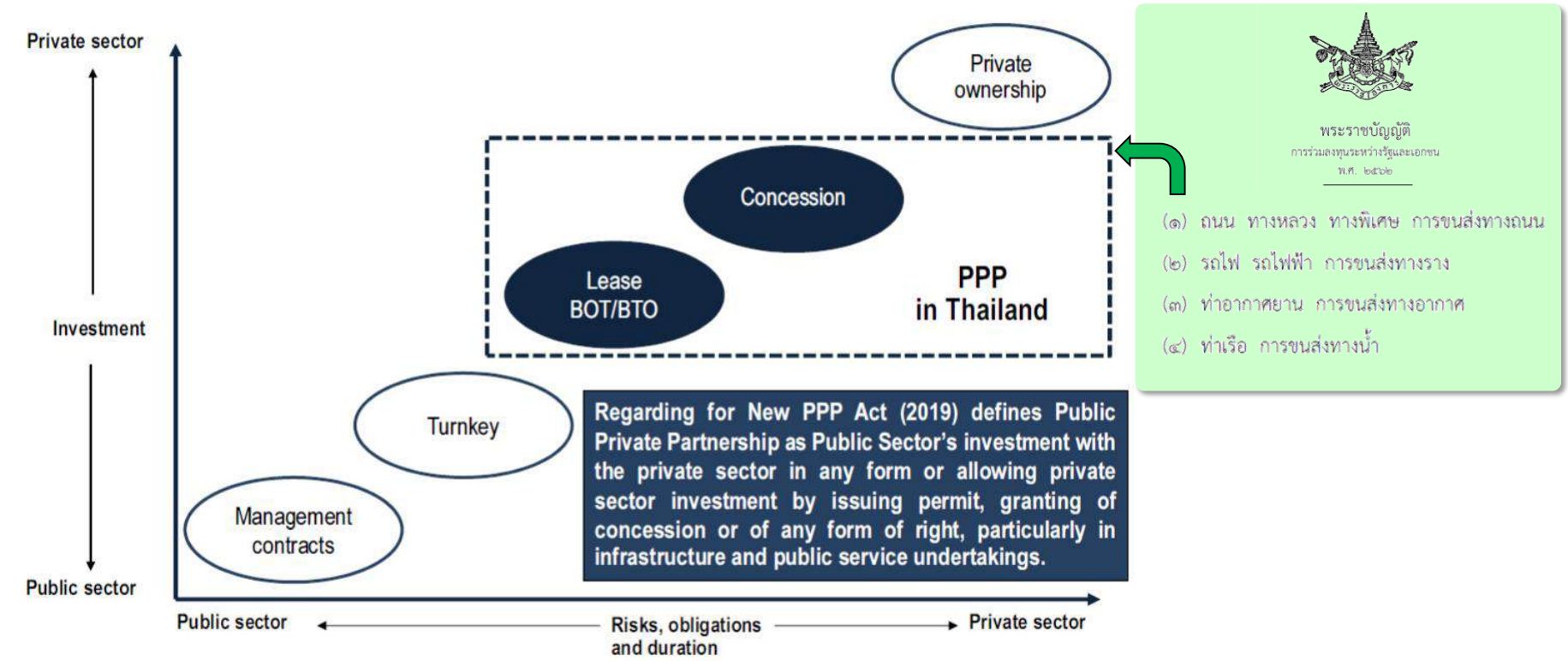
3.1.3.2 กรอบแนวความคิดการวิเคราะห์และถอดบทเรียนโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP)

การวิเคราะห์และถอดบทเรียนจากโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ ที่ปรึกษากำหนดกรอบแนวความคิดการวิเคราะห์ฯ โดยคำนึงถึงบริบทที่เกี่ยวข้องกับโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ได้แก่ (1) ขอบเขตของโครงการ PPP (2) ธรรมชาติและคุณลักษณะโครงการ PPP (3) ขั้นตอนสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดวัฏจักรโครงการ และ (4) ข้อมูลการดำเนินโครงการ PPP ในอดีตที่ผ่านมา แสดงดังรูปที่ 3.1-2



รูปที่ 3.1-2 กรอบแนวความคิดการวิเคราะห์และถอดบทเรียนโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP)

การวิเคราะห์และถอดบทเรียนโครงการ PPP จะเป็นไปตามนิยามและขอบเขตของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 และสอดคล้องตามด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ 4 เรื่อง ได้แก่ (1) ถนน ทางหลวง ทางพิเศษ (2) รถไฟ รถไฟฟ้า การขนส่งทางราง (3) ท่าอากาศยาน การขนส่งทางอากาศ และ (4) ท่าเรือ การขนส่งทางน้ำ ทั้งนี้ ที่ปรึกษาจะศึกษาและทบทวนข้อมูลเกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ซึ่งเป็นหน่วยงานจัดทำแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุนที่สอดคล้องกับแผนแม่บทด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านสังคมของประเทศ ดังรูปที่ 3.1-3 ในขณะเดียวกัน ที่ปรึกษาจะทบทวนรูปแบบโครงการร่วมลงทุนฯ ตามมาตรฐานสากล เช่น Build, Operate and Transfer (BOT) หรือ Build, Operate, Lease and Transfer (BOLT) หรือ Build, Operate, Train and Transfer (BOTT) หรือ Design-Build (DB) เป็นต้น ซึ่งโครงการร่วมลงทุนฯ แต่ละรูปแบบ มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่แตกต่างกันไป ซึ่งจะนำมาประยุกต์ใช้ตามธรรมชาติของโครงการ PPP ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์

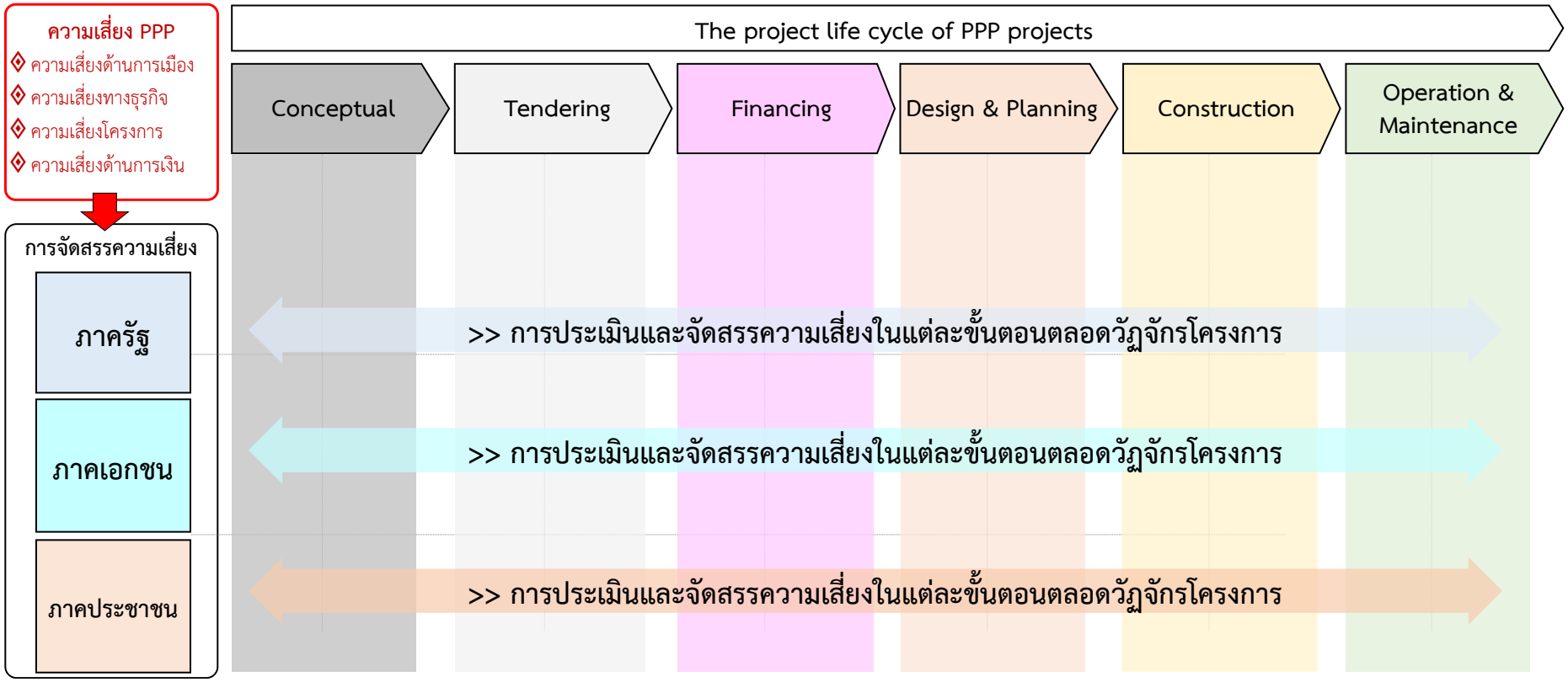


ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

รูปที่ 3.1-3 รูปแบบโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP)

3.1.3.3 การประเมินและจัดสรรความเสี่ยงของโครงการ

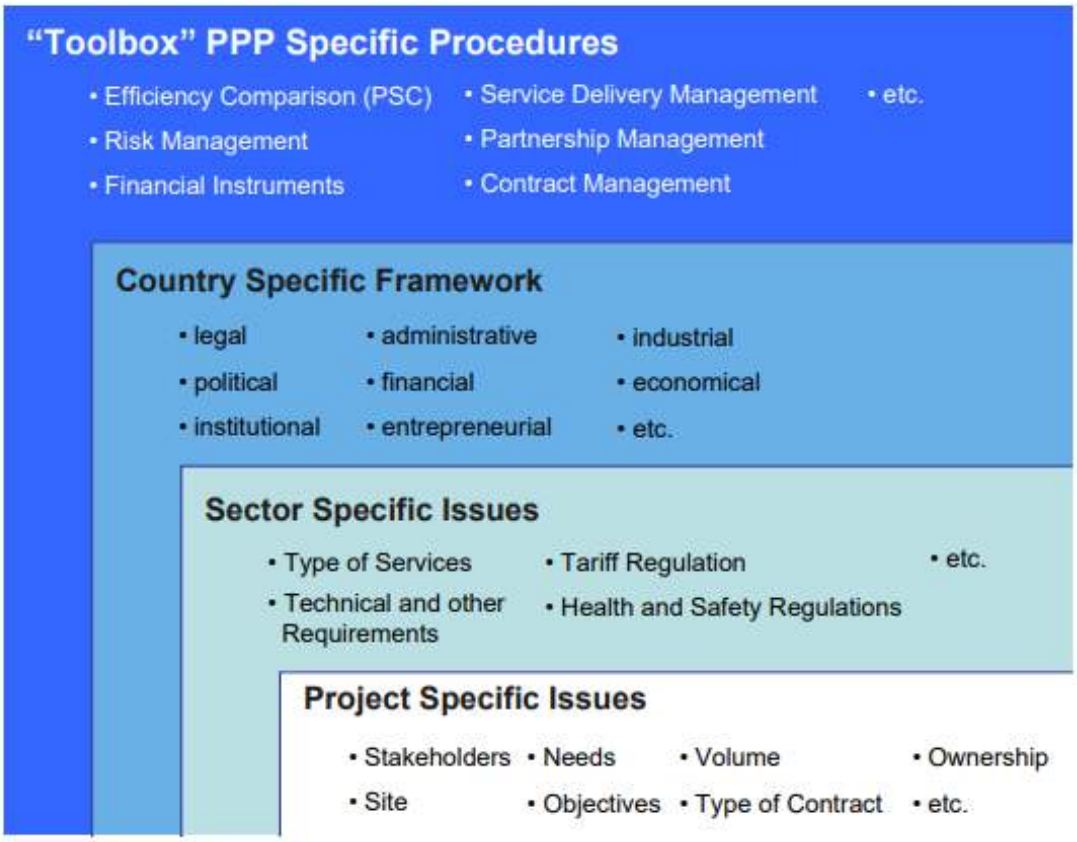
โครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ เป็นโครงการที่ลงทุนโดยใช้ทรัพยากรของรัฐและภาคเอกชน เพื่อให้ได้มาซึ่งโครงสร้างพื้นฐานหรือการบริการด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ ที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน จึงต้องดำเนินการวิเคราะห์ความเสี่ยงของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนตลอดวัฏจักรโครงการ ทั้งนี้ โครงการร่วมลงทุนฯ มีปัจจัยเสี่ยงที่สำคัญ ได้แก่ ความเสี่ยงด้านการเมือง ความเสี่ยงทางธุรกิจ ความเสี่ยงของโครงการ และความเสี่ยงด้านการเงิน ที่ปรึกษาดำเนินการประเมินและจัดสรรความเสี่ยงของโครงการตลอดวัฏจักรโครงการ แสดงดังรูปที่ 3.1-4



รูปที่ 3.1-4 การประเมินและจัดสรรความเสี่ยงของโครงการตลอดวัฏจักรโครงการ

3.1.4 ระเบียบวิธีการศึกษาเปรียบเทียบ

ภูมิหลังทางกฎหมาย ประวัติศาสตร์ โครงสร้างสถาบัน ระบบการเมือง และโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศเป็นปัจจัยที่ท้าทายในการบริหารจัดการโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน อย่างไรก็ตาม Toolbox[1] ของขั้นตอนโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งที่ปรึกษาเห็นว่ามีความเหมาะสม ในการปรับมาใช้เป็นวิธีการศึกษาเปรียบเทียบกรณีศึกษาที่คัดเลือก โดยมีรายละเอียดดังรูปที่ 3.1-5



ที่มา: Wilhelm, Hans. (2009). PPP Specific procedure toolbox. Public-Private Partnership in Infrastructure Development Case Studies from Asia and Europe. page 6

รูปที่ 3.1-5 PPP Specific Procedure Toolbox

[1] Hans Wilhelm Alfen etl, " Public-Private Partnership in Infrastructure Development Case Studies from Asia and Europe," (2009), p. 6

นอกจากนี้ เพื่อให้ได้ภาพรวมของโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงความหลากหลายและความซับซ้อน วิธีการที่เหมาะสมที่สุด คือ การจัดหมวดหมู่โครงการตามองค์ประกอบที่กำหนดรูปแบบธุรกิจโครงการดังตารางที่ 4.1-2[2]

ตารางที่ 3.1-2 องค์ประกอบที่กำหนดรูปแบบธุรกิจโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

ฐานคติของโครงการ • การพัฒนาพื้นที่เมือง • การพัฒนาบริการสาธารณะ	**ลักษณะความเป็น Partnership** • แนวดิ่ง • แนวราบ	**ประเภททรัพย์สิน** • โครงการเชิงเดี่ยว • โครงการแบบ Bundle
ส่วนงานที่ใช้โครงสร้างพื้นฐาน • การคมนาคม • สาธารณูปโภค • พื้นที่สาธารณะ / อาคารสาธารณสมบัติ	**โมเดลทางการเงิน** • แหล่งเงินจากงบประมาณ • แหล่งเงินจากผู้ใช้บริการ (เช่น ค่าผ่านทาง ตั๋ว ฯลฯ)	**ประเภทของงาน** • การก่อสร้างใหม่ • งานส่วนขยาย • การขยายขีดความสามารถ • การฟื้นฟูสภาพ
รูปแบบของการ Privatization • Formal • Functional • Material	**โมเดลรูปแบบสัญญา** • DBFO • สัมปทาน (BOT, BOOT, BOO etc.) • Mixed SPV • รูปแบบอื่น ๆ	**ประเภทโครงการ** • โครงการที่สร้างเสร็จและมีรายได้แล้ว (Brownfield Project) • โครงการที่ยังไม่แล้วเสร็จ (Greenfield Project)

ที่มา: แปลความจาก Wilhelm, Hans. (2009). PPP Specific procedure toolbox. Public-Private Partnership in Infrastructure Development Case Studies from Asia and Europe. Page 7

[2] Ibid, p.7

3.1.5 การทบทวนข้อมูลโครงการ PPP ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

ภายใต้ขอบเขตงานกำหนดให้ที่ปรึกษาทบทวนข้อมูลโครงการ PPP ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ในกรอบระยะเวลา 30 ปี ที่ผ่านมา ทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยมีตัวอย่างโครงการที่ครอบคลุมทุกรูปแบบการขนส่ง ทั้งทางบก ทางราง ทางน้ำ และทางอากาศ รวมแล้วไม่น้อยกว่า 10 โครงการ โดยรายงานฉบับนี้ได้ดำเนินการทบทวนข้อมูลโครงการ PPP แล้วจำนวน 26 โครงการ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.1.5.1 โครงการ PPP ด้านการขนส่งทางถนน

การศึกษาทบทวนโครงการ PPP ด้านการขนส่งทางถนน รวมทั้งสิ้น 6 โครงการ ประกอบด้วยโครงการในประเทศจำนวน 4 โครงการ ได้แก่ (1) โครงการทางหลวงสัมปทานในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง - ดอนเมือง (ดอนเมืองโทล์ลเวย์) (2) โครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 (ทางพิเศษศรีรัช) (3) โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน - นครราชสีมา (M6) (4) โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองสายบางใหญ่ - กาญจนบุรี (M81) และโครงการในต่างประเทศที่น่าสนใจ จำนวน 2 โครงการ ได้แก่ (1) โครงการ WARNOWQUEUNG ROSTOCK และ (2) โครงการ Tuni Anakapalli expressway India โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) โครงการทางหลวงสัมปทานในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง - ดอนเมือง (ดอนเมืองโทล์ลเวย์)

(1.1) ความเป็นมาของโครงการ

ในปี 2530 ภาครัฐได้มีนโยบายเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมลงทุน โครงการสัมปทานทางหลวงลักษณะ Build-Operate-Transfer (BOT) เพื่อแก้ไขปัญหาความหนาแน่นของปริมาณการจราจรบนถนนวิภาวดีรังสิต ซึ่งเป็นเส้นทางหลักในการระบายการจราจรเข้า-ออกจากกรุงเทพมหานครสู่ภาคกลางตอนบน ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมทั้งเป็นเส้นทางหลักไปสู่ท่าอากาศยานดอนเมือง ซึ่งเป็นท่าอากาศยานหลักระหว่างประเทศแห่งเดียวของกรุงเทพมหานคร ณ ขณะนั้น โดยการร่วมลงทุนเอกชนจะเป็นผู้ออกแบบ ก่อสร้าง จัดหาทุนและกู้เงินมาลงทุนทั้งหมด เพื่อลดภาระงบประมาณในการลงทุนของภาครัฐที่มีอยู่อย่างจำกัด และภาคเอกชนจะเป็นผู้ได้รับสิทธิในการบริหารงาน การจัดเก็บค่าผ่านทาง และสัดส่วนของผลตอบแทนในการลงทุนอย่างเป็นธรรม

(1.2) รายละเอียดของโครงการ

ตารางที่ 3.1-3 รายละเอียดโครงการทางหลวงสัมปทานในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง - ดอนเมือง

ประเด็น	รายละเอียด
มูลค่าการลงทุนของโครงการ	**ช่วงดินแดง - ดอนเมือง 10,000 ล้านบาท** (ระยะทาง 21.9 กม.) **ช่วงดอนเมือง - อนุสรณ์สถาน 3,400 ล้านบาท** (ระยะทาง 6.2 กม.)
ระยะเวลาการดำเนินโครงการ	● **สัญญาสัมปทานหลัก ตอนดินแดง - ดอนเมือง** - ระยะเวลาสัญญา 25 ปี (ตั้งแต่วันที่ 21 ส.ค. 2532 - 20 ส.ค. 2557) ● **แก้ไขสัญญาครั้งที่ 2 (MOA 2/2539)** ขยายอายุสัญญาสัมปทานเดิมและก่อสร้างส่วนต่อขยาย (ดอนเมือง – อนุสรณ์สถาน) - ระยะเวลาสัญญา 25 ปี (ตั้งแต่วันที่ 29 พ.ย. 2539 - 28 พ.ย. 2564) ● **แก้ไขสัญญาครั้งที่ 3 (MOA 3/2550)** - ขยายอายุสัญญาออกไปอีก 27 ปี (ตั้งแต่วันที่ 12 ก.ย. 2550 - 11 ก.ย. 2577)
รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน	**ช่วง พ.ศ. 2531 – 2532** ● ลงทุนรูปแบบ Build-Operate-Transfer (BOT) โดยมีเอกชนคู่สัญญา คือ บริษัท ดอนเมืองโทล์ลเวย์ จำกัด ซึ่งเป็นการร่วมกันระหว่างบริษัท ศรีนครการโยธา จำกัด และดิคเกอร์ฮอฟ & วิดมานน์ จำกัด **ช่วง พ.ศ. 2537 – 2538** ● บริษัท ดอนเมืองโทล์ลเวย์ จำกัด แปรสภาพเป็นบริษัท ดอนเมืองโทล์ลเวย์ จำกัด (มหาชน) และมีการเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้น **ช่วง พ.ศ. 2538 – 2539** ● เปลี่ยนรูปแบบการลงทุนเป็นรูปแบบ Build-Transfer-Operate (BTO) โดยบริษัท ดอนเมืองโทล์ลเวย์ จำกัด (มหาชน) แปรสภาพเป็นบริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) และมีการเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้น **ช่วง พ.ศ. 2550 – ปัจจุบัน** ● รูปแบบ Build-Transfer-Operate (BTO) โดยบริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) ยังคงเป็นคู่สัญญาหลัก

ตารางที่ 3.1-3 รายละเอียดโครงการทางหลวงสัมปทานในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง - ดอนเมือง (ต่อ)

ประเด็น	รายละเอียด
รูปแบบการจัดสรรกรรมสิทธิ์	ภาคเอกชนหรือผู้ลงทุนจะส่งมอบสินทรัพย์ดังกล่าวให้แก่หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกรมทางหลวงเมื่อสิ้นสุดอายุสัญญา
การกำหนดค่าตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชน	● **ช่วงปี พ.ศ. 2531 – 2532** - ปีที่ 22-25 ของอายุสัมปทาน แบ่งรายได้ให้กรมทางหลวง ร้อยละ 50 ของกำไรสุทธิของบริษัทฯ ● **ช่วงปี พ.ศ. 2537 – 2539 (แก้ไขสัญญาครั้งที่ 1 MOA 1/2536)** - ปีที่ 22-25 ของอายุสัมปทาน แบ่งรายได้ให้กรมทางหลวงจากเดิมร้อยละ 50 ของกำไรสุทธิ เป็นร้อยละ 60 ของกำไรสุทธิ หรือร้อยละ 10 ของรายได้ แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า ● **ช่วงปี พ.ศ. 2550 – 2577 (แก้ไขสัญญาครั้งที่ 3 MOA 3/2550)** - ยกเลิกส่วนแบ่งรายได้ของกรมทางหลวง - บริษัทฯ สามารถปรับอัตราค่าผ่านทางเองได้โดยไม่ต้องขออนุมัติจากกรมทางหลวง
การจัดสรรความเสี่ยงระหว่างคู่สัญญา	● ภาคเอกชนหรือผู้ลงทุนจะทำหน้าที่ในการลงทุนออกแบบ ดำเนินการก่อสร้าง ประกอบการและบำรุงรักษาทางหลวงสัมปทานตามพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พ.ศ. 2473 ● กรมทางหลวงมีหน้าที่กำกับดูแล และติดตามผลการดำเนินงานของเอกชนด้วยการบริหารสัญญาที่จัดทำขึ้น
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	● พระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พ.ศ. 2473 ● พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

โครงการทางหลวงสัมปทานในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนน วิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง - ดอนเมือง แบ่งการดำเนินงานออกเป็น 4 ช่วงระยะ ดังต่อไปนี้

***(1.2.1)* ช่วงระยะที่ 1 : ช่วงเริ่มต้นโครงการ พ.ศ. 2531 - 2532**

- **กฎหมาย ระเบียบ และนโยบายที่เกี่ยวข้อง**

พระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พ.ศ. 2473 เป็นกฎหมายหลักในการกำกับดูแลโครงการทางหลวงสัมปทานทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง - ดอนเมือง มาตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ และยังมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ที่มีการเชิญชวนเอกชน รวมทั้งการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมและลงทุนก่อสร้างทางหลวงซึ่งแต่เดิมนับว่าเป็นกิจการของรัฐเป็นครั้งแรก

- **โครงสร้างสัญญา**

สัญญาโครงการทางหลวงสัมปทานในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง – ดอนเมือง มีจุดประสงค์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ที่ซึ่งมุ่งเน้นที่จะส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพของการขนส่งทุกรูปแบบ ในปี พ.ศ. 2531 ทางรัฐบาลได้มีมติให้ก่อตั้งโครงการทางหลวงสัมปทานฯ นี้ขึ้น โดยในสัญญานี้ประกอบไปด้วยหน่วยงานเจ้าของโครงการ คือ กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม และเอกชนคู่สัญญา ซึ่งในเวลานั้น คือ บริษัท ดอนเมืองโทล์ลเวย์ จำกัด โดยสัญญาสัมปทานฯ มีระยะเวลา 25 ปี ตั้งแต่วันที่ 21 สิงหาคม 2532 – 20 สิงหาคม 2557

- **แนวคิดในการพัฒนาโครงการ**

ในปี พ.ศ. 2532 กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม และบริษัท ดอนเมืองโทล์ลเวย์ จำกัด ได้มีการลงนามสัญญาสัมปทานโครงการก่อสร้างทางยกระดับ พื้นที่ของโครงการจะเริ่มดำเนินการก่อสร้างทางยกระดับส่วนเริ่มต้นตั้งแต่ กม. 5+700 บริเวณดินแดง ถึง กม. 21+100 บริเวณดอนเมือง มีระยะทางประมาณ 15.4 กิโลเมตร โดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 พื้นที่ ดังต่อไปนี้

- ด้านทิศใต้ : ที่ กม. 5+700 ของทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31
- ด้านทิศเหนือ : ที่ กม. 21+100 ของทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31

- **รูปแบบการลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน**

รูปแบบการลงทุนในทางหลวงสัมปทานฯ ในสัญญาฉบับนี้ระบุให้ร่วมงานกันในรูปแบบ Build-Operate-Transfer (BOT) โดยภาครัฐ กรมทางหลวงมีหน้าที่กำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินงานของเอกชนด้วยการบริหารสัญญาที่จัดทำขึ้น และภาคเอกชนหรือผู้ลงทุนจะทำหน้าที่ในการลงทุนออกแบบ ดำเนินการก่อสร้าง ประกอบการและบำรุงรักษาทางหลวงสัมปทานตามพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พ.ศ. 2473 ในช่วงดินแดง - ดอนเมือง (ช่วง กม. 5+700 - กม. 21+100) และภาคเอกชนหรือผู้ลงทุนจะส่งมอบสินทรัพย์ดังกล่าวให้แก่หน่วยงานเจ้าของโครงการ หรือกรมทางหลวงเมื่อสิ้นสุดอายุสัญญา

- **แนวทางการกำหนดผลตอบแทนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน**

ในสัญญาฉบับแรกได้กำหนดให้บริษัทดอนเมืองโทล์ลเวย์มีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวที่จะเก็บค่าผ่านทางจากผู้ใช้ทางหลวงสัมปทานทุกราย (ยกเว้นผู้ใช้ทางที่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมาย) ภายใต้สัญญาสัมปทานทางหลวงในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง - ดอนเมือง ตั้งแต่ปีที่ 22 ของอายุสัญญาสัมปทาน เป็นต้นไป บริษัทฯ ตกลงจะแบ่งรายได้โดยจ่ายเป็นรายเดือนให้แก่กรมทางหลวง ในจำนวนร้อยละ 20 ของรายได้ก่อนหักรายจ่ายประจำเดือนนั้น ๆ ทั้งนี้ จำนวนรวมทั้งปีของเงินที่จ่ายเป็นรายเดือนในปีหนึ่ง ๆ จะต้องเท่ากับร้อยละ 50 ของกำไรสุทธิประจำปีนั้น

- **เอกชนคู่สัญญาและผู้ถือหุ้น**

ในปี พ.ศ. 2531 บริษัทดอนเมืองโทล์ลเวย์ อันประกอบไปด้วยบริษัท ศรีนครการโยธา จำกัด และ ดิคเกอร์ฮอฟ & วิดมานน์ จำกัด ได้เข้ามามีบทบาทในฐานะเอกชนผู้ลงทุนในสัญญาฉบับนี้ โดยในสัญญาได้ระบุอำนาจ หน้าที่ของเอกชนคู่สัญญาให้มีหน้าที่ในการลงทุน ออกแบบ ดำเนินการก่อสร้าง ประกอบการและบำรุงรักษาทางหลวงสัมปทาน โดยเอกชนคู่สัญญาได้แบ่งอำนาจ และความรับผิดชอบ ดังนี้

- บริษัท ดอนเมืองโทล์ลเวย์ จำกัด ทำหน้าที่ลงทุน ออกแบบ ดำเนินการก่อสร้าง ประกอบการและบำรุงรักษาทางหลวงสัมปทาน
- บริษัท ดิคเกอร์ฮอฟฟ แอนด์ วิดมานน์ จำกัด รับผิดชอบในด้านของการดำเนินการก่อสร้างทางหลวงสัมปทาน
- บริษัท ดิวิดัก (ไทยแลนด์) ทำหน้าที่ออกแบบและทำรายละเอียดทางด้านวิศวกรรม

***(1.2.2)* ช่วงระยะที่ 2: ช่วงแก้ไขสัญญาสัมปทานฯ ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2537 - 2538**

เนื่องจากการแปรสภาพของบริษัทเอกชนคู่สัญญา แต่เดิมคือบริษัท ดอนเมืองโทล์ลเวย์ จำกัด ต่อมา บริษัทฯ ได้เปลี่ยนชื่อและแปรสภาพรูปแบบเป็นบริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) จึงนำไปสู่การแก้ไขสัญญาในครั้งนี้

- **การเปลี่ยนแปลงกฎหมายกฎระเบียบ**

ในปี พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ได้ถูกตราขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการกำกับและดูแลโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน และพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ได้ถูกนำมาปรับปรุงและแก้ไขข้อกฎหมายบางส่วนเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พ.ศ. 2473 ให้มีคำนิยามที่สามารถตีความได้ชัดเจนขึ้น รวมทั้งยังมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ที่เข้ามาเป็นนโยบายหลักของรัฐบาลในการเร่งรัดขยายการลงทุนระบบการขนส่งให้มีปริมาณและคุณภาพเพียงพอ อีกทั้งยังปรับปรุงกฎระเบียบของภาครัฐให้ลดขั้นตอนเพื่อความรวดเร็วของเอกชนในการดำเนินงาน

- **การเปลี่ยนแปลงสัญญาและส่วนแบ่งรายได้**

ได้มีการปรับข้อตกลงเกี่ยวกับการแบ่งรายได้ให้แก่กรมทางหลวง โดยปรับแก้จากสัญญาเดิม คือ ตั้งแต่ปีที่ 22 ของอายุสัญญาสัมปทาน บริษัทฯ ตกลงจะแบ่งผลประโยชน์ให้แก่กรมทางหลวงเพิ่มขึ้นจากจำนวนเดิมซึ่งเท่ากับร้อยละ 50 ของกำไรสุทธิประจำปีนั้น ๆ เป็นร้อยละ 60 ของกำไรสุทธิของปีนั้น ๆ หรือร้อยละ 10 ของรายได้ค่าผ่านทางก่อนหักรายจ่าย แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่าเนื่องจากกรมทางหลวงได้มีการส่งเสริมการลงทุนให้แก่บริษัทฯ ดังนั้น บริษัทฯ จึงตกลงที่จะให้ผลประโยชน์เพิ่มเติมแก่กรมทางหลวง หากผู้ถือหุ้นได้รับผลตอบแทนการลงทุน (Internal Rate of Return on Equity: IRRE) เกินร้อยละ 20 ในปีใดแล้ว บริษัทฯ จะแบ่งส่วนผลตอบแทนการลงทุนในส่วนที่เกินร้อยละ 20 ต่อปีดังกล่าวให้แก่กรมทางหลวง โดยแบ่งให้ผู้ถือหุ้นร้อยละ 60 และแบ่งให้กรมทางหลวงร้อยละ 40

- **ด้านเอกชนคู่สัญญาและสัดส่วนผู้ถือหุ้น**

บริษัท ดอนเมืองโทล์ลเวย์ จำกัด ได้มีการแปรสภาพบริษัท และเปลี่ยนชื่อบริษัทเป็นบริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ. 2537 และได้เพิ่มทุนจดทะเบียนเป็น 3,500 ล้านบาท โดยขายให้กับผู้ถือหุ้นเดิมเพื่อใช้ในการดำเนินการก่อสร้างโครงการ และในปี พ.ศ. 2538 บริษัทฯ ได้มีการจดทุนทะเบียนเพิ่มเติมเป็น 3,622 ล้านบาท และได้ขายให้แก่ผู้ถือหุ้นเดิมเพื่อใช้ในการดำเนินการก่อสร้างโครงการ

***(1.2.3)* ช่วงระยะที่ 3 ช่วงแก้ไขสัญญาสัมปทานฯ ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2538 - 2539**

การแก้ไขสัญญามีสาเหตุมาจากการเพิ่มส่วนต่อขยายส่วนด้านทิศเหนือที่จะเชื่อมต่อกับทางหลวงสัมปทานฯ เดิมเพื่อลดปัญหาการจราจรและความหนาแน่นที่กระจายอยู่บริเวณหน้าสนามบินดอนเมือง และแก้ปัญหาทางการเงินของบริษัทฯ

- **การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ดำเนินโครงการ**

บริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) และกรมทางหลวงเห็นถึงปัญหาการจราจรที่ติดขัดบริเวณหน้าสนามบินดอนเมือง คณะรัฐมนตรีจึงมีมติอนุมัติโครงการส่วนต่อขยายในด้านทิศเหนือ โดยขยายเส้นทางออกไปทางทิศเหนือตั้งแต่ กม. 21+100 บริเวณดอนเมือง ถึง กม. 26+700 บริเวณอนุสรณ์สถานแห่งชาติ ซึ่งเชื่อมต่อจากโครงการส่วนเริ่มต้นประมาณ 5.6 กิโลเมตร

- **การเปลี่ยนแปลงระยะเวลาทางสัญญา**

สืบเนื่องจากมติอนุมัติส่วนต่อขยายในด้านทิศเหนือ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติอนุมัติการขยายระยะเวลาอายุทางหลวงสัมปทานเดิมและทางหลวงสัมปทานส่วนต่อขยายด้านทิศเหนือจากวันที่ 29 พฤศจิกายน 2539 – 28 พฤศจิกายน 2564 โดยมีระยะเวลารวมเป็นเวลา 25 ปี

- **การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการลงทุน**

ในสัญญาสัมปทานฯ แก้ไขครั้งที่ 2 นี้ได้มีการเปลี่ยนรูปแบบการลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนโดยมีข้อตกลงเปลี่ยนเป็นรูปแบบ Build-Transfer-Operate (BTO) โดยบริษัทฯ ให้กรรมสิทธิ์ในทางหลวงสัมปทานเดิมและส่วนต่อขยายทางด้านทิศเหนือให้แก่กรมทางหลวง

- **การเปลี่ยนแปลงข้อตกลงทางด้านการเงิน**

เนื่องจากการดำเนินการก่อสร้างส่วนต่อขยายทางด้านเหนือต้องใช้เงินในการลงทุนเป็นจำนวนมาก ประกอบการที่ทางเอกชนคู่สัญญา หรือบริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) มีหนี้คงค้างอยู่ในการดำเนินการก่อสร้างโครงการเริ่มต้น ภาครัฐจึงเข้ามามีบทบาทในการมาตรการช่วยเหลือบริษัทฯ โดยในปี พ.ศ. 2539 กระทรวงการคลังได้เข้ามาลงทุนในบริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) เป็นจำนวน 3,000 ล้านบาท เพื่อเป็นทุนในการก่อสร้างทางหลวงสัมปทานส่วนต่อขยายทางด้านทิศเหนือตามสัญญาสัมปทานฯ แก้ไข ครั้งที่ 2 ปี พ.ศ. 2539 นอกจากนั้นรัฐบาลยังทำข้อตกลงกับบริษัทฯ ในการจัดหาแหล่งเงินกู้ระยะยาว จำนวน 8,500 ล้านบาท เพื่อให้บริษัทฯ สามารถใช้หนี้คืนให้แก่เจ้าหนี้เดิมได้

(1.2.4) ช่วงระยะที่ 4 ช่วงแก้ไขสัญญาสัมปทานฯ ครั้งที่ 3 พ.ศ. 2550

การแก้ไขสัญญาสัมปทานฯ ครั้งที่ 3 นี้เกิดขึ้นโดยมีจุดประสงค์ที่จะแก้ปัญหาและข้อพิพาทต่าง ๆ อันเกิดมาจากสัญญาชุดก่อน ช่องโหว่ทางด้านกฎหมาย หรือการที่ภาครัฐไม่สามารถทำตามสัญญาได้ เช่น การก่อสร้างถนนท้องถิ่น ทางเบี่ยงบริเวณวิภาวดีรังสิต และสะพานลอยทางแยกลาดพร้าว - แยกสุทธิสาร ที่เป็นโครงการของกรุงเทพมหานครฯ ซึ่งก่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างภาคเอกชน และนำไปสู่ข้อพิพาท การย้ายสนามบินจากดอนเมืองไปสุวรรณภูมิ ซึ่งส่งผลให้รายได้ของบริษัทฯ ลดน้อยลง หรือปัญหาทางด้านการเงินที่บริษัทฯ ประสบ

- **การเปลี่ยนแปลงสัญญาและส่วนแบ่งรายได้**

กรมทางหลวงและบริษัทฯ ได้มีการทำข้อตกลงเรื่องการยกเลิกผลประโยชน์ในส่วนแบ่งรายได้ค่าผ่านทางของกรมทางหลวง โดยการยกเลิกข้อ 26 ของสัญญาสัมปทานทางหลวงปี 2532 ข้อ 2 และ 3 ของ สัญญาสัมปทานฯ แก้ไขครั้งที่ 1 พ.ศ. 2538 และข้อ 13 ของสัญญาสัมปทานฯ แก้ไขครั้งที่ 2 พ.ศ. 2539

- **การเปลี่ยนแปลงอำนาจการปรับอัตราค่าผ่านทาง**

การเปลี่ยนแปลงของสัญญาสัมปทานฯ แก้ไขครั้งที่ 3 ให้อำนาจแก่บริษัทฯ ในการปรับอัตราค่าผ่านทางตามตารางที่กำหนดไว้ล่วงหน้าโดยมีอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7 ตามสัญญาสัมปทานโดยไม่ต้องขออนุมัติจากกรมทางหลวง

- **การเปลี่ยนแปลงระยะเวลาทางสัญญา**

คณะรัฐมนตรีมีมติให้ขยายอายุทางหลวงสัมปทานเดิมและทางหลวงสัมปทานส่วนต่อขยายด้านทิศเหนือออกไป ตั้งแต่วันที่ 12 กันยายน 2550 - 11 กันยายน 2577 (ระยะเวลารวม 27 ปี)

- **การเปลี่ยนแปลงข้อตกลงทางด้านการเงิน**

บริษัทฯ ได้เสนอขอให้กรมทางหลวงทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างทางการเงิน โดยให้ภาครัฐจัดหาผู้ร่วมลงทุนใหม่ (Strategic Partner) การเจรจาจัดหาแหล่งเงินกู้ใหม่ การออกหุ้นกู้ และการดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมในการนำหุ้นสามัญของบริษัทฯ เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ

- **การแก้ไขข้อพิพาท**

บริษัทฯ ยินยอมที่จะยกเลิกข้อเรียกร้องต่าง ๆ การฟ้องคดีต่อศาล และการนำเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการที่เกิดขึ้นแล้วหรืออาจจะเกิดขึ้นในอนาคต จากการกระทำของทางภาครัฐ โดยมีรายละเอียดการฟ้องศาลในหัวข้อ ดังนี้

- การก่อสร้างถนนท้องถิ่น (Local Road)
- การไม่อนุมัติให้ปรับค่าผ่านทางในอดีต
- การจัดหาเงินกู้ผ่อนปรนไม่เป็นไปตามเงื่อนไข
- การก่อสร้างทางเบี่ยง (Detour Line)
- การคืนหนังสือค้ำประกันล่าช้า
- การก่อสร้างสะพานลอยที่แยกลาดพร้าวบนถนนวิภาวดีรังสิตของกรุงเทพมหานคร
- การย้ายสนามบินดอนเมือง
- การสร้างทางเชื่อมต่อจากทางยกระดับที่ออกจากอาคารผู้โดยสารต่างประเทศไปทางทิศใต้ (South Bound Exit Ramp: Ramp 4)

ตารางที่ 3.1-4 สัญญาสัมปทานทางหลวง ในทางหลวงหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง - ดอนเมือง

Routing summary	ดินแดง – ดอนเมือง	ดอนเมือง - อนุสรณ์สถาน
สัญญา	สัญญาสัมปทานทางหลวง ในทางหลวงหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง - ดอนเมือง (ฉบับปี 2532)	บันทึกแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานทางหลวง ในทางหลวงหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง - ดอนเมือง (ฉบับที่ 2/2539)
ปีที่ก่อสร้าง	2532	2539
ข้อมูลเส้นทาง	<u>ทางหลวงสัมปทานเดิม</u> ดินแดง-ดอนเมือง กม.5+700 <u>ทางหลวงสัมปทานส่วนต่อขยาย</u> ดินแดง-ดอนเมือง กม.21+100	<u>ทางหลวงสัมปทานเดิม</u> ดอนเมือง-อนุสรณ์สถาน กม.21+100 <u>ทางหลวงสัมปทานส่วนต่อขยาย</u> ดอนเมือง-อนุสรณ์สถาน กม.26+700
มูลค่าโครงการ (ปัจจุบัน)	10,000 ล้านบาท	3,400 ล้านบาท

(1.3) บทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ

(1.3.1) ประเด็นที่ 1 ปัญหาข้อพิพาทกับนักลงทุนต่างชาติ (บริษัท วอลเตอร์ บาว)

สืบเนื่องจากบริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) มีคดีฟ้องร้องกรมทางหลวงที่ทำผิดสัญญาหลายประเด็น เช่น การลดค่าผ่านทาง การย้ายสนามบินนานาชาติหลัก จากสนามบินดอนเมือง ไปยังสนามบินสุวรรณภูมิ การไม่อนุมัติปรับอัตราค่าผ่านทาง และการก่อสร้างถนนท้องถิ่น (Local Road) ฯลฯ ซึ่งกรมทางหลวงได้แก้ไขปัญหาข้อพิพาทโดยการเจรจาและแก้ไขสัญญาสัมปทาน ฉบับที่ 3/2550 ซึ่งกำหนดให้กรมทางหลวงดำเนินการขยายระยะเวลาสัญญาสัมปทาน ให้ปรับอัตราค่าผ่านทาง และยกเลิกผลประโยชน์ส่วนแบ่งรายได้ ในขณะที่บริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) ต้องถอนฟ้องหรือถอนข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการ ทั้งนี้ การแก้ไขสัญญา ฉบับที่ 3/2550 เป็นการยุติคดีทั้งหมดที่เกิดขึ้นเฉพาะบริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) เท่านั้นแต่ไม่รวมผู้ถือหุ้น

ดังนั้น บริษัท วอลเตอร์ บาว ในฐานะหนึ่งในผู้ถือหุ้นของบริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) ซึ่งไม่เห็นด้วยกับวิธีการเจรจากับภาครัฐและแก้ไขสัญญาสัมปทาน แต่แพ้การออกเสียงในที่ประชุมผู้ถือหุ้นจึงได้ใช้สนธิสัญญาการคุ้มครองนักลงทุนต่างชาติ ยื่นฟ้องรัฐบาลไทยผ่านกระบวนการอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศภายใต้ความตกลงเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนระหว่างไทย - เยอรมนี 2545 เรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐบาลไทย 30 ล้านยูโร

อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศได้ตัดสินคดีในปี พ.ศ. 2552 ให้รัฐบาลไทยชดใช้ค่าเสียหายให้กับบริษัทวอลเตอร์ บาว รวมทั้งสิ้น 29.21 ล้านยูโร รวมทั้งค่าดำเนินคดีประมาณ 1.8 ล้านยูโร

(1.3.2) ประเด็นที่ 2 กรณีการแก้ไขสัญญา 3/2550 และการขยายอายุสัมปทาน

กรณีการแก้สัญญา 3/2550 และการขยายอายุสัมปทานเกิดขึ้นจากกรณีพิพาทระหว่างรัฐและเอกชน 2 กรณี ได้แก่ กรณีการย้ายสนามบินจากดอนเมืองไปสนามบินสุวรรณภูมิ และกรณีการสร้างถนนท้องถิ่น ทางเบี่ยง และสะพานลอยข้ามแยก

(1.3.3) ประเด็นที่ 3 กรณีการย้ายสนามบินจากดอนเมืองไปสนามบินสุวรรณภูมิ

การย้ายสนามบินนานาชาติหลักจากสนามบินดอนเมืองไปยังสนามบินสุวรรณภูมิเป็นเหตุให้จำนวนผู้ใช้ทางหลวงสัมปทานลดลง ประมาณวันละ 30,000 - 40,000 คัน โดยเป็นความรับผิดชอบของราชการที่ก่อให้เกิดความสูญเสียจำนวนยานพาหนะ ซึ่งเป็นเหตุที่ทำให้รัฐผิดสัญญาสัมปทานทางหลวงในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง - ดอนเมือง ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2532 แก้ไขเพิ่มเติมตาม

บันทึกข้อตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานทางหลวง ในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอน ดินแดงดอนเมือง ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2532 ฉบับที่ 1/2538 ลงวันที่ 27 เมษายน 2538 (MOA 1/2538) และฉบับที่ 2/2539 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2539 (MOA 2/2539) ข้อ 25.2 ที่ระบุว่า “เมื่อบริษัทร้องขอ กรมทางหลวงจะทำการเจรจากับบริษัทเพื่อแก้ไขผลเสียต่อฐานะการเงินของบริษัท โดยการปรับอัตราค่าผ่านทาง หรือขยายอายุสัมปทาน หรือเลื่อนระยะเวลาเริ่มต้นในการแบ่งปันรายได้ให้แก่กรมทางหลวงตามข้อที่ 26.1 ออกไป ที่ทั้ง 2 ฝ่ายเห็นเป็นการเหมาะสม อันเนื่องมาจาก (ง) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของส่วนราชการซึ่งเป็นเหตุให้เกิดการสูญเสียจำนวนยานพาหนะ จึงยื่นคำเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการให้พิพากษาชี้ขาด

กรมทางหลวงได้จัดตั้งคณะทำงานแก้ไขปัญหาข้อพิพาท ต่อมากรมทางหลวงและบริษัทฯ จึงได้ลงนามในบันทึกข้อตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานทางหลวงฉบับที่ 3/2550 (MOA 3/2550) โดยระบุให้กรมทางหลวงดำเนินการ ดังนี้

1) ขยายระยะเวลาสัมปทานทางหลวงสัมปทานเดิมและทางหลวงสัมปทานส่วนต่อขยายด้านทิศเหนือได้เป็น 27 ปี นับจากวันที่ลงนาม MOA 3/2550 มีผลทำให้สัญญาสัมปทานจะครบกำหนดในวันที่ 11 กันยายน 2577
2) ปรับอัตราค่าผ่านทางตามตารางที่กำหนดไว้ล่วงหน้าโดยมีอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7 ตามสัญญาสัมปทานโดยไม่ต้องขออนุมัติจากกรมทางหลวง
3) ยกเลิกผลประโยชน์ในส่วนแบ่งรายได้ค่าผ่านทางของกรมทางหลวง โดยการยกเลิกข้อ 26 ของสัญญาสัมปทานทางหลวงปี 2532 ข้อ 2 และ 3 ของ MOA 1/2538 และข้อ 13 ของ MOA 2/2539

โดยบริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) จะต้องยกเลิกบรรดาข้อเรียกร้อง การฟ้องคดีต่อศาล และ/หรือ การนำเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการที่เกิดขึ้นแล้วหรืออาจจะเกิดขึ้นจากเหตุดังนี้

1) การก่อสร้างถนนท้องถิ่น (Local Road)
2) การไม่อนุมัติให้ปรับค่าผ่านทางในอดีต
3) การจัดหาเงินกู้ผ่อนปรนไม่เป็นไปตามเงื่อนไข
4) การก่อสร้างทางเบี่ยง (Detour Line)
5) การคืนหนังสือค้ำประกันล่าช้า
6) การก่อสร้างสะพานลอยที่แยกลาดพร้าวบนถนนวิภาวดีรังสิตของกรุงเทพมหานคร
7) การย้ายสนามบินดอนเมือง

8) การสร้างทางเชื่อมต่อจากทางยกระดับที่ออกจากอาคารผู้โดยสารต่างประเทศไปทางทิศใต้ (South Bound Exit Ramp: Ramp 4)

โดยหากมีคดีข้อพิพาทที่บริษัทฯ ได้ยื่นฟ้องต่อศาลหรือยื่นคำเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการไว้ก่อนทำ MOA 3/2550 บริษัทฯ จะต้องถอนฟ้องหรือถอนข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการบริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) จึงถอนการยื่นเรื่องพิพาทจากการพิจารณาในชั้นอนุญาโตตุลาการ และชั้นศาล

***(1.3.4)* ประเด็นที่ 4 กรณีการสร้างถนนท้องถิ่น ทางเบี่ยง และสะพานลอยข้ามแยก**

บริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) ยื่นคำร้องต่ออนุญาโตตุลาการกรณีภาครัฐมีมติให้กรุงเทพมหานครก่อสร้างถนนท้องถิ่น ทางเบี่ยงบริเวณถนนวิภาวดีรังสิต สะพานลอยที่ทางแยกลาดพร้าวและสะพานลอยที่แยกสุทธิสาร บนถนนวิภาวดีรังสิต ซึ่งเป็นโครงการที่อาจก่อให้เกิดการแข่งขันกับทางหลวงสัมปทานและทำให้รายได้ของผู้รับสัมปทานลดลง

นอกจากนี้ในสัญญาสัมปทาน 3/2550 ยังมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงสัญญาจากผู้รับสัมปทานไม่มีสิทธิปรับอัตราค่าผ่านทาง โดยที่กรมทางหลวงไม่อนุญาต ตามสัญญาสัมปทาน เป็นผู้รับสัมปทานสามารถปรับอัตราค่าผ่านทางได้โดยไม่ต้องขออนุญาตกรมทางหลวงอีก หากต้องแจ้งกรมทางหลวงให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน และต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบเป็นเวลาสมควร

***(1.3.5)* ประเด็นที่ 5 กรณีการฟ้องร้องให้เพิกถอนคำสั่งในการปรับอัตราค่าผ่านทาง**

ข้อพิพาทคดีหมายเลขดำที่ 32/2551 คดีแดงหมายเลขที่ 1149/2553 ว่าด้วยเรื่องกลุ่มบุคคลผู้ฟ้องคดี 3 รายยื่นฟ้องบริษัทต่อศาลปกครองกลาง ในกรณีการปรับอัตราค่าผ่านทางภายใต้การบันทึกข้อตกลงการเปลี่ยนแปลงสัมปทานทางหลวงฯ ฉบับที่ 3/2550 จาก 55 บาท เป็น 85 บาท ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองกลางมีคำสั่งในการเพิกถอนคำประกาศในการแจ้งอัตราการผ่านทางไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมาศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาให้ยกฟ้อง เนื่องจากคำสั่งของผู้อำนวยการทางหลวงในวันที่ 14 ธันวาคม 2550 และบันทึกข้อตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัมปทานนั้นชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติทางหลวงสัมปทาน และผู้ฟ้องคดีทั้ง 3 ราย ได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด โดยในวันที่ 19 เมษายน 2559 ศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำสั่งยกฟ้องผู้ฟ้องคดีทั้ง 3 ราย

(1.3.6) ประเด็นที่ 6 ปัญหาการต่ออายุสัมปทานทางหลวงไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

ข้อพิพาทคดีหมายเลขดำที่ 2038/2552 คดีหมายเลขดำที่ 206/2553 คดีหมายเลขแดงที่ 1951-1952/2558 คดีหมายเลขดำที่ 1187-1188 /2558 โดยกลุ่มบุคคลผู้ฟ้องคดี 22 ราย ยื่นเรื่องต่อศาลปกครองให้มีคำสั่งยกเลิกเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2549 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2550 เรื่อง อนุมัติการแก้ไขสัญญาสัมปทานฉบับ 3/2550 ซึ่งผู้ฟ้องกล่าวอ้างว่าการต่ออายุสัมปทานทางหลวงไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 เนื่องจากไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมทุนตามที่กฎหมายกำหนด จึงควรเป็นโมฆะ และให้รัฐบาลยึดเอาสัมปทานเป็นของรัฐ โดยขอให้ศาลตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ให้บริษัทฯ รับค่าชดเชยตามระยะเวลาที่เหลืออยู่

ศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2558 ให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีเฉพาะส่วนที่ปรากฏในภาคผนวก ข และภาคผนวก ค ในบันทึกข้อตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานทางหลวง ฉบับที่ 3/2550 (ข้อความในภาคผนวก ข และ ค ของบันทึกข้อตกลงฯ 3/2550 ซึ่งระบุว่าบันทึกข้อตกลงดังกล่าวได้รับการอนุมัติจาก ครม. เมื่อวันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2549 และเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2550) ต่อมาผู้ถูกฟ้องจึงได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากคำพิพากษาดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการแก้ไขสัญญาสัมปทานทางหลวงฯ ฉบับที่ 3/2550

โดยเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2566 ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองกลางโดยให้ยกฟ้องเนื่องจากเหตุผล ดังต่อไปนี้

1) การแก้ไขสัญญา 3/2550 มิได้เป็นการเอื้อผลประโยชน์ให้แก่บริษัท ทางยกระดับดอนเมืองฯ โดยภายหลังการเจรจาระหว่างกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม และบริษัทฯ กรมทางหลวงได้เสนอผลการเจรจาต่อคณะกรรมการประสานงานการกำกับดูแลและติดตามผลสัญญาสัมปทานให้ความเห็นชอบ ก่อนนำเรื่องเสนอ ครม. จึงถือได้ว่าเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนและชอบด้วยกฎหมาย

2) อัตราค่าผ่านทางตามบันทึกข้อตกลง 3/2550 ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วไม่เห็นว่าเป็นการสร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองกลางเป็นให้ยกฟ้อง

(1.3.7) ประเด็นที่ 7 กรณีการก่อสร้างโครงการที่เป็นทางแข่งขันระหว่างทางด่วนบางปะอิน – ปากเกร็ด ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย และทางยกระดับดอนเมืองโทล์ลเวย์ ของกรมทางหลวง

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) และบริษัท ทางด่วนกรุงเทพเหนือ จำกัด (NECL) ได้ทำสัญญาเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2539 ดำเนินโครงการทางด่วนสายบางปะอิน - ปากเกร็ด ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2540 อนุมัติให้กรมทางหลวงดำเนินโครงการก่อสร้างทางยกระดับดอนเมืองโทล์ลเวย์ ส่วนต่อขยายช่วงอนุสรณ์สถานแห่งชาติ - รังสิต ซึ่งเป็นโครงการที่อาจเข้าข่ายทางที่มีลักษณะแข่งขันตามสัญญาในข้อ 16 กำหนดว่า “ถ้าในระหว่างสัญญา กทพ. หรือรัฐบาลได้ดำเนินการก่อสร้างหรือปรับปรุงถนนหรือทางหลวงจนได้มาตรฐานเช่นเดียวกับทางพิเศษ ภายในขอบเขตพื้นที่ที่ใกล้เคียงกับทางด่วนและการก่อสร้างหรือปรับปรุงถนนดังกล่าว มีผลกระทบอย่างแรงที่ทำให้ปริมาณการจราจรที่ใช้ทางด่วนหรือรายได้ค่าผ่านทางลดลงในอัตราเท่ากับหรือเกินกว่าร้อยละ 5 ของปริมาณจราจรหรือรายได้ที่ได้ประมาณการไว้แล้วแต่กรณีในปีนั้น กทพ. จะชดเชยรายได้ค่าผ่านทางส่วนที่ลดลง...” ทำให้ NECL มีหนังสือเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2540 คัดค้านมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2547 ได้ยื่นฟ้องต่อคณะอนุญาโตตุลาการ สถาบันอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม พิจารณาชี้ขาด

คณะอนุญาโตตุลาการได้มีคำสั่งชี้ขาด เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2551 ให้ กทพ. จ่ายค่าชดเชยให้กับ NECL เนื่องจากทางยกระดับดอนเมืองโทล์ลเวย์ส่วนต่อขยายช่วงอนุสรณ์สถานแห่งชาติ - รังสิต มีลักษณะเป็นทางแข่งขันกับทางด่วนสายบางปะอิน - ปากเกร็ด ตามสัญญา และ กทพ. ได้ยื่นเรื่องต่อศาลปกครองกลาง เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2552 ขอให้ศาลเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ซึ่งศาลปกครองกลางได้ยกคำร้องของ กทพ. ในขณะที่ NECL ได้ยื่นเรื่องให้ศาลปกครองกลางบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการให้ กทพ. ชำระค่าชดเชย ซึ่งศาลปกครองกลางมีคำพิพากษายืนตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ

เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2561 ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อ.932/2561 และคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อ.933/2561 ยืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองกลางว่าทางยกระดับดอนเมืองโทล์ลเวย์ ช่วงอนุสรณ์สถานแห่งชาติ - รังสิต เป็นทางแข่งขันที่ทำให้ปริมาณการจราจรและรายได้ค่าผ่านทางของทางด่วนสายบางปะอิน - ปากเกร็ด ลดลงจากที่ประมาณการไว้ จึงชี้ขาดให้ กทพ. ชำระเงินค่าชดเชยรายได้ที่ลดลงแก่ NECL สำหรับปี 2542 จำนวน 730,800,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยตามกำหนดในสัญญา และสำหรับปี 2543 จำนวน 1,059,200,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยตามกำหนดในสัญญา

(2) โครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 (ทางพิเศษศรีรัช)

(2.1) ความเป็นมาของโครงการ

สืบเนื่องมาจากโครงการระบบทางด่วน ขั้นที่ 1 ซึ่ง ณ ขณะนั้นเปิดให้บริการ 2 เส้นทางคือ สายดินแดง - ท่าเรือ และสายบางนา - ท่าเรือ ก่อให้เกิดความสะดวกสบายในการเดินทาง และช่วยแก้ปัญหาจราจรได้เป็นอย่างดี โครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 จึงถูกออกแบบมาเพื่อเพิ่มศักยภาพระบบทางด่วน ขั้นที่ 1 ในการแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดเนื่องจากการขยายตัวของจำนวนรถบนท้องถนน การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) จึงได้ออกข้อเสนอเชิญชวนภาคเอกชนมาร่วมลงทุนภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ซึ่งนำมาสู่การร่วมงานกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในส่วนงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure)

(2.2) รายละเอียดของโครงการ

ตารางที่ 3.1-5 รายละเอียดของโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 (ทางพิเศษศรีรัช)

ประเด็น	รายละเอียด
มูลค่าการลงทุนของโครงการ	16,950 ล้านบาท
ระยะเวลาการดำเนินโครงการ	**สัญญาหลัก (Sector A B C) ปี พ.ศ. 2533** ● เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2533 - 29 กุมภาพันธ์ 2563 (ระยะเวลา 30 ปี) **ส่วนต่อขยาย (Sector D) ปี พ.ศ. 2540** ● เริ่มตั้งแต่วันที่ 22 เมษายน 2540 – 21 เมษายน 2570 (ระยะเวลา 30 ปี) **การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาหลัก (Sector A B C) และส่วนต่อขยาย (Sector D) พ.ศ. 2562** ● ขยายระยะเวลาสัญญาถึงวันที่ 31 ตุลาคม 2578 (สิ้นสุดสัญญาพร้อมกันทั้ง Sector A B C และ D)
รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน	**สัญญาหลัก (Sector A B C) ปี พ.ศ. 2533** - ลงทุนรูปแบบ Build-Transfer-Operate (BTO) โดยมีเอกชนคู่สัญญาคือกลุ่ม Bangkok Expressway Consortium **ส่วนต่อขยาย (Sector D) ปี พ.ศ. 2540** - ลงทุนรูปแบบ Build-Transfer-Operate (BTO) โดยมีเอกชนคู่สัญญาคือกลุ่ม Bangkok Expressway Public Company Limited (BECL) และ Bangkok Metro Public Company Limited (BMCL) **การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาหลัก (Sector A B C) และส่วนต่อขยาย (Sector D) ปี พ.ศ. 2563** - ลงทุนรูปแบบ Build-Transfer-Operate (BTO) โดยมีเอกชนคู่สัญญามีการควบรวมระหว่างบริษัท BECL และ BMCL จัดตั้งเป็นบริษัท Bangkok Expressway and Metro (BEM)

ตารางที่ 3.1-5 รายละเอียดของโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 (ทางพิเศษศรีรัช) (ต่อ)

ประเด็น	รายละเอียด
รูปแบบการจัดสรรกรรมสิทธิ์	ดำเนินงานภายใต้ความร่วมมือแบบ BTO โดย Bangkok Expressway Consortium จะดำเนินการออกแบบ ลงทุนและก่อสร้างสินทรัพย์ และเมื่อการสร้างเสร็จสิ้นจึงโอนกรรมสิทธิ์และสิทธิ์ต่าง ๆ ตามที่ตกลงคืนให้กับหน่วยงานเจ้าของโครงการ คือ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) โดยเอกชนจะยังมีสิทธิ์ในการใช้ทรัพย์สินที่ลงทุนเพื่อดำเนินการหาผลตอบแทนได้ภายในระยะเวลาตามที่กำหนดในสัญญา
การกำหนดค่าตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชน	**กำหนดสัดส่วนการแบ่งรายได้จากอัตราค่าผ่านทาง ดังนี้** **สัญญาหลัก (Sector A B C) ปี พ.ศ. 2533** ● Sector A และ B กำหนดส่วนแบ่งจากอัตราค่าผ่านทาง ดังนี้ ○ 9 ปีแรกนับแต่วันเปิดใช้งาน: กทพ. 40% บริษัทฯ 60% ○ ระยะเวลาระหว่าง 9 ปีแรก และ 9 ปีสุดท้าย: กทพ. 50% บริษัทฯ 50% ○ 9 ปีสุดท้ายของระยะเวลาสัญญา: กทพ. 60% บริษัทฯ 40% ● Sector C (โครงข่ายนอกเขตเมือง): บริษัทฯ 100% **ส่วนต่อขยาย (Sector D) ปี พ.ศ. 2540** ● Sector D (โครงข่ายนอกเขตเมือง): บริษัทฯ 100% **การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาหลัก (Sector A B C) และส่วนต่อขยาย (Sector D) ปี พ.ศ. 2563** กำหนดส่วนแบ่งจากอัตราค่าผ่านทาง ดังนี้ ● Sector A-B: กทพ. 60% บริษัทฯ 40% ● Sector C-D: บริษัทฯ 100%
การจัดสรรความเสี่ยงระหว่างคู่สัญญา	● ภาคเอกชนหรือผู้ลงทุนจะทำหน้าที่ออกแบบ ลงทุนและก่อสร้างสินทรัพย์ กทพ. มีหน้าที่กำกับดูแล และติดตามผลการดำเนินงานของเอกชนด้วยการบริหารสัญญาที่จัดทำขึ้น
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	● พระราชบัญญัติควบคุมกิจการการค้าอันกระทบถึงความปลอดภัย หรือผาสุกแห่งสาธารณะชน พ.ศ. 2471 ● ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 52 พ.ศ. 2515 ● พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ● พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ● พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

โครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 (ทางพิเศษศรีรัช) แบ่งการดำเนินงานออกเป็น 3 ช่วงระยะ ดังต่อไปนี้

***(2.2.1)* ช่วงระยะที่ 1 เริ่มต้นโครงการ (Project initiation) พ.ศ. 2531**

- **กฎหมาย ระเบียบ และนโยบายที่เกี่ยวข้อง**

เนื่องจากโครงการระบบทางด่วน ขั้นที่ 2 โดยการทางพิเศษแห่งประเทศไทย เริ่มมีการเชิญชวนภาคเอกชนมาร่วมลงทุนในโครงการระบบทางด่วน ขั้นที่ 2 ตั้งแต่ พ.ศ. 2530 นับได้ว่านี้เป็นโครงการร่วมทุน (Joint venture) ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนลำดับแรกของประเทศไทย ขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายที่เข้ามากำกับดูแลโครงการร่วมทุนในลักษณะนี้โดยตรง มีเพียงพระราชบัญญัติควบคุมกิจการการค้าอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. 2471 และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 52 พ.ศ. 2515 เท่านั้นที่เป็นกฎหมายหลักในการกำหนดทิศทางของลักษณะการร่วมงานกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

นโยบายหลักของรัฐบาล ในขณะนั้น คือ การดำเนินงานภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) โดยมีจุดประสงค์ที่จะเพิ่มประสิทธิภาพของการขนส่งทุกรูปแบบให้สามารถเชื่อมโยงกันได้ และมีการเปิดโอกาสและเชิญชวนให้เอกชนมาร่วมลงทุนในระบบโครงสร้างพื้นฐานซึ่งเดิมเป็นกิจการของรัฐที่เอกชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้

- **โครงสร้างสัญญา**

ในปีพ.ศ. 2531 ได้มีการอนุมัติการคัดเลือกเอกชนซึ่งได้แก่ Bangkok Expressway Consortium และได้มีการเซ็นสัญญาแรก คือ สัญญาโครงการระบบทางด่วน ขั้นที่ 2 พ.ศ. 2531 โดยเนื้อความในสัญญาระบุให้ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีหน้าที่เป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการ และมี Bangkok Expressway Consortium เป็นหน่วยงานเอกชนคู่สัญญา โดยสัญญามีระยะเวลา 30 ปี นับตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นก่อสร้าง ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2533 ไปถึง พ.ศ. 2563

- **พื้นที่การดำเนินงานโครงการ**

พื้นที่ของโครงการระบบทางด่วน ขั้นที่ 2 ภายใต้สัญญาโครงการระบบทางด่วน ขั้นที่ 2 พ.ศ. 2531 ได้แบ่งพื้นที่โครงการออกเป็น 2 ส่วน คือ

- Urban network หรือโครงข่ายในเขตเมือง ได้แก่
  - Sector A ถนนรัชดาภิเษกผ่านบริเวณทางแยกต่างระดับพญาไท (โรงกรองน้ำสามเสน) และจะสิ้นสุดแนวสายทางที่ถนนพระราม 9 โดยมีระยะทาง 12.4 กิโลเมตร

- Sector B เชื่อมต่อกับส่วน A บริเวณทางแยกต่างระดับพญาไท (โรงกรองน้ำสามเสน) ผ่านยมราช ถนนศรีอยุธยา ถนนสาทร ถนนจันทน์ ถนนพระรามที่ 4 สิ้นสุดแนวสายทางที่บริเวณบางโคล่ โดยมีระยะทาง 9.4 กิโลเมตร

- Suburban network หรือโครงข่ายเขตนอกเมือง ได้แก่
  - Sector C เชื่อมต่อกับส่วน A บริเวณถนนรัชดาภิเษก ผ่านถนนประชาชื่น มุ่งไปทางทิศเหนือ สิ้นสุดที่ถนนแจ้งวัฒนะ โดยมีระยะทาง 8 กิโลเมตร

- **รูปแบบการลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน**

โครงการระบบทางด่วน ขั้นที่ 2 ดำเนินงานภายใต้ความร่วมมือแบบ BTO หรือ Build-Transfer-Operate โดย Bangkok Expressway Consortium จะดำเนินการออกแบบ ลงทุนและก่อสร้างสินทรัพย์ และเมื่อการสร้างเสร็จสิ้นจึงโอนกรรมสิทธิ์และสิทธิ์ต่าง ๆ ตามที่ตกลงคืนให้กับหน่วยงานเจ้าของโครงการ คือ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย โดยทางเอกชนจะยังมีสิทธิ์ในการใช้ทรัพย์สินที่ลงทุนเพื่อดำเนินการหาผลตอบแทนได้ภายในระยะเวลาตามที่กำหนดในสัญญา

- **แนวทางการกำหนดผลตอบแทนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน**

ส่วนแบ่งรายได้ค่าผ่านทางโครงข่ายในเมือง Sector A และ Sector B มีรายละเอียดแสดงดังตารางที่ 3.1-6

ตารางที่ 3.1-6 ส่วนแบ่งรายได้ค่าผ่านทางโครงข่ายในเมือง Sector A และ Sector B

ข้อตกลงเกี่ยวกับการเก็บรายได้จากค่าผ่านทาง: Sector A และ Sector B	ร้อยละส่วนแบ่งรายได้จากอัตราค่าผ่านทาง	
	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (หน่วยงานเจ้าของโครงการ)	Bangkok expressway consortium (ผู้ลงทุน)
ปีที่ 1-3 (ระยะก่อสร้าง)	-	-
ปีที่ 4-12 (9 ปีแรกนับแต่วันเปิดใช้งาน)	40%	60%
ปีที่ 13-21 (ระยะเวลาระหว่าง 9 ปีแรก และ 9 ปีสุดท้าย)	50%	50%
ปีที่ 22-30 (9 ปีสุดท้ายของระยะเวลาสัญญา)	60%	40%

- **ส่วนแบ่งรายได้ค่าผ่านทางโครงข่ายนอกเขตเมือง Sector C**

คณะรัฐมนตรีมีมติว่า รายได้จากการเก็บค่าผ่านทางโครงข่ายนอกเขตเมือง Sector C จะตกเป็นของผู้ลงทุน หรือ Bangkok expressway consortium แต่ในระยะเริ่มต้นที่ Sector B ยังสร้างไม่แล้วเสร็จ ทางผู้ลงทุนจะต้องแบ่งรายได้จากค่าผ่านทางของ Sector A และ Sector C ให้แก่การทางพิเศษแห่งประเทศไทย และเมื่อใดที่ทางผู้ลงทุนดำเนินการสร้าง Sector B จนแล้วเสร็จจึงสามารถเก็บรายได้ค่าผ่านทางของ Sector C ไว้แต่เพียงผู้เดียวได้

- **เอกชนคู่สัญญาและผู้ถือหุ้น**

ในปี พ.ศ. 2530 กลุ่มบริษัท Bangkok Expressway Consortium ประกอบด้วย Kumagai Gumi Co.,LTD บริษัท ช.การช่าง จำกัด Shearson Lehman Brothers Freeman Fox สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ธนาคารไทยพาณิชย์ และธนาคารทหารไทย ได้ก่อตั้งขึ้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2531 มติจากคณะรัฐมนตรีภายได้มีการอนุมัติให้ Bangkok Expressway Consortium ได้มีสิทธิ์ในการร่วมงานกับภาครัฐในโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2

***(2.2.2)* ช่วงระยะที่ 2 สัญญาส่วนต่อขยาย (Variation order) พ.ศ. 2540**

- **การเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ระเบียบ และนโยบายที่เกี่ยวข้อง**

สืบเนื่องมาจากนโยบายหลักของรัฐบาล ได้มีการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนและดำเนินการในกิจการของรัฐและยังไม่มีกฎหมายเฉพาะในการกำกับ ดูแลการดำเนินงานดังกล่าว ในปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงได้มีการจัดทำพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ขึ้น โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการปฏิบัติ ตั้งแต่การเสนอโครงการ การดำเนินโครงการ และการกำกับ ดูแลโครงการระหว่างรัฐและเอกชนที่มีมูลค่าตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป โดยมีจุดประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการดำเนินโครงการของรัฐ ดังนั้นในช่วงระยะที่ 2 ของโครงการจะดำเนินการภายใต้กรอบพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

- **การเปลี่ยนแปลงสัญญา**

ในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการทำสัญญาเพิ่มเติมเพื่อการต่อขยายโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 (ส่วน D) ปี 2540 หรืองาน Variation order โดยในสัญญาชุดนี้ได้มีการเพิ่มการสร้างโครงข่ายนอกเมือง หรือ Suburban network ในส่วน Sector D ซึ่งเป็นทางจากถนนพระราม 9 มุ่งหน้าไปทางทิศตะวันออกถึงถนนศรีนครินทร์ ทางพิเศษส่วนนี้ได้เชื่อมต่อ

กับทางยกระดับจตุรทิศขาออก เพื่อเดินทางต่อเนื่องไปถนนกรุงเทพ-ชลบุรี (มอเตอร์เวย์) และสัญญาสำหรับส่วน D (Sector D) มีอายุ 30 ปีโดยเริ่มตั้งแต่วันที่ก่อสร้าง ซึ่งคือวันที่ 22 เมษายน 2540 ไปจนถึง พ.ศ. 2570

- **การเปลี่ยนแปลงส่วนแบ่งรายได้ค่าผ่านทาง**

ส่วนแบ่งรายได้ค่าผ่านทางโครงข่ายในเขตเมือง Sector A และ Sector B มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างรายได้จากสัญญาชุดก่อนหน้า ดังแสดงดังตารางที่ 3.1-7

ตารางที่ 3.1-7 ส่วนแบ่งรายได้ค่าผ่านทางโครงข่ายในเมือง Sector A และ Sector B มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างรายได้จากสัญญาชุดก่อนหน้า

โครงสร้างส่วนแบ่งรายได้ค่าผ่านทาง: โครงข่ายในเขตเมือง Sector A และ Sector B	ร้อยละส่วนแบ่งรายได้จากอัตราค่าผ่านทาง	
	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	บริษัททางด่วนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)
9 ปีแรกนับจากวันที่เปิดใช้งานพื้นที่ส่วนแรก (Sector A และ Sector B)	40%	60%
9 ปีสุดท้ายของระยะเวลาสัญญา	60%	40%
ระยะเวลาระหว่าง ข้อ 1 และ 2 ข้างต้น	50%	50%

- **ส่วนแบ่งรายได้ค่าผ่านทางของโครงข่ายนอกเขตเมือง Sector C**

การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้กำหนดให้ บริษัททางด่วนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) หรือ BECL มีสิทธิขาดแต่เพียงผู้เดียวในการได้รับรายได้จากค่าผ่านทางในโครงข่ายนอกเขตเมือง Sector C

ข้อตกลงดังกล่าวอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าบริษัทฯ จะต้องดำเนินการก่อสร้าง Sector B ให้เสร็จสิ้นก่อนจึงจะสามารถดำเนินการตามข้อตกลงข้างต้นได้ หากยังดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จ บริษัทฯ จะต้องแบ่งรายได้ค่าผ่านทางในส่วนของ Sector C ให้แก่การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

- **การเปลี่ยนแปลงเอกชนคู่สัญญาและสัดส่วนผู้ถือหุ้น**

ในปี พ.ศ. 2538 ได้มีการแปรสภาพของกลุ่มบริษัท Bangkok Expressway Consortium เป็นบริษัทจำกัดมหาชน ประกอบด้วย บริษัททางด่วนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) หรือ Bangkok Expressway Public Company Limited (BECL) บริษัท รถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) หรือ Bangkok Metro Public Company Limited (BMCL)

(2.2.3) ช่วงระยะที่ 3: สัญญาแก้ไข (Contract amendment) พ.ศ. 2562

- **การเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ระเบียบ และนโยบายที่เกี่ยวข้อง**

เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มีความไม่ชัดเจนในเรื่องของคำนิยามและหลักเกณฑ์อยู่หลายประการ นำไปสู่การตีความที่แตกต่างและนำไปสู่ข้อพิพาท ทำให้รัฐบาลและสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีความจำเป็นในการปรับปรุงแก้ไขข้อกฎหมายในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

ในช่วงระยะที่ 3 ของโครงการจึงได้มีการการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทโดยการวิเคราะห์ภายใต้กรอบพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 และพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

- **การเปลี่ยนแปลงสัญญา**

เนื่องจากโครงสร้างสัญญาโครงการระบบทางด่วน ขั้นที่ 2 พ.ศ. 2531 และสัญญาเพื่อการต่อขยายโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 (ส่วน D) พ.ศ. 2540 นำไปสู่คดีข้อพิพาทระหว่างบริษัทฯ และการทางพิเศษแห่งประเทศไทย คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติอนุมัติแก้ไขสัญญาฉบับดังกล่าวเพื่อลดกรณีพิพาท หรือปัญหาอันสืบเนื่องมาจากสัญญาดังกล่าว โดยสามารถแบ่งเป็นหัวข้อได้ ดังนี้

  - **โครงสร้างสัญญา**

    สัญญาแก้ไขโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 (ทางพิเศษศรีรัช รวมถึงส่วน D) พ.ศ. 2562 จะดำเนินการให้บริการและบำรุงรักษาทางพิเศษ

  - **ระยะเวลาทางสัญญา**

    การให้บริการและการบำรุงรักษาทางพิเศษให้ขยายอายุสัมปทานของ Sector A B และ C ออกไปถึงวันที่ 31 มีนาคม 2578 และสัญญาที่สองสำหรับส่วนต่อขยาย Sector D ไปจนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2578

  - **ส่วนแบ่งรายได้ค่าผ่านทาง**

    การทางพิเศษแห่งประเทศไทย มีข้อตกลงยินยอมให้บริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ได้รับส่วนแบ่งรายได้ค่าผ่านทางใน Sector A และ Sector B ร้อยละ 40 และในส่วนของ Sector C และ Sector D บริษัทฯจะได้รับส่วนแบ่งรายได้ค่าผ่านทางร้อยละ 100

ตารางที่ 3.1-8 ส่วนแบ่งรายได้ค่าผ่านทางของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

การปรับส่วนแบ่งรายได้ค่าผ่านทาง	ร้อยละส่วนแบ่งรายได้จากอัตราค่าผ่านทาง	
	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	Bangkok Expressway and Metro (BEM)
Sector A-B	60%	40%
Sector C-D	-	100%

- **การเปลี่ยนแปลงเอกชนคู่สัญญา**

ในปีพ.ศ. 2558 ได้เกิดการควบบริษัทของ บริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) หรือ Bangkok Expressway Public Company Limited (BECL) และบริษัท รถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) หรือ Bangkok Metro Public Company Limited (BMCL) ภายใต้ชื่อบริษัททางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) หรือ Bangkok Expressway and Metro (BEM)

2.3) บทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ

(2.3.1) ประเด็นที่ 1 ปัญหาการตีความในสัญญา

กรณีที่ 1 การตีความวันเปิดใช้งานของพื้นที่ส่วนแรกและการได้รับส่วนแบ่งจากอัตราค่าผ่านทาง

สัญญาโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 (ทางพิเศษศรีรัช) กำหนดวันเปิดใช้งานของพื้นที่ส่วนแรก (Priority Component Opening Data) หมายถึง วันที่ที่ “การก่อสร้างแล้วเสร็จ” ในส่วนของ “พื้นที่ส่วนแรก” โดย กทพ. จะจ่ายส่วนแบ่งจากอัตราค่าผ่านทางนับจาก “วันเปิดใช้งานของพื้นที่ส่วนแรก” ให้กับเอกชนคู่สัญญา ซึ่งในทางปฏิบัติเอกชนคู่สัญญาได้ก่อสร้าง “พื้นที่ส่วนแรก” แล้วเสร็จเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2535 แต่เอกชนได้รับส่วนแบ่งจากอัตราค่าผ่านเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2536 จึงเป็นเหตุให้เกิดข้อพิพาทระหว่าง BEM (เอกชนคู่สัญญา) กับ กทพ. เนื่องจากเอกชนสูญเสียรายได้ที่ควรจะได้รับตามสัญญา ซึ่งนำไปสู่การพิจารณาของคณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาทและศาลปกครองได้ตัดสินให้เอกชนคู่สัญญาเป็นฝ่ายชนะคดี โดยให้ กทพ. ชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยให้กับให้แก่เอกชน รวมจำนวน 5,842 ล้านบาท

กรณีที่ 2 การตีความการปรับอัตราค่าผ่านทาง

เอกชนคู่สัญญาได้ขอปรับอัตราค่าผ่านทางโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 (ทางพิเศษศรีรัช) ตามสัญญาที่กำหนดให้มีการปรับอัตราค่าผ่านทางทุกระยะเวลา 5 ปี ซึ่ง กทพ. และเอกชนคู่สัญญามีความเห็นไม่ตรงกันเกี่ยวกับการคำนวณค่าผ่านทางที่จะปรับขึ้น และ กทพ. ได้ดำเนินการให้มีการออกประกาศอัตราค่าผ่านทางโดยไม่ได้ปรับขึ้นอัตราค่าผ่านทางตามที่เอกชนเสนอ จนเป็นคดีฟ้องร้องการปรับอัตราค่าผ่านทางโครงการฯ ส่วน A B C และ D และ C+ จำนวน 11 คดี ให้ กทพ. ชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยให้กับให้แก่เอกชน รวมมูลค่าเงินต้นและดอกเบี้ยตามสัญญา จำนวน 56,034 ล้านบาท

จากกรณีดังกล่าวมีสาเหตุจาก กทพ. และเอกชนคู่สัญญามีความเห็นไม่ตรงกันในการตีความข้อกำหนดในสัญญา เป็นเหตุให้เกิดการฟ้องร้องในชั้นการพิจารณาของคณะอนุญาโตตุลาการและศาลปกครอง ซึ่ง กทพ. ได้มีการเจรจากับเอกชนคู่สัญญาและดำเนินการแก้ไขสัญญาเพื่อยุติข้อพิพาทดังกล่าวภายใต้ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2556 โดยในส่วนของการแก้ไขสัญญาโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 และสัญญาเพื่อการต่อขยายโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 (ส่วน D) ให้บริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BEM) ยุติข้อพิพาททั้งหมดที่มีกับ กทพ. ในสัญญาดังกล่าว และเป็นผู้ให้บริการและบำรุงรักษาทางพิเศษทั้งเส้นทาง โดยต่อขยายระยะเวลาสัญญาออกไปสิ้นสุดวันที่ 31 ตุลาคม 2578 โดย BEM ได้รับส่วนแบ่งรายได้ค่าผ่านทางทางด่วนขั้นที่ 1 และทางด่วนขั้นที่ 2 ส่วน A B ร้อยละ 40 ส่วน C และส่วน D ร้อยละ 100 ตามลำดับ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2563 เห็นชอบการแก้ไขสัญญาโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 (ทางพิเศษศรีรัช รวมถึงส่วน D) แล้ว

***(2.3.2)* ประเด็นที่ 2 ปัญหาการขออนุมัติขยายวงเงินกู้โครงการระบบทางด่วน ขั้นที่ 2**

โครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 (ทางพิเศษศรีรัช รวมถึงส่วน D) มีการเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติขยายวงเงิน ในช่วงปี 2531 ถึงช่วงการดำเนินโครงการฯ ส่วนต่อขยายส่วน D จำนวนรวมประมาณ 31,205 ล้านบาท โดยเป็นการขอกู้เงินและขยายวงเงินกู้ในส่วนที่เพิ่มขึ้น เพื่อนำมาใช้ในการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน สงเคราะห์ให้แก่ผู้ที่ถูกเขตทางพิเศษโครงการฯ เนื่องจากค่าการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นจากที่ประมาณการไว้จากที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติเห็นชอบด้วยกับโครงการฯ เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2528 และการจ่ายค่าเพิ่มเติมตามคำพิพากษาของศาล สรุปการกู้เงินและขยายวงเงินกู้โครงการดังนี้

ตารางที่ 3.1-9 ตารางสรุปการขออนุมัติขยายวงเงินกู้โครงการระบบทางด่วน ขั้นที่ 2 (ทางพิเศษศรีรัช)

ครั้งที่	วันที่ ครม. มีมติ	รายละเอียด	วงเงิน (ล้านบาท)
1	28 กุมภาพันธ์ 2532	อนุมัติตามที่กระทรวงการคลัง (กค.) เสนอให้ กทพ. กู้เงิน เพื่อนำมาใช้ในการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินโครงการฯ (กทพ. รับภาระ กค. ค้ำประกัน)	9,518.60
2	5 กุมภาพันธ์ 2534	เห็นชอบในหลักการให้ มท. กู้เงินจากสถาบันการเงิน เพื่อสงเคราะห์ให้แก่ผู้ที่ถูกเขตทางพิเศษโครงการฯ (กค. ค้ำประกัน)	3,000.00
3	10 มีนาคม 2535	อนุมัติให้ กทพ. กู้เงินส่วนที่เพิ่มขึ้นจากที่ กค. ให้กู้แล้วอีก โดยความเห็นชอบของ กค. และให้ สงป. ตั้งงบประมาณชดใช้เงินยืม จำนวน 12,218.00 ลบ.	9,218.00
4	29 มีนาคม 2537	อนุมัติให้ กทพ. ขยายวงเงินค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินโครงการฯ เพิ่มขึ้นอีก ด้วยวิธีออกพันธบัตรเงินกู้ (กค. ค้ำ สำนักงบประมาณตั้งงบประมาณชดใช้เงินยืม)	4,363.40
5	23 มกราคม 2539	อนุมัติให้ กทพ. ขยายวงเงินค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินโครงการฯ เพิ่มขึ้นอีก (กทพ. กู้ กค. ค้ำประกัน)	ไม่เกิน 4,500.00
6	26 มีนาคม 2556	อนุมัติให้ กทพ. ขยายวงเงินค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินโครงการฯ เพิ่มขึ้นอีก โดยใช้จ่ายจากเงินรายได้ของ กทพ.	605
รวม			**31,205.00**

ที่มา: หนังสือสำนักเลขาธิการ ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/8076 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2566 และหนังสือกระทรวงคมนาคม ด่วนที่สุด ที่ คค (ปคร) 0208/29 ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2556 เรื่อง ขออนุมัติขยายวงเงินค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 (ทางพิเศษศรีรัช) วงเงิน 605.00 ล้านบาท ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

(2.3.3) ประเด็นที่ 3 กรณีการปรับอัตราค่าผ่านทางพิเศษศรีรัช ขั้นที่ 2

บริษัทขอปรับอัตราค่าผ่านทางตามสัญญาโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 ทุกระยะเวลา 5 ปี แต่ กทพ. มีความเห็นที่ไม่ตรงกับทางบริษัท ทำให้มีการยื่นฟ้องต่อคณะอนุญาโตตุลาการว่าด้วยเรื่องการปรับอัตราค่าผ่านทางโดยไม่สอดคล้องกับสัญญา โดยมีรายละเอียดของคดีดังตารางที่ 3.1-10

ตารางที่ 3.1-10 สรุปคดีการไม่ปรับค่าผ่านทางตามสัญญาทางด่วนขั้นที่ 2 (ส่วน A B C D และ C+)

ลำดับ	คดี	อยู่ระหว่างพิพาท	อนุญาโตฯ ตัดสิน	ศาลปกครองตัดสิน	ศาลปกครองสูงสุดตัดสิน	เงินต้น	ดอกเบี้ย	รวม
1	ABC ปี 46		BEM ชนะ	BEM ชนะ 7,227	-	4,108	3,119	7,227
2	ปี 51		BEM ชนะ 12,051	-	-	8,332	3,719	12,051
3	ปี 56	15,461	-	-	-	13,489	1,972	15,461
4	ปี 61	593	-	-	-	591	2	593
5	D ปี 46		1,690	-	-	969	721	1,690
6	ปี 51	5,430	-	-	-	3,776	1,654	5,430
7	ปี 56	7,189	-	-	-	6,296	893	7,189
8	ปี 61	289	-	-	-	288	1	289
9	C+ ปี 46	1,124	-	-	-	562	562	1,124
10-11	ปี 51 - 61	4,980	-	-	-	3,795	1,185	4,980
	รวม	**35,066**	**13,741**	**7,227**	**-**	**42,205**	**13,829**	**56,034**

ที่มา : หนังสือสำนักเลขาธิการ ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/5514 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2563 และหนังสือกระทรวงคมนาคม ด่วนที่สุด ที่ คค (ปคร) 0202/39 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2553 เรื่อง ขอความเห็นชอบการแก้ไขสัญญาโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 (ทางพิเศษศรีรัช รวมถึงส่วนดี) และสัญญาโครงการทางด่วนสายบางปะอิน-ปากเกร็ด (ทางพิเศษอุดรรถยา) รวม 2 ฉบับ

(2.3.4) ประเด็นที่ 4 การขยายอายุสัญญาสัมปทานเพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทกับเอกชนคู่สัญญา

จากปัญหาข้อพิพาทระหว่าง กทพ. กับ BEM (เอกชนคู่สัญญา) ซึ่งประกอบด้วย 2 กรณีหลัก คือ (1) กรณีผลกระทบทางแข่งขันของโครงการทางด่วนสายบางปะอิน - ปากเกร็ด และ (2) กรณีการไม่ปรับค่าผ่านทางตามสัญญาโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 (ทางพิเศษศรีรัช) และสัญญาโครงการทางด่วนสายบางปะอิน - ปากเกร็ด โดยข้อพิพาทอยู่ในชั้นอนุญาโตตุลาการและศาลปกครองรวม 17 คดี ซึ่ง กทพ. ประเมินว่าการดำเนินการต่อสู้คดีทั้งหมดจะสิ้นสุดในปี 2578 และจะมีมูลค่าข้อพิพาทรวมดอกเบี้ยที่ กทพ. อาจต้องชำระให้แก่เอกชนคู่สัญญาเป็นจำนวนกว่า 200,000 ล้านบาท

เพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2563 เห็นชอบการแก้ไขสัญญาเพื่อเป็นการยุติข้อพิพาทและดำเนินงานสัญญาโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 และสัญญาส่วนต่อขยายโครงการทางด่วนขั้นที่ 2 (ส่วน D) โดยให้ BEM ยุติ

ข้อพิพาททั้งหมดที่มีกับ กทพ. ในสัญญาดังกล่าว และเป็นผู้ให้บริการและบำรุงรักษาทางพิเศษทั้งเส้นทางโดยต่อขยายระยะเวลาออกไปสิ้นสุดวันที่ 31 ตุลาคม 2578 (15 ปี 8 เดือน) โดย BEM ได้รับส่วนแบ่งรายได้ค่าผ่านทางทางด่วนขั้นที่ 1 และทางด่วนขั้นที่ 2 ส่วน A และ B ร้อยละ 40 ส่วน C และส่วน D ร้อยละ 100 ตามลำดับ

(3) โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน - นครราชสีมา (M6)

(3.1) ที่มาและหลักการของโครงการ

โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน - นครราชสีมา (M6) เป็นส่วนหนึ่งของแผนแม่บทและแผนดำเนินการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองของกรมทางหลวงตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาโครงข่ายทางหลวงมาตรฐานสูงรองรับการเดินทางและการขนส่งสินค้าระหว่างกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และจังหวัดต่าง ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สามารถแบ่งเบาปริมาณการจราจรบนทางหลวงหมายเลข 1 (ถนนพหลโยธิน) และทางหลวงหมายเลข 2 (ถนนมิตรภาพ) ที่มีปริมาณการจราจรค่อนข้างสูงและมีปัญหาการจราจรติดขัด โดยเฉพาะในช่วงเทศกาลที่มีวันหยุดยาวต่อเนื่องหลายวัน จึงเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนผู้ใช้ทางได้รับความรวดเร็วและปลอดภัยในการเดินทาง ลดต้นทุนการขนส่งและโลจิสติกส์ ลดการสิ้นเปลืองพลังงาน พัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและพัฒนาเศรษฐกิจความเจริญสู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมถึงจะเป็นเส้นทางคมนาคมขนส่งที่สำคัญเชื่อมโยงฐานการผลิตและการส่งออกของประเทศไทยเข้ากับสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจอินโดจีน

โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน - นครราชสีมา เป็นการก่อสร้างทางแนวใหม่ตามมาตรฐานทางหลวงพิเศษ ขนาด 4 - 6 ช่องจราจร ระยะทางรวม 196 กิโลเมตร มีแนวเส้นทางเริ่มต้นต่อเชื่อมกับทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 9 (ถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานครด้านตะวันออก) ที่ทางแยกต่างระดับบริเวณบางปะอิน ผ่านอำเภอวังน้อย อำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อำเภอหนองแค อำเภอเมือง จังหวัดสระบุรี อำเภอปากช่อง อำเภอสีคิ้ว อำเภอสูงเนิน อำเภอขามทะเลสอ และอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา โดยกรมทางหลวงได้ออกแบบให้มีการควบคุมการเข้าออกอย่างสมบูรณ์ มีด่านเก็บค่าผ่านทางระบบปิด (คิดตามระยะทาง) 9 แห่ง มีศูนย์บริการทางหลวง (Service Center) 2 แห่ง (1 ตำแหน่ง) สถานที่บริการทางหลวง (Service Area) 4 แห่ง (2 ตำแหน่ง) และจุดพักรถ (Rest Stop) 9 แห่ง (5 ตำแหน่ง) ในตำแหน่งที่เหมาะสมตลอดแนวสายทาง

ที่มา: กรมทางหลวง

รูปที่ 3.1-6 โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน - นครราชสีมา (M6)

(3.2) รายละเอียดของโครงการ

ตารางที่ 3.1-11 รายละเอียดโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน - นครราชสีมา (M6)

ประเด็น	รายละเอียด
มูลค่าการลงทุนของโครงการ	ส่วนงานที่ 1: 84,600 ล้านบาท ส่วนงานที่ 2: 33,258 ล้านบาท ส่วนงานที่ 3: อยู่ระหว่างขั้นตอนการร่างข้อเสนอการลงทุน
ระยะเวลาการดำเนินโครงการ	**ส่วนงานที่ 1: การดำเนินการก่อสร้างงานโยธา** ● 3 สิงหาคม 2559 – มีนาคม 2565 (ความก้าวหน้าของงานประมาณ 97%) **ส่วนงานที่ 2 การดำเนินงานและบำรุงรักษา (O&M)** ● **ระยะที่ 1 งานออกแบบและก่อสร้างติดตั้งงานระบบ** กำหนดเวลา 3 ปี นับจากวันเริ่มต้นงานตามที่กำหนดในสัญญา (ลงนามสัญญา 29 กันยายน 2564) ● **ระยะที่ 2 การดำเนินงานและบำรุงรักษา** ระยะเวลา 30 ปี เมื่อเปิดเส้นทางบริการ **ส่วนงานที่ 3 การสร้างและให้บริการสถานีบริการและที่พักริมทาง (Rest Area)** ● อยู่ระหว่างขั้นตอนการร่างข้อเสนอการลงทุน
รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน	**ส่วนงานที่ 1: การดำเนินการก่อสร้างงานโยธา** ● การลงทุนในรูปแบบการจ้างเหมาก่อสร้าง และแบ่งช่วงการก่อสร้างเป็น 40 ช่วง **ส่วนงานที่ 2 การดำเนินงานและบำรุงรักษา (O&M)** ● การให้เอกชนลงทุนในกิจการของรัฐในรูปแบบ PPP Gross Cost โดยมีเอกชนคู่สัญญา คือ กลุ่มกิจการร่วมค้า BGSR **ส่วนงานที่ 3 การสร้างและให้บริการสถานีบริการและที่พักริมทาง (Rest Area)** ● รูปแบบ PPP Net Cost และคาดสามารถเริ่มการหาตัวเอกชนร่วมลงทุนได้ในปี 2566

ตารางที่ 3.1-11 รายละเอียดโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน - นครราชสีมา (M6) (ต่อ)

ประเด็น	รายละเอียด
รูปแบบการจัดสรรกรรมสิทธิ์	● การให้เอกชนลงทุนในกิจการของรัฐในรูปแบบ PPP Gross Cost โดยให้เอกชนเป็นผู้ออกแบบและก่อสร้างงานระบบ O&M พร้อมจัดหาเงินทุน โดยรัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินที่เอกชนลงทุนก่อสร้างและให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินงานและบำรุงรักษาโครงการทั้งหมด ทั้งในส่วนของงานโยธาที่รัฐเป็นผู้ลงทุนและงานระบบ O&M ที่เอกชนเป็นผู้ลงทุน และเอกชนต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและบำรุงรักษาโครงการตลอดอายุของสัญญา โดยเอกชนได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินค่าก่อสร้างงานระบบและองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้อง ค่าบำรุงรักษา และค่าบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียม รวมทั้งงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ตามขอบเขตงานและเงื่อนไขที่กำหนดจากเงินทุนค่าธรรมเนียมค่าผ่านทาง
การกำหนดค่าตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชน	● เอกชนคู่สัญญาจะได้รับค่าตอบแทนจากการให้บริการเป็นการตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาโดยมีกรอบวงเงินค่าตอบแทนที่เอกชนคู่สัญญาจะได้รับที่เป็นมูลค่าปัจจุบัน ซึ่งค่าตอบแทนจากการให้บริการจะประกอบไปด้วย ○ ค่าก่อสร้างงานระบบและองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นเงินค่าลงทุนก่อสร้างงานระบบและองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้องที่เอกชนคู่สัญญาเป็นผู้ลงทุนสำหรับการดำเนินงานในระยะที่ 1 ○ ค่าตอบแทนการดำเนินงานและบำรุงรักษา ซึ่งเป็นเงินค่าตอบแทนสำหรับการดำเนินงานในระยะที่ 2 ของเอกชนคู่สัญญา กรมทางหลวงมีสิทธิปรับลดค่าตอบแทนการดำเนินงานและบำรุงรักษาได้ หากเอกชนคู่สัญญาไม่สามารถให้บริการตามข้อตกลงระดับการให้บริการ (Service Level Agreement) และผลการปฏิบัติงานของเอกชนคู่สัญญาไม่เป็นไปตามตัวชี้วัดประสิทธิภาพการดำเนินงานและบำรุงรักษา (Key Performance Indicators: KPIs) นอกจากนี้ ในกรณีที่งานในระยะที่ 2 ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดของกรมทางหลวงและก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรมทางหลวง โดยมีค่าเสียหายเป็นจำนวนมากกว่ามูลค่าการปรับลดค่าตอบแทนการดำเนินงานและบำรุงรักษาข้างต้น เอกชนคู่สัญญาต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริงให้แก่กรมทางหลวงด้วย

ตารางที่ 3.1-11 รายละเอียดโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน - นครราชสีมา (M6) (ต่อ)

ประเด็น	รายละเอียด
การจัดสรรความเสี่ยงระหว่างคู่สัญญา	● งานที่เอกชนคู่สัญญาต้องดำเนินการตามสัญญาแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การออกแบบและก่อสร้าง และการดำเนินงานและบำรุงรักษา ○ การออกแบบและก่อสร้าง ได้แก่ การออกแบบ ก่อสร้าง จัดหา ผลิต ติดตั้ง และทดสอบงานระบบ และองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้อง การฝึกอบรม การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการประสานงานกับผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อทำให้การก่อสร้างงานระบบและองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้องเสร็จสมบูรณ์ เป็นต้น (“งานในระยะที่ 1”) ○ การดำเนินงานและบำรุงรักษา ได้แก่ การบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางให้แก่ ทล. การดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง การบริหารและควบคุมการจราจร การดำเนินการเกี่ยวกับงานด่านชั่งน้ำหนัก การกู้ภัย การบริหารจัดการภาพรวมการสาธารณูปโภค การสนับสนุนการปฏิบัติงานบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง การปรับปรุงและบำรุงรักษางานโยธาของ ทล. และงานระบบและองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น (“งานในระยะที่ 2”) ● การเปลี่ยนแปลงงาน ○ ทล. สามารถสั่งให้มีการเปลี่ยนแปลงงานได้ โดยทำหนังสือแจ้งไปยังเอกชนคู่สัญญา ทั้งนี้ เอกชนคู่สัญญาจะต้องดำเนินการตามคำสั่งการเปลี่ยนแปลงงาน เว้นแต่เอกชนคู่สัญญาทำหนังสือแจ้งไปยัง ทล.ว่า การเปลี่ยนแปลงงานเป็นการพ้นวิสัย การเปลี่ยนแปลงงานจะทำให้ความปลอดภัยหรือประสิทธิภาพของงานที่เอกชนคู่สัญญาต้องดำเนินการตามสัญญาลดลง หรือการเปลี่ยนแปลงงานจะมีผลเสียต่อข้อกำหนดของ ทล. อย่างไรก็ดี หาก ทล. ยืนยันให้เอกชนคู่สัญญาดำเนินการตามคำสั่งการเปลี่ยนแปลงงาน เอกชนคู่สัญญาจะต้องดำเนินการตามที่ ทล. สั่งการ แต่เอกชนคู่สัญญาไม่ต้องรับผิดในความเสียหายหรือความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามคำสั่งการเปลี่ยนแปลงงานดังกล่าว ● การประกันภัย ○ เอกชนคู่สัญญาต้องทำประกันภัยโครงการกับผู้รับประกันภัยที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดในสัญญาและ ทล. ได้ให้ความเห็นชอบ โดยต้องจัดให้มีประกันภัยใน 2 ประเภท ได้แก่ 1. ความเสี่ยงทุกชนิด (All Risks Insurance) และ 2. ประกันภัยความรับผิดต่อบุคคลภายนอก (Third Party Liability) ตลอดระยะเวลาของงานในระยะที่ 1 และงานในระยะที่ 2 โดยเอกชนคู่สัญญาเป็นผู้รับผิดชอบในการชำระเบี้ยประกันภัยและเป็นผู้เอาประกันภัยดังกล่าว และต้องดำเนินการให้ ทล. เป็นผู้เอาประกันภัยร่วมและผู้รับประโยชน์ร่วมกับเอกชนคู่สัญญาในประกันภัยความเสี่ยงทุกชนิด

ตารางที่ 3.1-11 รายละเอียดโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน - นครราชสีมา (M6) (ต่อ)

ประเด็น	รายละเอียด
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	• พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 • พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 • พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองสายบางปะอิน - นครราชสีมา แบ่งการดำเนินงานออกเป็น 3 ส่วนงาน ดังต่อไปนี้

***(3.2.1)* ส่วนงานที่ 1 การดำเนินการก่อสร้างงานโยธา**

เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนแม่บทการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง ทั้งนี้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2549 และในวันที่ 29 กรกฎาคม 2557 มติคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นชอบหลักการกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย (พ.ศ. 2558 - 2565) ซึ่งกระทรวงคมนาคมได้จัดทำแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. 2558 - 2565 และแผนปฏิบัติการด้านคมนาคมขนส่งระยะเร่งด่วน พ.ศ. 2558 (Action Plan) โดยจะเร่งรัดดำเนินโครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน - นครราชสีมา และจัดเตรียมพื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข 6 สายบางปะอิน - นครราชสีมา

- **โครงสร้างสัญญา**

โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน - นครราชสีมา วงเงินลงทุนรวม 84,600 ล้านบาท ประกอบด้วย ค่าก่อสร้างและควบคุมงาน 77,970 ล้านบาท และค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน 6,630 ล้านบาท โดยใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2559 - 2563 ทั้งนี้มีการลงทุนในรูปแบบการจ้างเหมาก่อสร้าง และแบ่งช่วงการก่อสร้างเป็น 40 ช่วง

- **รูปแบบการก่อสร้าง**

โครงการฯ ออกแบบให้ใช้ผิวทางคอนกรีตที่มีความคงทนและมีการซ่อมบำรุงน้อย เขตทางทั่วไปกว้างประมาณ 70 เมตร (บริเวณที่มีการออกแบบทางบริการจะเพิ่มความกว้างเขตทางออกไปด้านละ 20 เมตร) มีความกว้างช่องจราจร 3.60 เมตร ความกว้างของไหล่ทางด้านใน 1.50 เมตร และความกว้างของไหล่ทางด้านนอก 3.00 เมตร ตามรายละเอียดดังนี้

- ช่วง อ.บางปะอิน - อ.ปากช่อง (กม.0+000 - กม.109+500) ออกแบบเป็นทางหลวงพิเศษบนดินขนาด 6 ช่องจราจร
- ช่วง อ.ปากช่อง - อ.เมืองนครราชสีมา (กม.109+500 - กม.+196+000) ออกแบบเป็นทางหลวงพิเศษบนดินขนาด 4 ช่องจราจร โดยตลอดสายทางได้ออกแบบให้มีทางลอดและทางข้ามเพื่อลดผลกระทบให้กับประชาชนในพื้นที่ และจากความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ได้ออกแบบให้มีช่วงทางยกระดับขนาดใหญ่ดังนี้
  - ทางยกระดับขนาด 6 ช่องจราจร ช่วง กม.40 - กม.47 บริเวณทางเลี่ยงเมืองสระบุรี
  - ทางยกระดับขนาด 6 ช่องจราจร ช่วง กม.69 - กม.75 บริเวณโรงปูนซีเมนต์ทีพีไอ
  - ทางยกระดับขนาด 6 ช่องจราจร ช่วง กม.82 - กม.84 บริเวณองค์การส่งเสริมกิจการโคนม
  - ทางยกระดับขนาด 4 ช่องจราจร ช่วง กม.125 - กม.143 บริเวณลำตะคอง

(3.2.2) ส่วนงานที่ 2 การดำเนินงานและบำรุงรักษา (O&M)

โครงการ M6 (O&M) ได้รับการบรรจุในแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. 2558 - 2565 และแผนปฏิบัติการด้านคมนาคมขนส่งระยะเร่งด่วน พ.ศ. 2560 (Action Plan) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2559 รวมทั้งแผนปฏิบัติการด้านคมนาคมขนส่งระยะเร่งด่วน พ.ศ. 2560 (Action Plan) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2559 แล้วเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2560 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้กรมทางหลวงเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนร่วมลงทุนและบริหารจัดการในรูปแบบ PPP Gross Cost ซึ่งเอกชนจะเป็นผู้ลงทุนก่อสร้างงานระบบและจัดเก็บรายได้ทั้งหมดส่งมอบให้แก่ภาครัฐ โดยภาคเอกชนจะได้รับค่าจ้างตอบแทนในการดำเนินงานและบำรุงรักษา พร้อมทั้งจ่ายคืนค่าก่อสร้างงานระบบตามกรอบระยะเวลาและเงื่อนไขที่กำหนด และกระทรวงการคลังมีมาตรการเร่งรัดโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการ

ของรัฐ (PPP Fast Track) เพื่อเร่งรัดการลงทุนโครงการขนาดใหญ่ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมโดยเร็ว

กรมทางหลวงดำเนินโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองสายบางปะอิน-นครราชสีมา (M6) ในส่วนของการให้เอกชนร่วมลงทุนในการดำเนินงานและบำรุงรักษา (Operation and Maintenance : O&M) โดยเอกชนเป็นผู้ออกแบบและลงทุนค่าก่อสร้างงานระบบและองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยรัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินที่เอกชนลงทุนก่อสร้าง รวมถึงรายได้ทั้งหมดจากค่าธรรมเนียมผ่านทาง และให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินงานและบำรุงรักษา (Operation and Maintenance) โครงการทั้งหมดทั้งในส่วนของงานโยธาที่รัฐเป็นผู้ลงทุนและงานส่วนที่เอกชนเป็นผู้ลงทุน ตลอดจนเป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง โดยเอกชนได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินค่าก่อสร้างงานระบบและองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้อง ค่าบำรุงรักษา และค่าบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียม รวมทั้งงานอื่นที่เกี่ยวข้องตามขอบเขตงานและเงื่อนไขที่กำหนด และมีระยะเวลาร่วมลงทุนไม่เกิน 30 ปี นับแต่เปิดให้บริการ ทั้งนี้ ให้กรมทางหลวงรับข้อสังเกตของคณะกรรมการ เกี่ยวกับค่าตอบแทนที่เอกชนจะได้รับเป็นเงินค่าก่อสร้างงานระบบและองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้อง ค่าบำรุงรักษา และค่าบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียม รวมทั้งงานอื่นที่เกี่ยวข้องตามขอบเขตงานและเงื่อนไขที่กำหนดต้องไม่เกินจำนวน 33,258 ล้านบาท

- **โครงสร้างสัญญาดำเนินงานและบำรุงรักษา (O&M)**
  สัญญาแบ่งออกเป็น 2 ระยะ ดังนี้
  - **ระยะที่ 1 งานออกแบบและก่อสร้างติดตั้งงานระบบ** ซึ่งรวมถึงการก่อสร้างด่านและติดตั้งระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง ระบบบริหารจัดการและควบคุมการจราจร ซึ่งมีกำหนดเวลา 3 ปี นับจากวันเริ่มต้นงานตามที่กำหนดในสัญญา โดยกรมทางหลวงพร้อมส่งมอบพื้นที่ตามข้อกำหนดในสัญญา เพื่อให้ BGSR 6 เริ่มต้นงานในเดือนธันวาคม 2564 โดนกลุ่มกิจการร่วมค้า BGSR จะเป็นผู้ออกแบบและลงทุนก่อสร้างติดตั้งงานระบบและองค์ประกอบที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย
    - การก่อสร้างด่านเก็บค่าผ่านทางและติดตั้งระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางแบบไม่มีไม้กั้น M-Flow
    - ระบบควบคุมและบริหารจัดการจราจรอัจฉริยะ
    - ระบบโครงข่ายสื่อสารใยแก้วนำแสงและระบบจ่ายกระแสไฟฟ้าบนสายทาง
    - อาคารศูนย์ควบคุมและอาคารสำนักงานต่าง ๆ

นอกจากนี้เพื่อความสะดวก รวดเร็ว ปลอดภัยในการเดินทางของผู้ใช้ทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดให้มีระบบต่าง ๆ ดังนี้

- **ระบบควบคุมการจราจร (Traffic Control Surveillance System)** เป็นระบบที่จะช่วยลดโอกาสในการเกิดอุบัติเหตุของผู้ใช้ทาง และช่วยอำนวยการจราจรให้มีความสะดวกรวดเร็วมากขึ้น โดยระบบประกอบด้วยห้องควบคุมกลาง เพื่อเชื่อมโยงสั่งการไปยังเครื่องมืออุปกรณ์อำนวยการจราจรต่าง ๆ ตลอดสายทาง ประกอบด้วย
  - ระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (Close Circuit Television System, CCTV)
  - ระบบโทรศัพท์ฉุกเฉิน (Emergency Telephone System, ETS)
  - ระบบโทรศัพท์ (IP Phone)
  - ระบบป้ายปรับเปลี่ยนข้อความ (Variable Message Sign, VMS)
  - ระบบป้ายสัญญาณปรับได้ (Matrix Sign, MS)
  - ระบบนาฬิกามาตรฐาน (Clock System)
  - ระบบวิทยุสื่อสาร (Radio Communication)
  - ระบบตรวจนับจำนวนยานพาหนะ (Vehicle Detector System, VDS)
  - ระบบสื่อสารข้อมูล (Graphic Display Panel)
  - ระบบคอมพิวเตอร์ควบคุมจราจร (Central Computer System, CCS)
  - ระบบเครือข่ายสื่อสารข้อมูล (Communication Network System)
- **ระบบชั่งน้ำหนัก** ระบบชั่งน้ำหนักบริเวณด่านเก็บค่าผ่านทาง เพื่อคัดกรองรถบรรทุกที่บรรทุกน้ำหนักเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ที่อาจทำความเสียหายต่อโครงสร้างทาง ซึ่งระบบประกอบด้วย ระบบเครื่องชั่งแบบเคลื่อนที่ (Dynamic หรือ Weighing in Motion System, WIM) และแบบจอดชั่ง (Static Weighbridge)
- **ระบบกู้ภัย** โครงการได้ออกแบบให้มีระบบกู้ภัยตลอดสายทาง เพื่ออำนวยความปลอดภัย และช่วยเหลือผู้ใช้ทางในยามฉุกเฉิน ให้สามารถเข้าถึงพื้นที่เกิดเหตุภายในช่วงระยะเวลาที่กำหนด

- **ระยะที่ 2 การดำเนินงานและบำรุงรักษา (Operation and Maintenance : O&M)** ซึ่งรวมถึงการจัดเก็บค่าผ่านทางและนำส่งรายได้ค่าผ่านทางทั้งหมดให้แก่กรมทางหลวง ตลอดจนการซ่อมแซมบำรุงรักษาถนนและงานระบบทั้งหมดของโครงการ ทั้งในส่วนงานโยธาที่รัฐเป็นผู้ลงทุนและในส่วนงานที่เอกชนเป็นผู้ลงทุน เป็นระยะเวลา 30 ปี เมื่อเปิดเส้นทางให้บริการ กลุ่มกิจการร่วมค้า BGSR จะทำหน้าที่
  - จัดเก็บค่าผ่านทางและนำส่งรายได้ค่าผ่านทางทั้งหมดแก่กรมทางหลวง
  - บริหารจัดการและควบคุมการจราจร ซึ่งรวมถึงงานกู้ภัยและช่วยเหลือผู้ใช้ทางตลอด 24 ชั่วโมง
  - ซ่อมบำรุงรักษาถนนและงานระบบทั้งหมดของโครงการ เป็นระยะเวลา 30 ปี

- **การกำหนดรูปแบบการลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน**

การให้เอกชนลงทุนในกิจการของรัฐในรูปแบบ PPP Gross Cost โดยให้เอกชนเป็นผู้ออกแบบและก่อสร้างงานระบบ O&M พร้อมจัดหาเงินทุน โดยรัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินที่เอกชนลงทุนก่อสร้างและให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินงานและบำรุงรักษาโครงการทั้งหมด ทั้งในส่วนของงานโยธาที่รัฐเป็นผู้ลงทุนและงานระบบ O&M ที่เอกชนเป็นผู้ลงทุน และเอกชนต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและบำรุงรักษาโครงการตลอดอายุของสัญญา โดยเอกชนได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินค่าก่อสร้างงานระบบและองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้อง ค่าบำรุงรักษา และค่าบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียม รวมทั้งงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ตามขอบเขตงานและเงื่อนไขที่กำหนดจากเงินทุนค่าธรรมเนียมค่าผ่านทาง

เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2562 คณะกรรมการคัดเลือกฯ ได้ดำเนินการเปิดซองเอกสารข้อเสนอซองที่ 2 ข้อเสนอด้านการลงทุนและผลตอบแทน ของผู้ยื่นข้อเสนอทั้ง 3 ราย โดยมีตัวแทนของผู้ยื่นข้อเสนอทั้ง 3 รายเข้าร่วมสังเกตการณ์ ซึ่งผลปรากฏว่าโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน-นครราชสีมา (M6) ผู้ยื่นข้อเสนอขอรับค่าตอบแทน ดังนี้

- บริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด ยื่นข้อเสนอขอรับค่าตอบแทน 29,849 ล้านบาท
- กลุ่มกิจการร่วมค้า UN-CCCC ยื่นข้อเสนอขอรับค่าตอบแทน 26,289 ล้านบาท
- กิจกรรมร่วมค้า BGSR ยื่นข้อเสนอขอรับค่าตอบแทน 21,329 ล้านบาท

ทั้งนี้กิจกรรมร่วมค้า BGSR ยื่นข้อเสนอขอรับค่าตอบแทนจากภาครัฐต่ำสุด โดยต่ำกว่าราคากลาง 35% เส้นทางและกรมทางหลวงได้มีการเจรจากับเอกชนแล้ว โดยตัวเลขราคากลางที่เอกชนเสนอขอรับผลตอบแทนจากภาครัฐในโครงการ O&M มอเตอร์เวย์หมายเลข 6 อยู่ที่ 21,308 ล้านบาท ต่ำกว่าราคากลางค่าตอบแทนที่เอกชนจะได้รับ 33,258 ล้านบาท

- **แนวทางการกำหนดผลตอบแทนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน**

เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2563 คณะรัฐมนตรี มีมติอนุมัติผลการคัดเลือกเอกชนโครงการติดตั้งและบริหารระบบเก็บเงิน (Operation and Maintenance : O&M) โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 6 สายบางปะอิน - นครราชสีมา (M6) โดยกลุ่มกิจการร่วมค้า BGSR เสนอขอรับค่าตอบแทนต่ำสุดเป็นเงิน 41,422 ล้านบาท เมื่อคำนวณเป็นมูลค่าปัจจุบัน (PV) มีค่า 21,308 ล้านบาท ซึ่งอยู่ในกรอบที่ ครม.อนุมัติ เป็นมูลค่า PV ไม่เกิน 33,258 ล้านบาท โดย BGSR จะได้รับค่าตอบแทนสำหรับค่าก่อสร้างงานระบบ โดยแบ่งชำระเป็นรายไตรมาส เป็นระยะเวลา 20 ปี นับจากวันเริ่มต้นงานในระยะที่ 2 และค่าตอบแทนสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาเป็นรายไตรมาส เป็นระยะเวลา 30 ปี นับจากวันเริ่มต้นงานในระยะที่ 2 โดยโครงการฯ มีกำหนดเปิดดำเนินการเชิงพาณิชย์ใน พ.ศ. 2567

ตารางที่ 3.1-12 แนวทางการกำหนดผลตอบแทนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

รายการข้อเสนอของเอกชน	จำนวนเงิน (ล้านบาท)
วงเงินลงทุน	21,329
ค่าตอบแทน	41,422
มูลค่าปัจจุบัน	21,308
กรอบวงเงิน Available Payment	ไม่เกิน 33,258

- **เอกชนคู่สัญญา**

บริษัท บีจีเอสอาร์ 6 จำกัด (BGSR 6) ซึ่งเป็นบริษัทร่วมทุนระหว่างบริษัท บีทีเอส กรุ๊ป โฮลดิ้งส์ จำกัด (มหาชน) หรือ BTS ร่วมกับ บริษัท กัลฟ์ เอ็นเนอร์จี ดีเวลลอปเมนต์ จำกัด (มหาชน) หรือ GULF บริษัท ซิโน-ไทย เอ็นจีเนียริ่ง แอนด์ คอนสตรัคชัน จำกัด (มหาชน) หรือ STEC และ บริษัท ราช กรุ๊ป จำกัด (มหาชน) หรือ RATCH

(3.2.3) ส่วนงานที่ 3 การสร้างและให้บริการสถานีบริการและที่พักริมทาง (Rest Area)

ที่พักริมทาง (Rest Area) เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 6 สายบางปะอิน - นครราชสีมา (M6) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นจุดแวะพักที่ให้บริการแก่ผู้ใช้เส้นทางบนทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง ซึ่งเป็นทางหลวงที่มีมาตรฐานการให้บริการสูงกว่าทางหลวงปกติโดยมีการควบคุมการเข้า – ออกอย่างสมบูรณ์ (Fully controlled access) เพื่ออำนวยความสะดวก ปลอดภัย และเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ผู้ใช้ทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง

การดำเนินงานในช่วงระยะนี้จะเน้นไปที่การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกในพื้นที่โครงการประกอบด้วยสิ่งอำนวยความสะดวกตามข้อกำหนดของกรมทางหลวงเรื่องมาตรฐานและลักษณะที่พักริมทางในเขตทางหลวงสัมปทาน พ.ศ. 2560 หมวด 3 ดังตารางที่ 3.1-13

ตารางที่ 3.1-13 ลักษณะที่พักริมทางในเขตทางหลวงสัมปทาน พ.ศ. 2560 หมวด 3

รายการ	ศูนย์บริการทางหลวง	สถานที่บริการทางหลวง	จุดพักรถ
ที่จอดรถสำหรับยานพาหนะทุกประเภท	/	/	/
ห้องน้ำและห้องส้วม	/	/	/
ที่จำหน่ายอาหารและเครื่องดื่ม	/	/	/
สถานีบริการน้ำมันและสถานีประจุไฟฟ้า	/	/	-
ที่พักผ่อนในร่ม	/	/	/
พื้นที่สีเขียว	/	/	/
การบริการข้อมูลจราจรและการเดินทาง	/	/	/
สถานที่และอุปกรณ์เปลี่ยนผ้าอ้อมเด็ก	/	/	-
โทรศัพท์สาธารณะและโทรศัพท์ฉุกเฉิน	/	/	/
ศูนย์ปฐมพยาบาล	/	-	-
หน่วยกู้ภัยฉุกเฉินและระงับอัคคีภัย	/	-	-
การบริการสัญญาณโทรศัพท์มือถือและการเชื่อมต่ออินเตอร์เน็ตไร้สาย	/	/	/

- **สถานะโครงการในปัจจุบัน**

สถานะโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน - นครราชสีมา มีรายละเอียดดังนี้

- **สัญญาก่อสร้างงานโยธา :** แบ่งการก่อสร้างออกเป็น 40 สัญญา ปัจจุบันลงนามสัญญาก่อสร้างครบถ้วนแล้ว โดยมีความก้าวหน้าของงานก่อสร้างโยธาแล้วร้อยละ 98 (ข้อมูล ณ ธันวาคม 2565) ส่วนตอนที่ปัญหาปรับแบบจำนวน 17 สัญญา อยู่ระหว่างการดำเนินการแก้ไข ทั้งนี้บางสัญญาสามารถบริหารจัดการโดยใช้งบประมาณเหลือจ่ายของโครงการดำเนินการและตกลงกับสำนักงบประมาณก่อน ส่วนตอนที่เกิดจากผลกระทบจากหน่วยงานอื่น และอยู่นอกเหนือผลศึกษา เช่น ช่วงผ่านเรือนจำคลองไผ่ ลำตะคอง ซึ่งทางเรือนจำขอให้ทำกำแพงครอบช่วงผ่านเรือนจำ จะต้องเสนอ ครม. ขอเพิ่มงบประมาณและประกวดราคาใหม่
- **การให้เอกชนร่วมลงทุนก่อสร้างงานระบบ พร้อมดำเนินงานและบำรุงรักษา :** คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบผลการคัดเลือกเอกชนและร่างสัญญาร่วมลงทุนโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 6 สายบางปะอิน - นครราชสีมา สำหรับการให้เอกชนร่วมลงทุนในการดำเนินงานและบำรุงรักษา (Operation and Maintenance : O&M) เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2563 ปัจจุบันลงนามในสัญญาการให้เอกชนร่วมลงทุนในการดำเนินงานและบำรุงรักษา (Operation and Maintenance : O&M) แล้ว เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2564 ซึ่งกรมทางหลวง ได้เจรจากับกลุ่ม BGSR เพื่อเตรียมพร้อมในการส่งมอบพื้นที่โดยจะออกหนังสือให้เริ่มงาน (NTP) ประมาณเดือนธันวาคม 2564 ปัจจุบันอยู่ระหว่างก่อสร้างงานระบบ ผลงานร้อยละ 6.62 (ข้อมูล ณ ธันวาคม 2565)
- **การให้เอกชนร่วมลงทุนและบริหารจัดการที่พักริมทาง (Rest Area) :** กรมทางหลวงอยู่ระหว่างอยู่ระหว่างขั้นตอนคัดเลือกเอกชน และคาดว่าสามารถเริ่มการคัดเลือกเอกชนร่วมลงทุนได้ในปี 2566 และเปิดให้บริการพร้อมโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง

(3.3) บทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ

(3.3.1) ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ภายหลังจากที่โครงการเริ่มส่งหนังสือเวนคืนและดำเนินการก่อสร้างได้เกิดผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่บางส่วน ตั้งแต่การเวนคืนที่ชาวบ้านได้รับเงินชดเชยน้อยกว่าระดับราคาตลาดหลายเท่า การก่อสร้างทางปิดทับถนนที่ใช้สัญจรในชุมชน ขวางทางระบายน้ำจนเกิดน้ำท่วมขังที่ดินทำการเกษตร และประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้กับแนวก่อสร้างได้รับผลกระทบจากมลภาวะในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ปัญหาเสียงรบกวน ปัญหาฝุ่นละออง แรงสั่นสะเทือนของเครื่องจักรทำให้บ้านเรือนเกิดรอยร้าว เกิดแอ่งกระทะน้ำท่วมขังทำลายพืชผลทางการเกษตร สร้างความลำบากในการสัญจรระหว่างสองฝั่งถนนเนื่องจากโดนแนวทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองตัดผ่าน

สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อนโดยนายศรีสุวรรณ จรรยา นายกสมาคมฯ พร้อมชาวบ้านจำนวน 153 คน ซึ่งมีที่พักอาศัย ทรัพย์สินอยู่ในแนวเขตหรือใกล้เคียงพื้นที่ก่อสร้างขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 6 บางปะอิน - นครราชสีมา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามีการเร่งรีบออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน โดยที่ยังไม่ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการที่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งมีการผ่านรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ออกมาโดยมิชอบด้วยกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ การที่กรมทางหลวงใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการกำหนดเส้นทาง พื้นที่ส่วนใหญ่ที่ถนนตัดผ่านจะเข้าไปในพื้นที่ป่าอนุรักษ์หลายแห่ง ซึ่งขัดต่อกฎหมายป่าไม้ กฎหมายอุทยาน กฎหมายสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า รวมทั้งเกี่ยวข้องกับกฎหมายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐพ.ศ. 2556 ซึ่งจะต้องนำมาบังคับใช้อย่างเคร่งครัด

อย่างไรก็ดี กรมทางหลวงปฏิบัติตามขั้นตอนการลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอย่างครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด และดำเนินการทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่อย่างต่อเนื่องแต่อาจเกิดจากความไม่ทั่วถึงของการทำความเข้าใจและการเยียวยาความเสียหายจึงเกิดเป็นกรณีร้องเรียนข้างต้น ส่งผลให้เกิดภาระต้นทุนกับภาครัฐในด้านการต่อสู้คดีในชั้นศาล

ปัจจุบันศาลปกครองกลางแผนกคดีสิ่งแวดล้อมมีคำพิพากษายกฟ้องคดีดังกล่าว เนื่องจาก EIA เป็นไปตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และประกาศกระทรวงที่กำหนดเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาโดยคำนึงถึงมาตรการป้องกัน และลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุดเป็นสำคัญ

อย่างรอบคอบอยู่หลายครั้งแล้ว ดังนั้น การที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการประชุมครั้งที่ 4/2559 เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2559 มีมติรับทราบมติของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในการประชุมครั้งที่ 25/2559 ได้มีมติให้ความเห็นชอบรายงานการขอเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการในรายงานฯ จึงเป็นการใช้ดุลยพินิจอย่างสมเหตุสมผลและชอบด้วยกฎหมายแล้ว

(3.3.2) ประเด็นที่ 2 การเวนคืนไม่เป็นธรรม

เนื่องจากมีผู้ร้องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) กล่าวอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนจากกรณีมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อก่อสร้างทางหลวงหมายเลข ๖ สายบางปะอิน - นครราชสีมา ทำให้ประชาชนจำนวนมากได้รับผลกระทบ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่สำคัญของประเทศ มีป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์ และเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ สร้างรายได้ให้ประชาชนมาอย่างต่อเนื่อง ประชาชนในพื้นที่จึงได้คัดค้านและเรียกร้องขอให้มีการทบทวนโครงการมาโดยตลอด ผู้ร้องเห็นว่าเส้นทางที่ใช้ก่อสร้างนั้นไม่มีความเหมาะสม เพราะจะทำลายสิ่งแวดล้อม รวมถึงวิถีชีวิตของชุมชนด้วย นอกจากนี้ ยังไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการเวนคืนที่ให้ราคาต่ำกว่าท้องตลาด

กสม. ได้พิจารณาคำร้อง ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ทางหลวงพิเศษหมายเลข 6 สายบางปะอิน – นครราชสีมา เป็นระบบปิดที่มีการจัดเก็บค่าผ่านทาง ประชาชนทั่วไปไม่สามารถเชื่อมทางได้ อีกทั้งประชาชนผู้ถูกเวนคืนไม่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน เนื่องจากเจ้าของที่ดินต้องถูกปิดกั้นทางและที่ดินบางแปลงภายหลังจากการถูกเวนคืนต้องแบ่งออกเป็นสองฝั่ง การสัญจรไปมาระหว่างที่ดินทั้งสองแปลงไม่สะดวก ทำให้ได้รับความเสียหายจากการใช้ประโยชน์ที่ดินและมูลค่าของทรัพย์สินเสื่อมถอย ทั้งการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนมีฐานการคำนวณในวันก่อนที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตบริเวณที่ที่จะเวนคืนมีผลบังคับใช้ มิใช่ราคาที่ดินที่ซื้อขายในปัจจุบัน จึงทำให้ผู้ถูกเวนคืนที่ดินต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายการจัดซื้อที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและทำประโยชน์ในราคาที่สูงกว่าปกติ นอกจากนั้น ในกระบวนการจ่ายค่าทดแทน ซึ่งแบ่งจ่ายเป็นงวด ๆ ไม่ได้จ่ายเต็มจำนวนทั้งหมด ทำให้ประชาชนผู้ถูกเวนคืนไม่มีเงินจำนวนมากเพียงพอต่อการไปหาซื้อที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและทำประโยชน์แปลงใหม่ได้ การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ร้องต้องกำหนดอย่างเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม การจ่ายค่าทดแทนควรอยู่บนหลักการว่าค่าทดแทนและความช่วยเหลือในด้านอื่น ๆ ต้องเพียงพอให้ประชาชนผู้ถูกเวนคืนเหล่านั้นสามารถดำเนินชีวิตต่อไปได้ โดยไม่ด้อยไปกว่าก่อนการถูกเวนคืน อสังหาริมทรัพย์

(3.3.3) ประเด็นที่ 3 ปัญหาอุปสรรคในการก่อสร้างที่จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขแบบก่อสร้างให้มีความเหมาะสม

ในขั้นตอนการดำเนินการก่อสร้างงานโยธาของโครงการพบว่ามีอุปสรรคที่จำเป็นจะต้องแก้ไขแบบก่อสร้างให้มีความเหมาะสม เนื่องจากสภาพพื้นที่ในสถานที่ทำการก่อสร้างได้เปลี่ยนไปจากเดิม

ในขั้นตอนการดำเนินการก่อสร้างงานโยธาของโครงการพบว่ามีอุปสรรคที่จำเป็นจะต้องแก้ไขแบบก่อสร้างให้มีความเหมาะสม เนื่องจากสภาพพื้นที่ในสถานที่ทำการก่อสร้างได้เปลี่ยนไปจากเดิม อีกทั้งความจำเป็นของหน่วยงานของรัฐที่โครงการตัดผ่านรวมถึงเพื่อบรรเทาผลกระทบต่อข้อร้องเรียนของประชาชนในพื้นที่และให้สอดคล้องกับโครงการถนนที่ประชาชนใช้ทางในปัจจุบัน จากการปรับปรุงรูปแบบก่อสร้างดังกล่าวทำให้ค่าก่อสร้างเพิ่มขึ้นจากวงเงินตามสัญญาที่ได้รับการอนุมัติ จำนวน 17 ตอน โดยสรุปลักษณะและปัญหาอุปสรรคหลักในภาพรวมของโครงการ จำแนกออกได้เป็น 4 กรณี ดังนี้[3]

กรณีที่ 1 สภาพพื้นที่ในสถานที่ทำการก่อสร้างได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

จากเดิมมีลักษณะเป็นพื้นที่ราบแต่ในขณะเข้าพื้นที่เพื่อทำการก่อสร้างมีสภาพพื้นที่เป็นบ่อขุดลึกและพื้นที่กักน้ำ ซึ่งในขั้นต้นได้มีการพิจารณาแนวทางเป็นการถมบ่อน้ำลึก แต่วิธีการดังกล่าวจะใช้ค่าก่อสร้างสูงและอาจจะมีผลต่อการทรุดตัวของมอเตอร์เวย์ต่อไปในอนาคต ทั้งนี้ มีความจำเป็นต้องก่อสร้างเป็นสะพานข้ามบ่อน้ำลึกดังกล่าว

กรณีที่ 2 ปรับปรุงรูปแบบทางวิศวกรรมให้สอดคล้องกับสภาพทางกายภาพของพื้นที่ในปัจจุบัน

ในบางตอนที่โครงการเข้าพื้นที่ได้ พบว่ามีสภาพการไหลของน้ำและสภาพทางธรณีที่มีข้อมูลแตกต่างไปจากรูปแบบเดิม ซึ่งส่งผลให้ต้องปรับรูปแบบการก่อสร้างให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ปัจจุบัน

[3] หนังสือกระรวงคมนาคมที่ คค (ปคร) 0208/9 ลงวันที่ 9 มกราคม 2566 เรื่อง ขออนุมัติเพิ่มวงเงินงบประมาณและขยายระยะเวลาก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน-สระบุรี-นครราชสีมา จำนวน 12 ตอน

กรณีที่ 3 ปรับรูปแบบให้เหมาะสมสอดคล้องกับโครงสร้างสาธารณูปโภคหรือความจำเป็นของหน่วยงานที่โครงการตัดผ่านในบริเวณพื้นที่โครงการ

พื้นที่ทำการก่อสร้างบางส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐที่มีการครอบครองใช้ประโยชน์พื้นที่อยู่ เมื่อกรมทางหลวงเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ร่วมจึงต้องมีการประชุมหารือเพื่อให้ได้แนวทางในการดำเนินการที่สอดคล้องกับความต้องการ และการใช้ประโยชน์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย

กรณีที่ 4 ปรับรูปแบบการก่อสร้างเพื่อบรรเทาผลกระทบต่อข้อร้องเรียนของประชาชนในพื้นที่ และให้สอดคล้องกับโครงข่ายถนนที่ประชาชนใช้ทางในปัจจุบัน

การพัฒนาและขยายตัวของชุมชนในปัจจุบัน ส่งผลให้มีการเสนอให้ปรับรูปแบบของโครงการ รวมถึงบริเวณต่าง ๆ ที่มีข้อร้องเรียนของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งมีการปรับรูปแบบทางด้านวิศวกรรม เพื่อบรรเทาผลกระทบของชุมชนในบริเวณดังกล่าว

ดังนั้น เพื่อให้โครงการสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและเร่งรัดการดำเนินการให้เสร็จตามนโยบายของรัฐบาล กรมทางหลวงจึงได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาในประเด็นดังนี้ (1) ขออนุมัติเพิ่มวงเงินงบประมาณรายการผูกผันข้ามปีงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการพัฒนาด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่าเมือง สายบางปะอิน – สระบุรี - นครราชสีมา จำนวน 12 ตอน วงเงิน 4,970,710,666 บาท และ (2) ขออนุมัติขยายระยะเวลาก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการพัฒนาด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่าเมือง สายบางปะอิน – สระบุรี - นครราชสีมา

(4) โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี (M81)

(4.1) ที่มาและหลักการของโครงการ

โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี เป็นส่วนหนึ่งของแผนแม่บทและแผนดำเนินการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองของกรมทางหลวงตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาโครงข่ายทางหลวงมาตรฐานสูงรองรับการเดินทางและการขนส่งสินค้าระหว่างกรุงเทพมหานครและปริมณฑล สู่จังหวัดทางภาคตะวันตกและภาคใต้ของประเทศ โดยช่วยแบ่งเบาการจราจรของทางหลวงหมายเลข 4 (ถนนเพชรเกษม) และทางหลวงหมายเลข 338 (ถนนปิ่นเกล้า - นครชัยศรี) ที่ปัจจุบันมีปริมาณการจราจรสูงและมีปัญหาการจราจรติดขัด รวมทั้งยังเป็นทางหลวงพิเศษเส้นสำคัญในเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในการเชื่อมโยงฐานการผลิตของประเทศไทยกับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ซึ่งปัจจุบันกำหนดแผนที่จะดำเนินโครงการพัฒนาท่าน้ำลึกทวายเพื่อเป็นประตูการค้าที่สำคัญแห่งใหม่ในอนาคต นอกจากนั้นยังเป็นการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศในการพัฒนาโครงข่ายการคมนาคมขนส่งเชื่อมโยงพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจตอนใต้ในกลุ่มประเทศอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง ระหว่างทะเลอันดามันและทะเลจีนใต้ ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเส้นทางขนส่งให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์ของภูมิภาค

โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี เป็นการก่อสร้างทางแนวใหม่ตามมาตรฐานทางหลวงพิเศษ ขนาด 4 - 6 ช่องจราจร ระยะทางรวม 96 กิโลเมตร มีแนวเส้นทางเริ่มต้นต่อเชื่อมกับถนนวงแหวนกาญจนาภิเษกด้านตะวันตก บริเวณทางแยกต่างระดับบางใหญ่ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี มุ่งไปทางทิศตะวันตก ผ่านพื้นที่อำเภอนครชัยศรี และอำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี จนสิ้นสุดโครงการที่ทางหลวงหมายเลข 324 อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี โดยช่วงบางใหญ่ - นครปฐม กรมทางหลวงออกแบบเป็นทางหลวงพิเศษขนาด 6 ช่องจราจร ส่วนช่วงนครปฐม - กาญจนบุรีออกแบบเป็นทางหลวงพิเศษขนาด 4 ช่องจราจร รวมทั้งกรมทางหลวงได้ออกแบบให้มีการควบคุมการเข้าออกอย่างสมบูรณ์ มีด่านเก็บค่าผ่านทางระบบปิด (คิดตามระยะทาง) 8 แห่ง ทางแยกต่างระดับ 8 แห่ง สถานที่บริการทางหลวง (Service Area) 2 ตำแหน่ง (4 แห่ง) และจุดพักรถ (Rest Stop) อีก 1 ตำแหน่ง (2 แห่ง)

ที่มา: กรมทางหลวง

รูปที่ 3.1-7 โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี (M81)

(4.2) รายละเอียดของโครงการ

ตารางที่ 3.1-14 รายละเอียดโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่-กาญจนบุรี (M81)

ประเด็น	รายละเอียด
มูลค่าการลงทุนของโครงการ	ส่วนงานที่ 1: 55,620 ล้านบาท ส่วนงานที่ 2: 27,828 ล้านบาท ส่วนงานที่ 3: อยู่ระหว่างขั้นตอนการคัดเลือกเอกชน
ระยะเวลาการดำเนินโครงการ	**ส่วนงานที่ 1: การดำเนินการก่อสร้างงานโยธา** • พ.ศ. 2559 - 2566 **ส่วนงานที่ 2 การดำเนินงานและบำรุงรักษา (O&M)** • **ระยะที่ 1** งาน**ออกแบบและก่อสร้างติดตั้งงานระบบระบบ** กำหนดเวลา 3 ปี นับจากวันเริ่มต้นงานตามที่กำหนดในสัญญา (ลงนามสัญญา 29 กันยายน 2564) • **ระยะที่ 2 การดำเนินงานและบำรุงรักษา (Operation and Maintenance : O&M)** ระยะเวลา 30 ปี เมื่อเปิดเส้นทางบริการ **ส่วนงานที่ 3 การสร้างและให้บริการสถานีบริการและที่พักริมทาง (Rest Area)** • อยู่ระหว่างคัดเลือกเอกชน

ตารางที่ 3.1-14 รายละเอียดโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี (M81) (ต่อ)

ประเด็น	รายละเอียด
รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน	**ส่วนงานที่ 1 การดำเนินการก่อสร้างงานโยธา** ● การลงทุนในรูปแบบการจ้างเหมาก่อสร้าง และแบ่งช่วงการก่อสร้างเป็น 25 ช่วง **ส่วนงานที่ 2 การดำเนินงานและบำรุงรักษา (O&M)** ● การให้เอกชนลงทุนในกิจการของรัฐในรูปแบบ PPP Gross Cost โดยมีเอกชนคู่สัญญาคือ กลุ่มกิจการร่วมค้า BGSR 81 ซึ่งประกอบด้วย ○ บริษัท บีทีเอส กรุ๊ป โฮลดิ้งส์ จำกัด (มหาชน) ○ บริษัท กัลฟ์ เอ็นเนอร์จี ดีเวลลอปเมนท์ จำกัด (มหาชน) ○ บริษัท ซิโน-ไทย เอ็นจีเนียริ่ง แอนด์ คอนสตรัคชัน จำกัด (มหาชน) ○ บริษัท ราช กรุ๊ป จำกัด (มหาชน) **ส่วนงานที่ 3 การสร้างและให้บริการสถานีบริการและที่พักริมทาง (Rest Area)** ● รูปแบบ PPP Net Cost และคาดว่าสามารถเริ่มการหาเอกชนร่วมลงทุนได้ในปี 2566
รูปแบบการจัดสรรกรรมสิทธิ์	การให้เอกชนลงทุนในกิจการของรัฐในรูปแบบ PPP Gross Cost โดยให้เอกชนเป็นผู้ออกแบบและก่อสร้างงานระบบ O&M พร้อมจัดหาเงินทุน โดยรัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินที่เอกชนลงทุนก่อสร้างและให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินงานและบำรุงรักษาโครงการทั้งหมด ทั้งในส่วนของงานโยธาที่รัฐเป็นผู้ลงทุนและงานระบบ O&M ที่เอกชนเป็นผู้ลงทุน และเอกชนต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและบำรุงรักษาโครงการตลอดอายุของสัญญา โดยเอกชนได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินค่าก่อสร้างงานระบบและองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้อง ค่าบำรุงรักษา และค่าบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียม รวมทั้งงานอื่นที่เกี่ยวข้องตามขอบเขตงานและเงื่อนไขที่กำหนดจากเงินทุนค่าธรรมเนียมค่าผ่านทาง

ตารางที่ 3.1-14 รายละเอียดโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี (M81) (ต่อ)

ประเด็น	รายละเอียด
การกำหนดค่าตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชน	● เอกชนคู่สัญญาจะได้รับค่าตอบแทนจากการให้บริการเป็นการตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาโดยมีกรอบวงเงินค่าตอบแทนที่เอกชนคู่สัญญาจะได้รับที่เป็นมูลค่าปัจจุบัน ซึ่งค่าตอบแทนจากการให้บริการ จะประกอบไปด้วย ○ ค่าก่อสร้างงานระบบและองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นเงินค่าลงทุนก่อสร้างงานระบบและองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้องที่เอกชนคู่สัญญาเป็นผู้ลงทุนสำหรับการดำเนินงานในระยะที่ 1 ○ ค่าตอบแทนการดำเนินงานและบำรุงรักษา ซึ่งเป็นเงินค่าตอบแทนสำหรับการดำเนินงานในระยะที่ 2 ของเอกชนคู่สัญญา ○ ทล. มีสิทธิปรับลดค่าตอบแทนการดำเนินงานและบำรุงรักษาได้ หากเอกชนคู่สัญญาไม่สามารถให้บริการตามข้อตกลงระดับการให้บริการ (Service Level Agreement) และผลการปฏิบัติงานของเอกชนคู่สัญญาไม่เป็นไปตามตัวชี้วัดประสิทธิภาพการดำเนินงานและบำรุงรักษา (Key Performance Indicators :KPIs) นอกจากนี้ ในกรณีที่งานในระยะที่ 2 ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดของ ทล. และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ ทล. โดยมีค่าเสียหายเป็นจำนวนมากกว่ามูลค่าการปรับลดค่าตอบแทนการดำเนินงานและบำรุงรักษาข้างต้นเอกชนคู่สัญญาต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริงให้แก่ ทล. ด้วย

ตารางที่ 3.1-14 รายละเอียดโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี (M81) (ต่อ)

ประเด็น	รายละเอียด
การจัดสรรความเสี่ยงระหว่างคู่สัญญา	● งานที่เอกชนคู่สัญญาต้องดำเนินการตามสัญญาแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การออกแบบและก่อสร้าง และการดำเนินงานและบำรุงรักษา ○ การออกแบบและก่อสร้าง ได้แก่ การออกแบบ ก่อสร้าง จัดหา ผลิต ติดตั้งและทดสอบงานระบบ และองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้อง การฝึกอบรม การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการประสานงานกับผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อทำให้การก่อสร้างงานระบบและองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้องเสร็จสมบูรณ์เป็นต้น (“งานในระยะที่ 1”) ○ การดำเนินงานและบำรุงรักษา ได้แก่ การบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางให้แก่ ทล. การดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง การบริหารและควบคุมการจราจร การดำเนินการเกี่ยวกับงานด่านชั่งน้ำหนัก การกู้ภัย การบริหารจัดการภาพรวม การสาธารณูปโภค การสนับสนุนการปฏิบัติงานบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง การปรับปรุงและบำรุงรักษางานโยธาของ ทล. และงานระบบและองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น (“งานในระยะที่ 2”) ● การเปลี่ยนแปลงงาน ○ ทล. สามารถสั่งให้มีการเปลี่ยนแปลงงานได้ โดยทำหนังสือแจ้งไปยังเอกชนคู่สัญญา ทั้งนี้ เอกชนคู่สัญญาจะต้องดำเนินการตามคำสั่งการเปลี่ยนแปลงงาน เว้นแต่เอกชนคู่สัญญาทำหนังสือแจ้งไปยัง ทล. ว่า การเปลี่ยนแปลงงานเป็นการพ้นวิสัย การเปลี่ยนแปลงงานจะทำให้ความปลอดภัยหรือประสิทธิภาพของงานที่เอกชนคู่สัญญาต้องดำเนินการตามสัญญาลดลง หรือการเปลี่ยนแปลงงานจะมีผลเสียต่อข้อกำหนดของ ทล. อย่างไรก็ดี หาก ทล. ยืนยันให้เอกชนคู่สัญญาดำเนินการตามคำสั่งการเปลี่ยนแปลงงาน เอกชนคู่สัญญาจะต้องดำเนินการตามที่ ทล. สั่งการ แต่เอกชนคู่สัญญาไม่ต้องรับผิดในความเสียหายหรือความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามคำสั่งการเปลี่ยนแปลงงานดังกล่าว ● การประกันภัย ○ เอกชนคู่สัญญาต้องทำประกันภัยโครงการกับผู้รับประกันภัยที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดในสัญญาและ ทล. ได้ให้ความเห็นชอบ โดยต้องจัดให้มีประกันภัยใน 2 ประเภท ได้แก่ 1. ความเสี่ยงทุกชนิด (All Risks Insurance) และ 2. ประกันภัยความรับผิดต่อบุคคลภายนอก (Third Party Liability) ตลอดระยะเวลาของงานในระยะที่ 1 และงานในระยะที่ 2 โดยเอกชนคู่สัญญาเป็นผู้รับผิดชอบในการชำระเบี้ยประกันภัยและเป็นผู้เอาประกันภัยดังกล่าว และต้องดำเนินการให้ ทล. เป็นผู้เอาประกันภัยร่วมและผู้รับประโยชน์ร่วมกับเอกชนคู่สัญญาในประกันภัยความเสี่ยงทุกชนิด

ตารางที่ 3.1-14 รายละเอียดโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี (M81) (ต่อ)

ประเด็น	รายละเอียด
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	• พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 • พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 • พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองสายบางใหญ่ - กาญจนบุรี แบ่งการดำเนินงานออกเป็น 3 ส่วนงานดังต่อไปนี้

***(4.2.1)* ช่วงระยะที่ 1 การดำเนินการก่อสร้างงานโยธา**

เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแผนแม่บทการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง ทั้งนี้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานผลกระทบ (EIA) แล้ว เมื่อปี พ.ศ. 2541 (ช่วงบางใหญ่ - บ้านโป่ง) และปี พ.ศ. 2546 (ช่วงบ้านโป่ง - กาญจนบุรี) และในวันที่ 29 กรกฎาคม 2557 มติคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เห็นชอบหลักการกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย (พ.ศ. 2558 - 2565) ซึ่งกระทรวงคมนาคมได้จัดทำแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. 2558 - 2565 และแผนปฏิบัติการด้านคมนาคมขนส่ง ระยะเร่งด่วน พ.ศ. 2558 (Action Plan) โดยจะเร่งรัดดำเนินโครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี และจัดเตรียมพื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข 81 สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี พ.ศ. 2556

- **โครงสร้างสัญญาก่อสร้าง**

โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี วงเงินลงทุนรวม 55,620 ล้านบาท ประกอบด้วย ค่าก่อสร้างและควบคุมงาน 50,200 ล้านบาท และค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน 5,420 ล้านบาท โดยใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2559 - 2563 ทั้งนี้ มีการลงทุนในรูปแบบการจ้างเหมาก่อสร้าง และแบ่งช่วงการก่อสร้างเป็น 25 ช่วง

- **รูปแบบการก่อสร้าง**

เป็นการก่อสร้างทางแนวใหม่ตามมาตรฐานทางหลวงพิเศษ ขนาด 4 - 6 ช่องจราจร เขตทางทั่วไปกว้างประมาณ 70 เมตร (บริเวณที่มีการออกแบบทางบริการจะเพิ่มความกว้างเขตทางออกไปด้านละ 20 เมตร) ผิวทางเป็นแบบแอสฟัลท์ติกคอนกรีต แบ่งออกเป็น 2 ช่วง ได้แก่

- ช่วงที่ 1 บางใหญ่ - นครปฐม (ทางหลวงหมายเลข 321) (กม.2+750 - กม. 47+500) ออกแบบเป็นทางหลวงพิเศษบนดินขนาด 6 ช่องจราจร
- ช่วงที่ 2 นครปฐม (ทางหลวงหมายเลข 321) - กาญจนบุรี (กม.47+500 - กม.96+410) ออกแบบเป็นทางหลวงพิเศษบนดินขนาด 4 ช่องจราจร

โดยตลอดสายทางได้ออกแบบให้มีทางลอดและทางข้ามเพื่อลดผลกระทบให้กับประชาชนในพื้นที่ และจากความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ได้ออกแบบให้มีทางยกระดับไว้บริเวณช่วงต้นของโครงการ คือ กม.0+400 - กม.2+750 เนื่องจากช่วงนี้มีสภาพเป็นชุมชนหนาแน่นโดยเฉพาะหมู่บ้านจัดสรรซึ่งมีอยู่จำนวนมาก จึงได้ออกแบบเป็นสะพานยกระดับยาวต่อเนื่องไปจนถึงด่านเก็บค่าผ่านทางบางใหญ่

***(4.2.2)* ส่วนงานที่ 2 การดำเนินงานและบำรุงรักษา (O&M)**

โครงการ M81 (O&M) ได้รับการบรรจุในแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. 2558 - 2565 และแผนปฏิบัติการด้านคมนาคมขนส่งระยะเร่งด่วน พ.ศ. 2560 (Action Plan) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2559 รวมทั้งแผนปฏิบัติการด้านคมนาคมขนส่งระยะเร่งด่วน พ.ศ. 2560 (Action Plan) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2559 แล้วเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2560 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้กรมทางหลวงเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนร่วมลงทุนและบริหารจัดการในรูปแบบ PPP Gross Cost ซึ่งเอกชนจะเป็นผู้ลงทุนก่อสร้างงานระบบและจัดเก็บรายได้ทั้งหมดส่งมอบให้แก่ภาครัฐ โดยภาคเอกชนจะได้รับค่าจ้างตอบแทนในการดำเนินงานและบำรุงรักษา พร้อมทั้งจ่ายคืนค่าก่อสร้างงานระบบตามกรอบระยะเวลาและเงื่อนไขที่กำหนด และกระทรวงการคลังมีมาตรการเร่งรัดโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (PPP Fast Track) เพื่อเร่งรัดการลงทุนโครงการขนาดใหญ่ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมโดยเร็ว

กรมทางหลวงดำเนินโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่ -กาญจนบุรี (M81) ในส่วนของการให้เอกชนร่วมลงทุนในการดำเนินงานและบำรุงรักษา (Operation and Maintenance : O&M) โดยเอกชนเป็นผู้ออกแบบและลงทุนค่าก่อสร้างงานระบบและองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยรัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินที่เอกชนลงทุน

ก่อสร้าง รวมถึงรายได้ทั้งหมดจากค่าธรรมเนียมผ่านทาง และให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินงานและบำรุงรักษา (Operation and Maintenance) โครงการทั้งหมดทั้งในส่วนของงานโยธาที่รัฐเป็นผู้ลงทุนและงานส่วนที่เอกชนเป็นผู้ลงทุน ตลอดจนเป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง โดยเอกชนได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินค่าก่อสร้างงานระบบและองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้อง ค่าบำรุงรักษา และค่าบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียม รวมทั้งงานอื่นที่เกี่ยวข้องตามขอบเขตงานและเงื่อนไขที่กำหนด และมีระยะเวลาร่วมลงทุนไม่เกิน 30 ปี นับแต่เปิดให้บริการ ทั้งนี้ ให้กรมทางหลวงรับข้อสังเกตของคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ[4] เกี่ยวกับค่าตอบแทนที่เอกชนจะได้รับเป็นเงินค่าก่อสร้างงานระบบและองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้อง ค่าบำรุงรักษา และค่าบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียม รวมทั้งงานอื่นที่เกี่ยวข้องตามขอบเขตงานและเงื่อนไขที่กำหนดต้องไม่เกินจำนวน 27,828 ล้านบาท

- **โครงสร้างสัญญาดำเนินงานและบำรุงรักษา (O&M)**

  สัญญาแบ่งออกเป็น 2 ระยะ ดังนี้

  - **ระยะที่ 1 งานออกแบบและก่อสร้างติดตั้งงานระบบระบบ** ซึ่งรวมถึงการก่อสร้างด่านและติดตั้งระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง ระบบบริหารจัดการและควบคุมการจราจร ซึ่งมีกำหนดเวลา 3 ปี นับจากวันเริ่มต้นงานตามที่กำหนดในสัญญา โดยกรมทางหลวงพร้อมส่งมอบพื้นที่ตามข้อกำหนดในสัญญา เพื่อให้ BGSR 81 และ เริ่มต้นงานในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2564 โดยกลุ่มกิจการร่วมค้า BGSR จะเป็นผู้ออกแบบและลงทุนก่อสร้างติดตั้งงานระบบและองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย
    - การก่อสร้างด่านเก็บค่าผ่านทางและติดตั้งระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางแบบไม่มีไม้กั้น
    - ระบบควบคุมและบริหารจัดการจราจรอัจฉริยะ
    - ระบบโครงข่ายสื่อสารใยแก้วนำแสงและระบบจ่ายกระแสไฟฟ้าบนสายทาง
    - อาคารศูนย์ควบคุมและอาคารสำนักงานต่าง ๆ

[4] คณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556

- **ระยะที่ 2 การดำเนินงานและบำรุงรักษา (Operation and Maintenance : O&M)** ซึ่งรวมถึงการจัดเก็บค่าผ่านทางและนำส่งรายได้ค่าผ่านทางทั้งหมดให้แก่กรมทางหลวง ตลอดจนการซ่อมแซมบำรุงรักษาถนนและงานระบบทั้งหมดของโครงการ ทั้งในส่วนงานโยธาที่รัฐเป็นผู้ลงทุนและในส่วนงานที่เอกชนเป็นผู้ลงทุน เป็นระยะเวลา 30 ปี เมื่อเปิดเส้นทางให้บริการ กลุ่มกิจการร่วมค้า BGSR จะทำหน้าที่
  - จัดเก็บค่าผ่านทางและนำส่งรายได้ค่าผ่านทางทั้งหมดให้กรมทางหลวง
  - บริหารจัดการและควบคุมการจราจร ซึ่งรวมถึงงานกู้ภัยและช่วยเหลือผู้ใช้ทางตลอด 24 ชั่วโมง
  - ซ่อมบำรุงรักษาถนนและงานระบบทั้งหมดของโครงการ เป็นระยะเวลา 30 ปี

- **รูปแบบการลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน**

การให้เอกชนลงทุนในกิจการของรัฐในรูปแบบ PPP Gross Cost โดยให้เอกชนเป็นผู้ออกแบบและก่อสร้างงานระบบ O&M พร้อมจัดหาเงินทุน โดยรัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินที่เอกชนลงทุนก่อสร้างและให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินงานและบำรุงรักษาโครงการทั้งหมด ทั้งในส่วนของงานโยธาที่รัฐเป็นผู้ลงทุนและงานระบบ O&M ที่เอกชนเป็นผู้ลงทุน และเอกชนต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและบำรุงรักษาโครงการตลอดอายุของสัญญา โดยเอกชนได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินค่าก่อสร้างงานระบบและองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้อง ค่าบำรุงรักษา และค่าบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียม รวมทั้งงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ตามขอบเขตงานและเงื่อนไขที่กำหนดจากเงินทุนค่าธรรมเนียมค่าผ่านทาง

เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2562 คณะกรรมการคัดเลือกตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนฯ ได้มีมติเห็นชอบให้ผู้ยื่นข้อเสนอทั้ง 3 รายผ่านเกณฑ์การประเมินข้อเสนอซองที่ 1 ข้อเสนอด้านคุณสมบัติและเทคนิค ประกอบด้วย

- บริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด
- บริษัท ยูนิค เอ็นจิเนียริ่ง แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน) ร่วมกับ บริษัท China Communications Construction Company Ltd. ยื่นข้อเสนอในนามกลุ่มกิจการร่วมค้า CCCC-UN
- กิจกรรมร่วมค้า BGSR นำโดย บริษัท บีทีเอส กรุ๊ป โฮลดิ้งส์ จำกัด (มหาชน) ร่วมกับ บริษัท กัลฟ์ เอ็นเนอร์จี ดีเวลลอปเมนท์ จำกัด (มหาชน) บริษัท ซิโน-ไทย เอ็นจิเนียริ่ง แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ราช กรุ๊ป จำกัด (มหาชน)

เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2562 คณะกรรมการคัดเลือกฯ ได้ดำเนินการเปิดซองเอกสารข้อเสนอซองที่ 2 ข้อเสนอด้านการลงทุนและผลตอบแทน ของผู้ยื่นข้อเสนอทั้ง 3 ราย โดยมีตัวแทนของของผู้ยื่นข้อเสนอทั้ง 3 รายเข้าร่วมสังเกตการณ์ ซึ่งผลปรากฏว่า โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่-กาญจนบุรี (M81) ผู้ยื่นข้อเสนอขอรับค่าตอบแทน ดังนี้

- บริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด ยื่นข้อเสนอขอรับค่าตอบแทน 25,196 ล้านบาท
- กลุ่มกิจการร่วมค้า CCCC-UN ยื่นข้อเสนอขอรับค่าตอบแทน 23,149 ล้านบาท
- กิจกรรมร่วมค้า BGSR ยื่นข้อเสนอขอรับค่าตอบแทน 17,809 ล้านบาท

ทั้งนี้ กิจกรรมร่วมค้า BGSR ยื่นข้อเสนอขอรับค่าตอบแทนจากภาครัฐต่ำสุด โดยต่ำกว่าราคากลาง 35% เส้นทางและกรมทางหลวงได้มีการเจรจากับเอกชนแล้ว โดยตัวเลขราคากลางที่เอกชนเสนอขอรับผลตอบแทนจากภาครัฐในโครงการ O&M ของ M81 ที่ 17,801 ล้านบาท ต่ำกว่าราคากลางค่าตอบแทนที่เอกชนจะได้รับ 27,828 ล้านบาท

- **แนวทางการกำหนดผลตอบแทนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน**

เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2563 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติผลการคัดเลือกเอกชนโครงการติดตั้งและบริหารระบบเก็บเงิน (Operation and Maintenance : O&M) โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 81 สายบางใหญ่-กาญจนบุรี (M81) โดยกลุ่มกิจการร่วมค้า BGSR เสนอขอรับค่าตอบแทนต่ำสุดเป็นเงิน 34,822 ล้านบาท เมื่อคำนวณเป็นมูลค่าปัจจุบัน (PV) มีค่า 17,801 ล้านบาท ซึ่งอยู่ในกรอบที่ ครม. อนุมัติเป็นมูลค่า PV ไม่เกิน 27,828 ล้านบาท โดย BGSR จะได้รับค่าตอบแทนสำหรับค่าก่อสร้างงานระบบ โดยแบ่งชำระเป็นรายไตรมาส เป็นระยะเวลา 20 ปี นับจากวันเริ่มต้นงานในระยะที่ 2 และค่าตอบแทนสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาเป็นรายไตรมาส เป็นระยะเวลา 30 ปี นับจากวันเริ่มต้นงานในระยะที่ 2 โดยโครงการฯ มีกำหนดเปิดดำเนินการเชิงพาณิชย์ใน พ.ศ. 2567

ตารางที่ 3.1-15 แนวทางการกำหนดผลตอบแทนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนโครงสร้างสัญญาดำเนินงานและบำรุงรักษา (O&M)

รายการข้อเสนอของเอกชน	จำนวนเงิน (ล้านบาท)
วงเงินลงทุน	27,828
ค่าตอบแทน	34,822
มูลค่าปัจจุบัน	17,801
กรอบวงเงิน Available Payment	ไม่เกิน 27,828

- **เอกชนคู่สัญญา**

บริษัท บีจีเอสอาร์ 81 จำกัด (BGSR 81) ซึ่งเป็นบริษัทร่วมทุนระหว่างบริษัท บีทีเอส กรุ๊ป โฮลดิ้งส์ จำกัด (มหาชน) หรือ BTS ร่วมกับ บริษัท กัลฟ์ เอ็นเนอร์จี ดีเวลลอปเมนท์ จำกัด (มหาชน) หรือ GULF บริษัท ซิโน-ไทย เอ็นจีเนียริ่ง แอนด์ คอนสตรัคชัน จำกัด (มหาชน) หรือ STEC และบริษัท ราช กรุ๊ป จำกัด (มหาชน) หรือ RATCH

(4.2.3) ส่วนงานที่ 3 การสร้างและให้บริการสถานีบริการและที่พักริมทาง (Rest Area)

ที่พักริมทาง (Rest Area) เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 81 สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี (M81) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นจุดแวะพักที่ให้บริการแก่ผู้ใช้เส้นทางบนทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง ซึ่งเป็นทางหลวงที่มีมาตรฐานการให้บริการสูงกว่าทางหลวงปกติโดยมีการควบคุมการเข้า - ออกอย่างสมบูรณ์ (Fully controlled access) เพื่ออำนวยความสะดวก ปลอดภัย และเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ผู้ใช้ทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง

ที่มา: กรมทางหลวง

รูปที่ 3.1-8 การสร้างและให้บริการสถานีบริการและที่พักริมทาง (Rest Area)

การดำเนินงานในช่วงระยะนี้จะเน้นไปที่การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกในพื้นที่โครงการตามข้อกำหนดของกรมทางหลวงเรื่องมาตรฐานและลักษณะที่พักริมทางในเขตทางหลวงสัมปทาน พ.ศ. 2560 หมวด 3 ข้อกำหนดเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการขั้นต่ำ ดังนี้

ตารางที่ 3.1-16 ข้อกำหนดของกรมทางหลวงเรื่องมาตรฐานและลักษณะที่พักริมทางในเขตทางหลวง สัมปทาน พ.ศ. 2560 หมวด 3

รายการ	ศูนย์บริการทางหลวง	สถานที่บริการทางหลวง	จุดพักรถ
ที่จอดรถสำหรับยานพาหนะทุกประเภท	/	/	/
ห้องน้ำและห้องส้วม	/	/	/
ที่จำหน่ายอาหารและเครื่องดื่ม	/	/	/
สถานีบริการน้ำมันและสถานีประจุไฟฟ้า	/	/	-
ที่พักผ่อนในร่ม	/	/	/
พื้นที่สีเขียว	/	/	/
การบริการข้อมูลจราจรและการเดินทาง	/	/	/
สถานที่และอุปกรณ์เปลี่ยนผ้าอ้อมเด็ก	/	/	-
โทรศัพท์สาธารณะและโทรศัพท์ฉุกเฉิน	/	/	/
ศูนย์ปฐมพยาบาล	/	-	-
หน่วยกู้ภัยฉุกเฉินและระงับอัคคีภัย	/	-	-
การบริการสัญญาณโทรศัพท์มือถือและการเชื่อมต่ออินเตอร์เน็ตไร้สาย	/	/	/

- **สถานะโครงการ**

สถานะของโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่-กาญจนบุรี มีรายละเอียดดังนี้

1) สัญญาก่อสร้างงานโยธา : แบ่งการก่อสร้างออกเป็น 25 สัญญา ปัจจุบันลงนามสัญญาก่อสร้างครบถ้วนแล้ว โดยมีความก้าวหน้าของงานก่อสร้างโยธาแล้ว โดยมีความก้าวหน้าร้อยละ 85 (แล้วเสร็จ 9 สัญญา) (ข้อมูล ณ ธันวาคม 2565)

2) การให้เอกชนร่วมลงทุนก่อสร้างงานระบบ พร้อมดำเนินงานและบำรุงรักษา : คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบผลการคัดเลือกเอกชนและร่างสัญญาร่วมลงทุนโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง หมายเลข 81 สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี สำหรับการให้เอกชนร่วมลงทุนในการดำเนินงานและบำรุงรักษา (Operation and Maintenance : O&M) เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2563 ปัจจุบันลงนามในสัญญาการให้เอกชนร่วมลงทุนในการดำเนินงานและบำรุงรักษา (Operation and Maintenance : O&M) แล้ว เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2564 ซึ่งกรมทางหลวงได้เจรจากับกลุ่ม BGSR เพื่อเตรียมพร้อมในการส่งมอบพื้นที่โดยออกหนังสือให้เริ่มงาน (NTP) เดือนธันวาคม 2564 โดยสายบางใหญ่ - กาญจนบุรี พร้อมส่งมอบพื้นที่ชุดแรก ส่วนที่เป็นบริเวณด่านจำนวน 8 ด่าน และ ส่วนที่เป็นเส้นทาง 4 ตอน ที่ก่อสร้างเสร็จแล้ว จากทั้งหมด 25 ตอน การก่อสร้างมีความก้าวหน้าร้อยละ 9.09 (ข้อมูล ณ ธันวาคม 2565)

3) การให้เอกชนร่วมลงทุนและบริหารจัดการที่พักริมทาง (Rest Area) : กรมทางหลวงอยู่ระหว่างขั้นตอนคัดเลือกเอกชน และคาดว่าสามารถเริ่มการหาตัวเอกชนร่วมลงทุนได้ในปี 2566 และเปิดให้บริการพร้อมโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง

(4.3) บทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ

(4.3.1) ประเด็นที่ 1 การเวนคืนที่ดิน

เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2560 กรมทางหลวงได้ประเมินค่าเวนคืนสายบางใหญ่ - กาญจนบุรี ปรับเพิ่มขึ้นเป็น 18,000 - 19,000 ล้านบาท เนื่องจากราคาเดิมคิดไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 ขณะที่ผ่านมามีการปรับราคาประเมินที่ดินขึ้น 3 ครั้ง คือ ปี พ.ศ. 2551 2555 และ 2559 โดยกรมทางหลวงได้เสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อขอเปลี่ยนแปลงการใช้งบประมาณโครงการ จากค่าก่อสร้างซึ่งผลการประมูลสามารถประหยัดงบลง โดยจะลดงบประมาณของโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน - นครราชสีมา ประมาณ 7,000 ล้านบาท เพื่อขอนำมาใช้สำหรับจ่ายค่าเวนคืนสำหรับโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่ - กาญจนบุรีแทน ซึ่งในเวลาต่อมาโครงการติดปัญหาเวนคืนทำให้ส่งมอบพื้นที่ไม่ได้ ในปี พ.ศ. 2562 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติงบประมาณเพิ่ม 12,000 ล้านบาท ในการจ่ายค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินทำให้แก้ปัญหาการก่อสร้างที่หยุดชะงัก

(4.3.2) ประเด็นที่ 2 การปรับปรุงแก้ไขแบบก่อสร้าง

การก่อสร้างมีปัญหาอุปสรรคส่งผลให้ต้องมีการขออนุมัติเพิ่มกรอบวงเงินโครงการ ดังนี้

- ช่วงที่ 12 มีค่างานก่อสร้างเพิ่มขึ้นประมาณ 169.1 ล้านบาท เนื่องจากมีการแก้ไขรูปแบบงานสะพาน งานโครงสร้างชะลอการทรุดตัวบริเวณคอสะพาน (Bearing Unit) และงานป้ายจราจร
- ช่วงที่ 15 มีค่างานก่อสร้างเพิ่มขึ้นประมาณ 40 ล้านบาท เนื่องจากมีการแก้ไขรูปแบบงานสะพานบริเวณกม. 52+325 - กม.52+525 และ กม.54+000 ซึ่งอยู่ระหว่างการปรับแก้ไขแบบ

เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2564 คณะรัฐมนตรี อนุมัติปรับเพิ่มกรอบวงเงินโครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองสายบางใหญ่ - กาญจนบุรีจากเดิม 55,927 ล้านบาท เป็น 56,047.77 ล้านบาท หรือปรับเพิ่มขึ้น 120.37 ล้านบาท โดยปรับเพิ่มวงเงินงบประมาณรายการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ ภายใต้แผนงานบูรณาการพัฒนาด้านคมนาคมและระบบโลจิสติกส์ โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี ช่วงกม 38+500 - กม 44+266.833 ตอน 12 จากเดิม 1,911.11 ล้านบาท เป็น 2,031.48 ล้านบาท

โครงการ (ตอน 12) มีระยะทาง 5.77 กิโลเมตร เริ่มต้นสัญญาเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2560 สิ้นสุดสัญญาวันที่ 21 สิงหาคม 2566 มีผลงานร้อยละ 28.60 เร็วกว่าแผนร้อยละ 1.24 แต่มีอุปสรรคในการก่อสร้างจึงจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขแบบก่อสร้าง ส่งผลให้วงเงินค่าก่อสร้างปรับเพิ่มขึ้นจากเดิม 1,911.11 ล้านบาท เป็น 2,031.48 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้น 120.37 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6.30 ของค่างานตามสัญญาเดิม

คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง พิจารณาแล้วมีมติว่า การปรับรูปแบบของโครงการเกิดจากการปรับรูปแบบให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของหน่วยงานที่โครงการตัดผ่าน เพื่อบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชุมชน และเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพทางกายภาพของพื้นที่ โดยรูปแบบการแก้ไขปัญหาตามสัญญาใหม่เป็นรูปแบบที่เหมาะสมและถูกต้องตามหลักวิศวกรรมสำหรับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบก่อสร้างครั้งนี้ เช่น ปรับเพิ่มช่วงความยาวสะพาน เพิ่มความสูงของช่องลอดใต้สะพาน ปรับเพิ่มโครงสร้างปรับการทรุดตัวบริเวณคอสะพานให้มีความสอดคล้องกับสภาพธรณีวิทยาพื้นที่ของโครงการ เป็นต้น

(5) โครงการ WARNOWQUERUNG ROSTOCK

(5.1) ที่มาและหลักการของโครงการ

สืบเนื่องมาจากถนนในเมือง Rostock ประเทศเยอรมันนั้นมีจำนวนคนใช้บริการทางถนนเป็นจำนวนมากและส่งผลให้การจราจรแออัด (Congestion) ในช่วงปี ค.ศ. 1960 จึงเกิด Urban development plan for Rostock ขึ้นซึ่งเป็นแผนการดำเนินการก่อสร้างอุโมงค์ภายใต้แม่น้ำ Warnow เพื่อลดการจราจรที่ติดขัด ต่อมาภายหลังในปี ค.ศ. 1994 โครงการ WARNOWQUERUNG ROSTOCK ได้ผ่านขั้นตอนการ realization ให้ดำเนินโครงการภายใต้กรอบการปฏิบัติโครงการร่วมลงทุน (PPP scheme) โครงการแรกของเยอรมันโดย the citizen council of Rostock

- **กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง**

กฎหมายสำหรับโครงการทางหลวงเส้นนี้ มีกฎหมายที่มีชื่อว่า Act of the 1994 on Federal Private Road Financing หรือ FStrPrivFinG ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นกฎหมายเฉพาะฉบับแรกที่ถูกตราขึ้นเพื่อโครงการร่วมลงทุน PPP ในเยอรมันโดยเฉพาะ โดยกฎหมายฉบับนี้ทำหน้าที่เป็นกฎหมายหลักในการควบคุมการเรียกเก็บค่าผ่านทางจากประชาชนผู้ใช้งาน ในขั้นตอนเริ่มต้นของการสร้างโครงการความร่วมมือ PPP ในโครงการทางหลวงนั้น กฎหมายฉบับนี้ระบุวิธีและขั้นตอนในการ Tender โครงการตั้งแต่การออกแบบ การให้เงินลงทุน การดำเนินการก่อสร้าง การดำเนินงาน การซ่อมบำรุงโครงการ และการจัดเก็บภาษีค่าผ่านทาง

ภายใต้ Act of the 1994 on Federal Private Road Financing นั้น ทางรัฐบาลเยอรมันได้จัดทำ F-model ขึ้นเพื่อรองรับโครงการ PPP ในหมวดของทางหลวง โดยโครงการภายใต้โมเดลนี้จะถูกนับเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาก่อสร้าง โมเดลนี้กำหนดให้

เอกชนผู้ลงทุนในโครงการทางหลวงมีหน้าที่ในการดำเนินการสร้าง หรือปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางถนนของประเทศ โดยกำหนดให้เอกชนผู้ลงทุนมีระยะเวลาดำเนินโครงการโดยประมาณ 20-30 ปี หลังจากนั้นจะต้องส่งมอบโครงการคืนให้แก่ภาครัฐภายในระยะเวลาที่ตกลง สำหรับการจัดเก็บค่าผ่านทางนั้น โมเดลกำหนดให้ผู้ดำเนินการ (operator) มีสิทธิ์ในการจัดเก็บได้จากผู้ใช้งานโดยตรงตามระยะเวลาของสัญญา ทั้งนี้ผู้ดำเนินการ (operator) สามารถจัดเก็บค่าผ่านทางเพื่อนำมาลงทุนต่อหรือเพื่อใช้จ่ายในการติดตามงานเพิ่มเติมของโครงการได้

ผู้มีอำนาจหน้าที่หลักในโครงการร่วมลงทุนภายใต้ F-model คือ the Federal Government และ the Federal State โดยทั้งสองภาคส่วนมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดำเนินงานและตัดสินใจในประเด็นหลักของโครงการต่าง ๆ ร่วมกัน โดย the Federal State มีหน้าที่ในการบริหารโครงการ และสั่งการควบคุมการดำเนินการของโครงการ โดยมี the Federal Government เป็นผู้สนับสนุนโครงการโดยจะออกเงินลงทุนให้ภาคเอกชน 20% จึงทำให้ the Federal Government มีอำนาจหน้าที่ในบริหารโครงการเช่นกัน อีกทั้งยังสามารถเสนอปรับราคาค่าผ่านทางได้

ในภายหลังรัฐบาลเยอรมันได้ออก the PPP Acceleration Act 2005 ขึ้น โดยกำหนดให้ the Federal State เป็นผู้รับผิดชอบในอัตราภาษีค่าผ่านทาง อีกทั้งยังเพิ่มให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ (feasibility study) ก่อนการจัดตั้งโครงการ โดยในการศึกษาความเป็นไปได้จะต้องเก็บข้อมูลค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ จำนวนคาดการณ์ของผู้ใช้ อัตราคาดการณ์รายได้ค่าผ่านทาง และปัจจัยต่าง ๆ ที่อาจมาคู่กับโครงการมาศึกษาก่อนจะอนุมัติจัดทำโครงการ

(5.2) รายละเอียดของโครงการ

ตารางที่ 3.1-17 ภาพรวมโครงการ WARNOWQUERUNG ROSTOCK

	โครงการ	กฎหมายและนโยบายเกี่ยวข้อง	เอกชนคู่สัญญา	เครื่องมือในการบริหารโครงการ
WARNOWQUERUNG ROSTOCK	- **วัตถุประสงค์โครงการ** เพื่อลดปัญหาการจราจรติดขัด - **โครงสร้างสัญญา** หน่วยงานเจ้าของโครงการ: the city of Rostock เอกชนคู่สัญญา : Bouygues Public Traveaux - **พื้นที่โครงการ** Warnow Rostock - **ระยะเวลาทางสัญญา** 30 ปี - **รูปแบบการลงทุน** Build-Operate-Transfer (BOT)	- Act of the 1994 on Federal Private Road Financing (FStrPrivFinG) - The PPP Acceleration Act 2005 - F-model	**Bouygues Public Traveaux** - ผู้รับเหมา Bouygues Public Traveaux หน้าที่หลักคือ การอนุมัติแผนงาน งานแบบไฟนอลและการส่งมอบงาน - ผู้รับเหมารายย่อย Warnowquerung Rostock GmbH & Co. KG หน้าที่หลักคือ การดำเนินการก่อสร้างปฏิบัติงานและระดมทุนในโครงการจนสิ้นสุดสัญญา - แหล่งเงินทุนและผู้ถือหุ้น - NordLB - Macquarie Infrastructure (AUS) - KfW banking group - European Investment Bank (EIB) - The European Union (EU)	- การศึกษาความเป็นไปได้ (feasibility study - การคาดการณ์การทางจราจร (Traffic forecast) - การกระจายความเสี่ยง (Risk allocation)

- **โครงสร้างสัญญา**

สัญญาโครงการ WARNOWQUERUNG ROSTOCK ได้ถูกพัฒนามาจากนโยบาย Urban development plan for Rostock ในช่วงปี ค.ศ. 1960 หน่วยงานเจ้าของโครงการคือ The city of Rostock และได้มีการอนุมัติเอกชนคู่สัญญาคือบริษัท Bouygues Public Traveaux ในปี ค.ศ. 1996 โครงการถูกอนุมัติในปี ค.ศ. 1999 และได้มีการเริ่มต้นดำเนินการก่อสร้างในปี ค.ศ. 2001 โครงการดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จและเปิดให้ใช้บริการในปี ค.ศ. 2003 โดยสัญญาโครงการมีระยะเวลา 30 ปี

โครงการถูกพัฒนาในพื้นที่ช่วงใกล้แม่น้ำ Warnow เมือง Rostock โดยพื้นที่ดังกล่าวมีลักษณะเป็นตัวยู (the shape of letter U) โดยโครงการทำพื้นที่เป็นอุโมงค์ทั้งสองฝั่งของแม่น้ำ Warnow

- **รูปแบบการลงทุน**

โครงการทางหลวง WARNOWQUERUNG ROSTOCK ได้ดำเนินโครงการภายใต้ Build-Operate-Transfer (BOT)

- **เอกชนคู่สัญญาและผู้ถือหุ้น**

ในปี ค.ศ. 1994 ทางรัฐบาลเยอรมันได้ออกประกาศเชิญชวนเอกชนแบบไม่ทั่วถึง (Limited invitation) ให้แก่เอกชนผู้สนใจ ณ ขณะนั้นโครงการทางหลวง WARNOWQUERUNG ROSTOCK ได้ผ่าน Realization phase จากภาครัฐแล้ว โดยต่อมาในปี ค.ศ. 1996 ได้มีการอนุมัติบริษัท Bouygues Public Traveaux ให้เป็นเอกชนคู่สัญญาสำหรับโครงการทางหลวงฯ นี้ ภายใต้บริษัทฯ Bouygues Public Traveaux จะทำหน้าที่เป็นผู้รับเหมาหลัก (Contractor) โดยมีขอบเขตความรับผิดชอบในการอนุมัติแผนงาน งานแบบไฟนอล และการส่งมอบงานให้แก่ภาครัฐ และบริษัทฯ ได้จัดจ้าง Warnowquerung Rostock GmbH & Co. KG มาเป็นผู้รับเหมารายย่อย (Subcontractor) โดยมีหน้าที่หลักในการดำเนินการก่อสร้าง การปฏิบัติงาน และระดมทุนในโครงการจนสิ้นสุดสัญญา

แหล่งเงินทุนและผู้ถือหุ้นใหญ่ของบริษัท Bouygues Public Traveaux และอำนาจหน้าที่สามารถสรุปได้ดังนี้

- NordLB ทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนทางการเงิน (Financing consortium)
- Macquarie Infrastructure (AUS) ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกับผู้สนับสนุนทางการเงิน
- KfW banking group and European Investment Bank (EIB) อยู่ภายใต้ Deutsche Bank และ HSH Nordbank ลงทุนในบริษัทฯและโครงการเป็นจำนวน 220 Mio € (about 290m US $)
- The European Union (EU) เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงิน (subsidize) ให้โครงการเป็นจำนวน 8% ภายใต้โครงข่าย the Trans-European-Network (TEN) to ensure respectively improvement of the financial viability

(5.3) บทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ

(5.3.1) ประเด็นที่ 1 การศึกษาความเป็นไปได้ (feasibility study)

การจัดเก็บข้อมูลค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ จำนวนคาดการณ์ของผู้ใช้ อัตราคาดการณ์รายได้ค่าผ่านทาง และปัจจัยต่าง ๆ ที่อาจมาคู่กับโครงการมาศึกษาความเป็นไปได้ก่อนการอนุมัติจัดทำโครงการ

(5.3.2) ประเด็นที่ 2 การคาดการณ์การทางจราจร (Traffic forecast)

ข้อมูลการคาดการณ์จะถูกจัดเก็บ และวิเคราะห์โดยบริษัทเอกชน เริ่มต้นการเก็บข้อมูลในปี 1992, 1996 และ 1999 โดยจะเก็บจำนวนของผู้ใช้ทางต่อวัน เวลาที่การจราจรหนาแน่นที่สุดและจำนวนของรถที่ใช้ในเวลาที่จราจรที่สุด (Peak) เพื่อนำมาศึกษาและใช้ในการบริหารจัดการความเสี่ยง

(5.3.3) ประเด็นที่ 3 การบริหารจัดการความเสี่ยง (Risk allocation)

เป็นหลักการที่ถูกบัญญัติไว้ใน Act of the 1994 on Federal Private Road Financing เนื่องจากเป็นโครงการแรกของเยอรมันที่ใช้รูปแบบการลงทุนแบบ PPP และเอกชนมีความเสี่ยงสูงค่อนข้างมาก โดยสามารถสรุปเป็นรายละเอียดได้ดังนี้

- ความเสี่ยงเรื่องจำนวนผู้ใช้ทาง (Volume) : กำหนดให้เอกชนคู่สัญญาสามารถกำหนด หรือปรับอัตราค่าผ่านทางในระดับสูงสุดได้ในช่วง 3 ปีแรกของโครงการ โดยอัตราค่าผ่านทางจะคำนวณมาจากข้อมูลการคาดการณ์ทางจราจร (Traffic forecast)
- ความเสี่ยงเรื่องเหตุสุดวิสัย (Force majeure) : ถ้าเกิดเหตุการณ์สุดวิสัยขึ้นทางการเมือง (the city of Rostock) จะช่วยแบ่งเบาค่าใช้จ่ายที่อาจจะเกิดขึ้นเป็นจำนวน 50% ของจำนวนเงินสูงสุด10 Mio. €.

(6) โครงการ Tuni Anakapalli expressway india

(6.1) ความเป็นมาของโครงการ

โครงการนี้ดำเนินการภายใต้การร่วมลงทุนระหว่างรัฐบาลอินเดีย กับ GMR group ซึ่งจัดตั้งกิจการร่วมค้ากับ United Engineer Malaysia Berhad Group โดยเป็นโครงการก่อสร้างและขยายแนวทางด่วนเชื่อมโยงระหว่างเมือง Anakaplli กับ Tuni ในรัฐอานธรประเทศ เป็นระยะทาง 59 กิโลเมตร โดยขอบเขตการดำเนินงานมีทั้งในส่วนของการขยายแนวสายทาง การขยายขนาดถนนจาก 4 ช่องจราจร เป็น 8 ช่องจราจร รวมถึงการผูกสัญญาต่อเนื่องในด้านการบริหารจัดการ การซ่อมบำรุง และการก่อสร้างพื้นที่ Rest area (BOO) โดยกลุ่มบริษัท GMR และ UEM Group มีระยะเวลาดำเนินโครงการอยู่ที่ 17 ปี 6 เดือน ตลอดทั้งโครงการ

ที่มา: https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/CASE.IIMA.2020.000050/full/html

รูปที่ 3.1-9 โครงการ Tuni Anakapalli expressway india

(6.2) รายละเอียดของโครงการ

ตารางที่ 3.1-18 รายละเอียดโครงการ Tuni Anakapalli expressway india

	โครงการ	กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง	เอกชนคู่สัญญา	เครื่องมือในการบริหารโครงการ
Tuni Anakapalli expressway	- **วัตถุประสงค์โครงการ** เพื่อลดปัญหาการจราจรติดขัด - **โครงสร้างสัญญา** หน่วยงานเจ้าของโครงการ : มลรัฐอนาธรประเทศ เอกชนคู่สัญญา: GMR และ UEM group - **พื้นที่โครงการ** เชื่อมต่อเมือง Anakapalli และ Tuni - **ระยะเวลาทางสัญญา** 17 ปี 6 เดือน - **รูปแบบการลงทุน** Build-Operate (BOO)	- Golden Quadrilateral program - India PPP ACT 2011	- **Tuni Anakapalli expressway** - GMR Group ดำเนินงานบริหารสัญญา และการเงินภายใต้บริษัทย่อยชื่อ GTAEPL - UEM Group ดำเนินงานด้านการก่อสร้าง และการวางระบบซ่อมบำรุง และ O&M - กระทรวงโครงสร้างพื้นฐานของอินเดียทำหน้าที่ควบคุมแบบก่อสร้าง และเกณฑ์มาตรฐานทางวิศวกรรม - มลรัฐอนาธรประเทศให้ความร่วมมือด้านงานพื้นที่และการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสังคม	- การศึกษา IRR - การศึกษา Net present value - การออกแบบโมเดลเพื่อปรับใช้ในกรณีที่เกิดภาวะความเสี่ยงทางการเงิน

(6.3) บทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ

เนื่องจากโครงการนี้เป็นโครงการสายทางเชื่อมต่อเมืองใหญ่ระหว่างรัฐส่งผลให้หน่วยงานหลักฝ่ายรัฐที่รับผิดชอบการดำเนินโครงการประกอบด้วย 2 ส่วนสำคัญคือ กระทรวงโครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาลกลางอินเดีย ซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เมือง และระบบโทรคมนาคมทั่วทั้งสาธารณรัฐ อีกหน่วยหนึ่งคือมลรัฐอนาธรประเทศ ซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ โดยทั้ง 2 หน่วยงานแบ่งหน้าที่ในการกำกับการดำเนินงานโครงการอย่างชัดเจน โดยกระทรวงโครงสร้างพื้นฐานมีหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานวิศวกรรม การตรวจแบบก่อสร้าง การบริหารการดำเนินงาน และการควบคุมคุณภาพงาน ในขณะที่มลรัฐมีอำนาจเต็มในการบริหารจัดการสภาพพื้นที่หน้างาน การอำนวยความสะดวก การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและผลกระทบต่อชุมชน รวมถึงเป็นตัวกลางในการดึงเอาชุมชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง

สิ่งที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือโครงการนี้ใช้เกณฑ์การคัดเลือกเอกชนในรูปแบบ Tendering แทนการใช้เกณฑ์คัดเลือกในรูปแบบ Bidding ซึ่งรูปแบบการดำเนินงานเช่นนี้นับเป็นตัวอย่างที่ดีกับการนำมาทดลองปรับใช้ในกรณีของประเทศไทยที่มีความสนใจด้านการนำเกณฑ์ Tendering มาปรับใช้กับโครงการร่วมลงทุนในประเทศไทยเพื่อลดการผลักภาระค่าบริการไปยังภาคเอกชน

3.1.5.2 โครงการ PPP ด้านการขนส่งทางราง

การศึกษาทบทวนโครงการ PPP ด้านการขนส่งทางราง รวมทั้งสิ้น 10 โครงการ ประกอบด้วยโครงการในประเทศ จำนวน 5 โครงการ ได้แก่ (1) โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน (2) โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง (3) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว (4) โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน และ (5) โครงการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ICD) ลาดกระบัง และโครงการในต่างประเทศที่น่าสนใจ จำนวน 5 โครงการ ได้แก่ (1) โครงการ Seoul Subway Line 9 ในเกาหลีใต้ (2) โครงการ Incheon Airport Railroad Express ในเกาหลีใต้ (3) โครงการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีของระบบรถไฟฟ้า MTR ในฮ่องกง (4) โครงการระบบจัดเก็บค่าโดยสารอัตโนมัติ ในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และ (5) โครงการ Channel Tunnel Rail Link ในสหราชอาณาจักร โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน

(1.1) ความเป็นมาของโครงการ

โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินเป็นโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) และเป็นโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนใต้ดินสายแรกของประเทศไทย ปัจจุบันโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินมีโครงข่ายที่ครอบคลุม ระยะทางรวม 48 กิโลเมตร 38 สถานี ประกอบไปด้วย

1) **โครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล ช่วงหัวลำโพง - บางซื่อ**
2) **โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน (ส่วนต่อขยาย) ช่วงหัวลำโพง - บางแค และช่วงบางซื่อ-ท่าพระ**

สำหรับโครงการรถไฟฟ้ามหานครสายเฉลิมรัชมงคล ช่วงหัวลำโพง - บางซื่อนั้น คณะรัฐมนตรี (ครม.) มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2538 อนุมัติหลักการให้ รฟม. ดำเนินการก่อสร้างโครงการเป็นระบบใต้ดินตลอดสาย โดยวิธีออกแบบและก่อสร้างไปพร้อม ๆ กัน (Design & Build) โดยให้ รฟม. ลงทุนก่อสร้างงานโยธา และให้ภาคเอกชนลงทุนงานระบบรถไฟฟ้าและดำเนินกิจการ ทั้งนี้ ครม. มีมติเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2543 และวันที่ 25 กรกฎาคม 2543 ให้ รฟม. ทำสัญญากับบริษัท รถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (BMCL) และได้มีการลงนามสัญญาเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2543 โดยโครงการรถไฟฟ้าสายเฉลิมรัชมงคลมีระยะทางทั้งสิ้น 20 กิโลเมตร เริ่มต้นที่สถานีรถไฟหัวลำโพง และสิ้นสุดที่สถานีบางซื่อ รวมทั้งสิ้น 18 สถานี

สำหรับรายละเอียดการดำเนินโครงการระบบรถไฟฟ้ามหานครสายเฉลิมรัชมงคลนั้น รฟม. เป็นเจ้าของโครงการและผู้ให้สัมปทาน มีหน้าที่จัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานและมอบสัมปทานการเดินรถให้แก่เอกชน คือ BMCL เป็นผู้ให้บริการการเดินรถ โดยแบ่งออกเป็น 2 ระยะ คือ

- **ระยะที่ 1** เป็นช่วงเวลาตั้งแต่ลงนามในสัญญาสัมปทานจนกระทั่งรถไฟฟ้าใต้ดินพร้อมเปิดให้บริการ โดยผู้สัมปทานมีหน้าที่ ออกแบบ ผลิต จัดหา ติดตั้ง ทดสอบ และทดลองใช้งานอุปกรณ์งานระบบร่วมกับโครงสร้างพื้นฐานทางโยธาของ รฟม.
- **ระยะที่ 2** เป็นช่วงเวลาตั้งแต่การให้บริการและบำรุงรักษาระบบรถไฟฟ้าใต้ดินเป็นเวลา 25 ปี ตั้งแต่เริ่มเปิดให้บริการ จนกระทั่งสิ้นสุด และจะต้องนำโครงสร้างพื้นฐานโยธาและงานระบบทั้งหมดที่ BMCL จัดหาคืนให้กับ รฟม. โดย BMCL ได้ว่าจ้างบริษัท Siemens จำกัด เป็นผู้รับเหมา ในลักษณะการจ้างแบบเบ็ดเสร็จ โดยเป็นผู้ดำเนินการตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบ ผลิต ติดตั้ง ไปจนกระทั่งทำให้ระบบมีความพร้อมที่จะใช้งาน รวมถึงอบรมพนักงานให้มีความพร้อมในการให้บริการ และเป็นผู้บำรุงรักษาอุปกรณ์งานระบบอีกเป็นระยะเวลา 10 ปี รูปแบบโครงการ BOT (Build Operate Transfer)

ทั้งนี้ สัญญาโครงการระบบรถไฟฟ้ามหานครสายเฉลิมรัชมงคลจะมีระยะเวลาทั้งสิ้น 25 ปี ตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม 2547 ถึง 1 กรกฎาคม 2572

ส่วนโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน (ส่วนต่อขยาย) ช่วงหัวลำโพง - บางแค และช่วงบางซื่อ - ท่าพระ เป็นโครงการรถไฟฟ้าส่วนต่อขยายของรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินเดิม (สายเฉลิมรัชมงคล) เกิดขึ้นจากรัฐบาลมีนโยบายขยายโครงสร้างระบบขนส่งมวลชนให้ครอบคลุมพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพื่อกระจายเส้นทางการเดินทางที่สะดวกรวดเร็วและสามารถขนส่งผู้โดยสารได้ในปริมาณมาก ทำให้คณะกรรมการการจัดการระบบจราจรทางบก (คจร.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้มีมติเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2547 เห็นชอบแผนการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระบบรางในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในภาพรวม 7 สาย[5] โดยในส่วนของสายสีน้ำเงินนั้นจะแยกออกเป็น 2 ช่วง ประกอบด้วยช่วงหัวลำโพง - บางแค (เส้นทางเดิม) และช่วงบางซื่อ - ท่าพระ (เส้นทางใหม่) โดย ครม. ได้รับทราบมติ คจร. ดังกล่าวข้างต้น เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2547 และต่อมาในคราวประชุมเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2548 ครม. มีมติอนุมัติให้ รฟม. ดำเนินการศึกษารายละเอียดความเหมาะสมและออกแบบโครงการ โดยมีรายละเอียดโครงการแต่ละช่วงดังนี้

[5] แผนการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระบบรางในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในภาพรวม จำนวน 7 สาย ประกอบด้วยเส้นทางของ รฟม. ได้แก่ สายสีน้ำเงิน สายสีส้ม และสายสีม่วง เส้นทางของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย (รฟท.) ได้แก่ สายสีแดง และเส้นทางของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ สายสีเขียว

ช่วงหัวลำโพง - บางแค มีระยะทาง 16 กิโลเมตร เป็นโครงสร้างทางวิ่งใต้ดินมีลักษณะทางวิ่งอุโมงค์คู่รางเดี่ยว ในช่วงหัวลำโพง - ท่าพระ ระยะทาง 5.4 กิโลเมตร มีสถานีใต้ดินจำนวน 4 สถานี และทางวิ่งยกระดับในช่วงท่าพระ - บางแค ระยะทาง 10.5 กิโลเมตร มีสถานียกระดับจำนวน 7 สถานี โดยโครงการจะเริ่มต้นที่บริเวณสถานีรถไฟฟ้าใต้ดินหัวลำโพง เป็นเส้นทางใต้ดินตามแนวถนนพระราม 4 ผ่านถนนเจริญกรุง วังบูรพา ถนนสนามไชย ลอดใต้แม้น้ำเจ้าพระยาที่บริเวณปากคลองตลาด ลอดใต้คลองบางกอกใหญ่ ถนนอิสรภาพ แล้วเปลี่ยนเป็นเส้นทางยกระดับมีลักษณะเป็นทางวิ่งรางคู่บนเสาตอม่อบริเวณบนเกาะกลางถนนเข้าสู่สี่แยกท่าพระ ซึ่งจะมีสถานีร่วมกับโครงการฯ สายสีน้ำเงิน ช่วงบางซื่อ - ท่าพระ ไปตามแนวถนนเพชรเกษม ผ่านบางไผ่ บางหว้า บางแค และสิ้นสุดสายทางที่บริเวณวงแหวนรอบนอกถนนกาญจนาภิเษก

ช่วงบางซื่อ - ท่าพระ มีระยะทาง 12 กิโลเมตร เป็นเส้นทางยกระดับทั้งหมดมี 9 สถานี มีลักษณะเป็นทางวิ่งรางคู่บนเสาตอม่อบริเวณเกาะกลางถนน โครงการจะเริ่มต้นโดยการเชื่อมต่อกับรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล บริเวณสถานีบางซื่อ ผ่านสถานีเตาปูนซึ่งเป็นสถานีร่วมกับโครงการฯ สายสีม่วง ช่วงบางใหญ่ - บางซื่อ เข้าสู่ถนนประชาราษฎร์สาย 2 ผ่านสี่แยกบางโพ ข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา เลี้ยวซ้ายเข้าถนนจรัญสนิทวงศ์บริเวณโรงเรียนเทคโนโลยีพระราม 6 ผ่านแยกบางพลัด แยกบรมราชชนนี แยกไฟฉาย และสิ้นสุดที่แยกท่าพระ โดยเชื่อมต่อกับโครงการฯ สายสีน้ำเงิน ช่วงหัวลำโพง - บางแค

อย่างไรก็ตาม ในระหว่างการทำสัญญาสัมปทานและคัดเลือกเอกชนลงทุนงานระบบรถไฟฟ้าและรับจ้างดำเนินกิจการโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน (ส่วนต่อขยาย) นั้น ได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 42/2559 สั่ง ณ วันที่ 17 กรกฎาคม 2559 เรื่อง การดำเนินโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน เพื่อให้การดำเนินโครงการดังกล่าวสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิผลและรวดเร็ว อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนผู้ใช้บริการและเป็นการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ โดยมีคำสั่งให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายตามคำสั่งนี้ดำเนินการเจรจาร่วมกันกับผู้รับสัมปทานเดินรถไฟฟ้าโครงการรถไฟฟ้าสายเฉลิมรัชมงคล ได้แก่ บริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) หรือ BEM ให้ดำเนินการโครงการส่วนต่อขยาย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

- ให้คณะกรรมการการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งปันผลประโยชน์จากค่าโดยสาร รวมถึงหลักเกณฑ์อื่นเพื่อประโยชน์ในการเชื่อมต่อหรือร่วมใช้กิจการรถไฟฟ้า
- เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ให้สามารถเดินรถแบบต่อเนื่องเป็นโครงข่ายเดียวกัน (Through Operation) และการกำหนดระยะเวลาดำเนินโครงการให้มีระยะเวลาดำเนินโครงการสิ้นสุดพร้อมกันหรือสอดคล้องกัน ให้คณะกรรมการคัดเลือกโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ส่วนต่อขยาย ช่วงหัวลำโพง -

บางแค และช่วงบางซื่อ - บางพระ และคณะกรรมการกำกับดูแลโครงการรถไฟฟ้าสายเฉลิมรัชมงคล ประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาดำเนินการ

รฟม. ได้ดำเนินการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 โดยคณะกรรมการ รฟม. มีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์การแบ่งปันผลประโยชน์จากค่าโดยสารและหลักเกณฑ์อื่น ๆ เพื่อประโยชน์ในการเชื่อมต่อหรือร่วมใช้กิจการรถไฟฟ้า เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2559 และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้ให้ความเห็นชอบแล้ว โดยมีหลักสำคัญ ดังนี้

- กำหนดให้โครงสร้างอัตราค่าโดยสารสำหรับโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน (สายเฉลิมรัชมงคล และสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยาย) เป็นโครงสร้างเดียวกันตลอดทั้งสาย โดยนำโครงสร้างอัตราค่าโดยสารที่กำหนดในสัญญาสายเฉลิมรัชมงคลมาใช้
- กำหนดให้คิดค่าแรกเข้าครั้งเดียว เมื่อเดินทางเข้าสู่โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน (ไม่มีการเก็บค่าแรกเข้าสองครั้งในการเดินทางระหว่างสายเฉลิมรัชมงคล และส่วนต่อขยาย)
- กำหนดให้เอกชนต้องแบ่งผลประโยชน์จากค่าโดยสารและผลประโยชน์อื่น ๆ จากการดำเนินโครงการให้แก่รัฐอย่างเป็นธรรม บนพื้นฐานที่เอกชนได้รับผลตอบแทนการลงทุนที่เหมาะสม
- กำหนดให้เร่งดำเนินการเพื่อเปิดให้บริการสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยายได้โดยเร็ว โดยเปิดให้บริการช่วงบางซื่อ - เตาปูนเป็นลำดับแรกก่อน

ต่อมาคณะกรรมการคัดเลือกโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยาย ช่วงหัวลำโพง-บางแค และช่วงบางซื่อ - ท่าพระ และคณะกรรมการกำกับดูแลโครงการรถไฟฟ้าสายเฉลิมรัชมงคล ตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 (คณะกรรมการเจรจา) ได้พิจารณาแนวทางการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน สรุปเป็นแนวทางการดำเนินการได้ ดังนี้

- ใช้อัตราค่าโดยสารที่เป็นประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนผู้ใช้บริการ โดยคิดค่าแรกเข้าครั้งเดียว และขึ้นค่าโดยสารตามสัญญาสายเฉลิมรัชมงคล โดยมีอัตราค่าโดยสารสูงสุดที่ 12 สถานี
- กำหนดให้ผู้รับสัมปทานเร่งรัดเปิดบริการช่วงเตาปูน - บางซื่อก่อน โดยจะเปิดให้บริการได้ภายใน 8 เดือนหลังจากเริ่มงาน และเปิดให้บริการทั้งสายภายใน 36 เดือน
- เพื่อให้โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินมีการเดินรถแบบต่อเนื่อง (Through Operation) เป็นโครงข่ายเดียวกัน สอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คณะกรรมการเจรจาได้พิจารณาผลการศึกษารูปแบบที่เหมาะสมระหว่างการดำเนินการแบบแยกสัญญาหรือรวมสัญญา โดยเห็นชอบให้ดำเนินโครงการ

รถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินในรูปแบบรวมสัญญาระหว่างสายเฉลิมรัชมงคลและส่วนต่อขยายเป็นสัญญาเดียว

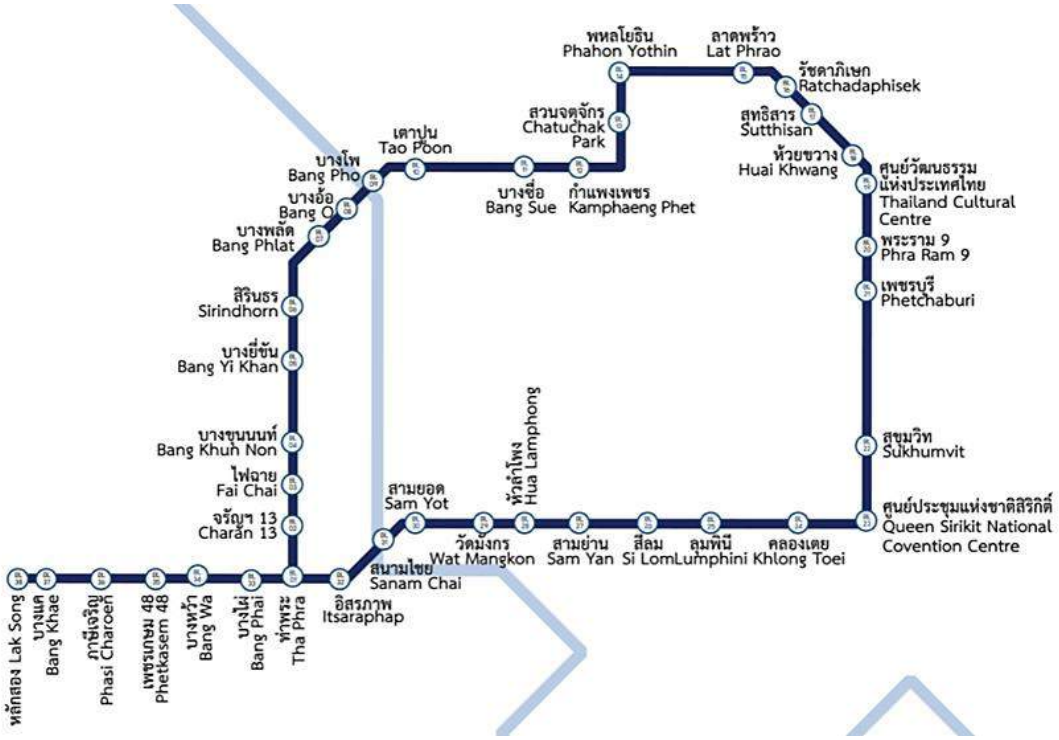
- ให้ระยะเวลาสัญญาสัมปทานของโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน (สายเฉลิมรัชมงคลและส่วนต่อขยาย) สิ้นสุดพร้อมกันในปี พ.ศ. 2592[6]

จากแนวทางการดำเนินการข้างต้น คณะกรรมการเจรจาได้ดำเนินการเจรจากับ BEM มาเป็นลำดับ จนได้ข้อสรุป ในคราวประชุมครั้งที่ 22/2559 เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2559 โดย BEM ได้มีหนังสือยืนยันผลการเจรจาด้วยแล้ว ซึ่งต่อมา รฟม. ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ รฟม 017/286 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2560 รายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมว่า BEM ได้มีข้อเสนอเพิ่มเติมโดยไม่ขอรับเงินสนับสนุนในโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยาย ซึ่ง รฟม. ได้แจ้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจและสำนักงานอัยการสูงสุดทราบ เพื่อพิจารณาผลการเจรจาและร่างสัญญาร่วมลงทุน

กระทรวงคมนาคมได้พิจารณาผลการคัดเลือกเอกชน ผลการเจรจา และร่างสัญญาตามผลการพิจารณาของคณะกรรมการเจรจา และความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจและผลการตรวจร่างสัญญาของสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว และได้เสนอเรื่องต่อ ครม. โดยที่ ครม. มีมติเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2560 เห็นชอบผลการคัดเลือกเอกชนและร่างสัญญาสัมปทานโครงการรถไฟฟ้าสีน้ำเงิน ของ รฟม. ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ จึงเป็นผลให้เกิดการรวมสัญญาสัมปทานระหว่างโครงการรถไฟฟ้ามหานครสายเฉลิมรัชมงคลและโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน (ส่วนต่อขยาย) ช่วงหัวลำโพง - บางแค และช่วงบางซื่อ - ท่าพระ และได้มีการลงนามในสัญญาสัมปทานโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2560 โดยมีระยะเวลาตามสัญญาแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

- ระยะเวลาการออกแบบและก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยาย โดยมีระยะเวลาดำเนินการไม่เกิน 36 เดือน นับจากวันที่ รฟม. แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้เริ่มงาน
- ระยะเวลาดำเนินการและบำรุงรักษาโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน โดยมีระยะเวลาดำเนินการ 30 ปี นับจากวันที่เริ่มการบริการที่ก่อให้เกิดรายได้ทั้งสายสำหรับโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินจนสิ้นสุดระยะเวลาตามสัญญา

[6] เหตุผลในการให้ระยะเวลาสัญญาสัมปทานของโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินสิ้นสุดพร้อมกันนั้น เพราะการดำเนินโครงการส่วนต่อขยายต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากแต่มีรายได้น้อย เนื่องจาก รฟม. จะจัดเก็บค่าโดยสารโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินเป็นโครงสร้างอัตราเดียวตลอดสายมีค่าแรกเข้าครั้งเดียว ทำโครงการนี้มีผลตอบแทนการลงทุนต่ำและอาจทำให้รัฐต้องอุดหนุนแก่เอกชนผู้รับสัมปทาน ซึ่งจากผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 พบว่าระยะเวลาดำเนินการที่เหมาะสม คือ 33 ปี (3+30 ปี) เพราะจะทำให้เอกชนผู้รับสัมปทานได้รับผลตอบแทนการลงทุนที่เหมาะสม



ที่มา: การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย

รูปที่ 3.1-10 โครงข่ายของโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน

นอกจากนี้ รฟม. ได้มีแผนการขยายเส้นทางเพิ่มเติม ได้แก่ โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ช่วงบางแค - พุทธมณฑล สาย 4 ซึ่งเป็นหนึ่งในโครงการตามแผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ และปริมณฑล ที่ ครม. ได้มีมติ เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2553 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับการเดินทางฝั่งตะวันตกของกรุงเทพมหานคร เข้าสู่เมือง โดยเป็นส่วนต่อขยายของโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ช่วงหัวลำโพง - บางแค และพัฒนาโครงข่ายสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาจราจรในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ทั้งนี้ โครงการฯ มีแนวเส้นทางจุดเริ่มต้นเชื่อมต่อจากโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ช่วงหัวลำโพง - บางแค บริเวณสถานีหลักสอง และสิ้นสุดโครงการที่บริเวณจุดตัดกับถนนพุทธมณฑลสาย 4 รวมระยะทางประมาณ 8 กิโลเมตร จำนวน 4 สถานี โดยข้อมูลจากแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2563 - 2570 (ฉบับปรับปรุงเมื่อเดือนสิงหาคม 2564)[7] ได้กำหนดให้โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ช่วงบางแค - พุทธมณฑล สาย 4 จัดเป็นโครงการประเภท High Priority และมีแผนจะเริ่มดำเนินการศึกษาแนวทางการให้เอกชนร่วมลงทุนภายในปี พ.ศ. 2566 และดำเนินการคัดเลือกเอกชนภายในปี พ.ศ. 2567 โดยรูปแบบการให้เอกชนร่วมลงทุนแบบ Build-Transfer-Operate (BTO) และคาดว่าจะเปิดให้บริการภายในปี พ.ศ. 2571

[7] สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, แผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2563-2570 (ฉบับปรับปรุงเมื่อเดือนสิงหาคม 2564), หน้า 29.

ที่มา: การรถไฟฟ้าขนส่งมวลขนแห่งประเทศไทย

รูปที่ 3.1-11 โครงข่ายของโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ช่วงบางแค-พุทธมณฑล สาย 4

(1.2) รายละเอียดโครงการ

การทบทวนข้อมูลโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินในการศึกษาครั้งนี้ ที่ปรึกษาทำการทบทวนข้อมูลโครงการเฉพาะในส่วนของสัญญาสัมปทานโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ระหว่าง รฟม. และ บริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BEM) เท่านั้น ซึ่งจะเป็นสัญญาสัมปทานที่ได้รวมโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ช่วงหัวลำโพง - บางซื่อ และโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน (ส่วนต่อขยาย) ช่วงหัวลำโพง - บางแค และช่วงบางซื่อ - ท่าพระ เข้าไว้ด้วยกัน โดยมีรายละเอียดดังตารางที่ 3.1-19

ตารางที่ 3.1-19 รายละเอียดโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน

ประเด็น	รายละเอียด
มูลค่าการลงทุนของโครงการ	**โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ช่วงหัวลำโพง – บางซื่อ** ● ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน 5,900 ล้านบาท ● ค่าก่อสร้างงานโยธา 48,821 ล้านบาท ● ค่างานระบบรถไฟฟ้า 22,141 ล้านบาท ● งานที่ปรึกษาระหว่างก่อสร้าง 2,494 ล้านบาท ● รวม 80,410 ล้านบาท **โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน (ส่วนต่อขยาย) ช่วงหัวลำโพง - บางแค และช่วงบางซื่อ - ท่าพระ** ● ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน 5,900.00 ล้านบาท ● ค่าก่อสร้างงานโยธา 53,683.75 ล้านบาท ● ค่างานระบบรถไฟฟ้า 22,785.42 ล้านบาท ● รวม 82,369.17 ล้านบาท
ระยะเวลาการดำเนินโครงการ	BEM มีระยะเวลาดำเนินงานทั้งสิ้น 33 ปี แบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) **ระยะเวลาการออกแบบและก่อสร้างโครงการ**รถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยาย โดยมีระยะเวลาดำเนินการ**ไม่เกิน 36 เดือน** นับจากวันที่ รฟม. แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้เริ่มงาน 2) **ระยะเวลาดำเนินการและบำรุงรักษาโครงการ**รถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน โดยมีระยะเวลาดำเนินการ **30 ปี** นับจากวันที่เริ่มการบริการที่ก่อให้เกิดรายได้ทั้งสาย สำหรับโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินจนสิ้นสุดระยะเวลาตามสัญญา
รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน	● รฟม. จะส่งมอบงานโครงสร้างพื้นฐานทางโยธา รวมถึงการฝึกอบรมการใช้โครงสร้างพื้นฐานทางโยธา วัสดุ อะไหล่ เครื่องมือพิเศษ และพื้นที่ก่อสร้างให้ BEM ภายในวันที่กำหนดไว้ในสัญญา ● BEM มีหน้าที่ดำเนินการจัดหา ติดตั้ง และทดสอบอุปกรณ์งานระบบ รวมทั้งมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการพัฒนาเชิงพาณิชย์ และในระยะที่ 2 BEM จะให้บริการโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินทั้งสายแบบ Through Operation รวมถึงมีหน้าที่ในการจัดหาเงินทุนเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่
รูปแบบการจัดสรรกรรมสิทธิ์	● **ใช้แนวทางการจัดกรรมสิทธิ์แบบ BTO** ● BEM ตกลงที่จะโอนกรรมสิทธิ์ในอุปกรณ์งานระบบซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ได้จัดสร้างหรือจัดหามาตามสัญญาสัมปทานโครงการระบบรถไฟฟ้ามหานครสายเฉลิมรัชมงคล ซึ่งได้เปิดให้บริการอยู่ในปัจจุบันให้ รฟม. **ในทันทีที่มีการลงนามในสัญญา** ● รวมถึง BEM จะโอนกรรมสิทธิ์ในอุปกรณ์งานระบบซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ได้จัดสร้างหรือจัดหามาสำหรับโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยายให้ รฟม. เมื่อ BEM ผ่านการทดสอบทั้งหมดที่จำเป็นตามสัญญา และเริ่มการบริการที่ก่อให้เกิดรายได้บางส่วนหรือการบริการที่ก่อให้เกิดรายได้ทั้งสาย

ตารางที่ 3.1-19 รายละเอียดโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน (ต่อ)

ประเด็น	รายละเอียด
การกำหนดค่าตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชน	**<u>ใช้รูปแบบ PPP Net Cost โดย BEM ได้รับสิทธิ์ในการจัดเก็บรายได้จากค่าโดยสารตามสัญญาสัมปทาน รวมถึงรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ ซึ่ง BEM จะต้องแบ่งเงินตอบแทนให้ รฟม. ตามสัญญาฯ ข้อ 11 ดังนี้</u>** ● **ส่วนที่ 1** การจ่ายเงินตอบแทนให้ รฟม. ตามสัญญาสัมปทานโครงการระบบรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล (ให้เป็นไปตามสิทธิหน้าที่และข้อสัญญาที่เกี่ยวข้องตามกำหนดระยะเวลาในสัญญาฯ) ● **ส่วนที่ 2** การจ่ายเงินตอบแทนให้ รฟม. สำหรับโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยาย และโครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล (ช่วงตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม 2572 จนถึงสิ้นสุดระยะเวลาตามสัญญา) ทั้งนี้ เมื่อ BEM มีผลตอบแทนการลงทุน (Equity IRR) จากการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยายและโครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล (ช่วงตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม 2572 จนถึงสิ้นสุดระยะเวลาตามสัญญา) เกินกว่าร้อยละ 9.75 ทาง BEM ตกลงแบ่งเงินตอบแทนให้ รฟม. (ซึ่งรวมภาษีมูลค่าเพิ่มแล้ว) ดังนี้ ก) หากในปีนั้น BEM ได้รับผลตอบแทนการลงทุนเกินกว่าร้อยละ 9.75 แต่ไม่เกินร้อยละ 11 ทาง BEM จะแบ่งเงินตอบแทนให้ รฟม. ในปีนั้นในอัตราร้อยละ 50 ของกระแสเงินสดสุทธิที่ทำให้ผลตอบแทนการลงทุนเกินกว่าร้อยละ 9.75 แต่ไม่เกินร้อยละ 11 ข) หากในปีนั้น BEM ได้รับผลตอบแทนการลงทุนเกินกว่าร้อยละ 11 แต่ไม่เกินร้อยละ 15 ทาง BEM จะแบ่งเงินตอบแทนให้ รฟม. ในปีนั้นในอัตราร้อยละ 60 ของกระแสเงินสดสุทธิที่ทำให้ผลตอบแทนการลงทุนเกินกว่าร้อยละ 11 แต่ไม่เกินร้อยละ 15 ค) หากในปีนั้น BEM ได้รับผลตอบแทนการลงทุนเกินกว่าร้อยละ 15 BEM จะแบ่งเงินตอบแทนให้ รฟม. ในปีนั้นในอัตราร้อยละ 75 ของกระแสเงินสดสุทธิที่ทำให้ผลตอบแทนการลงทุนเกินกว่าร้อยละ 15
การจัดสรรความเสี่ยงระหว่างคู่สัญญา	● BEM เป็นผู้จัดเก็บค่าโดยสารและรับความเสี่ยงในด้านจำนวนผู้โดยสารของโครงการ (Ridership) ● รฟม. เป็นผู้แบกรับความเสี่ยงในด้านการลงทุนโครงสร้างและการเวนคืนพื้นที่
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	● พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ● พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ● พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543

(1.3) บทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ

(1.3.1) ประเด็นที่ 1: ปัญหาการเชื่อมต่อและร่วมใช้ระบบรถไฟฟ้า การพิจารณาคัดเลือกเอกชน และการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน

เดิมคณะรัฐมนตรี (ครม.) ได้มีมติเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2553 เห็นชอบในหลักการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยาย ช่วงหัวลำโพง - บางแค และช่วงเตาปูน - ท่าพระ ในรูปแบบ PPP Gross Cost โดยภาครัฐลงทุนค่างานโยธาทั้งหมด และเอกชนลงทุนค่างานระบบไฟฟ้าและขบวนรถไฟฟ้า รวมทั้งบริหารการเดินรถและซ่อมบำรุง โดยให้ดำเนินการตามขั้นตอนของ พ.ร.บ. การให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ พ.ศ. 2535

ซึ่ง รฟม. ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว โดยได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกเอกชนลงทุนฯ เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2554 และได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องแต่ยังหาข้อยุติไม่ได้ จนกระทั่งเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2558 คณะกรรมการคัดเลือกได้มีมติไม่ควรใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธีการประมูลตามมาตรา 16 พ.ร.บ. การให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ พ.ศ. 2535 และให้เจรจาตรงกับผู้ให้บริการเดินรถไฟฟ้าสายเฉลิมรัชมงคล (บริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BEM)) เพื่อให้การเดินรถโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินเป็นการเดินรถแบบต่อเนื่องตลอดสาย โดยเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2558 ครม. มีมติรับทราบว่า การเดินรถไฟฟ้าแบบต่อเนื่องสำหรับรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินตลอดสายจะทำให้ประชาชนได้ประโยชน์ และเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2558 ครม. มีมติเห็นชอบให้ยุติการดำเนินการคัดเลือกเอกชนลงทุนงานระบบรถไฟฟ้าและรับจ้างดำเนินกิจการโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ช่วงหัวลำโพง - บางแค และช่วงเตาปูน - ท่าพระ ตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ พ.ศ. 2535 และยกเลิกมติ ครม. เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2553 ในส่วนที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการตามขั้นตอนของ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2556 และให้ คค. ดำเนินโครงการตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2556

อย่างไรก็ดี โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน (ส่วนหลัก) ช่วงหัวลำโพง - บางซื่อ และโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยาย ช่วงหัวลำโพง - บางแค และช่วงบางซื่อ - ท่าพระ ยัง**มีปัญหาในการเชื่อมต่อและร่วมใช้ระบบรถไฟฟ้า การพิจารณาคัดเลือกเอกชน และการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน** เพื่อให้สามารถเดินรถแบบต่อเนื่องเป็นโครงข่ายเดียวกัน (Through Operation) แต่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่สามารถดำเนินการร่วมกันให้เป็นผลสำเร็จได้ ซึ่งจะทำให้การเริ่มเปิดให้บริการเดินรถโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยายฯ มีความล่าช้า ส่งผลให้ประชาชนผู้ใช้บริการไม่ได้รับความสะดวก อาจมีผลกระทบด้านระบบความปลอดภัยในการใช้บริการ อีกทั้งรัฐยังต้องสูญเสียรายได้และมีภาระค่าใช้จ่ายตลอดจนมีความสูญเสียทางเศรษฐกิจอีกเป็นจำนวนมาก ดังนั้น หัวหน้าคณะรักษาความสงบ

แห่งชาติ ได้มีคำสั่งที่ 42/2559 สั่ง ณ วันที่ 17 กรกฎาคม 2559 เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

ในการนี้ รฟม. โดยคณะกรรมการที่แต่งตั้งตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 42/2559 ได้ดำเนินการเจรจาร่วมกับ BEM เข้าร่วมลงทุนในโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน โดยให้มีการเดินรถแบบต่อเนื่อง (Through Operation) โดยกำหนดรูปแบบเป็น PPP Net Cost ที่ให้เอกชนเป็นผู้รับความเสี่ยงจากค่าโดยสารในการให้บริการเดินรถ เป็นระยะเวลาให้เอกชนร่วมลงทุน 33 ปี (ปี 2560 - 2592) เพื่อเป็นผู้รับสัมปทานลงทุนงานระบบรถไฟฟ้า อาณัติสัญญาณสื่อสาร และระบบตั๋ว และให้บริการเดินรถตั้งแต่ปี 2560 - 2592 เพื่อให้มีการเดินรถแบบต่อเนื่อง และไม่มีค่าแรกเข้าซ้ำซ้อน นอกจากนี้ เนื่องจากโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยายฯ มีผู้โดยสารน้อย จึงขยายสัมปทานสายสีน้ำเงินส่วนหลักให้ผู้รับสัมปทานรายเดิม (BEM) เป็นเวลา 20 ปี ตั้งแต่ปี 2572-2592 เพื่อนำรายได้จากส่วนหลักมาชดเชยการให้บริการเดินรถส่วนต่อขยาย ซึ่งจะทำให้โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนหลักและส่วนต่อขยายสิ้นสุดสัญญาพร้อมกัน

จากประเด็นบทเรียนที่กล่าวมาข้างต้น พบว่า การดำเนินโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินช่วงหัวลำโพง - บางแค และช่วงบางซื่อ - ท่าพระ ได้มีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานไปจากมติ ครม. จากเดิมที่ ครม. ได้เห็นชอบในหลักการให้เอกชนร่วมลงทุนโครงการฯ ในรูปแบบ PPP Gross Cost มาเป็นรูปแบบ PPP Net Cost ประกอบกับคณะกรรมการคัดเลือกเอกชนลงทุนฯ มีมติว่าไม่ควรใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธีประมูลตามมาตรา 16 แห่ง พ.ร.บ. การให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ พ.ศ. 2535 และเปลี่ยนให้ใช้วิธีการเจรจาตรงกับผู้ให้บริการเดินรถไฟฟ้าสายเฉลิมรัชมงคล เพื่อให้การเดินรถโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินเป็นการเดินรถแบบต่อเนื่องตลอดสาย จึงทำให้รูปแบบและแนวทางการลงทุนมีการเปลี่ยนแปลงไปจาก มติ ครม. และปรับเปลี่ยนวิธีการคัดเลือกเอกชนด้วยวิธีประมูลมาเป็นการเจรจาตรงกับผู้ให้บริการรายเดิม

ทั้งนี้ เนื่องจากในอนาคตจะมีการขยายโครงข่ายรถไฟฟ้าเพิ่มมากขึ้นและต้องมีเชื่อมต่อระบบระหว่างกัน ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินโครงการร่วมลงทุนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนจึงควรมีการบูรณาการวางแผนการเชื่อมต่อและร่วมใช้ระบบรถไฟฟ้าของโครงข่ายรถไฟฟ้าสายสีต่าง ๆ โดยคำนึงถึงความสะดวกต่อประชาชนผู้ใช้บริการและรักษาผลประโยชน์ของรัฐสูงสุด รวมถึงพิจารณากำหนดรูปแบบวิธีการคัดเลือกเอกชนที่เหมาะสมตั้งแต่ขั้นริเริ่มโครงการ

***(1.3.3) ประเด็นที่ 2:* การกำหนดข้อตกลงกระทำและงดเว้นการกรทำของ รฟม.**

ภายใต้สัญญาสัมปทานโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ข้อ 21 (ข) กำหนดว่า "ภายใต้บังคับแห่งเงื่อนไขของสัญญานี้ รฟม. รับว่า**จะไม่กระทำและจะต้องงดเว้นการกระทำ**อย่างหนึ่งอย่างใดที่อาจขัดขวางหรือกระทบกระเทือนต่องานหรือการดำเนินการหรือ**การไหลเวียนของผู้โดยสารเข้าสู่โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน**หรือการจัดเก็บค่าโดยสารหรืออัตราค่าโดยสารตามสัญญานี้"

จากข้อกำหนดของสัญญาดังกล่าวส่งผลให้เกิดประเด็นในการตีความกรณีการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าสายสีเหลือง ช่วงลาดพร้าว - สำโรง ที่เอกชนคู่สัญญาได้ยื่นข้อเสนอของโครงการเกี่ยวกับส่วนต่อขยายจากสถานีรัชดาไปตามถนนรัชดาภิเษกเชื่อมต่อไปยังรถไฟฟ้าสายสีเขียวที่บริเวณแยกรัชโยธิน เป็นระยะทาง 2.6 กิโลเมตร จำนวน 2 สถานี ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อการไหลเวียนของผู้โดยสารเข้าสู่โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินได้

ดังนั้น สัญญาสัมปทานในอนาคตควรมีการพิจารณาประเด็นข้อห้ามกระทำการใดที่กระทบต่อการไหลเวียนของผู้โดยสาร โดยพิจารณาตัดออกหรือคงข้อสัญญาในลักษณะดังกล่าวไว้ แต่จะต้องกำหนดรายละเอียดของการกระทำที่กระทบต่อการไหลเวียนของผู้โดยสารเข้าสู่โครงการให้ชัดเจน เพื่อป้องกันปัญหาการตีความในอนาคตอันจะนำไปสู่การฟ้องร้องต่อศาล และอาจจะนำไปสู่การเรียกร้องของเอกชนคู่สัญญา

(2) โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง

(2.1) ความเป็นมาของโครงการ

โครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายฉลองรัชธรรม (รถไฟฟ้าสายสีม่วง) อยู่ในความรับผิดชอบของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) โดยมีบริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BEM) เป็นผู้รับสัมปทานเดินรถไฟฟ้า สำหรับโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงบางใหญ่ – ราษฎร์บูรณะ เป็นหนึ่งในโครงการตามแผนแม่บทโครงข่ายระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ ระยะที่ 1 โดยคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) ได้มีมติในคราวประชุมครั้งที่ 1/2547 เห็นชอบแผนแม่บทฯ ระยะที่ 1 ดังกล่าว และคณะรัฐมนตรี (ครม.) ได้มีมติเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2547 รับทราบมติ คจร.

โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ปัจจุบันเปิดให้บริการช่วงบางใหญ่ - บางซื่อ มีลักษณะเป็นระบบรถไฟฟ้าแบบยกระดับตลอดเส้นทาง ระยะทางรวมประมาณ 23 กิโลเมตร ประกอบด้วยช่วงสถานีเตาปูน - สถานีคลองบางไผ่ ประมาณ 22 กิโลเมตร และช่วงสถานีบางซื่อ - สถานีเตาปูน อีกประมาณ 1 กิโลเมตร มีสถานีรถไฟฟ้าจำนวน 16 สถานี

แต่เนื่องจากโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ได้เริ่มดำเนินการก่อนโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยาย รฟม. จึงกำหนดให้ก่อสร้างเส้นทางรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยายช่วงเตาปูน - บางซื่อไปพร้อมกับการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงด้วย เพื่อให้สามารถเชื่อมต่อเส้นทางรถไฟฟ้าสายสีม่วงกับเส้นทางรถไฟฟ้าสายเฉลิมรัชมงคลได้เมื่อการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงแล้วเสร็จ โดยแบ่งสัญญาก่อสร้างงานโยธาโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ออกเป็น 4 สัญญา (สัญญาที่ 1-3 และ สัญญาที่ 6) และแบ่งสัญญางานลงทุนระบบรถไฟฟ้าและให้บริการเดินรถออกเป็น 2 สัญญา (สัญญาที่ 4 ช่วง บางใหญ่ - เตาปูน และสัญญาที่ 5 ช่วงเตาปูน - บางซื่อ)

ครม. มีมติเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2553 เห็นชอบในหลักการตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจ เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2553 ที่เสนอให้ภาคเอกชนเข้าร่วมลงทุนโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงบางใหญ่ - บางซื่อ ในรูปแบบ PPP Gross Cost โดยภาครัฐลงทุนค่างานโยธาทั้งหมด และเอกชนลงทุนค่างานระบบรถไฟฟ้าและขบวนรถไฟฟ้า รวมทั้งบริหารการเดินรถไฟฟ้า และซ่อมบำรุงรักษาตามมาตรฐานการให้บริการที่กำหนดไว้ โดยรัฐเป็นผู้จัดเก็บรายค่าโดยสาร และรายได้เชิงพาณิชย์จากการใช้ประโยชน์โครงสร้างพื้นฐานทางโยธาและระบบรถไฟฟ้าทั้งหมด และภาครัฐจะจ่ายคืนภาคเอกชนในลักษณะค่าจ้างบริหารการเดินรถไฟฟ้าและซ่อมบำรุงรักษา โดยให้ รฟม. ดำเนินการตามขั้นตอนของ พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2553 ครม. ได้มีมติเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมมติ ครม. ดังกล่าว โดยให้เพิ่มเติมว่า การเอกชนเข้าร่วมลงทุนงานระบบรถไฟฟ้าและบริหารจัดการเดินรถของโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงบางใหญ่ - บางซื่อ ในรูปแบบ PPP Gross Cost นั้น สามารถ

ดำเนินการคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมลงทุนฯ สำหรับช่วงบางใหญ่ - เตาปูน 1 ราย ส่วนการคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมลงทุน ช่วงเตาปูน - บางซื่อ เห็นชอบให้ รฟม. ดำเนินการศึกษาให้ได้ข้อยุติ

ครม. มีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 3 (ฝ่ายเศรษฐกิจ) เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2555 เกี่ยวกับการพิจารณาผลการคัดเลือกเอกชนลงทุนงานระบบรถไฟฟ้าและรับจ้างดำเนินกิจการโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงบางใหญ่ - บางซื่อ (สถานีคลองบางไผ่ - สถานีเตาปูน) งานสัญญาที่ 4 ที่เห็นควรมอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกเอกชนร่วมงานหรือดำเนินการตามมาตรา 13 แห่ง พ.ร.บ. ร่วมงานฯ พ.ศ. 2535 รับความเห็นและข้อสังเกตของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ และกระทรวงคมนาคมไปประกอบการเจรจาต่อรองกับบริษัท รถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BMCL)[8] ซึ่งเป็นผู้เสนอราคาต่ำที่สุด ในส่วนของช่วงเตาปูน - บางซื่อ (งานสัญญาที่ 5) โดย **<u>ครม. มีมติเห็นชอบในหลักการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนโดยเริ่มต้นจากรูปแบบ PPP Net Cost โดยให้เจรจากับผู้รับสัมปทานรายเดิมและให้มีระยะเวลาของสัญญาเท่ากับระยะเวลาของสายเฉลิมรัชมงคลที่เหลืออยู่</u>**[9] หากรูปแบบดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จให้สามารถดำเนินการในรูปแบบ PPP Gross Cost[10]

ต่อมา ครม. มีมติในวันที่ 3 กันยายน 2556 เห็นชอบผลการพิจารณาคัดเลือกเอกชนลงทุนงานระบบรถไฟฟ้าและรับจ้างดำเนินกิจการ งานสัญญาที่ 4 โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงบางใหญ่ - บางซื่อ (สถานีคลองบางไผ่ - สถานีเตาปูน) ที่ได้ดำเนินการเจรจาปรับลดค่างานจัดหาขบวนรถไฟฟ้าให้อยู่ในกรอบวงเงินที่กำหนดไว้ ซึ่ง BMCL เป็นผู้ได้รับการคัดเลือกและให้ รฟม.ทำสัญญากับบริษัทดังกล่าวได้ ซึ่ง รฟม. และ BMCL ได้ลงนามสัญญาในวันที่ 4 กันยายน 2556 ทำให้ BMCL เป็นผู้ให้บริการการเดินรถตลอดอายุสัมปทาน 30 ปี นับจากวันที่ 4 กันยายน 2556 โดยแบ่งออกเป็น 2 ระยะ คือ

---

[8] บริษัท รถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BMCL) ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นบริษัททางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด มหาชน (BEM)

[9] คณะกรรมการตามมาตรา 13 ได้รับทราบตามที่ รฟม. ได้นำเสนอรายงานผลการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมลงทุนเข้าร่วมลงทุนโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงช่วงเตาปูน-บางซื่อ (งานสัญญาที่ 5) ซึ่งเสนอกระทรวงคมนาคมในวันที่ 10 เมษายน 2556 ซึ่งเสนอให้เริ่มเจรจากับผู้รับสัมปทานรายเดิม ซึ่งให้บริการเดินรถช่วงหัวลำโพง-บางซื่อ ในรูปแบบ PPP Net Cost โดยให้ลงทุนขยายเดินรถเพิ่มเติมอีก 1 สถานี และถือว่าเป็นการเพิ่มเติมในสายเฉลิมรัชมงคล โดยระยะเวลาสัญญาเท่ากับระยะเวลาของสายเฉลิมรัชมงคลที่เหลืออยู่ สิ้นสุดวันที่ 6 กรกฎาคม 2572 กรณีเจรจารูปแบบ Net Cost ไม่สำเร็จ ให้เจรจา Gross Cost ได้ต่อไป

[10] ผลการเจรจาเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2559 ได้ข้อสรุปได้ว่า BEM ไม่สามารถลงทุนดำเนินงานช่วงเตาปูน-บางซื่อ (1 สถานี) จนถึงปี พ.ศ. 2572 ได้ เพราะการลงทุนมีรายได้ไม่เพียงพอกับต้นทุนการดำเนินงาน และหากรัฐเป็นผู้ลงทุนจ้าง BEM ดำเนินงานในรูปแบบ PPP-Gross Cost ก็จะเป็นภาระทางการเงินต่อรัฐอย่างมาก คณะรัฐมนตรีจึงเห็นชอบให้ยุติการดำเนินการคัดเลือกเอกชนลงทุนงานระบบรถไฟฟ้าและรับจ้างดำเนินการกิจการโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงเตาปูน-บางซื่อ และให้ดำเนินการเดินรถช่วงเตาปูน-บางซื่อ รวมอยู่ในโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยายช่วงหัวลำโพง-บางแค และช่วงบางซื่อ-ท่าพระ ตามมติคณะกรรมการการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (คณะกรรมการ รฟม.) เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2559

- **ระยะที่ 1** การออกแบบและก่อสร้าง ไม่เกิน 1,200 วัน นับจากวันลงนามสัญญา เว้นแต่ได้รับการขยายเวลา
- **ระยะที่ 2** การให้บริการการเดินรถไฟฟ้า นับจากวันที่ระบุในหนังสือรับรองการเริ่มให้บริการเดินรถไฟฟ้าจนสิ้นสุดระยะเวลาตามสัญญา

โดย BMCL มีหน้าที่ให้บริการการเดินรถไฟฟ้า และซ่อมบำรุงรักษาตามมาตรฐานการให้บริการที่กำหนดไว้ และเป็นผู้จัดเก็บค่าโดยสารในนามของ รฟม. โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และระเบียบวิธีการตรวจสอบของ รฟม. และต้องส่งมอบรายได้ค่าโดยสารที่จัดเก็บได้ทั้งหมดให้แก่ รฟม. โดยพลัน และ BMCL จะรับผิดชอบในการจัดเก็บค่าโดยสารในสถานี และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และระเบียบวิธีการตามที่ระบุไว้ในเอกสารแนบ 3 ข้อกำหนดของ รฟม. (ข้อกำหนดการบริหารจัดการเดินรถไฟฟ้าและซ่อมบำรุงรักษา)

ที่มา: การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย

รูปที่ 3.1-12 โครงข่ายของโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงบางใหญ่ - บางซื่อ

นอกจากนี้ รฟม. ได้มีแผนการขยายโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงเตาปูน - ราษฎร์บูรณะ (วงแหวนกาญจนาภิเษก) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเชื่อมต่อกับโครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายฉลองรัชธรรม และส่งเสริมโครงข่ายรถไฟฟ้าสายสีม่วงให้มีความสมบูรณ์ และรองรับการเดินทางของประชาชนในแนวเหนือ-ใต้มากยิ่งขึ้น โดยมีจุดเริ่มต้นโครงการจากจุดเชื่อมต่อโครงการรถไฟฟ้าสายฉลองรัชธรรม ที่สถานีเตาปูน ไปสิ้นสุดที่สถานีครุใน รวมระยะทาง 23.6 กิโลเมตร โดยเป็นโครงสร้างทางวิ่งใต้ดิน 12.6 กิโลเมตร และโครงสร้างทางวิ่งยกระดับ 11 กิโลเมตร รวม 17 สถานี แบ่งเป็นสถานีใต้ดิน 10 สถานี และสถานียกระดับ 7 สถานี

ทั้งนี้ โครงการฯ จะใช้รูปแบบการให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการโดยภาครัฐเป็นผู้จัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน ก่อสร้างงานโยธา การติดตั้งงานระบบ/จัดหาเครื่องจักรและอุปกรณ์ และให้ภาคเอกชนเป็นผู้ลงทุนติดตั้งงานระบบ/การจัดหาเครื่องจักรอุปกรณ์ ซึ่งภาครัฐจะจ่ายค่าตอบแทนแก่เอกชนตามผลการดำเนินงาน/ความพร้อมในการให้บริการ ขณะที่รูปแบบการจัดสรรกรรมสิทธิ์จะใช้รูปแบบ Build-Transfer-Operate (BTO) โดยข้อมูลจากแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2563 - 2570 (ฉบับปรับปรุงเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2564)[11] ได้กำหนดให้โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงเตาปูน - ราษฎร์บูรณะ (วงแหวนกาญจนาภิเษก) จัดเป็นโครงการประเภท High Priority และจะเริ่มดำเนินการศึกษาแนวทางการให้เอกชนร่วมลงทุนและดำเนินการคัดเลือกเอกชน คาดว่าจะเปิดให้บริการภายในปี พ.ศ. 2570

[11] สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, แผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2563 - 2570 (ฉบับปรับปรุงเมื่อเดือนสิงหาคม 2564), หน้า 29.

ที่มา: การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย

รูปที่ 3.1-13 โครงข่ายของโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงช่วงเตาปูน - ราษฎร์บูรณะ (วงแหวนกาญจนาภิเษก)

(2.2) รายละเอียดโครงการ

การทบทวนข้อมูลโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงในการศึกษาครั้งนี้ ที่ปรึกษาทำการทบทวนข้อมูลโครงการเฉพาะ**สัญญาสัมปทานโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง บางใหญ่ - ราษฎร์บูรณะ ช่วงบางใหญ่ - บางซื่อ** เท่านั้น โดยมีรายละเอียดดดังตารางที่ 3.1-20

ตารางที่ 3.1-20 รายละเอียดโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงบางใหญ่ - บางซื่อ

ประเด็น	รายละเอียด
มูลค่าการลงทุนของโครงการ	• ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน 9,209.00 ล้านบาท • ค่าก่อสร้างงานโยธา 37,893.37 ล้านบาท • ค่างานระบบรถไฟฟ้า 15,800.59 ล้านบาท รวม 62,902.96 ล้านบาท
ระยะเวลาการดำเนินโครงการ	ระยะเวลาดำเนินงานทั้งสิ้น 30 ปี (4 ก.ย. 2556 – 4 ก.ย. 2586) นับจากวันที่ลงนามในสัญญาโดยแบ่งระยะเวลาการดำเนินงานเป็น 2 ระยะ ได้แก่ • **ระยะที่ 1 การออกแบบและก่อสร้าง** โดยมีระยะเวลาการดำเนินการไม่เกิน 1,200 วัน นับจากวันที่ลงนามในสัญญา เว้นแต่ได้รับการขยายระยะเวลาโดย รฟม. • **ระยะที่ 2 การให้บริการการเดินรถไฟฟ้า** ให้นับจากวันที่ระบุในหนังสือรับรองการเริ่มให้บริการเดินรถไฟฟ้า จนถึงสิ้นสุดระยะเวลาตามสัญญา
รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน	• BEM ต้องออกแบบและก่อสร้างงานระยะที่ 1 รวมถึงการจัดหาติดตั้ง ทดสอบระบบรถไฟฟ้าและทดลองเดินรถไฟฟ้าให้แล้วเสร็จ และ BEM จะเป็นผู้ให้บริการเดินรถไฟฟ้าและซ่อมบำรุงรักษางานระยะที่ 2 นอกจากนี้ BEM ตกลงเป็นผู้จัดหาเงินทุนทั้งหมดเพื่อการดำเนินโครงการระยะที่ 1 และ 2 รวมถึงมีหน้าที่จัดเก็บค่าโดยสารในนาม รฟม. • รฟม. จะรับผิดชอบจ่ายค่าอุปกรณ์งานระบบทั้งหมด และจ่ายค่าบริการเดินรถไฟฟ้าและซ่อมบำรุงรักษาอุปกรณ์งานระบบและโครงสร้างพื้นฐานทางโยธา โดย รฟม. มีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการดำเนินการพัฒนาเชิงพาณิชย์

ตารางที่ 3.1-20 รายละเอียดโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงบางใหญ่ - บางซื่อ (ต่อ)

ประเด็น	รายละเอียด
รูปแบบการจัดสรรกรรมสิทธิ์	• **<u>ใช้แนวทางการจัดกรรมสิทธิ์แบบ BTO</u>** • โดย BEM ต้องส่งมอบกรรมสิทธิ์ในอุปกรณ์งานระบบ ทรัพย์สินที่ได้จัดสร้าง หรือจัดหามาตามสัญญาให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ รฟม. นับแต่วันที่ระบุในหนังสือรับรองการเริ่มให้บริการเดินรถไฟฟ้า • ขณะที่ รฟม. จะมอบสิทธิในการใช้โครงสร้างพื้นฐานทางโยธาและอุปกรณ์งานระบบ ตลอดจนทรัพย์สินอื่นใดที่ผู้รับสัมปทานได้จัดสร้าง หรือจัดหามาตามสัญญาให้แก่ผู้รับสัมปทานในวันเดียวกันเพื่อให้ผู้รับสัมปทานใช้ในการดำเนินงานระยะที่ 2 ตามสัญญาต่อไป โดย BEM ไม่ต้องชำระค่าเช่าหรือค่าตอบแทนใด ๆ จากการได้รับสิทธิดังกล่าวทั้งสิ้น
การกำหนดค่าตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชน	• **<u>การแบ่งผลประโยชน์ใช้รูปแบบ PPP Gross Cost</u>** • ผู้รับสัมปทานมีหน้าที่จัดเก็บค่าโดยสารในนาม รฟม. และต้องส่งรายได้ค่าโดยสารที่จัดเก็บได้ทั้งหมดให้แก่ รฟม. • รฟม. จะจ่ายค่าบริการเดินรถไฟฟ้าและซ่อมบำรุงให้แก่ผู้รับสัมปทานสำหรับการให้บริการการเดินรถไฟฟ้าและการซ่อมบำรุงรักษาอุปกรณ์งานระบบและโครงสร้างพื้นฐานทางโยธานับจากวันที่เริ่มการให้บริการเดินรถไฟฟ้าจนสิ้นสุดระยะเวลาตามสัญญา
การจัดสรรความเสี่ยงระหว่างคู่สัญญา	• รฟม. เป็นผู้จัดเก็บรายได้จากค่าโดยสาร (ผ่านผู้รับสัมปทาน) และรับความเสี่ยงในด้านจำนวนผู้โดยสารของโครงการ (Ridership Risk)
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	• พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 • พระราชบัญญัติว่าการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543

(2.3) บทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ

(2.3.1) ประเด็นที่ 1 : ปัญหาการเชื่อมต่อระหว่างโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงกับสายสีน้ำเงิน

ตามแผนเดิมจะมีการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงควบคู่ไปกับโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยาย แต่โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงมีความพร้อมให้บริการเดินรถก่อน จึงเกิดปัญหาการเชื่อมต่อระหว่างโครงการรถไฟฟ้ารถไฟฟ้าสายสีม่วง (บางใหญ่ - บางซื่อ) กับโครงการรถไฟฟ้ารถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน (ส่วนต่อขยายหัวลำโพง - บางแค และบางซื่อ - ท่าพระ) โดยมีความเป็นมาสรุปได้ ดังนี้

โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงบางใหญ่ - บางซื่อ ได้แบ่งสัญญาการดำเนินงานโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง บางใหญ่ - ราษฎร์บูรณะ ช่วงบางใหญ่ - บางซื่อ เป็นงานโยธา 4 สัญญา (สัญญาที่ 1-3 และ 6) สัญญางานระบบรถไฟฟ้า 2 สัญญา (สัญญาที่ 4 และ 5) โดยสัญญาที่ 4 สัมปทานสำหรับการลงทุน การจัดหาระบบรถไฟฟ้า การให้บริการเดินรถไฟฟ้า และซ่อมบำรุงรักษา (สถานีคลองบางไผ่ - สถานีเตาปูน) และสัญญาที่ 5 สัมปทานสำหรับการลงทุน การจัดหาระบบรถไฟฟ้า การให้บริการเดินรถไฟฟ้าและซ่อมบำรุงรักษา (สถานีบางซื่อ-สถานีเตาปูน โดยไม่รวมสถานี) โดยสัญญาส่วนที่ 4 บริษัท รถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BMCL) เป็นผู้ได้รับการคัดเลือก

สำหรับสัญญาที่ 5 ครม. ได้มีมติเมื่อวันที่ 3 กันยายน 2556 อนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 1 (ฝ่ายเศรษฐกิจ) เห็นชอบในหลักการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงเตาปูน - บางซื่อ (งานสัญญาที่ 5) โดยให้คณะกรรมการตามมาตรา 13 โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงบางใหญ่ - บางซื่อ เริ่มต้นกระบวนการคัดเลือกให้เอกชนร่วมงานโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงเตาปูน - บางซื่อ (งานสัญญาที่ 5) ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด โดยเริ่มต้นจากรูปแบบ PPP Net Cost หากรูปแบบดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จให้คณะกรรมการตามมาตรา 13 โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงบางใหญ่ - บางซื่อ พิจารณารูปแบบการลงทุน PPP Gross Cost หรือรูปแบบอื่น ๆ ที่มีความเหมาะสมและเกิดประโยชน์ต่อภาครัฐ โดยมีระยะเวลาของสัญญาเท่ากับระยะเวลาที่เหลืออยู่ของสายเฉลิมรัชมงคลซึ่งจะสิ้นสุดลงในวันที่ 2 กรกฎาคม 2572

อย่างไรก็ตาม สัญญาที่ 5 ยังมีประเด็นยืดเยื้อ จนกระทั่งเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2557 ครม. ได้มีมติเห็นชอบและอนุมัติให้คณะกรรมการฯ ตามมาตรา 13 โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง **ดำเนินการเจรจาตรงกับ BMCL** สำหรับโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงเตาปูน - บางซื่อ (งานสัญญาที่ 5) ด้วยรูปแบบการลงทุนที่มีความเหมาะสมและเกิดประโยชน์

ต่อภาครัฐ โดยมีระยะเวลาของสัญญาเท่ากับระยะเวลาที่เหลืออยู่ของสายเฉลิมรัชมงคล ซึ่งจะสิ้นสุดลงในวันที่ 2 กรกฎาคม 2572 ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2556 ต่อไป

ต่อมา ครม. ในคราวที่ประชุมวันที่ 26 มกราคม 2559 มอบหมายให้กระทรวงคมนาคม รฟม. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำแผนอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับประชาชนที่ต้องการเดินทางระหว่างสถานีเตาปูนและบางซื่อในช่วงระยะเวลาที่ยังไม่สามารถเปิดให้บริการเดินรถไฟฟ้าระหว่างสถานีดังกล่าวได้ โดยต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้แผนอำนวยความสะดวกดังกล่าวก่อนการเปิดให้บริการเดินรถไฟฟ้าโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงบางใหญ่-เตาปูน

ในเวลาต่อมา BEM ได้มีหนังสือลงวันที่ 27 เมษายน 2559 แจ้งผลการพิจารณาข้อเสนอตามที่ รฟม. โดย BEM ยืนยันว่า ไม่สามารถรับดำเนินงานโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงเตาปูน - บางซื่อจนถึงปี พ.ศ. 2572 ได้ด้วยเหตุผลและข้อเท็จจริง คือ

- โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงเตาปูน-บางซื่อ โดยทางกายภาพแล้วเป็นส่วนหนึ่งของโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินไม่ใช่สายสีม่วง จึงควรพิจารณาดำเนินการไปพร้อมกับโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยาย เพื่อให้สามารถให้บริการเดินรถแบบต่อเนื่อง
- การลงทุนดำเนินงานเพียงช่วง 1 สถานี จะทำให้การจัดซื้อระบบรถไฟฟ้ามีราคาสูง และมีต้นทุนการดำเนินการต่าง ๆ สูง (ราคาต่อหน่วยสูง เนื่องจากจัดซื้อในปริมาณน้อย) แต่มีรายได้จากค่าโดยสารน้อย (ผู้โดยสารในช่วง 1 สถานีมีจำนวนน้อย และไม่สามารถเก็บค่าโดยสารในอัตราที่สูงได้) ทำให้เกิดการขาดทุนจากการดำเนินงาน

ซึ่ง รฟม. ได้พิจารณาข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการต่อไป เมื่อไม่สามารถดำเนินการได้ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2557 แล้ว เห็นว่า**การยุติการดำเนินการโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงเตาปูน - บางซื่อ (งานสัญญาที่ 5) และให้นำไปผนวกรวมกับการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยายฯ (งานสัญญาที่ 6)** มีความเหมาะสมที่สุด[12] ทั้งนี้ ในการแก้ไขปัญหาจึงมีการใช้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อเร่งรัดให้มีการเชื่อมต่อรถไฟฟ้าสองสายให้ได้

[12] ในขณะเดียวกันในส่วนของโครงการรถไฟฟ้าสายเฉลิมรัชมงคล ช่วงหัวลำโพง-บางซื่อ และโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยาย ช่วงหัวลำโพง-บางแค และช่วงบางซื่อ-ท่าพระ ก็ประสบปัญหาในการเชื่อมต่อและร่วมใช้ระบบรถไฟฟ้า การพิจารณาคัดเลือกเอกชนและการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน

โดยหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีคำสั่งที่ 78/2559 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2559 ให้ รฟม. ดำเนินการจ้างผู้ประกอบการเอกชนเพื่อติดตั้งระบบรถไฟฟ้า จัดการเดินรถไฟฟ้า และบริหารการเดินรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ช่วงเตาปูน - บางซื่อ ระยะทางประมาณ 1 กิโลเมตร ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อแก้ปัญหาการจราจรและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน โดยคำนึงถึงประโยชน์ต่อการเดินรถเชื่อมต่อระบบรถไฟฟ้าโครงการรถไฟฟ้าสายเฉลิมรัชมงคล ช่วงหัวลำโพง - บางซื่อ และโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงบางใหญ่ - บางซื่อ ในการกำหนดค่าจ้างและเงื่อนไขอื่นในการทำสัญญาจ้างให้ รฟม. ดำเนินการโดยใช้ผลการเจรจาต่อรองของคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกเอกชนร่วมงานหรือดำเนินการ (งานสัญญาที่ 5) โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง **ทั้งนี้ การจ้างผู้ประกอบการเอกชนเพื่อติดตั้งระบบรถไฟฟ้า จัดการเดินรถไฟฟ้า และบริหารการเดินรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ช่วงเตาปูน - บางซื่อ ไม่ถือเป็นการร่วมลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ** เมื่อจัดทำร่างสัญญาเสร็จแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการส่งข้อตกลงการจ้างและร่างสัญญาให้รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาเห็นชอบก่อนส่งให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณา โดยให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาร่างสัญญาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างสัญญาดังกล่าว และเมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาร่างสัญญาเสร็จแล้วให้กระทรวงเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

ปัจจุบันโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงเตาปูน - บางซื่อ (งานสัญญาที่ 5) ได้นำไปผนวกรวมกับการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยายฯ (งานสัญญาที่ 6) ทำให้สามารถก่อสร้างสถานีเชื่อมต่อและเดินรถจากสถานีบางซื่อไปยังสถานีเตาปูนได้แล้ว

จากบทเรียนดังกล่าว หน่วยงานเจ้าของโครงการควรมีการพิจารณาถึงการเชื่อมต่อระหว่างโครงการรถไฟฟ้าสายสีต่าง ๆ ให้มีความเหมาะสม ซึ่งควรกำหนดไว้ตั้งแต่ในแผนการพัฒนาโครงการ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าการออกแบบรถไฟฟ้าในอนาคตมีการเชื่อมต่อกันอย่างเหมาะสม ทั้งในด้านเส้นทาง หรือตัวสถานีเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนผู้ใช้บริการ

(2.3.2) ประเด็นที่ 2 : ปัญหาการประมาณการณ์ผู้โดยสารเกินความเป็นจริง

เนื่องจากปริมาณผู้โดยสารที่ใช้งานรถไฟฟ้าสายสีม่วงนั้นมีจำนวนน้อยกว่าที่คาดการณ์ไว้ ประกอบกับโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงเป็นรูปแบบ PPP Gross Cost ส่งผลให้ภาครัฐต้องแบกรับภาระต้นทุนค่าใช้จ่ายในการให้บริการ ในขณะที่ BEM เป็นเพียงผู้ให้บริการเดินรถและได้รับค่าจ้างเดินรถจาก รฟม.

ขณะนี้ รฟม. อยู่ระหว่างการพัฒนามาตรการส่งเสริมการใช้งานรถไฟฟ้าสายสีม่วง เพื่อเสริมการปรับตัวเลขผู้โดยสารให้อยู่ในระดับที่น่าพอใจ โดยมีมาตรการหลัก ประกอบด้วย

1) การเพิ่มความสะดวกในการเดินทางเชื่อมต่อระหว่างสถานีเตาปูน และสถานีบางซื่อเพื่อเชื่อมต่อการเดินทางกับรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน รวมถึงการเพิ่มความสะดวกของการเดินทางจากสถานีไปยังระบบขนส่งสาธารณะโดยรอบ

2) การเพิ่มความสะดวกโดยการเดินทางเชื่อมต่อกับระบบถนนโดยการปรับปรุงพื้นที่ทางกายภาพบริเวณหน้าสถานีเตาปูน

ทั้งนี้ ภายหลังการเดินรถเชื่อมต่อระหว่างสถานีเตาปูน และสถานีบางซื่อทำได้แล้ว ส่งผลให้ปริมาณผู้โดยสารเพิ่มสูงขึ้น 47.18 %

อย่างไรก็ดี หน่วยงานเจ้าของโครงการจึงควรให้ความสำคัญในขั้นจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ โดยเฉพาะประเด็นการคาดการณ์ปริมาณผู้โดยสาร ซึ่งจะต้องวิเคราะห์ให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด โดยคำนึงถึงสมมติฐานและข้อมูลที่นำมาใช้วิเคราะห์จะต้องมีความถูกต้อง เหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

(3) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว

(3.1) ความเป็นมาของโครงการ

กรุงเทพมหานคร (กทม.) ได้ดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ โดยให้สัมปทานแก่บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด มหาชน (BTSC) เพื่อจัดสร้างและจัดให้มีระบบขนส่งมวลชน โดยเป็นรูปแบบการวิ่งบนทางยกระดับ 2 สาย คือ **สายสุขุมวิท** จากสถานีหมอชิต - สถานีอ่อนนุช และ**สายสีลม** จากสถานีสนามกีฬาแห่งชาติ - สถานีสะพานตากสิน ระยะทางรวมประมาณ 23.5 กิโลเมตร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยบรรเทาปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานคร และเพื่อเพิ่มทางเลือกในการเดินทางที่มีประสิทธิภาพให้ประชาชน ลดปริมาณการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การจราจรติดขัด เริ่มเปิดให้บริการในวันที่ 5 ธันวาคม 2542 โดยเอกชนเป็นผู้ลงทุนทั้งหมด รวมถึงการบริหารจัดการเดินรถและได้รับสิทธิในการเก็บค่าโดยสารตลอดอายุสัมปทานเป็นเวลา 30 ปี และจะครบกำหนดสัญญาในปี พ.ศ. 2572

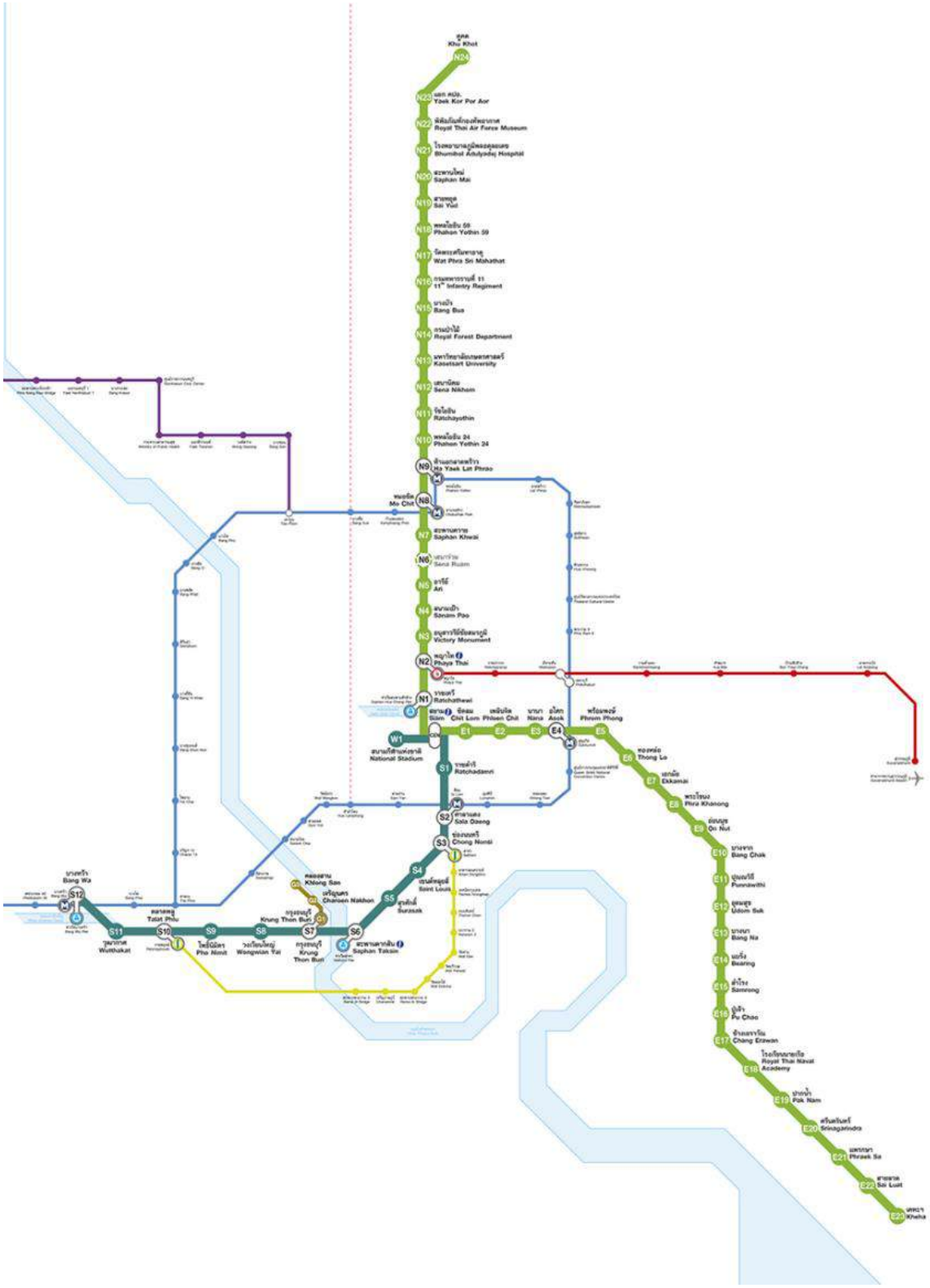
ต่อมารัฐบาลได้กำหนดให้รถไฟฟ้าสายดังกล่าวเป็นรถไฟฟ้าสายสีเขียวภายใต้แผนแม่บทระบบการขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดย กทม. ได้ดำเนินงานส่วนต่อขยายจากโครงการเดิมอีก 2 เส้นทาง ซึ่ง กทม. เป็นผู้ลงทุนก่อสร้างและติดตั้งงานระบบ แต่จ้างเอกชนรายเดิม (BTSC) เป็นผู้เดินรถเพื่อให้เกิดความประหยัดและปลอดภัยสูงสุด ได้แก่ **ส่วนต่อขยายสายสีลม** จากสถานีสะพานตากสิน - สถานีวงเวียนใหญ่ และจากสถานีวงเวียนใหญ่ - สถานีบางหว้า รวมระยะทางประมาณ 7.5 กิโลเมตร และ**ส่วนต่อขยายสายสุขุมวิท** จากสถานีอ่อนนุช - สถานีแบริ่ง ระยะทางรวมประมาณ 5.25 กิโลเมตร

เนื่องด้วยเส้นทางสายสีเขียวตามแผนแม่บทของรัฐบาลที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรียังมีส่วนต่อขยายอีก 2 เส้นทาง ได้แก่ **โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ช่วงแบริ่ง - สมุทรปราการ** และ**ช่วงหมอชิต – สะพานใหม่ - คูคต** ซึ่งเชื่อมต่อการเดินทางจากกรุงเทพมหานครถึงปริมณฑล และเชื่อมต่อกับโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวเดิมที่ กทม. เป็นผู้รับผิดชอบ โดยการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างงานโยธา และคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2558 เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2558 เห็นชอบในหลักการให้ กทม. เป็นผู้เดินรถส่วนต่อขยายรถไฟฟ้าสายสีเขียว ช่วงแบริ่ง - สมุทรปราการ และช่วงหมอชิต – สะพานใหม่ - คูคต

การดำเนินโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวในปัจจุบันพบว่าประสบปัญหาในหลายประการดังต่อไปนี้[13]

1) ปัญหาความชัดเจนของการขยายสัญญาสัมปทานโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวส่วนหลัก โดยมีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการขยายสัญญาสัมปทานดังกล่าวออกไป
2) ปัญหาภาระหนี้สินของ กทม. ที่เกิดจากการรับโอนโครงการส่วนต่อขยายที่ 2 โดยเป็นค่างานโยธาและดอกเบี้ยถึงปี พ.ศ. 2572 รวมทั้งสิ้นประมาณ 69,000 ล้านบาท
3) ภาระหนี้ค้างจ่ายสะสมของ กทม. ณ สิ้นเดือนมีนาคม พ.ศ. 2564 มีหนี้ค้างจ่าย BTSC ประมาณ 30,000 ล้านบาท โดย BTSC ได้ทำหนังสือติดตามทวงถามการชำระหนี้มายัง กทม. และเมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2564 ในการประชุมสภากรุงเทพมหานครได้มีการพิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... แต่ที่ประชุมมีมติไม่เห็นชอบข้อบัญญัติฯ ดังกล่าว
4) ประเด็นค่าโดยสาร โดยเส้นทางหลักได้กำหนดค่าโดยสารในอัตรา 16 - 44 บาท ซึ่งเป็นไปตามสัญญาสัมปทาน ในขณะที่ส่วนต่อขยายทั้งหมด กทม. เป็นผู้กำหนดค่าโดยสาร และ BTSC อยู่ในฐานะผู้รับจ้างการเดินรถในส่วนต่อขยายตามสัญญาจ้างเดินรถที่จะสิ้นสุดปี พ.ศ. 2585 อย่างไรก็ตาม จากภาระต้นทุนโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว กทม. จึงได้มีประกาศให้จัดเก็บค่าโดยสารตลอดเส้นทางไม่เกิน 104 บาท จนเกิดกระแสต่อต้านถึงความเหมาะสมของค่าโดยสาร ซึ่งต่อมา กทม. ได้มีการประกาศขอเลื่อนจัดเก็บค่าโดยสารสูงสุด 104 บาทออกไปก่อน

[13] ณัฐพงศ์ พันธุ์ไชย, โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2565, https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php



ที่มา: บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)

รูปที่ 3.1-14 โครงข่ายของโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว

(3.2) รายละเอียดโครงการ

โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันนั้น ประกอบด้วยเส้นทางสำคัญ 3 ส่วน คือ

***(3.2.1)* ส่วนหลัก**

ดำเนินการโดยมี BTSC เป็นผู้ลงทุนทั้งหมด รวมถึงการบริหารจัดการเดินรถและได้รับสิทธิในการเก็บค่าโดยสารตลอดอายุสัญญาสัมปทานเป็นเวลา 30 ปี โดยจะครบสัญญาในปี พ.ศ. 2572 ประกอบด้วย สายสุขุมวิท (สถานีหมอชิต - สถานีอ่อนนุช) และสายสีลม (สถานีสนามกีฬาแห่งชาติ - สถานีสะพานตากสิน)

***(3.2.2)* ส่วนต่อขยายที่ 1**

กทม. เป็นผู้ลงทุนก่อสร้างและติดตั้งงานระบบ พร้อมทำสัญญาจ้าง BTSC เป็นผู้ให้บริการเดินรถและซ่อมบำรุงโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานครด้วยระยะเวลาสัญญา 30 ปี (จนถึงปี พ.ศ. 2585) ประกอบด้วย ส่วนต่อขยายสายสุขุมวิท (สถานีอ่อนนุช - สถานีแบริ่ง) และส่วนต่อขยายสายสีลม (สถานีสะพานตากสิน - สถานีบางหว้า)

***(3.2.3)* ส่วนต่อขยายที่ 2**

รฟม. เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างงานโยธาและเชื่อมต่อกับโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวเดิม ต่อมา รฟม. ได้จำหน่ายทรัพย์สินและโอนภาระทางการเงินของโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวส่วนต่อขยายที่ 2 ให้ กทม. ประกอบด้วยส่วนต่อขยายสายสุขุมวิท (ช่วงแบริ่ง -สมุทรปราการ) และช่วงหมอชิต – สะพานใหม่ - คูคต ทั้งนี้ กทม. ได้มอบหมายให้บริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด บริหารจัดการเดินรถในส่วนที่รับโอนจากการ รฟม. โดยได้จ้าง BTSC เป็นผู้ให้บริการเดินรถ

ตารางที่ 3.1-21 รายละเอียดโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว

ประเด็น	รายละเอียด
มูลค่าการลงทุนของโครงการ	**1) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว (ส่วนหลัก) ได้แก่** ● สายสุขุมวิท (สถานีหมอชิต - สถานีอ่อนนุช) ● สายสีลม (สถานีสนามกีฬาแห่งชาติ - สถานีสะพานตากสิน) **2) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ส่วนต่อขยายที่ 1 ได้แก่** ● ส่วนต่อขยายสายสุขุมวิท (สถานีอ่อนนุช - สถานีแบริ่ง) ● ส่วนต่อขยายสายสีลม (สถานีสะพานตากสิน - สถานีบางหว้า) **3) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ส่วนต่อขยายที่ 2 ได้แก่** ● ช่วงหมอชิต – สะพานใหม่ - คูคต - ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน 7,878.00 ล้านบาท - ค่าก่อสร้างงานโยธา 29,848.00 ล้านบาท - ค่างานระบบรถไฟฟ้า 20,658.45 ล้านบาท รวม 58,384.45 ล้านบาท ● ส่วนต่อขยายสายสุขุมวิท (ช่วงแบริ่ง - สมุทรปราการ) - ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน 1,310.84 ล้านบาท - ค่าก่อสร้างงานโยธา 17,092.21 ล้านบาท - ค่างานระบบรถไฟฟ้า 9,416.03 ล้านบาท รวม 27,819 ล้านบาท

ตารางที่ 3.1-21 รายละเอียดโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว (ต่อ)

ประเด็น	รายละเอียด
ระยะเวลาการดำเนินโครงการ	**1) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว (ส่วนหลัก)** - มีระยะเวลาดำเนินงาน 30 ปี (5 ธันวาคม 2542 ถึง 4 ธันวาคม 2572) **2) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ส่วนต่อขยายที่ 1** - กทม. ทำสัญญาจ้าง BTSC ให้บริการเดินรถและซ่อมบำรุงรักษาโครงการฯ ทั้งหมด เป็นระยะเวลา 30 ปี (8 พฤษภาคม 2555 ถึง 2 พฤษภาคม 2585) **3) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ส่วนต่อขยายที่ 2** - กทม. ทำสัญญาจ้าง BTSC ให้บริการเดินรถ โดยสิ้นสุดสัญญาในปี พ.ศ 2585
รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน	**1) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว (ส่วนหลัก)** - ผู้รับสัมปทานตกลงออกแบบก่อสร้าง ดำเนินงาน และบำรุงรักษาระบบ และเป็นผู้ประกอบการรายเดียว - กทม. จัดหาที่ดินให้และส่งมอบให้กับผู้รับสัมปทาน และให้สิทธิแก่ผู้รับสัมปทานในการเป็นผู้ประกอบการรายเดียว **2) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ส่วนต่อขยายที่ 1** - กทม. เป็นผู้ลงทุนก่อสร้างและติดตั้งงานระบบ และทำสัญญาจ้าง BTSC เป็นผู้ให้บริการเดินรถ และซ่อมบำรุงโครงการฯ **3) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ส่วนต่อขยายที่ 2** - รฟม. เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างงานโยธาทั้งหมด แต่ได้จำหน่ายทรัพย์สินและโอนภาระทางการเงินของโครงการฯ ให้ กทม - กทม. ทำสัญญาจ้าง BTSC เป็นผู้ให้บริการเดินรถ

ตารางที่ 3.1-21 รายละเอียดโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว (ต่อ)

ประเด็น	รายละเอียด
รูปแบบการจัดสรรกรรมสิทธิ์	**1) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว (ส่วนหลัก)** การโอนกรรมสิทธิ์ แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ - **อสังหาริมทรัพย์ที่เกิดจากการก่อสร้างหรืองานโครงสร้าง** จะโอนในลักษณะ **BTO** คือ ผู้รับสัมปทานจะต้องโอนกรรมสิทธิ์เป็นของ กทม. เมื่อการก่อสร้างเสร็จสมบูรณ์ - **ระบบไฟฟ้าและเครื่องกล ซึ่งรวมถึงขบวนรถไฟฟ้าในปัจจุบันและที่จะซื้อเพิ่มในอนาคต** จะโอนในลักษณะ **BOT** คือ ผู้รับสัมปทานจะโอนกรรมสิทธิ์เป็นของ กทม. เมื่อสัมปทานสิ้นสุดลง **2) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ส่วนต่อขยายที่ 1** - กทม. เป็นผู้ลงทุนลงทุนก่อสร้างและติดตั้งงานระบบและเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ **3) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ส่วนต่อขยายที่ 2** - รฟม. เป็นผู้ลงทุนลงทุนก่อสร้างและติดตั้งงานระบบและเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ (ต่อมามีมติเห็นชอบให้จำหน่ายทรัพย์สินและโอนภาระทางการเงินของโครงการฯ ให้แก่ กทม.)
การกำหนดค่าตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชน	**1) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว (ส่วนหลัก) รูปแบบ PPP Net Cost** - ภายใต้เงื่อนไขของสัญญาผู้รับสัมปทานมีสิทธิได้รับรายได้จากกิจการที่เกี่ยวเนื่องกับระบบรถไฟฟ้าบีทีเอส อันรวมถึงการโฆษณา การให้สิทธิ และการเก็บค่าโดยสารในระบบ **2) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ส่วนต่อขยายที่ 1** - กทม. ได้สิทธิในค่าโดยสารของโครงการ - BTSC จะได้รับค่าจ้างรายปี (ชำระให้เป็นรายเดือน) สำหรับการให้บริการเดินรถและซ่อมบำรุงโครงการฯ ตลอดระยะเวลา 30 ปี **3) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ส่วนต่อขยายที่ 2** - กทม. ได้สิทธิในค่าโดยสารของโครงการ - BTSC จะได้รับค่าจ้างสำหรับการให้บริการเดินรถ

ตารางที่ 3.1-21 รายละเอียดโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว (ต่อ)

ประเด็น	รายละเอียด
การจัดสรรความเสี่ยงระหว่างคู่สัญญา	**1) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว (ส่วนหลัก)** - ผู้รับสัมปทานเป็นผู้จัดเก็บค่าโดยสารและรับความเสี่ยงในด้านจำนวนผู้โดยสารของโครงการ (Ridership) - กทม. รับความเสี่ยงในด้านการลงทุนโครงสร้างและการเวนคืนพื้นที่ **2) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ส่วนต่อขยายที่ 1** - กทม. รับความเสี่ยงในด้านจำนวนผู้โดยสารของโครงการ (Ridership) และความเสี่ยงในด้านการลงทุน **3) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ส่วนต่อขยายที่ 2** - กทม. รับความเสี่ยงในด้านจำนวนผู้โดยสารของโครงการ (Ridership) และความเสี่ยงในด้านการลงทุน
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	● พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ● พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ● พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ● พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 ● ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ● พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

(3.3) บทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ

(3.3.1) ประเด็นที่ 1 : ปัญหาการไม่สามารถหาผู้มาร่วมลงทุนในโครงการได้ ในโครงการส่วนต่อขยายระยะที่ 1 ช่วงกรุงธนบุรี-บางหว้า และบางจาก - แบริ่ง

การคัดเลือกผู้ลงทุนโครงการด้วยวิธีประมูลตามที่ พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนร่วมงานฯ พ.ศ. 2535 กำหนดในมาตรา 15 ไม่สามารถหาผู้มาลงทุนโครงการได้ คณะกรรมการพิจารณาการลงทุนโครงการฯ จึงมีมติเห็นชอบให้กำหนดวิธีการคัดเลือกเอกชน โดยวิธีการเจรจากับผู้รับสัมปทานรายเดิมเป็นลำดับแรก อย่างไรก็ตาม เพื่อมิให้ภาครัฐเสียเปรียบในการการเจรจาจึงกำหนดให้เชิญบริษัทที่เคยยื่นข้อเสนอกับโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร โครงการรถไฟฟ้ามหานคร และโครงการระบบขนส่งมวลชนขนาดรอง สายพระราม 3 รวม 11 กลุ่มบริษัท มายื่นข้อเสนอดำเนินการโครงการ โดยคณะกรรมการพิจารณาการลงทุนโครงการฯ จะคัดเลือกข้อเสนอที่ดีที่สุดมาเป็นกรอบในการเจรจากับผู้รับสัมปทานรายเดิม อย่างไรก็ตาม ยังมีเงื่อนไขและข้อจำกัดและเหตุผลอีกหลายประการที่สนับสนุนให้การดำเนินโครงการฯ ส่วนต่อขยายควรเป็นระบบเดียวกับโครงการเดิมโดยผู้รับสัมปทานรายเดียวกัน ดังตารางที่ 3.1-22

ตารางที่ 3.1-22 เหตุผลสนับสนุนการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ส่วนต่อขยายโดยเป็นระบบเดียวกับโครงการเดิม โดยผู้ประกอบการเป็นรายเดียวกัน

ประเด็น	รายละเอียด
1. เงื่อนไขสัญญาสัมปทานเดิม	สัญญาสัมปทานระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ระหว่าง กทม. กับ BTSC กำหนดเงื่อนไขไว้ดังนี้ *ข้อ 5.1.3 (ค) กำหนดว่า "**<u>บริษัทมีสิทธิแต่งเพียงผู้เดียวที่จะอนุญาตให้บุคคลซึ่งผ่านเข้า-ออก (ACCESS) ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร</u>** ภายใต้ข้อกำหนดและเงื่อนไขของบริษัท อย่างไรก็ตาม บริษัทจะต้องได้รับความยินยอมล่วงหน้าจากกรุงเทพมหานคร ก่อนที่จะให้สิทธิบุคคลอื่นผ่านเข้าระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร หรือมีสิทธิใช้ส่วนหนึ่งส่วนใดของระบบเกินอายุสัมปทานตามสัญญานี้"* *ข้อ 27.2 กำหนดว่า "หากกรุงเทพมหานครประสงค์จะให้มีการดำเนินการสายทางเพิ่มเติมในระหว่างอายุของสัญญา หรือจะขยายเส้นทางของระบบ **<u>บริษัทจะมีสิทธิเป็นรายแรกที่จะเจรจากับกรุงเทพมหานครก่อน</u>** เพื่อขอรับสิทธิทำการและดำเนินการเส้นทางสายใหม่นั้น หากบริษัทยินดีรับเงื่อนไขที่ดีที่สุดที่มีผู้เสนอต่อกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ การขยายเส้นทางเพิ่มเติมดังกล่าวต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีก่อน"*

ที่มา: หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0100/10618 ลงวันที่ 1 กันยายน 2543

ตารางที่ 3.1-22 เหตุผลสนับสนุนการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ส่วนต่อขยายโดยเป็นระบบเดียวกับโครงการเดิม โดยผู้ประกอบการเป็นรายเดียวกัน (ต่อ)

ประเด็น	รายละเอียด
2. ความร่วมมือกับผู้รับสัมปทานรายเดิม (BTSC) ในการอนุญาตเข้า-ออกระบบ	กรณี BTSC ผู้รับสัมปทานรายเดิมไม่อนุญาตให้ผู้รับสัมปทานรายใหม่ผ่านเข้า-ออกระบบ จะทำให้เกิดความยุ่งยาก ต้องก่อสร้างอู่จอดซ่อมใหม่ หรือกรณี BTSC อนุญาตให้ผ่านเข้า-ออกระบบได้ก็จะต้องเสียค่าธรรมเนียมอันส่งผลให้ผู้โดยสารต้องเสียค่าธรรมผ่านเข้า-ออกระบบถึง 2 ครั้ง ทำให้ค่าโดยสารสูงขึ้น
3. ความปลอดภัย	เมื่อผู้รับสัมปทานมิใช่รายเดียวกันจะทำให้ระบบควบคุมการเดินรถไฟฟ้ามีปัญหาการเดินรถผ่านระบบของกันและกัน อาจจะเกิดอุบัติเหตุได้
4. ความสะดวกของผู้โดยสาร	กรณี BTSC ไม่อนุญาตให้ผู้รับสัมปทานรายใหม่ผ่านเข้า-ออกระบบ ส่งผลให้ส่วนต่อขยายไม่สามารถเชื่อมต่อเป็นโครงการเดียวกันได้ ผู้โดยสารต้องออกจากระบบหนึ่งไปสู่อีกระบบหนึ่ง
5. จำนวนผู้โดยสาร	กรณีส่วนต่อขยายมีผู้รับสัมปทานเป็นรายเดียวกัน จะส่งผลให้ผู้โดยสารมากขึ้นกว่าการที่มีผู้รับสัมปทานต่างรายกัน
6. อัตราค่าโดยสารสูงสุด	ถ้าส่วนต่อขยายได้ผู้รับสัมปทานรายเดิม ผู้โดยสารจะเสียค่าผ่านเข้า-ออกระบบเพียงครั้งเดียว แต่หากมิใช่รายเดิม ผู้โดยสารจะต้องเสียค่าผ่านเข้า-ออกระบบถึง 2 ครั้ง ทำให้อัตราค่าโดยสารสูงขึ้นมาก
7. ความคุ้มทุนของโครงการ	กรณีที่ผู้รับสัมปทานมิใช่รายเดิมจะต้องลงทุนก่อสร้างอู่จอดซ่อมใหม่ทั้ง 3 สายทาง ซึ่งเป็นมูลค่าการลงทุนที่สูงมาก ต่างจากผู้รับสัมปทานรายเดิมเป็นผู้ดำเนินการส่วนต่อขยาย

ที่มา: หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0100/10618 ลงวันที่ 1 กันยายน 2543

จากเหตุผลที่สรุปมาข้างต้น คณะกรรมการพิจารณาการลงทุนโครงการฯ จึงพิจารณาว่า การคัดเลือกผู้ลงทุนโครงการด้วยวิธีประมูลตามที่ พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนร่วมงานฯ พ.ศ. 2535 กำหนดในมาตรา 15 จะทำให้ไม่สามารถหาผู้มาลงทุนโครงการได้ ประกอบกับกระบวนการคัดเลือกผู้ลงทุนตามมาตรา 15 นั้น ท้ายสุดจะนำไปสู่การเจรจากับผู้รับสัมปทานรายเดิมด้วยเงื่อนไขแห่งสัญญาสัมปทานฉบับเดิม ดังนั้น คณะกรรมการพิจารณาการลงทุนโครงการฯ จึงมีมติในคราวประชุมครั้งที่ 3/2543 เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2543 เห็นชอบให้กำหนดวิธีการคัดเลือกเอกชน โดยวิธีการเจรจากับผู้รับสัมปทานรายเดิมเป็นลำดับแรก

อย่างไรก็ตาม เพื่อมิให้ภาครัฐเสียเปรียบในการการเจรจาจึงกำหนดให้เชิญบริษัทที่เคยยื่นข้อเสนอกับโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร โครงการรถไฟฟ้ามหานคร และโครงการระบบขนส่งมวลชนขนาดรอง สายพระราม 3 รวม 11 กลุ่มบริษัทมายื่นข้อเสนอดำเนินการโครงการ โดยคณะกรรมการพิจารณาการลงทุนโครงการฯ

<u>จะคัดเลือกข้อเสนอที่ดีที่สุดมาเป็นกรอบในการเจรจากับผู้รับสัมปทานรายเดิม</u> ตามแนวทางของมาตรา 16 แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนร่วมงานฯ พ.ศ. 2535 ซึ่ง กทม. ได้ให้ความเห็นชอบต่อแนวทางการคัดเลือกผู้ลงทุนโครงการดังกล่าว

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับแนวทางการดำเนินการข้างต้น จึงนำเสนอคณะรัฐมนตรีขออนุมัติยกเว้นการดำเนินการคัดเลือกผู้ลงทุนโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ส่วนต่อขยาย โดยวิธีประมูล ตามมาตรา 15 แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนร่วมงานฯ พ.ศ. 2535 และขออนุมัติวิธีการคัดเลือกผู้ลงทุนโครงการฯ ส่วนต่อขยาย ตามมาตรา 16 แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนร่วมงานฯ พ.ศ. 2535 ตามแนวทางที่กล่าวไปข้างต้น ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2543 อนุมัติยกเว้นการดำเนินการคัดเลือกผู้ลงทุนโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ส่วนต่อขยาย โดยวิธีประมูล และอนุมัติวิธีการคัดเลือกผู้ลงทุนโครงการฯ ตามมาตรา 16 แห่ง พ.ร.บ. ดังกล่าว โดยวิธีการเชิญบริษัท/กลุ่มบริษัทที่เคยมีผลงาน หรือเคยยื่นข้อเสนอดำเนินการ โครงการในลักษณะเดียวกับโครงการฯ ส่วนต่อขยาย เพื่อมายื่นข้อเสนอดำเนินการโครงการ โดยให้คณะกรรมการพิจารณาการลงทุนโครงการฯ คัดเลือกข้อเสนอที่ดีที่สุดมาเป็นกรอบในการเจรจากับผู้รับสัมปทานรายเดิมต่อไป

(3.3.2) ประเด็นที่ 2 : การบูรณาการโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวเป็นโครงข่ายเดียวกัน (Through Operation)

เนื่องจากโครงข่ายรถไฟฟ้าสายสีเขียวมี 2 หน่วยงานเป็นเจ้าของโครงการ คือ 1) กรุงเทพมหานคร ได้แก่ ส่วนหลัก (ช่วงหมอชิต - อ่อนนุช และสนามกีฬาแห่งชาติ - สะพานตากสิน) และส่วนต่อขยายที่ 1 (อ่อนนุช - แบริ่ง และสะพานตากสิน - บางหว้า) และ 2) รฟม. ได้แก่ ส่วนต่อขยายที่ 2 ช่วงแบริ่ง - สมุทรปราการ และหมอชิต - สะพานใหม่ - คูคต ดังนั้น กระทรวงคมนาคม จึงมีนโยบายรูปแบบการเดินรถต่อเนื่องสำหรับโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว เพื่อเป็นการลดภาระการเชื่อมต่อของประชาชน (การขึ้น - ลง การเปลี่ยนต่อขบวนรถ และการซื้อตั๋วใหม่)

เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2559 ครม. มีมติรับทราบผลการประชุมคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก ครั้งที่ 1/2558 เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2558 เห็นชอบในหลักการให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้เดินรถส่วนต่อขยายโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว และมอบหมายให้กระทรวงคมนาคมเจรจากับกรุงเทพมหานครในส่วนการบริหารจัดการเดินรถโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ช่วงหมอชิต - สะพานใหม่ - คูคต และช่วงแบริ่ง - สมุทรปราการ พร้อมทั้งเจรจาและหาข้อสรุปเกี่ยวกับเงื่อนไขด้านการเงินระหว่างกระทรวงการคลัง กรุงเทพมหานคร และ รฟม.

ต่อมาเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2561 ครม. ได้มีมติเห็นชอบให้ รฟม. ดำเนินการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ช่วงแบริ่ง - สมุทรปราการ และช่วงหมอชิต – สะพานใหม่ -คูคต (ไม่รวมอาคารจอดแล้วจร) ตาม พ.ร.บ. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 มาตรา 75 (5) และเห็นชอบร่างบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการจำหน่ายทรัพย์สินและโอนภาระทางการเงินของโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ช่วงแบริ่ง - สมุทรปราการ และช่วงหมอชิต – สะพานใหม่ - คูคต ของ รฟม. ให้กรุงเทพมหานคร และมอบหมายให้กรุงเทพมหานครเร่งรัดพิจารณารูปแบบการลงทุนและการบริหารจัดการเดินรถตามขั้นตอนของ พ.ร.บ. ร่วมลงทุนฯ 2556

แต่เนื่องจากการบูรณาการโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ช่วงหมอชิต - แบริ่ง ช่วงบางหว้า - สนามกีฬาแห่งชาติ ช่วงแบริ่ง - สมุทรปราการ และช่วงหมอชิต - สะพานใหม่ - คูคต ทั้งเรื่องการบริหารจัดการโครงการ และการบริหารจัดการ สัญญาที่เกี่ยวข้องกับการเดินรถไฟฟ้าที่ยังไม่มีความเป็นเอกภาพ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงได้มีคำสั่งที่ 3/2562 ลงวันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2562 เรื่อง การดำเนินโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ให้กรุงเทพมหานครบริหารจัดการเดินรถไฟฟ้าสายสีเขียว ช่วงหมอชิต - แบริ่ง ช่วงบางหว้า - สถานกีฬาแห่งชาติ ช่วงแบริ่ง - สมุทรปรากการ และช่วงหมอชิต-สะพานใหม่ - คูคต เป็นไปอย่างต่อเนื่องเป็นโครงข่ายเดียวกัน (Through Operation) และมีการกำหนดอัตราค่าโดยสารที่เป็นธรรม และไม่เป็นภาระแก่ประชาชน โดยได้กำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งปันผลประโยชน์จากค่าโดยสาร รวมถึงหลักเกณฑ์อื่น ๆ เพื่อประโยชน์ในการเจรจาทำร่างสัญญาร่วมลงทุน และให้ กทม. เสนอร่างสัญญาร่วมลงทุนฉบับแก้ไขต่อรัฐมตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนส่งสำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณา แล้วจึงนำเสนอต่อ ครม. พิจารณาต่อไป โดยผลการเจรจราต่อรองกับผู้รับสัมปทานเดิม (BTSC) สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 3.1-23

ตารางที่ 3.1-23 รายละเอียดผลการเจรจราต่อรองกับผู้รับสัมปทานในโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว

ประเด็น	รายละเอียด
ระยะเวลาร่วมลงทุน	● ขยายระยะเวลาร่วมลงทุนเพิ่มเติมจากเดิมปี พ.ศ. 2572 เป็นปี พ.ศ. 2602
ภาระค่าใช้จ่ายที่สำคัญและเกี่ยวข้องของโครงการ	● ผู้รับสัมปทานจะรับภาระค่าใช้จ่ายในการติดตั้งงานระบบไฟฟ้าและเครื่องกล (E&M) สำหรับส่วนต่อขยายที่ 2 ทั้งหมด โดยนับเป็นทุนของโครงการ ● ผู้รับสัมปทานจะเป็นรับภาระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมของหนี้เงินกู้ที่ กทม. มีต่อกระทรวงการคลังเป็นจำนวนเงินไม่เกิน 44,429 ล้านบาท สำหรับช่วงระยะเวลาร่วมลงทุนเดิม โดยนับเป็นทุนของโครงการ ● ผู้รับสัมปทานจะรับภาระส่วนต่างค่าจ้างการให้บริการเดินรถ (O&M) และรายได้ค่าโดยสารของส่วนต่อขยายที่ 1 และ 2 และค่าตอบแทนเพิ่มเติมสำหรับช่วงระยะเวลาร่วมลงทุนเดิม โดยนับเป็นทุนของโครงการ แต่ทั้งนี้ การคำนวณผลตอบแทนของผู้รับสัมปทาน (Equity IRR) จะปรับลดค่าจ้างการให้บริการเดินรถลงร้อยละ 16 ● ผู้รับสัมปทานจะรับภาระส่วนต่างของค่าจ้างการให้บริการเดินรถ (O&M) และรายได้ค่าโดยสารของส่วนต่อขยายที่ 1 ซึ่งยังคงค้างอยู่นับตั้งแต่พฤษภาคม 2562 จนถึงวันที่สัญญาร่วมทุนมีผลบังคับใช้ และส่วนต่อขยายที่ 2 ทั้งหมด ก่อนวันที่สัญญาร่วมลงทุนมีผลใช้บังคับ โดยนับเป็นทุนของโครงการ แต่ทั้งนี้ผู้รับสัมปทานยังคงมีสิทธิได้รับค่าจ้างการให้บริการเดินรถ (O&M) คงค้างทั้งหมดตั้งแต่เดือนธันวาคม 2561 จนถึงเดือนเมษายน 2562 ● ผู้รับสัมปทานจะชำระค่าตอบแทนเพิ่มเติมจำนวนเท่ากับร้อยละ 5 ของรายได้ค่าโดยสารจากส่วนต่อขยายที่ 1 และ 2 เพื่อตอบแทนการให้สิทธิดำเนินกิจการพาณิชย์ของส่วนหลักที่นอกเหนือจากสัญญาสัมปทานเดิมและส่วนต่อขยายที่ 1 และ 2 โดยนำไปหักกลบลบหนี้กับหนี้ค่าจ้างสำหรับการให้บริการเดินรถและซ่อมบำรุงตามสัญญาว่าจ้างให้บริการเดินรถและซ่อมบำรุงส่วนหลักและส่วนต่อขยายที่ 1 และสัญญาว่าจ้างให้บริการเดินรถและซ่อมบำรุงส่วนต่อขยายที่ 2 ของโครงการ โดยนับค่าตอบแทนเพิ่มเติมนี้เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อนำมาหักกลบลบหนี้กับผลตอบแทนที่เกิดขึ้นจากส่วนนี้ในตอนคิด Equity IRR ของเอกชน ● ผู้รับสัมปทานจะรับผิดชอบปรับปรุงสถานีสะพานตากสิน โดยผู้รับสัมปทานจะนับเฉพาะส่วนค่าปรับปรุงสถานีสะพานตากสินมหาราชและปรับปรุงรางรถไฟฟ้าให้เป็น 2 ราง ให้เป็นทุนของโครงการ ● ผู้รับสัมปทานจะรับผิดชอบจัดทำประตูกั้นชานชาลา (Platform Screen Door) ในเส้นทางส่วนหลักและส่วนต่อขยายที่ 1 โดยนับเป็นทุนของโครงการเฉพาะประตูกั้นชานชาลาส่วนต่อขยายที่ 1

ตารางที่ 3.1-23 รายละเอียดผลการเจรจราต่อรองกับผู้รับสัมปทานในโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว (ต่อ)

ประเด็น	รายละเอียด
ภาระค่าใช้จ่ายที่สำคัญและเกี่ยวข้องของโครงการ	• ผู้รับสัมปทานจะรับผิดชอบบำรุงรักษาสะพานคนเดิน (Sky Walk) ของส่วนต่อขยายที่ 1 และ 2 สำหรับช่วงระยะเวลาร่วมลงทุนเดิม ซึ่งนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในสัญญาว่าจ้างให้บริการเดินรถและซ่อมบำรุงส่วนต่อขยายที่ 1 และสัญญาว่าจ้างให้บริการเดินรถและซ่อมบำรุงส่วนต่อขยายที่ 2 โดยนับเป็นทุนของโครงการ • ผู้รับสัมปทานจะรับผิดชอบชำระเงินสนับสนุนที่ผู้รับสัมปทานต้องชำระเพื่อชดเชยผลกระทบจากการเปลี่ยนอัตราค่าโดยสารแก่ BTSGIF สำหรับช่วงระยะเวลาร่วมลงทุนเดิม โดยนับเป็นทุนของโครงการ • ผู้รับสัมปทานจะรับผิดชอบชำระค่าใช้ที่ดินและ/หรือค่าเช่าที่ดินราชพัสดุบริเวณศูนย์ซ่อมบำรุงหมอชิต รวมทั้งดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นจริงตามจำนวนที่ กทม. ชำระให้แก่กรมธนารักษ์ โดยนับเป็นค่าใช้จ่ายของโครงการเฉพาะช่วงระยะเวลาร่วมลงทุนเพิ่มเติม คือ ปี พ.ศ. 2572 - 2602
ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	• กทม. จะรับผิดชอบภาระที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเฉพาะในท้องที่ของ กทม. เว้นแต่ส่วนที่ผู้รับสัมปทานใช้ดำเนินกิจการพาณิชย์ และผู้รับสัมปทานจะรับผิดชอบภาระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เอกชนใช้ดำเนินกิจการพาณิชย์และส่วนที่อยู่นอกท้องที่ กทม. รวมถึงภาษีอื่น ๆ ที่เกิดจากการดำเนินโครงการของเอกชน
หลักเกณฑ์การปรับเพดานค่าโดยสาร	• หลักเกณฑ์การปรับค่าโดยสารให้ใช้ดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปสำหรับเขต กทม. ตามที่กระทรวงพาณิชย์ประกาศ (CPI) เพียงอย่างเดียว • **“โครงสร้างอัตราค่าโดยสารเส้นทางหลัก”** ระหว่างปี พ.ศ. 2562 ถึง 4 ธันวาคม 2572 กำหนดเป็น **15+1+4 (x-1)** โดย x คือ จำนวนสถานี สูงสุดไม่เกิน 44 บาท (ราคา ณ ปี พ.ศ. 2562) โดยปรับอัตราค่าโดยสารทุก 24 เดือน นับจากวันที่เริ่มใช้อัตราค่าโดยสารตารางเดียว • **“โครงสร้างอัตราค่าโดยสารส่วนต่อขยาย”** ระหว่างปี พ.ศ. 2562 – 2602 และเส้นทางหลักตั้งแต่ 5 ธันวาคม 2572 – ปี พ.ศ. 2602 กำหนดเป็น **15+3x** โดย x คือ จำนวนสถานี (ราคา ณ ปี พ.ศ. 2562) โดยอัตราค่าโดยสารสูงสุดไม่เกิน 65 บาท โดยจะปรับอัตราค่าโดยสารทุก 24 เดือน นับจากวันที่เริ่มใช้อัตราค่าโดยสารตารางเดียว • บันทึกข้อตกลงเรื่องค่าแรกเข้าระบบและระบบตั๋วร่วม ผู้รับสัมปทานจะดำเนินการเรื่องตั๋วร่วมและค่าแรกเข้าระบบตามบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการจำหน่ายและโอนภาระทางการเงิน และตามนโยบายของรัฐบาล หากการดำเนินการเรื่องตั๋วร่วมไม่จำต้องมีการแก้ไขระบบที่ติดตั้งไว้แล้ว และการยกเว้นค่าแรกเข้าจะเป็นกรณียกเว้นให้กับผู้โดยสารที่เปลี่ยนถ่ายมาจากระบบขนส่งทางรางรถไฟฟ้าอื่นที่ยกเว้นค่าแรกเข้าระบบที่เปลี่ยนถ่ายมาจากโครงการฯ ภายใต้ระบบตั๋วเท่านั้น

ตารางที่ 3.1-23 รายละเอียดผลการเจรจาต่อรองกับผู้รับสัมปทานในโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว (ต่อ)

ประเด็น	รายละเอียด
ผลตอบแทนที่ผู้รับสัมปทานเสนอให้ กทม.	● ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2562 – 2572 ผู้รับสัมปทานต้องชำระผลตอบแทนให้ กทม. ดังนี้ - ภาระค่างานติดตั้งระบบไฟฟ้าและเครื่องกล (E&M) สำหรับส่วนต่อขยายที่ 2 - ภาระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมสำหรับภาระหนี้เงินกู้ที่มีต่อกระทรวงการคลัง - ภาระส่วนต่างระหว่างค่าจ้างการให้บริการเดินรถ (O&M) ส่วนต่อขยายที่ 1 และ 2 กับรายได้ค่าโดยสารส่วนต่อขยายที่ 1 และ 2 และค่าตอบแทนเพิ่มเติม - ภาระค่าจ้างการให้บริการเดินรถ (O&M) คงค้างของส่วนต่อขยายที่ 1 และ 2 ก่อนวันที่สัญญาร่วมลงทุนมีผลบังคับใช้ - ภาระค่าตอบแทนเพิ่มเติมจำนวนเท่ากับร้อยละ 5 ของรายได้ค่าโดยสารส่วนต่อขยายที่ 1 และ 2 ● ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2573 – 2602 ผู้รับสัมปทานต้องชำระผลตอบแทนให้ กทม. ดังนี้ - ระยะเวลา 15 ปีแรก (ปี พ.ศ. 2572 – 2587) อัตราร้อยละ 10 ของรายได้ค่าโดยสาร - ระยะเวลา 10 ปีต่อมา (ปี พ.ศ. 2588 – 2597) อัตราร้อยละ 15 ของรายได้ค่าโดยสาร - ระยะเวลา 5 ปีต่อมา (ปี พ.ศ. 2598 – 2602) อัตราร้อยละ 25 ของรายได้ค่าโดยสาร ● ทั้งนี้ หากผลตอบแทนของผู้รับสัมปทาน (Equity IRR) เกินกว่าร้อยละ 9.60 ผู้รับสัมปทานก็จะแบ่งกระแสเงินสดสุทธิต่อผู้ถือหุ้น (Free Cash Flow to Equity) ในส่วนที่ทำให้ผลตอบแทนเกินกว่าร้อยละ 9.60 ให้แก่ กทม. เพิ่มเติมตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญา

ที่มา: สรุปจากหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0100/14661 ลงวันที่ 16 กันยายน 2562

โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบผลการเจรจาและร่างสัญญาร่วมลงทุนโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2563 ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบผลการพิจารณาและได้ผ่านการตรวจร่างสัญญาฯ จากสำนักงานอัยการสูงสุดเรียบร้อยแล้ว และให้กระทรวงการคลังพิจารณาเสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความเห็นต่อรายงาน เรื่อง การพิจารณาศึกษาการขยายสัญญาสัมปทานทางด่วนและรถไฟฟ้า (บีทีเอส) ของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการขยายสัญญาสัมปทานทางด่วนและรถไฟฟ้า (บีทีเอส) สภาผู้แทนราษฎร เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณารายงานดังกล่าว สามารถสรุปความเห็นและข้อสังเกต ได้ดังนี้

1) **<u>กรรมาธิการวิสามัญฯ เสียงส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยให้มีการขยายสัมปทาน</u>** เนื่องจากเห็นว่า สัญญาสัมปทานที่เหลือระยะเวลา 10 ปี (สิ้นสุดสัญญาปี พ.ศ. 2572) ควรจะทำสัญญาจ้างเดินรถส่วนต่อขยายที่ 1 และ 2 ไปก่อนและรอจนถึงปี พ.ศ. 2572 ซึ่งการดำเนินการจัดหาผู้เดินรถไฟฟ้ารายใหม่สามารถปฏิบัติได้ตามขั้นตอนของ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 โดย กทม. ควรเข้ามาดูแลรับผิดชอบ เพื่อให้ค่าโดยสารถูกสุดสำหรับประชาชนที่ใช้บริการในพื้นที่ กทม. โดยการขยายสัญญาสัมปทานอาจเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในสายสีเขียว (เส้นที่กำลังพิจารณา) แต่ปัญหาการเชื่อมต่อกับสายอื่นยังมีอยู่ ยังไม่ใช่การแก้ปัญหาแบบบูรณาการ และทำให้เสียโอกาสที่รัฐจะสามารถแก้ปัญหาอย่างบูรณาการได้ถึง 30 ปี การให้เอกชนทำ PPP ในแบบ Gross Cost น่าจะเป็นทางออกที่เหมาะสมที่สุดในกรณีนี้
2) ขณะที่กรรมการวิสามัญฯ เสียงส่วนน้อยที่เห็นด้วยในการขยายสัมปทาน เนื่องจากเห็นว่า การใช้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 3/2562 ลงวันที่ 11 เมษายน 2562 ทดแทนกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในการพิจารณาให้ขยายระยะเวลาสัมปทานออกไปถูกต้องตามกฎหมาย หากสามารถดำเนินการเสนอให้มีการต่อสัญญาสัมปทาน กทม. ควรกำหนดกรอบการดำเนินการเพื่อแก้ไขภาระหนี้และค่าใช้จ่ายของ กทม. ตลอดจนระบบการเดินรถ และประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการลดค่าโดยสาร เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนทั้งในด้านคุณภาพและมาตรฐานการให้บริการ

นอกจากนี้ **<u>กระทรวงการคลัง</u>**ได้มีหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค. 820.1/20037 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2563 โดยได้พิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการฯ ประกอบกับข้อสั่งการของคณะรัฐมนตรีแล้ว มีความเห็นดังนี้

1) กระทรวงการคลังไม่มีความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อรายงานผลการศึกษาฯ เพิ่มเติมจากที่กระทรวงคมนาคมได้เคยเสนอผลการพิจารณารายงานผลการศึกษาฯ ต่อคณะรัฐมนตรี
2) กระทรวงการคลังเห็นว่าควรดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (ประกาศ ค.ป.ท.) โดยปกติโครงการ PPP ตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้ดำเนินการตามประกาศ ค.ป.ท. อย่างไรก็ดี โครงการฯ เป็นการดำเนินการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับโครงการข้อตกลงคุณธรรมเอาไว้
3) กทม. ควรมีการพิจารณากำหนดระดับการให้บริการของเอกชนให้เป็นไปอย่างเหมาะสมตลอดระยะเวลาของสัญญา รวมทั้งมีกลไกในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของเอกชนให้เป็นไปตามระดับการให้บริการที่กำหนดไว้ในสัญญาอย่างเคร่งครัดด้วย

ในส่วนของ**<u>กระทรวงคมนาคม โดยกรมการขนส่งทางราง</u>** ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยมีประเด็นดังต่อไปนี้

1) แม้การดำเนินการของคณะกรรมการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2562 ให้ถือเป็นการดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 แต่เนื่องจากเป็นการดำเนินการภายหลังการเจรจา โดยไม่มีการเสนอความเห็นว่าการต่อสัญญาสัมปทานควรประกวดราคา หรือควรเจรจาต่อรองกับเอกชนรายเดิม ประกอบกับกรณีการพิจารณาเปรียบเทียบที่สมควรจะต่อสัญญาเดิมหรือรัฐดำเนินการเองก็ได้กำหนดกรอบการพิจารณาตามมาตรา 49 ของกฎหมายดังกล่าวให้หน่วยงานเจ้าของโครงการสมควรนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัดอย่างน้อย 5 ปี ก่อนสัญญาร่วมลงทุนจะสิ้นสุด ดังนั้น จึงสมควรดำเนินการในขั้นตอนการเจรจาได้มาซึ่งข้อมูลในการเจรจาให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561

2) ร่างสัญญาร่วมลงทุนโครงการฯ กำหนดให้อัตราค่าโดยสารไม่เกิน 65 บาท ตลอดสาย ซึ่งเป็นอัตราค่าโดยสารที่สูงกว่ารถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินในปัจจุบัน จึงเห็นว่าการคิดอัตราค่าโดยสารที่เหมาะสมเป็นธรรมแก่ประชาชนผู้ใช้บริการ

3) ร่างสัญญาร่วมลงทุนโครงการฯ ส่งผลให้สินทรัพย์ทั้งหมดที่กำลังจะตกเป็นของรัฐเมื่อกำหนดตามสัญญาสัมปทาน พ.ศ. 2572 ใช้ประโยชน์โดยผู้รับสัมปทานรายเดิมต่อเนื่องไป ซึ่งหากให้ทรัพย์สินตกเป็นของรัฐ พ.ศ. 2572 และรัฐให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการ จะทำให้เอกชนมีการลงทุนเพิ่มเติมในการจัดหางานระบบเดินรถ คิดเป็นสัดส่วนน้อยกว่าการลงทุนโครงการใหม่ มีเพียงแต่การจัดหาตัวรถและปรับปรุงระบบอาณัติสัญญาณเพื่อใช้ในการบริการวิ่งเพิ่มเติมและการให้บริการเท่านั้น ดังนั้น จึงควรพิจารณาให้เกิดความชัดเจนถ่องแท้

4) จากกรณี กทม. ได้ทำสัญญาจ้าง BTSC เดินรถส่วนต่อขยายที่ 1 และ 2 ไปจนถึง พ.ศ. 2585 และได้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จะมีผลกระทบต่อสัญญาสัมปทานที่อยู่ระหว่างการดำเนินการต่อสัญญา จึงสมควรรอผลการไต่ส่วนข้อเท็จจริงเพื่อให้เกิดความชัดเจนแล้วพิจารณาว่าจะดำเนินการต่อไปอย่างไร

ทั้งนี้ ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2565 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาประเด็นการขอความเห็นชอบผลการเจรจาและเห็นชอบร่างสัญญาร่วมลงทุนโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยเห็นว่าที่ผ่านมากระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมจากกระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพมหานคร) มาอย่างต่อเนื่องหลายครั้ง ซึ่งกระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพมหานคร) ก็ได้ตอบชี้แจงกระทรวงคมนาคมไปแล้ว อย่างไรก็ตาม กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือเป็นครั้งที่ 11 ตามหนังสือกระทรวงคมนาคม ด่วนที่สุด ที่ คค (ปคร) 0208/28 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2565 ยืนยันว่าไม่เห็นด้วยกับการดำเนินงานของกรุงเทพมหานคร เนื่องจากข้อมูลที่กรุงเทพมหานครจัดทำเพิ่มเติมนั้นไม่มีการเปลี่ยนแปลงในข้อเท็จจริงที่ทำให้การวิเคราะห์ของกระทรวงคมนาคมแตกต่างไปจากเดิม โดยเฉพาะในประเด็นของการคำนวณอัตราค่าโดยสาร การรองรับระบบตั๋วร่วม และความชัดเจนของประเด็นข้อกฎหมาย รวมทั้งยังมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางการติดตั้งสะพานเหล็ก 2 แห่ง และรายละเอียดค่าใช้จ่ายโครงการช่วงหมอชิต - สะพานใหม่ - คูคต ด้วย ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาเรื่องที่กระทรวงมหาดไทยเสนอเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายและหลักการ

บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รอบคอบ และเป็นประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน โดยคำนึงถึงภาระการเงินของรัฐที่อาจต้องรับผิดชอบต่อไป คณะรัฐมนตรีจึงมีมติมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพมหานคร) รับความเห็นของกระทรวงคมนาคมไปพิจารณาทำข้อมูลข้อเท็จจริงในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนครบถ้วนแล้วนำเรื่องนี้ พร้อมข้อมูลดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง[14] ด้วยเหตุนี้ การขอความเห็นชอบผลการเจรจาและเห็นชอบร่างสัญญาร่วมลงทุนโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวของกระทรวงมหาดไทยในครั้งนี้จึงไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(3.3.3) ประเด็นที่ 3 : ปัญหาเรื่องอัตราค่าโดยสาร

ในระหว่างที่รอความชัดเจนในเรื่องการต่อสัญญาสัมปทานโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวนั้น เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2564 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ลงนามในประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำหนดค่าโดยสารโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว โดยมีการกำหนดอัตราค่าโดยสารเอาไว้ดังตารางที่ 3.1-34

ตารางที่ 3.1-24 รายละเอียดการกำหนดค่าโดยสารโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวโดยกรุงเทพมหานคร

โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว	ค่าโดยสาร
ช่วงหมอชิต-สะพานใหม่-คูคต	อัตรา 15-45 บาท (ปรับเพิ่มขึ้น 3 บาท/สถานี)
ช่วงตามแนวเส้นทางสัมปทาน (อ่อนนุช-หมอชิต)	เป็นไปตามตารางค่าโดยสารที่ BTSC กำหนด
ช่วงส่วนต่อขยายสายสีลม (สนามกีฬาแห่งชาติ-สะพานตากสิน)	เป็นไปตามตารางค่าโดยสารที่ BTSC กำหนด
ช่วงส่วนต่อขยายสายสุขุมวิท (บางจาก-แบริ่ง)	อัตรา 15-45 บาท (ปรับเพิ่มขึ้น 3 บาท/สถานี)
ช่วงแบริ่ง-สมุทรปราการ (สำโรง-เคหะสมุทรปราการ)	อัตรา 15-45 บาท (ปรับเพิ่มขึ้น 3 บาท/สถานี)
ช่วงส่วนต่อขยายสายสีลม (โพธิ์นิมิต-บางหว้า)	อัตรา 15-24 บาท (ปรับเพิ่มขึ้น 3 บาท/สถานี)

หมายเหตุ : การจัดเก็บค่าโดยสารไม่คิดค่าแรกเข้าซ้ำซ้อนระหว่างส่วนหลักและส่วนต่อขยาย และให้จัดเก็บอัตราค่าโดยสารตลอดเส้นทางไม่เกิน 104 บาท

ที่มา: กรุงเทพมหานคร (2564)

จากภาระต้นทุนโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ทำให้ กทม. ได้มีประกาศให้จัดเก็บค่าโดยสารตลอดเส้นทางไม่เกิน 104 บาท แต่อัตราดังกล่าวถูกต่อต้านจากผู้เกี่ยวข้องหลายภาคส่วน ซึ่งต่อมา กทม. ได้มีการประกาศขอเลื่อนจัดเก็บค่าโดยสารสูงสุด 104 บาทออกไปก่อน ตามประกาศกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2564

ทั้งนี้ ข้อพิพาทเรื่องการค้างชำระค่าบริการเดินรถและซ่อมบำรุงให้กับบริษัท BTSC นั้นได้เข้าสู่ชั้นศาล ปัจจุบันศาลปกครองกลางมีคำสั่งวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2565 ให้ กทม. และกรุงเทพธนาคม ชำระหนี้ให้ BTSC ยอดทั้งสิ้น 22,740,934,976 บาท ประกอบด้วย

[14] หนังสือด่วนที่สุด นร 0505/ว(ล) 4138 ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2565 เรื่อง ขอความเห็นชอบผลการเจรจาและเห็นชอบร่างสัญญาร่วมลงทุนโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว

1) ค่าจ้างเดินรถและซ่อมบำรุงสายสีเขียวส่วนต่อขยายที่ 1 จำนวน 2,348,659,232.74 บาท และดอกเบี้ย 2,199,091830.27 บาท

2) ค่าจ้างเดินรถและซ่อมบำรุงสายสีเขียวส่วนต่อขยายที่ 2 จำนวน 9,406,418,719.36 บาท และดอกเบี้ย 8,786,765,195.47 บาท

(4) โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน

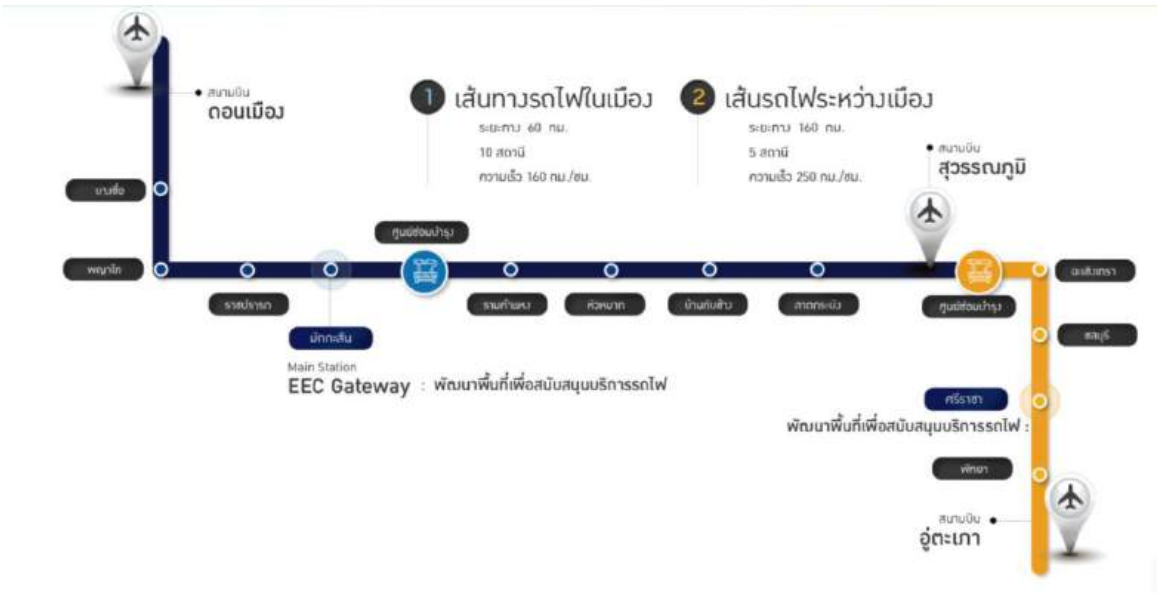
(4.1) ความเป็นมาของโครงการ

โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินอยู่ในความรับผิดชอบของการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) และมีบริษัท รถไฟความเร็วสูงสายตะวันออกเชื่อมสามสนามบิน จำกัด (ปัจจุบัน คือ บริษัท เอเชีย เอรา วัน จำกัด) เป็นเอกชนคู่สัญญาสัมปทาน โดยเป็นโครงการที่ใช้โครงสร้างและแนวเส้นทางการเดินรถเดิมของระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแอร์พอร์ตลิงค์ (Airport Rail Link) ที่เปิดให้บริการอยู่ในปัจจุบัน โดยจะก่อสร้างทางรถไฟขนาด 1.435 เมตร (Standard Gauge) ส่วนต่อขยาย 2 ช่วงจากสถานีพญาไท ไปยังสนามบินดอนเมือง และจากสถานีลาดกระบังไปยังสนามบินอู่ตะเภา พร้อมเชื่อมเข้าออกสนามบิน โดยใช้เขตทางเดิมของการรถไฟฯ เป็นส่วนใหญ่ รวมระยะทาง 220 กิโลเมตร[15]

สำหรับแนวเส้นทางโครงการผ่านพื้นที่ 5 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยองใช้แนวเส้นทางระบบขนส่งมวลชนทางรางของโครงการเดิมและมีการออกแบบใหม่เฉพาะบริเวณเชื่อมต่อเข้าสนามบินสุวรรณภูมิ (ขาออก) และสนามบินอู่ตะเภา (ขาเข้า) โดยแนวเส้นทางโครงการประกอบด้วย 3 โครงการ ได้แก่

1) โครงการระบบขนส่งทางรถไฟเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและสถานีรับส่ง ผู้โดยสารอากาศยานในเมือง (Suvarnabhumi Airport Link and City Air Terminal: ARL)
2) โครงการระบบรถไฟเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ส่วนต่อขยาย ช่วงดอนเมือง-บางซื่อ - พญาไท (ARL Extension)
3) โครงการรถไฟความเร็วสูง สายกรุงเทพ - ระยอง

[15] สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.), “รถไฟความเร็วสูง เชื่อม 3 สนามบิน”, สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2565, https://www.eeco.or.th/th/high-speed-rail-connecting-3-airports



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

รูปที่ 3.1-15 รายละเอียดโครงสร้างทางวิ่งของโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน

(4.2) รายละเอียดโครงการ

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2561 อนุมัติโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน ในรูปแบบ PPP Net Cost โดยภาครัฐลงทุนค่างานจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน และภาคเอกชนลงทุนค่างานโยธา ค่างานระบบรถไฟฟ้าและขบวนรถไฟฟ้า ค่าพัฒนาพื้นที่เพื่อสนับสนุนบริการรถไฟและบริการผู้โดยสาร และค่าจ้างที่ปรึกษาโครงการ รวมทั้งดำเนินงานบริหารและซ่อมบำรุงโครงการ โดยให้เอกชนร่วมลงทุนรวมเป็นเวลา 50 ปี และเอกชนเป็นผู้จัดเก็บค่าโดยสารและความเสี่ยงด้านจำนวนผู้โดยสารของโครงการ (Ridership Risk) จัดเก็บรายได้จากการพัฒนาพื้นที่โครงการ

ตารางที่ 3.1-25 รายละเอียดโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน

ประเด็น	รายละเอียด
มูลค่าการลงทุนของโครงการ	**<u>ระบบขนส่งทางรถไฟเชื่อมท่าอากาศยานดอนเมือง สุวรรณภูมิ และอู่ตะเภา</u>** ● ค่าเวนคืนที่ดิน 3,570.29 ล้านบาท ● ค่าก่อสร้างงานโยธาและงานวางราง 113,303.88 ล้านบาท ● ค่าก่อสร้างงานโยธาสำหรับโครงการสายสีแดง Missing Link เพื่อสร้างอุโมงค์ช่วงจิตรลดา และรถไฟความเร็วสูงสายเหนือ และสายตะวันออกเฉียงเหนือช่วงบางซื่อ - ดอนเมือง 7,210.67 ล้านบาท ● ค่างานระบบรถไฟฟ้า (M&E Works) 24,712.00 ล้านบาท ● ค่างานจัดหาตู้รถไฟฟ้า (Rolling Stocks) 15,491.32 ล้านบาท ● ค่าวิศวกรที่ปรึกษา (ควบคุมงานก่อสร้างและตรวจสอบอิสระ) 4,429.84 ล้านบาท **<u>การพัฒนาพื้นที่เพื่อสนับสนุนบริการรถไฟ</u>** ● บริเวณสถานีรถไฟแอร์พอร์ตลิงก์มักกะสัน 40,193.26 ล้านบาท ● บริเวณสถานีรถไฟความเร็วสูงศรีราชา 3,513.01 ล้านบาท ● เงินลงทุนสาธารณูปโภค ทางเข้าออกและสะพานล้อเลื่อน 1,449 ล้านบาท **<u>สิทธิการเดินรถไฟแอร์พอร์ตลิงก์</u>** 10,671.09 ล้านบาท **<u>มูลค่าการลงทุนประมาณ 224,000 ล้านบาท</u>**

ตารางที่ 3.1-25 รายละเอียดโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน (ต่อ)

ประเด็น	รายละเอียด
ระยะเวลาการดำเนินโครงการ	**<u>แอร์พอร์ต เรลลิงก์</u>** สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระยะดังต่อไปนี้ ● ระยะเวลาของงานในระยะที่ 1 ในส่วนของแอร์พอร์ต เรลลิงก์เท่ากับระยะเวลา 2 ปี นับจากวันที่สัญญาร่วมลงทุนมีผลใช้บังคับ ● ระยะเวลาของงานในระยะที่ 2 ในส่วนของแอร์พอร์ต เรลลิงก์ จะเริ่มตั้งแต่วันที่เริ่มระยะเวลาของงานในระยะที่ 2 ในส่วนของแอร์พอร์ต เรลลิงก์ ตามที่ระบุไว้ในหนังสือรับรองการเริ่มให้บริการเดินรถแอร์พอร์ต เรลลิงก์ จนถึงวันที่สิ้นสุดระยะเวลาของโครงการฯ **<u>แอร์พอร์ต เรลลิงก์ส่วนต่อขยาย</u>** สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระยะดังต่อไปนี้ ● ระยะเวลาของงานในระยะที่ 1 ในส่วนของแอร์พอร์ต เรลลิงก์ส่วนต่อขยาย เท่ากับระยะเวลา 5 ปี โดยนับจากวันที่เริ่มต้นนับระยะเวลาของโครงการฯ จนถึงวันที่เริ่มระยะเวลาของงาน ● ระยะเวลาของงานในระยะที่ 2 ในส่วนของแอร์พอร์ต เรลลิงก์ส่วนต่อขยายจะเริ่มตั้งแต่วันที่เริ่มระยะเวลาของงานในระยะที่ 2 ในส่วนของแอร์พอร์ต เรลลิงก์ส่วนต่อขยายตามที่ระบุไว้ในหนังสือรับรองการเริ่มให้บริการเดินรถแอร์พอร์ต เรลลิงก์ส่วนต่อขยายจนถึงวันที่สิ้นสุดระยะเวลาของโครงการฯ **<u>รถไฟความเร็วสูง</u>** มีระยะเวลา 50 ปี โดยมีรายละเอียดและเงื่อนไขเกี่ยวกับการเริ่มต้นและสิ้นสุดของระยะเวลาดังกล่าวดังต่อไปนี้ ● ระยะเวลาของงานในระยะที่ 1 ในส่วนของรถไฟความเร็วสูงเท่ากับระยะเวลา 5 ปี นับจากวันที่เริ่มต้นนับระยะเวลาของโครงการฯ ● ระยะเวลาของงานในระยะที่ 2 ในส่วนของรถไฟความเร็วสูงเท่ากับระยะเวลา 45 ปี นับจากวันที่เริ่มระยะเวลาของงานในระยะที่ 2 ในส่วนของรถไฟความเร็วสูงตามที่วันที่ระบุไว้ในหนังสือรับรองการเริ่มให้บริการเดินรถทั้งระบบ
รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน	● กำหนดให้เอกชนคู่สัญญารับผิดชอบงานการออกแบบ งานการก่อสร้างงานการจัดหาแหล่งเงินทุน งานการให้บริการและงานการบำรุงรักษา (Design-Build-Finance-Operation-Maintenance: DBFOM) ● รฟท. มีหน้าที่จัดหาและส่งมอบพื้นที่ของโครงการฯ ให้แก่เอกชนคู่สัญญา และดำเนินการให้เอกชนคู่สัญญาเข้าไปในพื้นที่ของโครงการฯ ในส่วนของแอร์พอร์ต เรลลิงก์ ● ผู้รับสัมปทานเป็นผู้รับผิดชอบงานออกแบบ ก่อสร้าง จัดหาแหล่งเงินทุน รวมทั้งให้บริการเดินรถไฟฟ้า

ตารางที่ 3.1-25 รายละเอียดโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน (ต่อ)

ประเด็น	รายละเอียด
รูปแบบการจัดสรรกรรมสิทธิ์	● <u>ใช้แนวทางการจัดกรรมสิทธิ์แบบ BTO</u> ● ผู้รับสัมปทานมีหน้าที่ในการนำส่งผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ รฟท. ตามข้อตกลงในสัญญา และมีหน้าที่ในการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ใช้ในโครงการฯ ให้แก่ รฟท. รวมทั้ง ส่งมอบทรัพย์สินที่ใช้ในโครงการ รวมถึงงานโยธาและสิ่งอำนวยความสะดวก งานระบบเครื่องกลและไฟฟ้าและขบวนรถไฟ และอุปกรณ์ต่าง ๆ
การกำหนดค่าตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชน	● ข้อตกลงในการแบ่งผลประโยชน์ตอบแทน (Revenue Sharing) จะเป็นไปตามเอกสารแทบท้ายสัญญาร่วมลงทุนหมายเลข 2 กล่าวคือ เอกชนคู่สัญญาตกลงชำระรายได้บางส่วน ให้แก่ รฟท. เป็นรายปี โดยมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ - ส่วนแบ่งรายได้ร้อยละ 20 ของรายได้รวมของโครงการฯ (1) เฉพาะในส่วนของรายได้รวมโครงการฯ ที่เกิดขึ้นจริงในปีนั้น ๆ (2) ในส่วนที่เกินกว่ารายได้รวมของโครงการฯ ในปีนั้น ๆ ที่ระบุในแผนการเงินที่คู่สัญญาเสนอในเอกสารข้อเสนอซองที่ 3 ข้อเสนอด้านการลงทุนและผลตอบแทน จำนวนร้อยละ 30 แต่ไม่เกินร้อยละ 50 - ส่วนแบ่งรายได้ร้อยละ 40 ของรายได้รวมของโครงการฯ (1) เฉพาะในส่วนของรายได้รวมโครงการฯ ที่เกิดขึ้นจริงในปีนั้น ๆ (2) ในส่วนที่เกินกว่ารายได้รวมของโครงการฯ ในปีนั้น ๆ ที่ระบุในแผนการเงินที่คู่สัญญาเสนอในเอกสารข้อเสนอซองที่ 3 ข้อเสนอด้านการลงทุนและผลตอบแทน จำนวนร้อยละ 50
การจัดสรรความเสี่ยงระหว่างคู่สัญญา	● ผู้รับสัมปทานมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการจัดเก็บและได้รับค่าโดยสารจากโครงการเกี่ยวกับรถไฟ จึงเป็นผู้รับความเสี่ยงในด้านจำนวนผู้โดยสารของโครงการ (Ridership Risk) ● รฟท. รับความเสี่ยงในการเวนคืนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้ทันตามสัญญา
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	● พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ● พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ● ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

(4.3) บทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ

(4.3.1) ประเด็นที่ 1: การเยียวยาผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากโรคระบาด

บริษัท เอเชีย เอรา วัน จำกัด ได้มีหนังสือจำนวน 6 ฉบับ เพื่อหารือผลกระทบอันเนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อการดำเนินโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน รวมทั้งปรับปรุงข้อกำหนดและเงื่อนไขของสัญญาร่วมลงทุน ซึ่งต่อมาคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (กพอ.) มีมติเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2564 รับทราบปัญหาในส่วนของการชำระค่าสิทธิแอร์พอร์ต เรล ลิงก์ เนื่องจากสถานการณ์ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 และมอบหมายให้ รฟท. สกพอ. และคณะกรรมการกำกับดูแลฯ ไปพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาให้เป็นไปตามขั้นตอนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเข้าดำเนินการเพื่อแก้ไขเป็นการเร่งด่วน เพื่อให้บริการแอร์พอร์ต เรล ลิงก์ดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องไม่หยุดชะงัก

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้ประชุม เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2564 และมีมติเห็นชอบให้เยียวยาผลกระทบของโรคโควิด-19 ในส่วนของค่าสิทธิแอร์พอร์ต เรล ลิงก์แก่เอกชนคู่สัญญา ตามที่เอกชนคู่สัญญาร้องขอ โดยให้เอกชนคู่สัญญาผ่อนชำระค่าสิทธิแอร์พอร์ต เรล ลิงก์ ในปีแรก เป็นจำนวน 1,067,109,000 บาท ซึ่งเท่ากับร้อยละ 10 ของค่าสิทธิแอร์พอร์ต เรล ลิงก์ จากจำนวน 10,671 ล้านบาท ให้ รฟท. ตามสัญญาร่วมลงทุน และขอผ่อนชำระโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อโรคโควิด-19 ปีต่อปี จนกว่าสถานการณ์ผลกระทบของโรคโควิด-19 สิ้นสุดลง[16]

อย่างไรก็ดี มีข้อพิจารณาต่อไปว่าสัญญาร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนได้ให้อำนาจคู่สัญญาในการจัดทำบันทึกข้อตกลงนอกเหนือจากสัญญาได้หรือไม่ และสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 เป็นเหตุสุดวิสัยที่จะส่งผลให้เอกชนสามารถยกขึ้นกล่าวเป็นเหตุผลในการชำระค่าสิทธิแอร์พอร์ต เรล ลิงก์ล่าช้าได้หรือไม่

[16] คณะอนุกรรมาธิการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่, “คำแถลงโฆษกคณะอนุกรรมาธิการฯ ประจำวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2564”, สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2565, https://www.parliament.go.th/ewtcommittee//article_20211108103638.pdf

(4.3.2) ประเด็นที่ 2: ความทับซ้อนของพื้นที่กับโครงการรถไฟไทย - จีน ช่วงบางซื่อ - ดอนเมือง

ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (กพอ.) เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2564 โดยมีนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานกรรมการ กพอ. เป็นประธานประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ได้รับทราบและพิจารณาการแก้ไขปัญหาซ้อนทับโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน และโครงการรถไฟความเร็วสูงไทย - จีน ในช่วงบางซื่อถึงดอนเมือง ซึ่งเป็นช่วงที่ต้องใช้แนวเส้นทาง และจำเป็นต้องมีโครงสร้างโยธาทั้งเสาและฐานรากร่วมกัน แต่ระยะเวลาการก่อสร้างและมาตรฐานเทคนิคทั้งสองโครงการไม่สอดคล้องกัน

ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว สกพอ. กระทรวงคมนาคม และการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) จะเจรจาเอกชนคู่สัญญาจัดทำข้อเสนอการแก้ไขสัญญาร่วมทุนเพื่อให้เอกชนเร่งดำเนินการก่อสร้างช่วงบางซื่อ - ดอนเมือง โดยจะเจรจาให้เอกชนรับพื้นที่และเริ่มงานก่อสร้างโยธาให้ได้มาตรฐานเร็วกว่ากำหนด เพื่อให้โครงการรถไฟไทย - จีน สามารถใช้เส้นทางดอนเมือง - บางซื่อได้ภายในเดือนกรกฎาคม 2569 รวมทั้งเอกชนคู่สัญญาจะรับผิดชอบออกแบบและก่อสร้างงานโยธาทั้งหมด รวมงานทางวิ่งของโครงการรถไฟไทย - จีน ช่วงบางซื่อ - ดอนเมืองด้วย โดยจะยึดข้อตกลงทั้งมาตรฐานและระยะเวลาของรถไฟไทย - จีนเป็นหลัก เพื่อแก้ปัญหาความไม่สอดคล้องระยะเวลา และด้านเทคนิคให้สามารถรองรับทั้ง 2 โครงการได้ โดยจะหาแนวทางร่วมกับเอกชนคู่สัญญาในส่วนการปรับหลักเกณฑ์การร่วมลงทุนของรัฐ เพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดขึ้นกับเอกชนคู่สัญญาอย่างเหมาะสม โดยยึดหลักไม่ให้เป็นภาระทางการเงินกับภาครัฐ และแผนก่อสร้างทั้ง 2 โครงการ มีประสิทธิภาพสูงสุด

(5) โครงการก่อสร้างสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ICD) ที่ลาดกระบัง

(5.1) ความเป็นมาของโครงการ

โครงการก่อสร้างสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ICD) ที่ลาดกระบังได้รับการเสนอแนะจากผลการศึกษาขององค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งประเทศญี่ปุ่น (JICA) เมื่อปี 2532 เกี่ยวเนื่องกับระบบขนส่งสินค้ากล่องเชื่อมต่อท่าเรือแหลมฉบัง เพื่อสนับสนุนการนำเข้าและส่งออกของประเทศและการเติบโตของท่าเรือแหลมฉบัง ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2532 และวันที่ 3 กรกฎาคม 2533 ตามลำดับ ให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการ และเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2534 ได้อนุมัติให้มีการเวนคืนที่ดินในเขตลาดกระบังเพื่อก่อสร้างสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (Inland Container Depot: ICD) ตามโครงการ โดยรัฐได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร 2534 และได้เวนคืนที่ดินจำนวน 645 ไร่

ต่อมาคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจได้มีการพิจารณาเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2537 และมีมติให้การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบการบริหารและจัดการพื้นที่สำนักงานกลาง เนื่องจากรัฐเป็นผู้ลงทุน รวมทั้งดูแลให้ผู้ประกอบการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่องปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญาที่จะจัดทำขึ้น และในการประกอบการของสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง ให้แบ่งออกเป็น 6 สถานี โดยเห็นควรให้ดำเนินการ คือ ให้มี 1 สถานีดำเนินการในลักษณะ Public User โดย รฟท. อาจจะพิจารณาเป็นผู้ประกอบการเอง และเห็นควรให้ภาคเอกชนเป็นผู้ประกอบการอีก 5 สถานี โดยใช้วิธีการประมูลคัดเลือก ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2537 ทั้งนี้ ในการก่อสร้างแบ่งออกเป็น 2 ระยะ คือ

การก่อสร้างระยะที่ 1 ประกอบด้วยอาคารและสิ่งปลูกสร้างสถานี A และสิ่งปลูกสร้างส่วนกลาง ได้แก่ ถนน อาคารสำนักงาน การติดตั้งสาธารณูปโภค และงานวางรางรถไฟบางส่วน เริ่มก่อสร้างวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2537 ก่อสร้างแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2538

การก่อสร้างระยะที่ 2 ประกอบด้วยอาคารและสิ่งปลูกสร้างสถานี B-F (5 สถานี) ถนนรอบโครงการ สิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ และงานวางรางรถไฟที่เหลือ เริ่มก่อสร้างเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2537 แล้วเสร็จเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2538

รฟท. ได้ดำเนินการคัดเลือกเอกชนเพื่อรับสัมปทานเป็นผู้ประกอบการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ICD) ที่ลาดกระบัง สำหรับสถานี A,B,C และ F โดยได้นำเสนอผลการคัดเลือกเอกชนต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2539 เห็นชอบผลการคัดเลือกเอกชนฯ ของคณะกรรมการคัดเลือกเอกชนผู้ประกอบการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง และให้ดำเนินการต่อไปได้ สำหรับการยกตู้สินค้าขึ้น-ลง จากขบวนรถไฟหรือรถบรรทุกให้ผู้ประกอบการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง ที่ลาดกระบังทุกรายร่วมกัน

จัดตั้ง Consortium ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ประกอบยกขนตู้สินค้าขึ้นลงรถไฟแต่เพียงรายเดียว โดยไม่ขึ้นอยู่กับผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่ง และให้ รฟท. กำกับดูแลด้านนโยบาย ส่วนสถานี D และสถานี E ให้ดำเนินการเปิดประมูลใหม่ โดยให้สถานีใดสถานีหนึ่งเป็นสถานีบริการลูกค้าทั่วไป (Public User) ตามนัยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2537

ซึ่งต่อมา รฟท. ได้นำเสนอผลการคัดเลือกผู้ประกอบการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ICD) ที่ลาดกระบัง สำหรับสถานี D และ E ต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบผลการคัดเลือกเอกชนฯ เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2540

โดยที่การคัดเลือกเอกชนจะใช้ขั้นตอนตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 **ด้วยวิธีการประมูลอัตราค่าธรรมเนียมสัมปทาน** และมีเอกชนผู้ชนะการประมูลจำนวน 6 ราย ดังต่อไปนี้

1) สถานี A ได้แก่ บริษัท สยามซอร์ไซด์ เซอร์วิส จำกัด (SSS)
2) สถานี B ได้แก่ บริษัท อีสเทิร์น ซี แหลมฉบัง เทอร์มินัล จำกัด (ESCO)
3) สถานี C ได้แก่ บริษัท เอเวอร์กรีน คอนเทนเนอร์ เทอร์มินัล (ประเทศไทย) จำกัด (ECTT)
4) สถานี D ได้แก่ บริษัท ทิฟฟ่า ไอซีดี จำกัด (TIFFA)[17]
5) สถานี E ได้แก่ บริษัท ไทยฮันจิน โลจิสติกส์ จำกัด (THL)
6) สถานี F ได้แก่ บริษัท เอ็น.วาย.เค.ดิสทริบิวชั่น เซอร์วิส (ประเทศไทย) จำกัด (NICD)

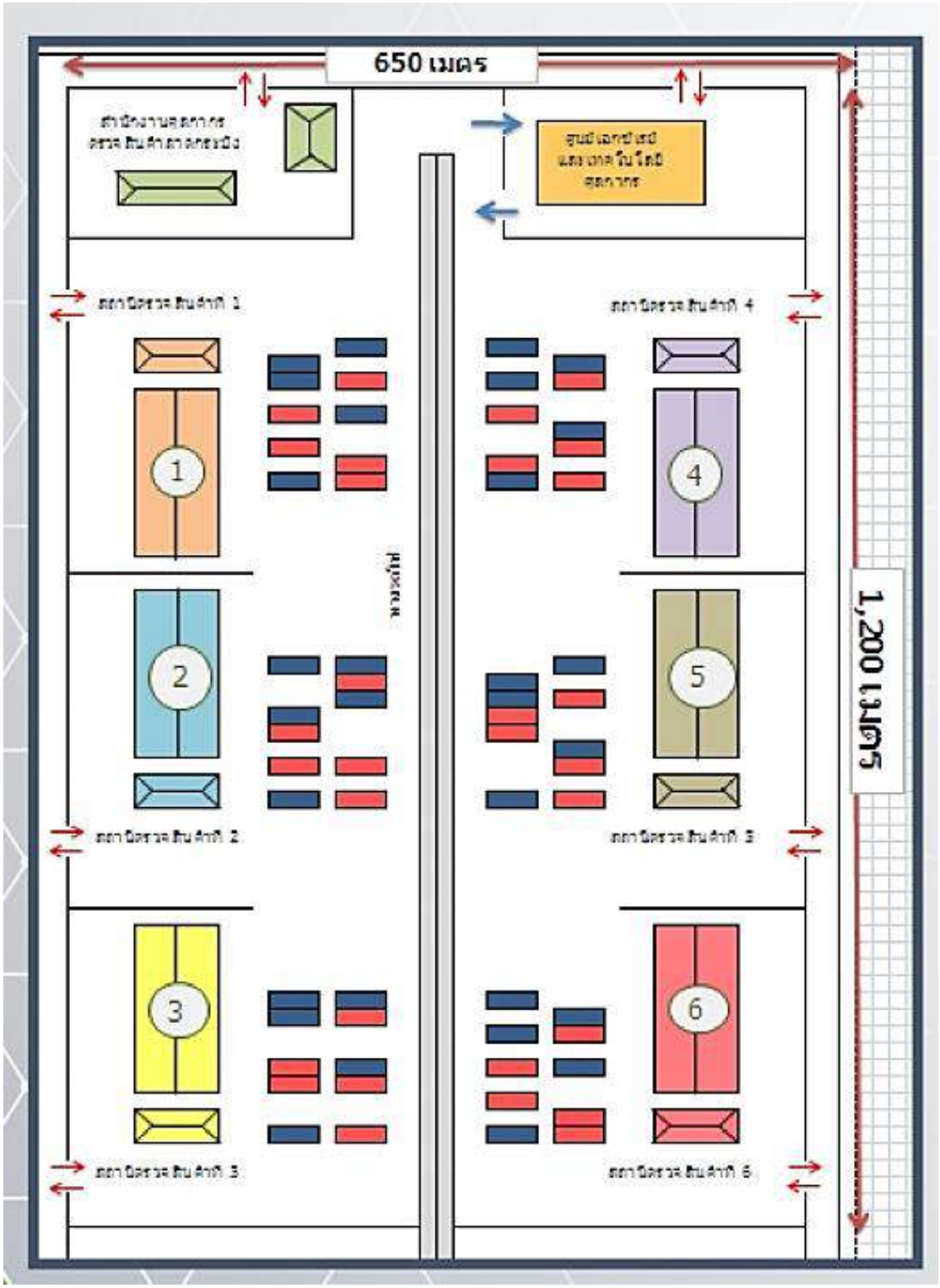
รฟท. ได้จัดทำสัญญาสัมปทานการดำเนินงานออกเป็น 6 สัญญา สำหรับผู้ประกอบการแต่ละราย โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มตามระยะเวลาเริ่มต้นสัญญา ดังนี้

1) สถานี A, B, C และ F เริ่มต้นตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม 2539 สิ้นสุดวันที่ 5 มีนาคม 2549
2) สถานี D และ E เริ่มต้นตั้งแต่วันที่ 19 ธันวาคม 2540 สิ้นสุดวันที่ 5 มีนาคม 2549

ซึ่งต่อมา รฟท. ได้เสนอขอต่ออายุสัมปทานออกไปอีก 5 ปีสำหรับผู้ประกอบการทุกราย ซึ่งเป็นไปตามสัญญาสัมปทานข้อ 1.10 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบการต่ออายุสัมปทานเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2552 โดยสัญญาสัมปทานทั้ง 6 ฉบับจะสิ้นสุดลงพร้อมกันเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2554

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันอายุของสัญญาสัมปทานของโครงการก่อสร้างสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ICD) ที่ลาดกระบังได้หมดลงแล้ว แต่ในการดำเนินสรรหาเอกชนเพื่อรับสัมปทานเป็นผู้ประกอบการรายใหม่นั้นยังติดปัญหาในการดำเนินการจึงส่งผลให้ยังไม่มีผู้ประกอบการอย่างเป็นทางการ

[17] สถานี D จะถูกกำหนดให้การดำเนินงานต้องเป็นไปในลักษณะให้บริการแก่ลูกค้าทั่วไป ตามสัญญาสัมปทานข้อ 7



ที่มา: สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าลาดกระบัง

รูปที่ 3.1-16 แผนผังโครงการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ICD) ที่ลาดกระบัง

(5.2) รายละเอียดโครงการ

ตารางที่ 3.1-26 รายละเอียดโครงการก่อสร้างสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ICD) ที่ลาดกระบัง

ประเด็น	รายละเอียด
มูลค่าการลงทุนของโครงการ	**<u>วงเงินลงทุนโครงการรวม 1,857 ล้านบาท</u>** แบ่งเป็น ● ค่าเวนคืนกรรมสิทธิ์ที่ดิน 939.037 ล้านบาท ● ค่าจ้างวิศวกรที่ปรึกษาออกแบบและควบคุมการก่อสร้าง 37.474 ล้านบาท ● ค่าก่อสร้าง - งานถมดิน 291.209 ล้านบาท - งานก่อสร้างอาคารและส่วนประกอบอื่น ๆ 582.280 ล้านบาท ● ค่าใช้จ่ายดำเนินงาน 7 ล้านบาท
ระยะเวลาการดำเนินโครงการ	**<u>สถานี A, B, C และ F</u>** ● ระหว่างวันที่ 6 มี.ค. 2539 ถึง 5 มี.ค. 2549 ● มีการต่ออายุสัมปทานไปอีก 5 ปี ทำให้สิ้นสุดเมื่อ 5 มี.ค. 2554 **<u>สถานี D และ F</u>** ● ระหว่างวันที่ 19 ธ.ค. 2540 ถึง 5 มี.ค. 2549 ● มีการต่ออายุสัมปทานไปอีก 5 ปี ทำให้สิ้นสุดเมื่อ 5 มี.ค. 2554
รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน	● รฟท. ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งปลูกสร้างส่วนกลาง ● ผู้รับสัมปทานดำเนินการพัฒนาบริหารจัดการและประกอบการสถานีบรรจุและคัดแยกสินค้ากล่อง และอนุญาตให้เอกชนจัดเก็บรายได้จากการให้บริการ
รูปแบบการจัดสรรกรรมสิทธิ์	● รัฐเป็นผู้ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทั้งหมด ไม่รวมทรัพย์สินที่ผู้รับสัมปทานจัดหามาเพื่อใช้ดำเนินการ
การกำหนดค่าตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชน	● ภาครัฐได้รับค่าธรรมเนียมสัมปทานรายเดือน ● ผู้รับสัมปทานได้รับสิทธิในการเก็บรายได้จากการให้บริการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง โดยอัตราค่าบริการดังกล่าวต้องอิงตามอัตราค่าบริการที่การท่าเรือแห่งประเทศไทยกำหนด
การจัดสรรความเสี่ยงระหว่างคู่สัญญา	● เอกชนเป็นผู้รับความเสี่ยงในรายได้จากการให้บริการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	● พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ● พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ● พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

(5.3) บทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ

(5.3.1) ประเด็นที่ 1: ปัญหาการดำเนินการคัดเลือกเอกชนไม่เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

รฟท. ได้ดำเนินการขออนุมัติดำเนินการสรรหาเอกชนเพื่อรับสัมปทานเป็นผู้ประกอบการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่องไอซีดีที่ลาดกระบังของการรถไฟแห่งประเทศไทย และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้ดำเนินการเมื่อ 1 ตุลาคม 2556 และให้กระทรวงคมนาคมโดย รฟท. ดำเนินการต่อไปตามหมวด 2 แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 จนกว่าจะแล้วเสร็จ ส่วนการดำเนินการในขั้นตอนต่อไปจะต้องเป็นไปตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556

รฟท. ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 โดยปรากฏว่ามีผู้ยื่นข้อเสนอร่วมลงทุนเพียง 1 กลุ่ม คือ กิจการร่วมค้า เอ แอล จี (ประเทศไทย)[18] ทั้งนี้ การสรรหาเอกชนเพื่อเป็นผู้รับสัมปทานในครั้งแรก รฟท. ใช้รูปแบบการประมูลอัตราค่าสัมปทานพื้นที่สัมปทานเป็นเกณฑ์ในการตัดสินคัดเลือกเอกชน แต่ในการดำเนินการคัดเลือกครั้งใหม่นี้ รฟท. ใช้เกณฑ์ตัดสินจากข้อเสนอการคิดอัตราค่าบริการที่เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการ โดยคณะกรรมการคัดเลือกตามมาตรา 35 พิจารณาแล้วมีมติให้กิจการร่วมค้า เอ แอล จี (ประเทศไทย) เป็นผู้ชนะการแข่งขันเสนอราคา เนื่องจากเสนออัตราค่าบริการที่ต่ำกว่าอัตราค่าบริการตามประกาศของการท่าเรือแห่งประเทศไทย

รฟท. ได้เสนอผลการคัดเลือกเอกชน ผลการเจรจา และร่างสัญญาโครงการสรรหาเอกชนเพื่อลงทุนเป็นผู้ประกอบการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ICD) ที่ลาดกระบัง ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2562 ให้กระทรวงคมนาคมรับเรื่อง ผลการคัดเลือกเอกชน ผลการเจรจา และร่างสัญญาร่วมลงทุน โครงการสรรหาเอกชนเพื่อร่วมลงทุนเป็นผู้ประกอบการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ICD) ที่ลาดกระบัง ของ รฟท. ไปพิจารณาจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการให้เป็นไปตามนัยกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน โดยให้มีการศึกษาข้อมูลตามความเห็นของกระทรวงการคลังและสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน และดำเนินการให้ถูกต้อง ครบถ้วนเป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน โดยให้รับความเห็นของกระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และสำนักงานสภา

[18] กิจการร่วมค้า เอ แอล จี (ประเทศไทย) ประกอบด้วย (1) บริษัท อีสเทิร์น ซี แหลมฉบัง เทอร์มินัล จำกัด (2) บริษัท เอเวอร์กรีน คอนเทนเนอร์ เทอร์มินัล (ประเทศไทย) จำกัด (3) บริษัท โอเชี่ยนเน็ตเวิร์ค เอ็กซ์เพลส (ประเทศไทย) จำกัด และ (4) บริษัท ไทย อินเตอร์เนชั่นแนล โลจิสติกส์ จำกัด

พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งความเห็นเพิ่มเติมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการจัดทำสัญญาร่วมลงทุนและการเจรจากับเอกชนผู้ร่วมลงทุนจะต้องดำเนินการให้อยู่ภายใต้กรอบและหลักการของมติคณะรัฐมนตรีที่อนุมัติไว้เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2556

ดังนั้น จึงเห็นควรให้กระทรวงคมนาคมรับเรื่องนี้กลับไปพิจารณาทบทวน และดำเนินการให้ถูกต้อง เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน และความเห็นเพิ่มเติมของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เห็นว่า **การเปลี่ยนแปลงหลักการและเงื่อนไขในร่างสัญญาร่วมลงทุนไปจากรายงานผลการศึกษาที่ได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีมิใช่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามมาตรา 35** นอกจากนั้น การเปลี่ยนแปลงหลักการและเงื่อนไขไม่ว่ากรณีใดสมควรที่จะต้องมีการศึกษาและวิเคราะห์โครงการเพื่อให้เป็นไปตามนัยกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนก่อน เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะมีความเหมาะสม คุ้มค่า หรือส่งผลดีต่อภาครัฐและประเทศหรือไม่ อย่างไร และจะต้องดำเนินการให้ถูกต้อง เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนด้วย ไปพิจารณาประกอบการดำเนินการก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

กระทรวงคมนาคมได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหารือร่วมกันหลายครั้ง และมีมติให้ รฟท. ประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ในรายละเอียดถึงขั้นตอนที่ถูกต้อง และพิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหา ซึ่ง สคร. ได้มีหนังสือแจ้งให้ รฟท. ทราบว่าคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนมีมติรับทราบความเห็นของประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยให้กระทรวงคมนนาคมและ รฟท. รับไปดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

โดยผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอความเห็นว่ากรณีนี้**มิใช่กรณีที่คณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับการดำเนินโครงการที่ต้องเริ่มกระบวนการใหม่** ซึ่งจะต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 **แต่เป็นกรณีให้นำกลับไปพิจารณาทบทวน** ตามมาตรา 42 และให้นำมาตรา 40 และ 41 มาใช้โดยอนุโลม ซึ่งมุ่งหมายให้ต้องนำไปดำเนินการตามขั้นตอนและกรอบระยะเวลาที่กำหนด และในการเสนอผลการคัดเลือกเอกชนต่อคณะรัฐมนตรีอีกครั้งก็จะต้องดำเนินการตามข้อสังเกตของหน่วยงานต่าง ๆ ให้ครบถ้วนและต้องนำรายละเอียดเกี่ยวกับเหตุให้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของโครงการ อันจะทำให้เห็นว่ามีความคุ้มค่าและรัฐได้ประโยชน์ต่อคณะรัฐมนตรีด้วย และหากจะเริ่มดำเนินโครงการใหม่ต้องประกาศเชิญชวนและคัดเลือกผู้ร่วมลงทุนรายใหม่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจถูกฟ้องร้องต่อศาลได้ และรัฐอาจเสียประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินโครงการที่ล่าช้าออกไปอีก ซึ่งหากพิจารณาหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการ

กฤษฎีกาเพื่อประกอบความเห็นของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2562 จะเห็นว่าคณะรัฐมนตรีอาจพิจารณาขั้นตอนนี้ต่อไปได้โดยไม่ต้องเสนอโครงการใหม่

อย่างไรก็ดี กระทรวงคมนาคมได้มีข้อสั่งการเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2565 มอบหมายให้ รฟท. ดำเนินการปรับปรุงรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการให้เป็นไปตามนัยกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2562 โดยให้ประสานสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจในรายละเอียดถึงขั้นตอนที่ถูกต้องต่อไป

(5.3.2) ประเด็นที่ 2 : การบริหารจัดการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ICD) ที่ลาดกระบังในระหว่างที่ยังไม่มีผู้รับสัมปทาน

การดำเนินการของสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ICD) ที่ลาดกระบัง ภายหลังสิ้นสุดสัญญาสัมปทานเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2554 ผู้ประกอบการรายเดิมทั้ง 6 ราย ยังคงใช้ประโยชน์ในพื้นที่เพื่อประกอบกิจการดังเดิม โดย รฟท. แจ้งสิ้นสุดการใช้ประโยชน์ในพื้นที่มาโดยตลอด และเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2561 รฟท. แจ้งสิ้นสุดการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ในวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2562 และให้ผู้ประกอบการขนย้ายทรัพย์สินของตนออกจากสถานีและส่งมอบสถานีในสภาพเรียบร้อยใช้งานได้ดีคืนแก่ รฟท. หากไม่ขนย้ายทรัพย์สินและส่งมอบสถานี รฟท. จะใช้สิทธิ์เข้าครอบครองสถานีและเรียกค่าเสียหายต่าง ๆ จากผู้ประกอบการ

แต่เนื่องจากปัญหาการสรรหาเอกชนที่ยังไม่ได้ผู้ประกอบการรายใหม่ ดังนั้นผู้ประกอบการรายเดิม จึงยังประกอบการอยู่ในพื้นที่โดยประสงค์จ่ายค่าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ จึงเกิดประเด็นว่าช่วงระยะเวลาที่ผ่านมานับแต่วันที่ รฟท. มีหนังสือแจ้งสิ้นสุดสัญญาไปยังผู้ประกอบการรายเดิมแล้ว ค่าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ช่วงระยะเวลาดังกล่าวจะดำเนินการอย่างไร โดย รฟท. ได้หารือไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อหารือแนวทางเรียกเก็บหรือรับเงินค่าปรับหรือค่าใช้ประโยชน์ในพื้นที่

สำนักงานอัยการสูงสุดให้ความเห็นโดยสรุปว่า ให้ผู้ประกอบการรายเดิมจ่ายค่าใช้ประโยชน์ในพื้นที่และทรัพย์สินของ รฟท. นับตั้งแต่มีวันที่หนังสือแจ้งให้ผู้ประกอบการรายเดิมทั้ง 6 ราย ออกจากพื้นที่ให้แก่ รฟท. ด้วย ในอัตราเดิมตามที่กำหนดไว้ในสัญญา

อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยปัจจุบันคณะรัฐมนตรียังไม่มีมติเห็นชอบผลการคัดเลือกเอกชน ผลการเจรจา และร่างสัญญาร่วมลงทุน โครงการสรรหาเอกชนเพื่อร่วมลงทุนเป็นผู้ประกอบการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ไอซีดี) ที่ลาดกระบัง ของ รฟท. ดังนั้นเพื่อให้การบริการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ICD) ที่ลาดกระบังดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องต่อไป รฟท. จึงให้ผู้ประกอบการทั้ง 6 ราย ยังคงให้ประกอบกิจการและให้บริการอยู่ในพื้นที่เช่นเดิม โดยให้จ่ายค่าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ตามอัตราเดิมที่กำหนดไว้ต่อไป

(6) โครงการ Incheon Airport Railroad Express (AREX)

(6.1) ความเป็นมาของโครงการ

ในช่วงต้นปี ค.ศ. 1990 ประเทศเกาหลีใต้ได้มีการวางแผนจัดสร้างสนามบินอินชอน โดยเมื่อพิจารณาจากสนามบินของประเทศอื่น ๆ ในเอเชียแล้ว จะมีการสร้างรถไฟความเร็วสูงเพื่อมุ่งหน้าเข้าสู่สนามบิน เช่น ในประเทศญี่ปุ่น ฮ่องกง หรือประเทศจีน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างมากในการสร้างทางด่วนเข้าสู่สนามบิน หรือสร้างรถไฟความเร็วสูงเข้าสู่สนามบิน เพื่อให้สนามบินกลายเป็นศูนย์กลางในเอเชียตะวันออก

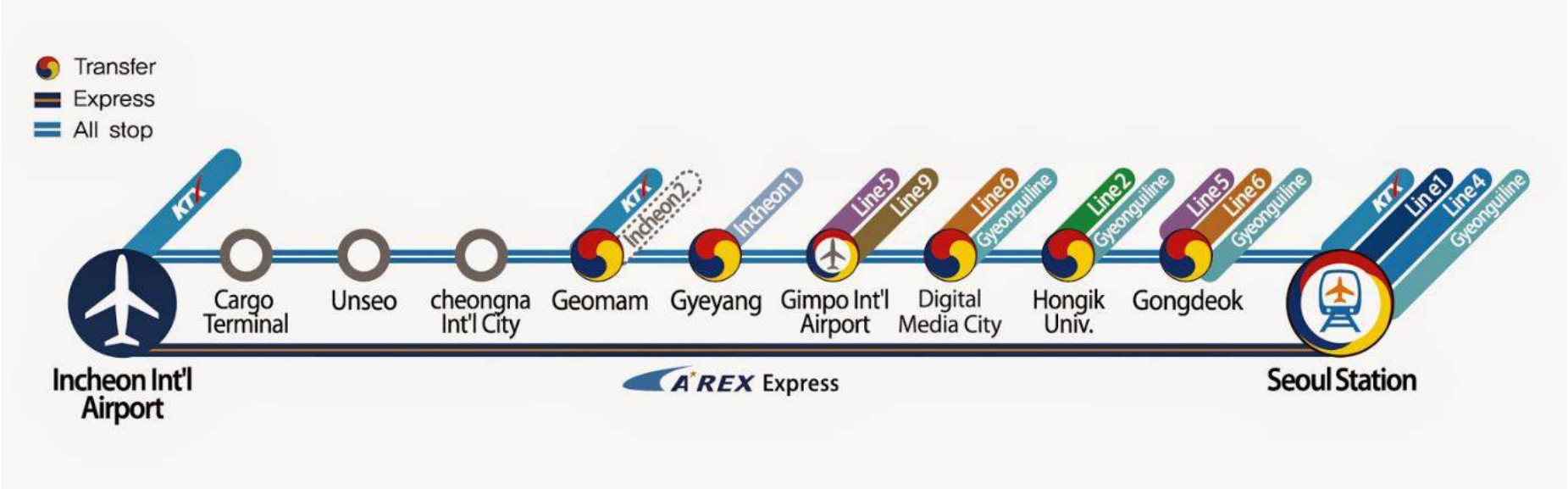
ในช่วงเริ่มแรกโครงการสร้างรถไฟความเร็วสูงเข้าสู่สนามบินอินชอนถูกพิจารณาให้เป็นโครงการของทางรัฐ อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวถูกเปลี่ยนให้เป็นโครงการ PPP ในการประชุมของรัฐมนตรีเศรษฐกิจ (the Economic Ministerial Meeting) เมื่อปี ค.ศ. 1996 เนื่องจากข้อจำกัดทางการเงินของรัฐบาล โดยในปี ค.ศ. 2001 ได้มีการคัดเลือกเอกชนผู้ดำเนินโครงการ ได้แก่ Hyundai consortium

ทั้งนี้ โครงการ Incheon Airport Railroad Express มีรายละเอียดการดำเนินการมาตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1997 โดยสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 3.1-27

ตารางที่ 3.1-27 การดำเนินการที่ผ่านมาของโครงการ Incheon Airport Railroad Express

ช่วงเวลา	รายละเอียดการดำเนินการ
7 เมษายน ค.ศ. 1997	อนุมัติเป็นโครงการ PPP
25 มิถุนายน ค.ศ. 1998	ประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าประกวดราคา
31 ธันวาคม ค.ศ. 1998	เลือกผู้เจรจาอันดับแรก (Hyundai Consortium)
25 มิถุนายน ค.ศ. 1999	ประกาศแผนโครงการ PPP
19 มีนาคม ค.ศ. 2001	อนุมัติโครงการ PPP โดย Ministry of Strategy and Finance และแต่งตั้งผู้ดำเนินโครงการและลงนามข้อตกลงในสัญญา เพื่อจัดตั้งนิติบุคคลบริษัทเอกชนคู่สัญญา (Incheon International Airport Railway Co.)
31 มีนาคม ค.ศ. 2001	อนุมัติสัญญาก่อสร้างงานในส่วนที่ 1 (สนามบินอินชอน-สนามบินกิมโป)
1 เมษายน ค.ศ. 2001	เริ่มการก่อสร้างงานในส่วนแรก
31 ธันวาคม ค.ศ. 2003	อนุมัติสัญญาก่อสร้างงานในส่วนที่ 2
29 มิถุนายน ค.ศ. 2006	เอกชนคู่สัญญาเปลี่ยนชื่อบริษัทเป็น Airport Railway Co., Ltd.
3 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2007	เริ่มทดสอบการดำเนินงาน
23 มีนาคม ค.ศ. 2007	เปิดให้บริการงานในส่วนที่ 1 (สนามบินอินชอน-สนามบินกิมโป)
29 มิถุนายน ค.ศ. 2009	ทาง Korail และ Hyundai Consortium ได้ทำบันทึกความเข้าใจร่วมกัน (Memorandum of Understanding: MOU Airport Railway Co., Ltd.) ในการเข้าควบรวมกิจการของ Airport Railway Co., Ltd.
17 กันยายน ค.ศ. 2009	Korail เข้าซื้อหุ้นร้อยละ 88.88 ของ Airport Railway Co., Ltd จาก Hyundai Consortium โดยมีสัดส่วนการถือหุ้น ได้แก่ Korail (ร้อยละ 88.8) Ministry of Land, Infrastructure and Transport (ร้อยละ 9.9) และ Hyundai Insurance (ร้อยละ 1.3)
ธันวาคม ค.ศ. 2010	เปิดให้บริการงานในส่วนที่ 2 (สนามบินกิมโป-สถานีรถไฟโซล)

ที่มา: Park Jinyoung & Mun Jinsu, Korea's Railway PPP (Public-Private Partnership) Projects (2014)



ที่มา: AREX Korea

รูปที่ 3.1-17 โครงข่ายของโครงการ Incheon Airport Railroad Express (AREX)

(6.2) รายละเอียดโครงการ

โครงการ Incheon Airport Railroad Express เริ่มก่อสร้างเมื่อปี ค.ศ. 2001 โดยเป็นรถไฟรางคู่ที่ให้บริการระหว่างสนามบินอินชอน (Incheon Airport) สนามบินกิมโป (Gimpo Airport) และสถานีรถไฟโซล (Seoul Station) โดยมีระยะทางกว่า 61 กิโลเมตร ซึ่ง Hyundai Construction Company นั้นเป็นผู้ดำเนินโครงการหลัก โดยมีผู้ประกอบการเอกชนอีกกว่า 10 ราย เข้ามาเป็นบริษัทค้าร่วม (Consortium)

งานในส่วนแรกประกอบด้วยเส้นทางสายสนามบินอินชอนสู่สนามบินกิมโป โดยมีทั้งหมด 6 สถานี มีระยะทาง 40.3 กิโลเมตร ซึ่งเปิดให้บริการครั้งแรกเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 2007 ตามด้วยงานในส่วนต่อมา คือ สายสนามบินกิมโปสู่สถานีรถไฟโซล ประกอบด้วย 4 สถานี มีระยะทาง 20.7 กิโลเมตร ซึ่งเปิดให้บริการเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 2010 โดยภายหลังการก่อสร้างเสร็จสิ้น กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะตกเป็นของรัฐ อย่างไรก็ตาม ผู้ดำเนินโครงการจะมีสิทธิในการบริหารโครงการเป็นระยะเวลา 30 ปี ในโครงการ BTO เพื่อคืนต้นทุนและเก็บเกี่ยวผลกำไร

ตารางที่ 3.1-28 รายละเอียดโครงการ Incheon Airport Railroad Express

ประเด็น	รายละเอียด
งบประมาณโครงการทั้งหมด (Total Project Budget)	2.788 ล้านล้านวอน (ประมาณ 77,704 ล้านบาท) โดยเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาล 914 พันล้านวอน (ประมาณ 25,474 ล้านบาท)
ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทั้งหมด (Total Operation Cost)	6.528 ล้านล้านวอน (ประมาณ 181,941 ล้านบาท)
ระยะเวลาดำเนินการ	30 ปี นับแต่เปิดให้บริการงานในส่วนที่ 2 (สนามบินกิมโป-สถานีรถไฟโซล) โดยเริ่มแต่เดือนธันวาคม ค.ศ. 2010
อัตราผลตอบแทน (Rate of Return)	อัตราผลตอบแทนที่แท้จริงอยู่ที่ร้อยละ 10.43
เอกชนผู้ลงทุน	Hyundai consortium ประกอบด้วย Hyundai Construction (ร้อยละ 27), Daelim Industrial Co. (ร้อยละ 17.5), Posco (ร้อยละ 11.9), รัฐบาล (ร้อยละ 9.9) และอื่น ๆ (ร้อยละ 33.7)
การรับประกันรายได้ขั้นต่ำ (MRG)	รับประกันรายได้หากต่ำกว่าร้อยละ 90 ของรายได้ที่ประมาณการ และจะต้องคืนหากรายได้เกินกว่าที่ประมาณการไว้ร้อยละ 110
อัตราค่าโดยสาร	• 750 วอน (ประมาณ 20.90 บาท) สำหรับ 10 กิโลเมตรแรกของเส้นทางสายท้องถิ่น (Local Line) และเพิ่มขึ้น 65 วอน (ประมาณ 1.81 บาท) สำหรับทุก ๆ กิโลเมตรที่เพิ่มเติม • 1,875 วอน (ประมาณ 52.26 บาท) สำหรับ 10 กิโลเมตรแรกของขบวนด่วน (Express Line) และเพิ่มขึ้น 162.5 วอน (ประมาณ 4.53 บาท) สำหรับทุก ๆ กิโลเมตรที่เพิ่มเติม

ที่มา: Park Jinyoung & Mun Jinsu, Korea's Railway PPP (Public-Private Partnership) Projects (2014)

(6.3) บทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ

(6.3.1) ประเด็นที่ 1 : การประเมินอุปสงค์ที่มากเกินความเป็นจริง

โครงการ Incheon Airport Railroad Express มีประเด็นที่น่ากังวลเกี่ยวกับการประเมินอุปสงค์ในการใช้บริการที่มากเกินไปก่อนการเปิดให้บริการ โดยหลังจากการก่อสร้างขั้นแรกแล้วเสร็จในปี ค.ศ. 2006 เส้นทางสายสนามบินอินชอน-สนามบินกิมโป มีอุปสงค์ของผู้โดยสารอยู่ที่ร้อยละ 7 ของการประมาณการในข้อตกลงเท่านั้น ทั้งนี้มีสาเหตุสำคัญเนื่องมาจากการใช้แผนพัฒนาที่หลากหลาย การใช้อัตราสัดส่วนการถือหุ้นในระดับสูง และการขาดความตระหนักรู้สำหรับการแข่งขันที่มาในรูปแบบของรถลีมูซีนบัสในสนามบิน (Limousine Buses) โดยรัฐบาลได้มอบเงินจำนวน 104 พันล้านวอน (ประมาณ 2,635 ล้านบาท) ให้กับผู้ประกอบการเอกชนในปี ค.ศ. 2008 สำหรับการรับประกันรายได้ขั้นต่ำในปี ค.ศ. 2007 และจากการพิจารณาถึงอุปสงค์ของผู้ใช้บริการมาอย่างยาวนาน เมื่องานในส่วนที่ 2 (สนามบินกิมโป-สถานีรถไฟโซล) เสร็จสิ้น อุปสงค์ของผู้ใช้บริการก็ไม่ถึงที่ได้คาดการณ์ไว้ ด้วยเหตุผล จึงทำให้รัฐบาลแบกรับภาระทางการเงินเพิ่มขึ้นจากการสนับสนุนเงินอุดหนุน MRG เพิ่มเติม ทั้งนี้ เพื่อที่จะลดการอุดหนุนทางการเงิน รัฐบาลได้สร้าง Korean Railway Corporation (Korail) เพื่อเข้าควบรวมกิจการรถไฟเชื่อมสนามบินในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2009 และลดระดับ MRG จากร้อยละ 90 เป็นร้อยละ 58 ภายใต้สัญญาฉบับใหม่

(6.3.2) ประเด็นที่ 2 : การกำหนดอัตราผลตอบแทนที่สูง

ในงานวิจัยการศึกษาความเป็นไปได้และแผนกลยุทธ์ของโครงการร่วมทุนรถไฟเชื่อมสนามบินอินชอน (Incheon Railway PPP Feasibility Study and Feasibility Enterprise Strategic Plan Research) เมื่อปี ค.ศ. 1996 สถาบันการขนส่งแห่งเกาหลีใต้ (The Korea Transport Institute) แนะนำให้อัตราผลตอบแทนอยู่ที่ร้อยละ 7.7 อย่างไรก็ตาม Hyundai Construction เรียกร้องให้อัตราผลตอบแทนอยู่ที่ร้อยละ 12.4 ในปี ค.ศ. 1998

ภายหลังการเจรจาตกลง อัตราผลตอบแทนถูกตั้งไว้ที่ร้อยละ 10.43 ซึ่งนับว่าเป็นอัตราที่สูงมากเมื่อเทียบกับโครงการ PPP อื่น ๆ เช่น โครงการ Incheon International Airport Expressway ที่มีอัตราผลตอบแทนอยู่ที่ร้อยละ 9.7 หรือโครงการ Munhak Tunnel Tollgate ที่มีอัตราผลตอบแทนอยู่ที่ร้อยละ 9.7 หรือโครงการ Mokpo New Port มีอัตราผลตอบแทนอยู่ที่ร้อยละ 9.62 หรือโครงการ Incheon Northern Dock มีอัตราผลตอบแทนอยู่ที่ร้อยละ 9.0 และโครงการ Incheon Bridge ที่มีอัตราผลตอบแทนอยู่ที่ร้อยละ 8.5

(6.3.3) ประเด็นที่ 3: ขาดความสามารถในการแข่งขันสำหรับรถไฟเชื่อมสนามบิน

คู่แข่งสำคัญของรถไฟเชื่อมสนามบินคือเครือข่ายรถลีมูซีนบัสในสนามบิน (the airport limousine bus network) โดยรถลีมูซีนบัสไม่เพียงแต่เดินทางจากสนามบินไปยังภายในโซลเท่านั้น แต่ยังเชื่อมต่อกับเมืองต่าง ๆ ได้แก่ เมืองอินชอน, คยองกี (Gyeonggi) และจังหวัดอื่น ๆ อันจะรวมไปถึงคังวอน (Gangwon) และคยองซัง (Gyeongsang)

เมื่อนำมาเทียบกับรถไฟเชื่อมสนามบิน จุดแข็งของรถลีมูซีนบัสคือไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนสายการเดินทางเพื่อไปยังสนามบิน เมื่อสนามบินนานาชาติอินชอนเปิดให้บริการเป็นครั้งแรก ทาง Ministry of Land, Infrastructure and Transport ได้สร้างเครือข่ายรถลีมูซีนบัสเพื่อให้สามารถเชื่อมต่อกับทั่วทั้งประเทศ จนทำให้รถลีมูซีนบัสมาเป็นคู่แข่งสำคัญของรถไฟเชื่อมสนามบิน นอกจากนี้ ผู้โดยสารยังพึงพอใจในความสะดวกสบาย และการให้บริการของรถลีมูซีนบัส ดังนั้น จึงเป็นข้อจำกัดสำคัญในการเพิ่มจำนวนผู้ใช้บริการของรถไฟเชื่อมสนามบิน ยิ่งไปกว่านั้นข้อจำกัดของการเข้าถึงสถานีรถไฟยังมีอีกเหตุผลประการสำคัญ คือ ความต้องการในการใช้บริการในระดับต่ำ เนื่องมาจากการขาดการพิจารณาในมุมมองของผู้โดยสาร แต่กลับพิจารณาอยู่บนพื้นฐานมุมมองของผู้ให้บริการเท่านั้น

(7) โครงการ Seoul Subway Line 9

(7.1) ความเป็นมาของโครงการ

รัฐบาลกรุงโซล (The Seoul Metropolitan Government: SMG) ของประเทศเกาหลีใต้ได้รับผลกระทบอย่างหนักจากวิกฤตการเงินเอเชีย (Asian Economic Crisis) ในปี ค.ศ. 1998 ทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงแผนการสร้างรถไฟฟ้าใต้ดินจากเดิม 4 สาย ระยะทางยาว 117 กิโลเมตร เหลือเพียงสายเดียว คือ Seoul Subway Line 9 โดยประกอบด้วยแผนการวิ่งของรถไฟ และรถไฟขบวนด่วนพิเศษ ซึ่งติดตั้งรางแยกจากสายหลัก และเชื่อมตรงเข้าสู่สถานีอินชอน (Incheon Airport Railroad Express) โดยใน ค.ศ. 1998 รัฐบาลกรุงโซลนั้นมีหนี้สินมากถึง 5.5 ล้านล้านวอน ซึ่งเป็นหนี้สินที่เกิดจากการสร้างรถไฟใต้ดิน (Subway) จำนวน 4.8 ล้านล้านวอน นับเป็นร้อยละ 87 ของหนี้สินทั้งหมด โดยหนี้ส่วนมากเป็นของ Seoul Metropolitan Rapid Transit Corporation และ Seoul Metro เพราะฉะนั้นความต้องการในการทำโครงการ PPP สำหรับรถไฟสาย 9 จึงเป็นสิ่งที่ถูกนำมาพิจารณาเพื่อจัดทำแผนการปรับปรุงประสิทธิภาพองค์กร และเพื่อแบ่งเบาภาระทางการเงินและพัฒนาระบบขนส่งทางรางให้มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ โครงการ Seoul Subway Line 9 มีรายละเอียดการดำเนินโครงการมาตั้งปี ค.ศ. 2000 ดังนี้

ตารางที่ 3.1-29 การดำเนินการที่ผ่านมาของโครงการ Seoul Subway Line 9

ช่วงเวลา	รายละเอียดการดำเนินการ
ธันวาคม ค.ศ. 2000	ศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการโดย Seoul Development Institute
มีนาคม ค.ศ. 2001	อนุมัติโครงการ PPP โดย Ministry of Strategy and Finance
ตุลาคม ค.ศ. 2001	ประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าประกวดราคา โดยมี Ultra-Construction Consortium ได้รับเลือกให้เป็นผู้เจรจาเพียงรายเดียว แต่การเจรจาล้มเหลว
เมษายน ค.ศ. 2002	เริ่มการก่อสร้าง (โดยภาครัฐ)
พฤษภาคม ค.ศ. 2003	ประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าประกวดราคา ครั้งที่ 2 โดยมีกิจการร่วมค้า (Consortiums) ยื่นข้อเสนอมา 2 แห่ง ทั้งนี้ Hyundai Rotem Consortium ได้รับเลือกเป็นอันดับแรก ซึ่งมีผู้ถือหุ้นประกอบด้วย Hyundai Rotem (ร้อยละ 25), Hyundai Construction (ร้อยละ 15) ธนาคารแห่งชาติอีกจำนวน 5 แห่ง (ร้อยละ 10 ของแต่ละแห่ง) และองค์กรอื่นอีก 7 แห่ง (ร้อยละ 10)
เมษายน ค.ศ. 2005	อนุมัติการเปลี่ยนแปลงผู้ลงทุน โดยมีรายละเอียด คือ Rotem (ร้อยละ 25), Macquarie Korea (ร้อยละ 24.525), ธนาคารชินฮัน (ร้อยละ 14.9), Hyundai Construction (ร้อยละ 7.64) และอื่น ๆ
พฤษภาคม ค.ศ. 2005	ลงนามในข้อตกลงการดำเนินงานและการแต่งตั้งผู้ดำเนินโครงการ โดยเอกชนผู้ลงทุนต้องวางมัดจำ 480 พันล้านวอน (ประมาณ 13,378 ล้านบาท) คิดเป็นร้อยละ 53.3 ของต้นทุนค่าก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกส่วนบนทั้งหมด
มิถุนายน ค.ศ. 2005	เริ่มการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกบนรถไฟใต้ดินโซล สาย 9
เมษายน ค.ศ. 2008	เริ่มทดสอบการให้บริการ
กรกฎาคม ค.ศ. 2009	เปิดใช้บริการจริง

ที่มา: Park Jinyoung & Mun Jinsu, Korea's Railway PPP (Public-Private Partnership) Projects (2014)

ที่มา: The Korea Transport Institute

รูปที่ 3.1-18 แผนที่เส้นทางของโครงการ Seoul Subway Line 9

(7.2) รายละเอียดโครงการ

รัฐบาลกรุงโซลเริ่มดำเนินโครงการ PPP ในรูปแบบ BTO โดยจะมีการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่าง ๆ ภายใต้สัญญาร่วมลงทุนไปเป็นของรัฐบาลกรุงโซลภายหลังจากได้มีการจัดสร้างเสร็จแล้วจะกำหนดให้สิทธิแก่เอกชนผู้รับสัมปทานในการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของโครงการได้เป็นระยะเวลา 30 ปี

ตารางที่ 3.1-30 รายละเอียดโครงการ Seoul Subway Line 9

ประเด็น	รายละเอียด
งบประมาณโครงการทั้งหมด (Total Project Budget)	งบประมาณโครงการทั้งหมด: 900 พันล้านวอน (ประมาณ 25,419 ล้านบาท) ● การลงทุนภาคเอกชน: 480 พันล้านวอน (ประมาณ 13,557 ล้านบาท) ● การลงทุนภาครัฐ: 420 พันล้านวอน (ประมาณ 11,862 ล้านบาท)
ระยะเวลาดำเนินการ	30 ปีนับแต่เปิดให้บริการ (กรกฎาคม ค.ศ. 2009 - กรกฎาคม ค.ศ. 2039)
อัตราผลตอบแทน (Rate of Return)	● กำหนดอัตราผลตอบแทนหลังหักภาษีของโครงการเป็นร้อยละ 8.9 โดยจะไม่เปลี่ยนแปลงจนกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาดำเนินการ ● หากค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเพิ่มขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลกรุงโซล ทางรัฐบาลกรุงโซลจะจ่ายส่วนต่างดังกล่าว โดยจะสะท้อนไปยังการลดอัตราค่าโดยสาร
เอกชนผู้ลงทุน	Hyundai Rotem Consortium ประกอบด้วย Rotem (ร้อยละ 25), Macquarie Korea (ร้อยละ 24.525), ธนาคารชินฮัน (ร้อยละ 14.9), Hyundai Construction (ร้อยละ 7.64) และอื่น ๆ
การรับประกันรายได้ขั้นต่ำ (MRG)	ใช้การรับประกันรายได้ขั้นต่ำในช่วงระยะเวลา 15 ปี นับแต่เปิดให้บริการ แต่จะมีปรับลดลงเป็นระดับ ดังนี้ ● หากมีการขาดรายได้หลังเปิดให้บริการภายใน 5 ปี จะได้รับค่าชดเชยรายได้อยู่ที่ร้อยละ 90, 80, 70 แต่หากมีรายได้ส่วนที่เกินเกิดขึ้นภายหลังเปิดให้บริการภายใน 5 ปี จะต้องส่งคืนรายได้ร้อยละ 110, 120, 130 ● ได้รับการยกเว้น หากรายได้ที่แท้จริงน้อยกว่าร้อยละ 50 ของการประเมินอุปสงค์ในการใช้บริการ รวมรายได้โดยประมาณของโครงการในระยะที่ 2 (ในระยะเวลา 15 ปี)

ที่มา: Park Jinyoung & Mun Jinsu, Korea's Railway PPP (Public-Private Partnership) Projects (2014)

ตารางที่ 3.1-30 รายละเอียดโครงการ Seoul Subway Line 9 (ต่อ)

ประเด็น	รายละเอียด
อัตราค่าโดยสาร	อยู่ภายใต้ข้อสัญญาที่ได้ตกลงกัน โดยหากผู้ดำเนินโครงการต้องการเพิ่มอัตราค่าโดยสาร จะต้องทำสัญญากับนายกเทศมนตรีกรุงโซล (The Mayor of Seoul) ● ค่าโดยสารพื้นฐานของปีแรกคือ 1,000 วอน (ประมาณ 28 บาท) (ราคาคงที่ของปี ค.ศ. 2003) โดยใช้อัตราเงินเฟ้อ (เฉลี่ยร้อยละ 3.41 ต่อปี) ในช่วงระหว่างการก่อสร้าง ● ค่าโดยสารในอนาคตคิดจากค่าโดยสารของปีที่แล้วโดยใช้อัตราเงินเฟ้อ ทั้งนี้ อัตราค่าโดยสารที่แท้จริงที่เพิ่มขึ้น 10 ปี นับแต่เปิดให้บริการอยู่ที่ร้อยละ 3.41 และหลังจาก 5 ปีอยู่ที่ร้อยละ1.49

(7.3) บทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ

(7.3.1) ประเด็นที่ 1: การคิดค่าโดยสารในอัตราต่ำกว่าที่กำหนดในสัญญา

ในปี ค.ศ. 2005 เมื่อรัฐบาลบาลกรุงโซลและผู้ดำเนินโครงการ Seoul Subway Line 9 ได้ตกลงทำสัญญา โดยกำหนดอัตราค่าโดยสารพื้นฐานไว้ที่ 1,264 วอน (ประมาณ 35.70 บาท) จนถึงปี ค.ศ. 2009 และต่อมาปรับเพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อไปอยู่ที่ 1,398 วอน (ประมาณ 39.48 บาท) โดยอัตรานี้ถูกกำหนดให้เป็นอัตราค่าโดยสารพื้นฐานจนถึงปี ค.ศ. 2012

อย่างไรก็ตาม Seoul Metro Line 9 Corp. เรียกร้องให้กำหนดอัตราค่าโดยสารพื้นฐานที่ 1,300 วอน (ประมาณ 36.72 บาท) ตั้งแต่ต้น แต่รัฐบาลกรุงโซลเป็นกังวลว่าอัตราค่าโดยสารที่สูงกว่าสายเดินรถอื่นจะทำให้ผู้โดยสารออกมาร้องเรียน และอาจนำไปสู่ประเด็นทางการเมือง อีกทั้งเนื่องจากวิกฤติการเงินภายในประเทศ รัฐบาลกรุงโซลจึงได้กำหนดอัตราค่าโดยสารไว้ที่ 900 วอน (ประมาณ 25.42 บาท) และตัดสินใจที่จะปรับเพิ่มขึ้นอีกครั้งหลังจากนั้น 12 เดือน ในกรณีที่มีความจำเป็น โดยหลังจากนั้น แม้จะมีการร้องขอจากผู้ประกอบการให้ขึ้นอัตราค่าโดยสารเรื่อยมา แต่อัตราดังกล่าวก็ถูกใช้เป็นอัตราคงที่ไปตลอด 3 ปี

อัตราค่าโดยสารถูกปรับขึ้นเป็น 1,050 วอน (ประมาณ 29.66 บาท) ในปี ค.ศ. 2012 ซึ่งยังน้อยกว่าอัตราที่กำหนดไว้ตามข้อสัญญา ซึ่งในปี ค.ศ. 2009 ได้มีการคาดการณ์ไว้ว่าจะมีผู้โดยสารมาใช้บริการ Seoul Subway Line 9 เป็นจำนวน 165,525 คนต่อวัน แต่จำนวนผู้โดยสารที่แท้จริงอยู่ที่ 130,275 คน ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2010 ที่เริ่มเปิดใช้บริการ และ 176,704 คนต่อวัน หมายความว่าจำนวนผู้โดยสารเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 78.7 เป็นร้อยละ 106.6 จากการประมาณการณ์ตามสัญญา อย่างไรก็ตาม รายได้ค่าโดยสารเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับข้อสัญญา จะอยู่ที่ร้อยละ 46.4

ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2009 และในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2010 จะอยู่ที่ร้อยละ 62.1 ซึ่งค่อนข้างต่ำ

รายได้ค่าโดยสารจากผู้โดยสารที่ใช้บริการ Seoul Subway Line 9 แต่ละคนจะอยู่ที่ 727 วอน (ประมาณ 20.53 บาท) หรือร้อยละ 80 ของอัตราค่าโดยสารพื้นฐานในปี ค.ศ. 2010 แม้จะคล้ายคลึงกับรถไฟฟ้าสายอื่น ๆ ในโซล แต่เนื่องจากข้อจำกัดในการเพิ่มอัตราค่าโดยสาร รายได้ที่แท้จริงจึงต่ำกว่ารายได้ที่คาดการณ์ไว้

เหตุผลที่ค่าโดยสารที่แท้จริงลดลงเมื่อเทียบกับค่าโดยสารที่คาดการณ์ไว้ เกิดจากการใช้อัตราค่าโดยสารเดียวกัน (อัตราค่าโดยสารร่วม) สำหรับรถไฟฟ้าใต้ดินกรุงโซลทุกสาย ทำให้ค่าเสียรายได้จากการที่ผู้โดยสารเปลี่ยนสายรถ และจำนวนผู้โดยสารที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก (ในสัญญาคาดการณ์ไว้ที่ร้อยละ 8.2 แต่ผู้โดยสารจริงมีจำนวนร้อยละ 12.6) ดังนั้น รัฐบาลกรุงโซลจึงกำหนดเงินอุดหนุนการรับประกันรายได้ขั้นต่ำ (MRG) เป็นจำนวน 13,000 ล้านวอน (ประมาณ 36.7 ล้านบาท) ในปี ค.ศ. 2010 และ 29,000 ล้านวอน (ประมาณ 81.9 ล้านบาท) ในปี ค.ศ. 2011 ซึ่งเงินสนับสนุนนี้นับเป็นภาระทางการเงินอย่างมากสำหรับรัฐบาล

รัฐบาลกรุงโซลและผู้ดำเนินโครงการ Seoul Subway Line 9 ยังคงเจรจาต่อรองกันถึงการขึ้นอัตราค่าโดยสารตั้งแต่เปิดให้บริการ ต่อมาในวันที่ 14 เมษายน ค.ศ. 2012 Seoul metro Line 9 Corp. ได้ประกาศขึ้นค่าโดยสารเป็นจำนวน 500 วอน (ประมาณ 14.12 บาท) ซึ่งรัฐบาลกรุงโซลได้อธิบายต่อสาธารณะว่าการขึ้นค่าโดยสารดังกล่าวเป็นการตัดสินใจของเอกชนเพียงฝ่ายเดียว และรัฐบาลได้เรียกร้องให้เอกชนออกมาแสดงความขอโทษต่อผู้โดยสาร และยุติการเจรจาต่อรองค่าโดยสาร นอกจากนี้ รัฐบาลกรุงโซลลงโทษด้วยการสั่งปรับเอกชนคู่สัญญาอีกด้วย

(7.3.2) ประเด็นที่ 2 : อัตราผลตอบแทนทางการเงินที่สูง

อัตราผลตอบแทนทางการเงินถูกตัดสินด้วยรูปแบบการบริหารทางการเงิน โดยสมมติว่าผู้ประกอบการเอกชนมีรายได้ที่คาดหวังร้อยละ 100 โดยยังคงมีการถกเถียงกันว่า อัตราผลตอบแทนของผู้ประกอบการ Seoul Subway Line 9 ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 8.9 เป็นอัตราที่สูงเมื่อพิจารณาจากสภาวะปัจจุบัน เมื่อเทียบกับสายชินบูดง (Shinbundang Line) ซึ่งเป็นเงินทุนจากการร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชนทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ผลเสียของ MRG จะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 80 - 90 ในช่วงระยะเวลา 10 ปี แต่มีอัตราผลตอบแทนที่แท้จริงอยู่ที่ร้อยละ 8 เท่านั้น

(8) โครงการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีของระบบรถไฟฟ้า MTR ในฮ่องกง

(8.1) ความเป็นมาของโครงการ

การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรวมถึงพื้นที่อื่น ๆ ที่ติดกับแนวรถไฟฟ้าของระบบรถไฟฟ้า MRT ในฮ่องกงด้วยการนำเอากลไกการเก็บคืนประโยชน์จากมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของพื้นที่จากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Land Value Capture Mechanism : LVC) มาปรับใช้ เนื่องจากแปลงที่ดินบริเวณใกล้สถานีรถไฟในเมืองนั้นมีลักษณะกระจุกตัวหนาแน่นทำให้มีมูลค่าสูงที่จะพัฒนา หน่วยงานขนส่งมวลชนจึงต้องรวบรวมผลประโยชน์เหล่านี้ผ่านการให้เช่าที่ดินสำหรับเส้นทางรถไฟสายใหม่ รูปแบบดังกล่าวเป็นการดำเนินแนวทางการทำธุรกิจที่พัฒนาระบบรถไฟฟ้าไปพร้อมกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ หรือที่เรียกว่า Rail+Property (R+P) โดยใช้วิธีนำสิทธิในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี (Development Right) มาเปิดประมูลเพื่อให้เอกชนเข้าร่วมพัฒนา (Joint Development) ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) โดยความเป็นมาของแนวทางการพัฒนาพื้นที่ของฮ่องกง (Urban Renewal) เริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 - 2005

ในระยะแรกการประกอบกิจการรถไฟฟ้าประสบปัญหาขาดทุน รัฐบาลจึงใช้วิธีแบ่งปันกำไรกลับเข้าสู่การดำเนินกิจการรถไฟฟ้า โดยใช้หลักการว่า การจัดวางพื้นที่ให้เอื้อต่อการเดินทางโดยการเชื่อมต่อระบบขนส่งมวลชน และวางเป้าหมายให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในรัศมี 500 เมตร สามารถเข้าถึงระบบรถไฟฟ้าได้ทุกทิศทาง ให้พื้นที่การทำกิจกรรมของประชาชนอยู่รอบสถานีรถไฟฟ้า

นอกจากนี้ รัฐบาลได้กำหนดกลยุทธ์อย่างเป็นทางการสำหรับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางใน Railway Development Strategy 2000 โดยวางกรอบในการพัฒนาระบบรถไฟ ซึ่งมุ่งเน้นการดำเนินตามสองยุทธศาสตร์ ยุทธศาสตร์แรก คือ รัฐบาลจะสนับสนุนการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อนำรายได้ดังกล่าวมาใช้ในการพัฒนาระบบรถไฟฟ้า ซึ่งสะท้อนออกมาในแนวทางการทำธุรกิจแบบ R+P ของบริษัท MTRC ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์นี้รัฐบาลจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่สนับสนุนระบบการขนส่งทางราง ยุทธศาสตร์ที่สองคือ การกำหนดว่าการลงทุนในระบบรถไฟฟ้าต้องมีอัตราผลตอบแทนภายใน (Internal Rate of Return) ตามที่กำหนด

ความสำเร็จของโครงการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี ทำให้โครงการรถไฟฟ้า MTR สามารถดำเนินการได้โดยไม่เพียงปราศจากงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐ ยังสามารถทำกำไรได้ในปริมาณที่สูงมาก ซึ่งกำไรส่วนสำคัญ คือ ร้อยละ 20 ของกำไรทั้งหมดนั้น มาจากโครงการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี ในปี ค.ศ. 1998 - 2013 โครงการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีได้สร้างรายได้สองเท่าของรายจ่ายที่ลงทุนไปในการก่อสร้างของโครงการรถไฟฟ้า MTR ซึ่งภายใต้โครงการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีมีผู้ดำเนินการหลักคือ Hong Kong Mass Transit Railway Corporation (MTRC) โดยเป็นองค์กรหลักที่ดำเนินการโครงการรถไฟฟ้าในฮ่องกง อีกทั้งยังมีรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นถึงร้อยละ 77

(8.2) รายละเอียดโครงการ

(8.2.1) กระบวนการดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี

โครงการพัฒนาระบบรถไฟฟ้าไปพร้อมกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ (R+P) ได้รับการพิจารณาเป็นรายสายเส้นทางเดินรถ โดยเริ่มพิจารณาจากปัจจัยตั้งแต่สภาวะตลาด ช่องว่างทางการเงิน (Financing Gap) สำหรับการก่อสร้างรถสายใหม่ และการดำเนินงานในอนาคต ประกอบกับข้อกำหนดของรัฐบาล โดย Transport and Housing Bureau จะเป็นผู้ออกและปรับปรุงกลยุทธ์การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางให้ทันสมัย โดยได้รับคำแนะนำที่เป็นประโยชน์จาก MTRC และคณะกรรมการผังเมือง

ทั้งนี้ หัวหน้าผู้บริหารในสภาบริหารของเขตบริหารพิเศษฮ่องกง (HKSAR) จะขอให้ MTRC ดำเนินการวางแผนเบื้องต้นและออกแบบเส้นทางการเดินรถ รวมถึงการเจรจาเกี่ยวกับขอบเขตโดยละเอียด ค่าใช้จ่ายและรายการสำหรับนำไปปฏิบัติต่อเส้นทางเดินรถ และการระบุสถานที่ที่จะสงวนไว้สำหรับการพัฒนา โดยส่วนนี้จะขึ้นอยู่กับการอนุมัติการแบ่งเขตพื้นที่จากฝั่งรัฐบาล อีกทั้ง MTRC ยังต้องทำหน้าที่กำหนดการขาดเหลือของเงินลงทุนสำหรับสายการเดินรถ และจำนวนขาดเหลือดังกล่าวจะได้รับการตรวจสอบอย่างอิสระ จนเมื่อมีการตัดสินใจที่จะดำเนินการตามแนวทางเฉพาะและข้อเสนอ R+P ประกอบกันทุกฝ่ายตกลงกันได้แล้ว รัฐบาลฮ่องกงจะให้สิทธิการพัฒนาแก่ MTRC แต่เพียงผู้เดียว สำหรับพื้นที่เฉพาะ การกำหนดตำแหน่งของอาคาร การใช้งานที่อนุญาต และการกำหนดสัดส่วนความหนาแน่นพื้นที่อาคาร ซึ่งรวมถึงที่ดินด้านบนและรอบ ๆ สถานีใหม่และโรงซ่อมบำรุงในราคาตลาด “ก่อนมีรถไฟฟ้า”

ในส่วนของกระบวนการออกแบบเพื่อพัฒนาพื้นที่ Town Planning Department จะเตรียมรูปแบบการใช้ที่ดิน ในขั้นต้นสำหรับส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมอบที่ดิน จากนั้น MTRC จะเตรียมแผนผังหลักของโครงการ ซึ่งรวมถึงการจัดวางและการรวมกลุ่มของตัวของอาคาร มาตรฐานคุณภาพอาคาร และตำแหน่งของจุดเข้าใช้งานของยานพาหนะ MTRC จะจัดให้มีการประกวดราคาในหมู่เอกชนนักพัฒนาที่มีศักยภาพและเลือกเอกชนผู้ร่วมลงทุนตามความน่าดึงดูดใจของข้อเสนอทางการเงินที่แข่งขันกัน ประสบการณ์ ความสามารถในการจัดการ และปัจจัยอื่น ๆ

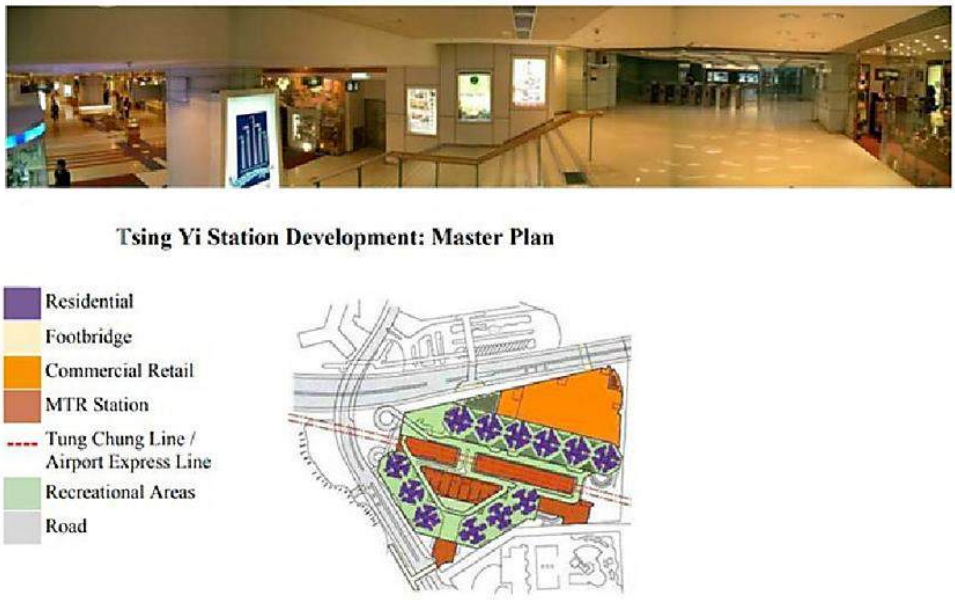
ทั้งนี้ ในส่วนของเงื่อนไขของโครงการที่ MTRC ได้ซื้อสิทธิในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี รวมถึงพื้นที่ติดกันกับแนวรถไฟฟ้า ด้วยระยะเวลา 50 ปีจากรัฐบาล โดยค่าเช่าสิทธิในการพัฒนาพื้นที่ (Land Premium) เป็นอัตราที่ไม่คำนึงถึงมูลค่าที่เพิ่มขึ้นจากการมีระบบรถไฟฟ้า MTR ของพื้นที่นั้นในอนาคต ในการที่จะได้มูลค่าเพิ่มนี้ MTRC จำเป็นต้องดำเนินการวางแผนและพัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์อย่างรอบคอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำให้เกิดบูรณาการทางพื้นที่ที่รวมเข้ากับระบบรถไฟฟ้า เอกชนที่ต้องการซื้อสิทธิ

ในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีจาก MTRC จะต้องเสียค่าเช่าสิทธิในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีในอัตราที่คำนวณมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของพื้นที่จากการมีรถไฟฟ้าแล้ว

เมื่อ MTRC ได้นำเอาสิทธินั้นแบ่งประมูลให้แก่เอกชนผู้สนใจได้เข้าประมูลเพื่อร่วมลงทุนและร่วมพัฒนาพื้นที่ ส่วนนี้เป็นการใช้สิทธิการพัฒนาในการเป็นคู่สัญญาร่วมลงทุนกับเอกชนนักพัฒนา (เลือกผู้เสนอราคาที่มีคุณสมบัติเหมาะสม) ตามราคาตลาด “หลังมีรถไฟฟ้า” และด้วยเหตุที่ MTRC ไม่ได้ขายสิทธิในการพัฒนาพื้นที่ให้กับนักพัฒนาเอกชนรายอื่นนอกเหนือจากนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เอกชน ทำให้ MTRC ยังคงควบคุมที่ดินและเป็นผู้ขายหรือให้เช่าหน่วยที่ก่อสร้างแล้วเสร็จทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว ส่วนเอกชนผู้ร่วมลงทุนจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการพัฒนาทั้งหมด ซึ่งครอบคลุมถึงค่าเช่าสิทธิในการพัฒนาพื้นที่ รวมถึงค่าใช้จ่ายและความเสี่ยงในการก่อสร้างและที่เกิดจากการพาณิชย์ ด้วยปัจจัยต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นโอกาสในการประสบความสำเร็จของโครงการเป็นอย่างสูง ตัวอย่างเช่น ราคาที่อยู่อาศัยพุ่งสูง จึงทำให้เอกชนยินดีที่จะแบกรับค่าใช้จ่ายและความเสี่ยงเหล่านี้

ตัวอย่างที่ดีของ R+P คือ ศูนย์การค้า Maritime Square เปิดทำการเมื่อต้นปี ค.ศ. 1999 ที่ได้รับการวางแผนและดำเนินการโดย MTRC ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาในสถานี Tsing Yi บนสายรถไฟฟ้า Airport Express โดย MTRC ได้รับสิทธิในการพัฒนาพื้นที่เป็นระยะเวลา 50 ปี และสามารถขายสิทธิได้อย่างรวดเร็วในระดับราคาค่าเช่าสิทธิในการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งช่วยรับประกันค่าใช้จ่ายในการสร้างสถานีและจ่ายใช้จ่ายบางส่วนของเส้นทางสนามบิน โดยมีกลุ่มเอกชนนักพัฒนาที่ประกอบด้วย Cheung Kong (Holdings) Ltd, Hutchison Whampoa Ltd และ CITIC Pacific Ltd ได้รับสิทธิในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์สำหรับสถานี Tsing Yi

ในปี ค.ศ. 1995 โครงการ Maritime Square R+P แบบผสมผสานทำให้เกิดการบูรณาการทางพื้นที่ที่ไร้รอยต่อระหว่างสถานีรถไฟและศูนย์การค้า ตลอดจนอาคารที่อยู่อาศัยที่อยู่เหนือสถานี เห็นได้จากการออกแบบพิเศษที่ส่งเสริมการรวมพื้นที่อย่างราบรื่นอย่างเห็นได้ชัดเพื่อให้ผู้อยู่อาศัย ผู้โดยสาร และลูกค้าที่มาซื้อของได้รับความสะดวกสบายสูงสุด



ที่มา: The Hong Kong Polytechnic University

รูปที่ 3.1-19 โครงการ Maritime Square (Rail+Property)

(8.2.2) กระบวนการวิเคราะห์ความเหมาะสมทางการเงิน

หลักการสำคัญที่ใช้ในการดำเนินโครงการให้บรรลุผลสำเร็จตามยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลได้วางไว้ คือ แนวทางความยั่งยืนทางการเงิน โดย MTRC จำเป็นต้องตรวจสอบให้แน่ใจว่าสามารถบรรลุอัตราผลตอบแทนที่เหมาะสม ก่อนทำการลงทุนใด ๆ ซึ่งความเป็นไปได้ทางการเงินถูกประเมินตามมูลค่าปัจจุบันสุทธิ (NPV) 50 ปี สำหรับการก่อสร้างใหม่ โดยคิดลดด้วยต้นทุนถัวเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของทุน (WACC) ของ MTR บวกร้อยละ 1-3 โดยขึ้นอยู่กับระดับความเสี่ยง

อีกทั้ง MTRC ตั้งเป้าที่จะกำหนดผลตอบแทนการลงทุนตาม WACC ไว้ที่ร้อยละ 9.5 (สะท้อนผลตอบแทนที่คาดหวังในส่วนของผู้ถือหุ้นและดอกเบี้ยจากการกู้ยืม) บวกกับค่าเช่าระหว่างร้อยละ 1.5-3 สำหรับส่วนของผู้ถือหุ้น โดยต้องให้ผลตอบแทนร้อยละ 11-12.5 ซึ่ง WACC มีความผันผวนตามอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่เรียกเก็บโดยธนาคารพาณิชย์ หากโครงการที่มีความเสี่ยงสูง WACC อาจตั้งไว้ที่ร้อยละ 10 บวกค่าเช่าร้อยละ 3 ซึ่งให้ผลตอบแทนสุทธิร้อยละ 13 ในกรณีนี้ MTRC จะลงทุนในโครงการหากได้รับผลตอบแทนสุทธิ (ร้อยละ 11-13 ขึ้นอยู่กับความเสี่ยง)

สำหรับสูตร “WACC + Premium” ดังกล่าวไม่เพียงแต่ใช้เป็นแนวทางในการลงทุนในโครงการด้านรถไฟเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการลงทุนด้านอสังหาริมทรัพย์ของ MTRC เอง และห้างสรรพสินค้าที่ติดกับสถานีด้วย Cervero and Jin (2008) โดยรัฐบาลจะดำเนินการ

หารือถึงความเหมาะสมในการให้ทุนหรือสิทธิในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์แก่ MTRC โดยพิจารณาจากการขาดเหลือของเงินลงทุนที่คาดว่าจะได้รับจากการก่อสร้างรถไฟฟ้าสายใหม่ ที่วิเคราะห์แล้วว่าไม่สามารถกู้คืนได้จากรายได้จากการดำเนินงานในอนาคต

ส่วนขาดเหลือดังกล่าวจะประเมินโดย MTRC และผู้ประเมินจากภายนอก ได้แก่ ที่ปรึกษาสำหรับการตรวจสอบอิสระ ผู้ตรวจสอบต้นทุนและรายได้ของเส้นทางรถไฟที่เสนอ และบริษัทสำรวจที่ตรวจสอบการประเมินมูลค่าทรัพย์สินสำหรับการพัฒนาที่ดิน โดยอิงตามมาตรฐานการประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่เผยแพร่โดย Hong Kong Institute of Surveyors

***(8.2.3)* แนวทางในการจัดสรรความเสี่ยง**

ในส่วนของประเด็นด้านการจัดสรรความเสี่ยง MTRC จะยึดเรื่องการลดความเสี่ยงโดยตรงในโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ โดยการลดความเสี่ยงของบริษัทต่อตลาดอสังหาริมทรัพย์และความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องสำหรับส่วนของบริษัท ด้วยเหตุนี้นักพัฒนาเอกชนต้องรับภาระครอบคลุมต้นทุนการพัฒนาทั้งหมด (เช่น ค่าเช่าสิทธิในการพัฒนาพื้นที่ของรัฐบาลตามมูลค่าหลังมีรถไฟฟ้า ค่าก่อสร้างและค่าดำเนินการ ค่าใช้จ่ายด้านการตลาดและการขาย ค่าธรรมเนียมวิชาชีพ ค่าใช้จ่ายทางการเงิน และอื่น ๆ) และรับมือกับความเสี่ยงทั้งหมดของโครงการ

โดย MTRC จะเจรจากับเอกชนผู้พัฒนาโครงการเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์จากการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ผ่าน (1) การแบ่งปันผลกำไรในสัดส่วนที่ตกลงกันไว้จากการขายหรือให้เช่าทรัพย์สิน (หลังจากหักต้นทุนการพัฒนาแล้ว) (2) การแบ่งทรัพย์สินที่ไม่เป็นตัวเงิน (Assets-in-kind) หรือ (3) การรับเงินล่วงหน้าจากเอกชนผู้พัฒนา ตามรายกรณี การเลือกกลไกใดกลไกหนึ่งจาก 3 กลไกดังกล่าวเกี่ยวข้องโดยตรงกับการประเมินสภาวะตลาดและการพิจารณาเกี่ยวกับมูลค่าระยะยาวของการพัฒนาที่กำหนด สำหรับเอกชนนักพัฒนากฎเกณฑ์ที่มีความชัดเจนตั้งแต่ในตอนเริ่มต้นช่วยลดความไม่แน่นอน

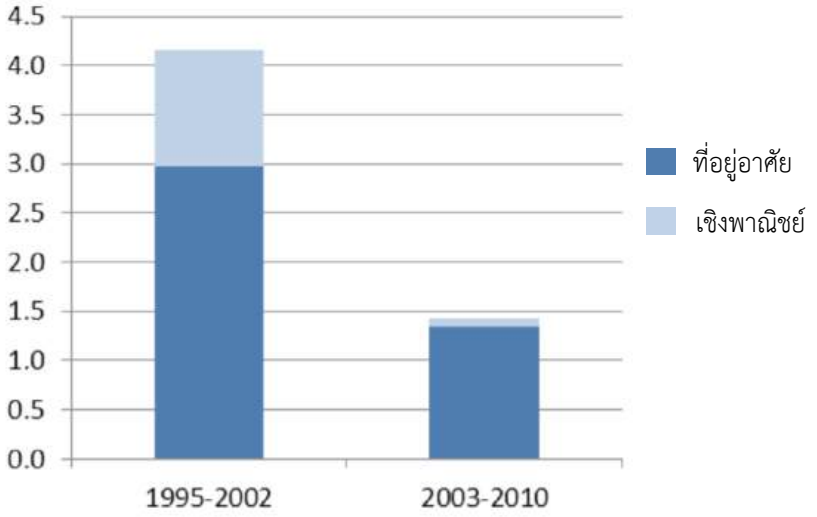
ตารางที่ 3.1-31 รายละเอียดโครงการ Property Development Programme of the Hong Kong MTR

ประเด็น	รายละเอียด
ระยะเวลาดำเนินการ	● สิทธิในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี รวมถึงพื้นที่ติดกันกับแนวรถไฟฟ้าในระยะเวลา 50 ปี
รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน	● MTRC จ่ายค่าเช่าสิทธิในการพัฒนาพื้นที่ให้กับรัฐบาลตามมูลค่าตลาดในปัจจุบันหรือต้นทุนการเวนคืนที่ดินที่เกิดขึ้นโดยรัฐบาล แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่ากัน และนำเอาสิทธินั้นแบ่งประมูลให้แก่เอกชนผู้สนใจได้เข้าประมูลเพื่อร่วมลงทุนและร่วมพัฒนาพื้นที่ตามราคาตลาดหลังมีรถไฟฟ้า
การกำหนดอัตราผลตอบแทน (Rate of Return)	● ผลประโยชน์ทางการเงินของ MTR ถูกแจกจ่ายให้กับรัฐบาลผ่านการจ่ายเงินปันผลและการเพิ่มมูลค่าการถือหุ้น ● MTRC จะเจรจากับเอกชนผู้พัฒนาโครงการเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์จากการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ผ่านการเลือกกลไกใดกลไกหนึ่งจากสามกลไก ได้แก่ (1) การแบ่งปันผลกำไรในสัดส่วนที่ตกลงกันไว้จากการขายหรือให้เช่าทรัพย์สิน (2) การแบ่งทรัพย์สินที่ไม่เป็นตัวเงิน (Assets-in-kind) (3) การรับเงินล่วงหน้าจากเอกชนผู้พัฒนาตามรายกรณี **ซึ่งเอกชนจะมีรายได้จากการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์**
การจัดสรรความเสี่ยงระหว่างคู่สัญญา	● นักพัฒนาเอกชนต้องรับภาระครอบคลุมต้นทุนการพัฒนาทั้งหมด (เช่น ค่าเช่าที่ดินของรัฐบาลตามมูลค่าหลังมีรถไฟฟ้า ค่าก่อสร้างและค่าดำเนินการ ค่าใช้จ่ายด้านการตลาดและการขาย ค่าธรรมเนียมวิชาชีพ ค่าใช้จ่ายทางการเงิน และอื่น ๆ) และรับมือกับความเสี่ยงทั้งหมดของโครงการ

(8.3) บทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ

(8.3.1) ประเด็นที่ 1 : แนวโน้มการให้สิทธิในการพัฒนาที่ลดลง เนื่องจากค่าสิทธิในการพัฒนาพื้นที่มีราคาที่ค่อนข้างสูง

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2010 ทาง MTRC ไม่ได้นำสิทธิในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีออกให้เอกชนเข้าร่วมประมูลอีก หลังจากได้เปิดประมูลสิทธิดังกล่าวตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 รวมกว่า 4 ล้านตารางเมตร โดยจากปี ค.ศ. 2002 เป็นต้นมา ยังเห็นถึงแนวโน้มในการให้สิทธิในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีที่ลดลง ดังแสดงในภาพ



รูปที่ 3.1-20 สัดส่วนพื้นที่โดยรวมของโครงการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1995 - 2010 (ล้านตารางเมตร)

แนวโน้มที่ลดลงนี้อาจกล่าวได้ว่าเกิดจากค่าสิทธิในการพัฒนาพื้นที่ที่เอกชนผู้ร่วมลงทุนต้องเป็นฝ่ายแบกรับนั้นมีราคาที่ค่อนข้างสูงจนอาจกลายเป็นอุปสรรคในการเข้าร่วมลงทุนของเอกชนได้ เห็นได้จากความล้มเหลวในการเปิดประมูลโครงการพัฒนาพื้นที่ของ Tin Wing Light Rail Transit Station ครั้งที่สอง ซึ่งอาจเกิดจากค่าสิทธิในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานที่ที่มีราคาสูงถึงประมาณ 2.7 ล้านดอลลาร์ฮ่องกง นอกจากนี้ แนวโน้มที่ลดลงนั้นก็ยังอาจเกิดจากการที่ MTRC ไม่ได้รับสิทธิในการพัฒนาพื้นที่จากรัฐบาลตั้งแต่ ค.ศ. 2000 ถึง ค.ศ. 2010 อีกด้วย

(8.3.2) ประเด็นที่ 2 : ความเสี่ยงจากข้อกำหนดที่ให้โครงการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีเริ่มดำเนินการล่าช้า

จากข้อกำหนดที่ว่าโครงการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีนั้นจะสามารถเริ่มดำเนินการได้ต่อเมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการก่อสร้างในโครงการรถไฟฟ้าเสียก่อนนั้น ทำให้ MTRC ต้องแบกรับความเสี่ยงทางการเงินเป็นอย่างสูง ด้วยเหตุที่การก่อสร้างในโครงการรถไฟฟ้านั้นย่อมต้องใช้เงินจำนวนมหาศาล แต่ข้อกำหนดเช่นนี้ส่งผลให้แหล่งเงินลงทุนก่อสร้างนั้นอาจหาได้จากเพียงแหล่งเงินกู้เท่านั้น อีกทั้งยังต้องแบกรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากความผันผวนของตลาดอสังหาริมทรัพย์ในอนาคตอีกด้วย ข้อกำหนดนี้จึงเป็นอีกหนึ่งปัญหาที่ MTRC ก็ได้โต้แย้งรัฐบาลอยู่เช่นกัน

(8.3.3) ประเด็นที่ 3 : การขึ้นมามีบทบาทนำของโครงการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีในโครงการรถไฟฟ้า

เนื่องจากโครงการหลักคือโครงการจัดทำรถไฟฟ้า MTR และนำเอาโครงการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีมาเป็นโครงการเสริมเพื่อให้กลไกการเก็บคืนมูลค่าที่เพิ่มขึ้นจากการจัดสร้างรถไฟฟ้าได้ทำงาน และนำเอาส่วนรายได้จากโครงการเสริมนั้นมาชดเชยส่วนที่ได้ลงทุนในการจัดทำรถไฟฟ้าเพียงเท่านั้น หากแต่การประสบความสำเร็จอย่างมากของโครงการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีอาจสร้างคำถามให้เกิดการทบทวนถึงบทบาทผู้รับผิดชอบหลักของโครงการอีกครั้งว่าโครงการพัฒนาพื้นที่รอบสถานียังคงควรให้อยู่ภายใต้โครงการรถไฟฟ้า MTR ต่อไปหรือไม่ อีกทั้งการที่โครงการรถไฟฟ้า MTR พึ่งพิงกำไรจากโครงการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีมากเกินไปนี้ ย่อมอาจเกิดความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายได้หากตลาดอสังหาริมทรัพย์ทำกำไรได้ลดลง

(9) โครงการ Automatic Fare Collection System ในกรุงมะนิลา สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

(9.1) ความเป็นมาของโครงการ

โครงการนี้เกี่ยวข้องกับการรื้อถอนระบบบัตรแถบแม่เหล็ก (Magnetic Stripe Card) แบบเก่า และแทนที่ด้วยระบบจัดเก็บค่าโดยสารอัตโนมัติที่มีเทคโนโลยีสมาร์ทการ์ดแบบไร้สัมผัสในกรุงมะนิลา สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ โดยถูกนำมาใช้กับระบบขนส่งทางรางในเขตเมือง จำนวน 3 สาย ได้แก่ รถไฟฟ้ารางเบา สายหมายเลข 1 (Light Rail Transit Line No. 1, LRT 1) รถไฟฟ้ารางเบา สายหมายเลข 2 (Light Rail Transit Line No. 2, LRT 2) และรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน สายหมายเลข 3 (Mass Rail Transit Line No. 3, MRT 3) ด้วยเหตุที่เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงนี้จะสามารถเพิ่มพูนผลประโยชน์ที่มากขึ้นกว่าเดิมให้กับทั้งภาครัฐ ผู้ประกอบการ และผู้โดยสาร อาทิ สะดวกต่อการใช้งานในระบบขนส่งทางรางของผู้โดยสารมากขึ้น เช่น บัตร Smartcard ที่ใช้งานได้ง่าย การเดินทางของผู้โดยสารสามารถมีความยืดหยุ่นและเปลี่ยนแปลงได้ด้วยระบบ ‘Pay as you go’ และลดเวลาในการเดินทางลงได้ ทั้งด้านภาครัฐหรือผู้ประกอบการก็สามารถควบคุมและจัดการอุปสงค์ได้ดีขึ้น

มีการวางแผนการขนส่งจากข้อมูลที่แม่นยำและครอบคลุมมากขึ้น และมีการจัดเก็บค่าโดยสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น รวมทั้งมีการเปิดตัวระบบหลังร้านแบบรวมศูนย์ที่จะดำเนินการแบ่งรายได้ ซึ่งภาคเอกชนจะต้องเป็นผู้ดำเนินการและบำรุงรักษาระบบการเก็บค่าโดยสาร

(9.2) รายละเอียดโครงการ

โครงการระบบจัดเก็บค่าโดยสารอัตโนมัติของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์นี้ถูกจัดทำในลักษณะของโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership, PPP) โดยเอกชนผู้ได้รับคัดเลือกคือกิจการค้าร่วม AF (AF Consortium) ซึ่งชนะการประมูลในมูลค่า 1.72 พันล้านเปโซฟิลิปปินส์ จากเอกชนผู้เข้าร่วมประมูลกว่า 30 ราย และ AF Consortium ได้รับสิทธิในการดำเนินโครงการจาก Department of Transportation and Communications (DOTC) เป็นเวลา 10 ปี ซึ่งรวมถึงการพัฒนาและส่งมอบเป็นเวลา 2 ปี โดยจะต้องรับผิดชอบในด้านการเงิน การติดตั้ง การก่อสร้าง การปรับปรุงใหม่ และการบำรุงรักษาประตูอัตโนมัติ (Automatic Gate) ของทางออก LRT 1 LRT 2 และ MRT 3 ทั้งจะต้องรับผิดชอบระบบศูนย์บริหารจัดการรายได้กลาง (Central Clearing House System) รวมทั้งการก่อสร้าง การดำเนินการ และการบำรุงรักษาระบบจัดเก็บค่าโดยสารตลอดระยะเวลาตามสัญญาด้วย โดยปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีผู้ร่วมเข้าประมูลในโครงการนี้จำนวนมากคาดว่าเนื่องมาจากพัฒนาการในนโยบายที่น่าสนใจของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ที่ได้รับการกล่าวถึงจาก Economist Intelligence Unit (EIU) ในปี ค.ศ. 2014 ว่าสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่มีการพัฒนากฎระเบียบและกรอบการบริหารภาครัฐ (Institutional Framework) มากที่สุด รวมถึงมีการพัฒนาในบรรยากาศการลงทุน (Investment Climate) และการอำนวยความสะดวกด้านการเงิน (Financial Facilities) อีกด้วย ตารางต่อไปนี้จะแสดงถึงรายการที่เอกชนต้องดำเนินให้ครบถ้วนในโครงการ ซึ่งมีรายละเอียด โครงสร้างที่ต้องทำการติดตั้งเป็นแต่ละขั้นของงาน ดังตารางที่ 3.1-42

ตารางที่ 3.1-32 การแบ่งรูปแบบสัญญา/เงื่อนไขหลักตามแต่ละขั้นของงาน

การแบ่งขั้นของงาน	รูปแบบสัญญา/เงื่อนไขหลัก
Level 0	สัญญาดำเนินการผู้ออกบัตร
Level 1	สัญญาการสร้างหรือปรับปรุงใหม่ โอนกรรมสิทธิ์ และบำรุงรักษา
	อุปกรณ์ ณ จุดให้บริการที่เชื่อมต่อกับอุปกรณ์ที่ติดตั้งในชั้นของงาน Level 0 (สัญญาดำเนินการผู้ออกบัตร) ประกอบด้วย • อุปกรณ์ตรวจสอบ เช่น ประตูอัตโนมัติ • เครื่องจำหน่ายบัตร • เครื่องวิเคราะห์/ออกบัตร (POS: Point of Sales) • เครื่องตรวจสอบมูลค่าคงเหลือ
Level 2	สัญญาการสร้างหรือปรับปรุงใหม่ โอนกรรมสิทธิ์ และบำรุงรักษา
	อุปกรณ์ front-end ทั้งหมดเชื่อมต่อกับระบบคอมพิวเตอร์สถานี
Level 3	สัญญาการสร้างหรือปรับปรุงใหม่ โอนกรรมสิทธิ์ และบำรุงรักษา
	อุปกรณ์ระดับสถานีทั้งหมดของแต่ละเส้นทางรถไฟเชื่อมต่อกับระบบคอมพิวเตอร์กลาง
Level 4	สัญญา BOT
	ระบบ Central Line แต่ละระบบเชื่อมต่อกับระบบศูนย์บริหารจัดการรายได้กลาง และจะเชื่อมโยงกับระบบอื่น ๆ เช่น ระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ, ระบบบริการลูกค้า, การออกบัตร/ระบบแอปพลิเคชัน ฯลฯ

ที่มา: Republic of the Philippines Department of Transportation and Communications & Light Rail Transit Authority (2012)

นอกจากนี้ ระบบจัดเก็บค่าโดยสารอัตโนมัติในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ยังไม่มีการสร้างค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นแก่ทั้งผู้โดยสารหรือรัฐบาล โดยรัฐบาลได้ทำการอุดหนุนเอกชนผู้ได้รับคัดเลือกเพียงการให้สิทธิเด็ดขาดในการบริการตั๋วโดยสารของระบบขนส่งรางเบา จำนวน 5 ปีเท่านั้น โดยเอกชนจะต้องติดตั้งประตูตรวจตั๋ว (Ticket Gate) ใหม่ รวมถึงดำเนินการระบบด้วยตนเอง แต่ไม่ถูกคาดหวังให้สามารถสร้างกำไรจากการทำบริการส่วนนี้แต่อย่างใด ทั้งเอกชนผู้ได้รับการคัดเลือกยังมีการจ่ายเบี้ยประกัน (Premium) นอกเหนือจากค่าใช้จ่ายสำหรับการติดตั้งและดำเนินการระบบ AFCS ให้กับภาครัฐอีกถึง 1,088,103,900 เปโซฟิลิปปินส์ และเอกชนยังถูกคาดหวังว่าจะสร้างผลตอบแทนที่เหมาะสมจากการลงทุนจากพื้นที่ที่จะขยายไปถึงบริการอื่น อาทิ การชำระเงินเชิงพาณิชย์ในห้างสรรพสินค้า โครงการความภักดีของลูกค้า ฯลฯ เพราะระบบ AFCS ได้รับการออกแบบเพื่อรองรับการเปิดตัวไปสู่การขนส่งรูปแบบอื่นและ/หรือบริการไมโครเพย์เมนต์นอกระบบขนส่งมวลชนด้วย

ตารางที่ 3.1-33 รายละเอียดโครงการระบบจัดเก็บค่าโดยสารอัตโนมัติในกรุงมะนิลา สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

ประเด็น	รายละเอียด
งบประมาณโครงการทั้งหมด	1.72 พันล้านเปโซฟิลิปปินส์
ระยะเวลาดำเนินการ	10 ปี รวม 2 ปีในการพัฒนา/การส่งมอบระบบที่สมบูรณ์
รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน	AF Consortium ได้รับสิทธิในการดำเนินโครงการจาก DOTC โดยจะต้องรับผิดชอบในด้านการเงิน การติดตั้ง การก่อสร้าง การปรับปรุงใหม่ และการบำรุงรักษาประตูอัตโนมัติ (Automatic Gate) ของทางออก LRT 1 LRT 2 และ MRT 3 ทั้งจะต้องรับผิดชอบระบบศูนย์บริหารจัดการรายได้กลาง (Central Clearing House System) รวมทั้งการก่อสร้าง การดำเนินการ และการบำรุงรักษาระบบจัดเก็บค่าโดยสารตลอดระยะเวลาตามสัญญา
รูปแบบการจัดสรรกรรมสิทธิ์	• Build-Transfer-Operate (BTO) • Build-Own-Operate (BOO)
การกำหนดอัตราผลตอบแทน (Rate of Return)	เอกชนจะจ่ายค่า Premium นอกเหนือจากค่าใช้จ่ายสำหรับการติดตั้งและดำเนินการระบบ AFCS ให้กับภาครัฐ ทั้งนี้ เอกชนคู่สัญญาจะมีรายได้หลักดังต่อไปนี้ (1) ค่าธรรมเนียมการทำธุรกรรมที่กำหนดไว้ล่วงหน้า (เช่น ค่าธรรมเนียมตามปริมาณต่อธุรกรรม AFCS) ที่จ่ายโดยผู้ให้บริการระบบขนส่งมวลชน (2) ค่า Availability Payment ประจำปีที่จ่ายโดยให้บริการระบบขนส่งมวลชน (3) ค่าธรรมเนียมการออกบัตรซึ่งจ่ายโดยผู้โดยสาร
การจัดสรรความเสี่ยงระหว่างคู่สัญญา	เอกชนรับความเสี่ยงด้านการเงิน โดยต้องจัดการกองทุนด้วยตัวเองและจะไม่ได้รับการสนับสนุนจาก DOTC แต่ในส่วนของภาครัฐกรอบสัมปทานพยายามที่จะจัดให้มีการคุ้มครองการลงทุนในตราสารหนี้และทุนของผู้เสนอเอกชนในกรณีที่มีการยกเลิกเนื่องจากเหตุสุดวิสัย

(9.3) บทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ

(9.3.1) ประเด็นที่ 1 : ความไม่คุ้นเคยของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการดำเนินโครงการในรูปแบบร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน

การดำเนินโครงการในรูปแบบร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนยังคงเป็นเรื่องที่ใหม่สำหรับเจ้าหน้าที่รัฐในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ทำให้ในช่วงแรกของการดำเนินการเจ้าหน้าที่รัฐมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับเรื่องของธุรกรรม (Transaction) เพียงอย่างเดียว ส่งผลให้เกิดการละเลยที่จะให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการสัญญาหลังลงนาม ดังนั้น การดำเนินโครงการอย่างเหมาะสมจึงขึ้นอยู่กับคุณภาพของการจัดการหลังการลงนาม เพื่อให้รัฐบาลไม่ต้องรับความเสี่ยงที่ไม่จำเป็น เมื่อลงนามในสัญญาแล้ว เจ้าหน้าที่ระดับสูงและผู้กำหนดนโยบาย (ในสำนักงานบริหาร กระทรวงการคลัง กระทรวงการวางแผน กระทรวงคมนาคม ฯลฯ) มีบทบาทสำคัญ เช่น การทบทวนแผน การปกป้องสิทธิของผู้บริโภค และการให้ข้อมูล เป็นต้น ทั้งในการดำเนินการทั้งภาครัฐและเอกชนผู้ได้รับคัดเลือกควรต้องมีการแบ่งปันวิสัยทัศน์ร่วมกัน มีแผนการจัดการโครงการที่เข้มแข็ง มีการกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน และร่วมมือกันในการดำเนินการอย่างใกล้ชิดอีกด้วย

(9.3.2) ประเด็นที่ 2 : การหวงเทคนิคเพื่อการผูกขาดของเอกชน

จากประโยชน์ของระบบจัดเก็บค่าโดยสารอัตโนมัติประกอบกับจำนวนประชากรในกรุงมะนิลา จึงมีการเล็งเห็นจากทั้งภาครัฐและเอกชนผู้ประกอบการถึงการขยายขอบเขตการปรับใช้ระบบจัดเก็บค่าโดยสารอัตโนมัตินี้ให้ครอบคลุมถึงการจัดเก็บค่าโดยสารในระบบขนส่งสาธารณะประเภทอื่น ๆ เช่น รถโดยสารสาธารณะ รถแท็กซี่ เป็นต้น ทั้งยังเล็งเห็นรวมไปถึงกิจการอื่น ๆ นอกเหนือระบบขนส่งสาธารณะอีกด้วย เช่น บริการที่จอดรถ หรือการใช้จ่ายในธุรกิจรายย่อยหรือร้านสะดวกซื้อ เป็นต้น ทั้งนี้ การจะดำเนินการใช้บัตร Smartcard ให้ครอบคลุมทั้งระบบขนส่งสาธารณะและกิจการอื่น ๆ ได้นั้น จะต้องใช้ความร่วมมือและการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดระหว่างภาครัฐและเอกชนผู้ได้รับคัดเลือกภายใต้โครงการ PPP นี้ และสำหรับการขยายการปรับใช้บัตร Smartcard ในอนาคตได้อย่างครอบคลุมนี้ย่อมจำเป็นอย่างยิ่งที่เอกชนรายปัจจุบันจะต้องเปิดเผยรายละเอียดทางเทคนิคของระบบเพื่อให้เอกชนรายอื่น ๆ สามารถดำเนินการต่อไปได้ แต่การเปิดเผยข้อกำหนดทางเทคนิคของระบบอาจไม่ใช่เรื่องที่เอกชนจะยินยอมให้มีการเปิดเผยได้โดยง่าย เพราะอาจจะส่งผลต่อความมั่นคงและการผูกขาดของเอกชนรายนั้นต่อตลาดในอนาคตได้เช่นกัน

(10) โครงการ Channel Tunnel Rail Link ในสหราชอาณาจักร

(10.1) ความเป็นมาของโครงการ

โครงการทางรถไฟเชื่อมอุโมงค์ช่องแคบอังกฤษ (Channel Tunnel Rail Link : CTRL) เป็นโครงการรถไฟรางคู่ความเร็วสูง ระยะทางยาว 110 กิโลเมตร ที่เชื่อมระหว่างอุโมงค์ช่องแคบอังกฤษ (Channel Tunnel) กับ สถานีรถไฟนานาชาติแห่งใหม่ที่เซนต์แพนครัส (St. Pancras) ในลอนดอน เมื่อโครงการเสร็จสมบูรณ์จะสร้างการเชื่อมต่อของรถไฟความเร็วสูงที่ต่อเนื่องระหว่างกรุงลอนดอน กรุงปารีส และกรุงบรัสเซลส์ ด้วยการเดินทางทางรถไฟในความเร็วสูงสุด 300 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ซึ่งเดิมมีการคาดการณ์ว่าการดำเนินโครงการ PPP ในด้านการออกแบบ ก่อสร้าง การเงินและการดำเนินการ CTRL เป็นเวลา 90 ปี อย่างไรก็ตาม ในระหว่างการพัฒนาโครงการมีความจำเป็นต้องเจรจาต่อรองสัมปทานใหม่ การดำเนินโครงการ PPP จึงเป็นการออกแบบก่อสร้างและและจัดหาเงินทุนให้กับโครงการ หลังจากนั้นจึงจำหน่ายโครงการให้กับ Network Rail ซึ่งเป็นบริษัทโครงสร้างพื้นฐานด้านระบบรางแห่งชาติของสหราชอาณาจักร โดยมีเจ้าของโครงการได้แก่ Department for Transport, Treasury, London รวมถึง Continental Railways, Rail Link Engineering, Network Rail และผู้ให้ทุนอื่น ๆ

(10.2) รายละเอียดโครงการ

ช่วงที่อุโมงค์ช่องแคบอยู่ระหว่างการก่อสร้างในท้ายปี ค.ศ. 1980 รัฐบาลฝรั่งเศสและเบลเยี่ยมได้เตรียมการก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เพื่อเชื่อมต่อกับปารีสและบรัสเซลส์ อย่างไรก็ตาม British Rail ยืนยันว่าผู้โดยสารของรถไฟความเร็วสูง Eurostar สามารถเดินทางได้ในเส้นทางเดิมเพื่อมุ่งสู่อาคารผู้โดยสารระหว่างประเทศแห่งใหม่ที่สถานีวอเตอร์ลู (Waterloo Station) ในกรุงลอนดอนได้ ซึ่งวิธีการนี้ไม่เพียงเพิ่มระยะเวลาการเดินทางอย่างมีนัยสำคัญ แต่ยังเพิ่มความแออัดบนเส้นทางเดิมในเคนท์ (Kent) และเซาท์อีสลอนดอน (South-East London) อีกด้วย

ในปี ค.ศ. 1987 กระทรวงคมนาคมของสหราชอาณาจักรได้เปิดเผยผลการศึกษาของเคนท์ซึ่งแสดงให้เห็นว่าหากไม่มีการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางรางใหม่ในเคนท์ อัตราการเติบโตของบริการรถไฟในภาคตะวันออกเฉียงใต้ของสหราชอาณาจักรจะถูกจำกัด สิ่งนี้ทำให้ British Rail ศึกษาทางเลือกสำหรับการเชื่อมโยงทางรถไฟรางใหม่จากกรุงลอนดอนสู่อุโมงค์ช่องแคบสหราชอาณาจักร และได้เผยแพร่ผลการศึกษา 5 เส้นทางที่เป็นไปได้ในปี ค.ศ. 1998 อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาดังกล่าวนำมาซึ่งสถานการณ์ที่ยากลำบากสำหรับตลาดอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากผู้คนไม่เต็มใจที่จะซื้อบ้านที่จะได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างทั้ง 5 เส้นทาง ซึ่งภายใต้แรงกดดันดังกล่าวจากรัฐบาลและสาธารณชน ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1989 British Rail จึงตัดสินใจเลือกก่อสร้างเพียงเส้นทางเดียวเท่านั้น

ในช่วงปลายปี ค.ศ. 1980 รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะ ซึ่งแรงขับเคลื่อนของนโยบายนี้ส่วนหนึ่งมาจากความจำเป็นในการจัดหาเงินทุนสำหรับการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน อีกทั้งยังมาจากความเชื่อว่าภาคเอกชนจะมีวินัย ในการออกแบบก่อสร้างและดำเนินกิจการในเชิงพานิชย์ได้ดีกว่าภาครัฐ และในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1988 British Rail ได้เชิญกลุ่มบริษัทวิศวกรรมและการขนส่งเอกชน 6 แห่ง ให้ยื่นข้อเสนอสำหรับการออกแบบและสร้างทางรถไฟ

เมื่อตระหนักถึงโอกาสในแนวทางของรัฐบาล และข้อบกพร่องสำหรับข้อเสนอของ British Rail ที่ปรึกษาด้านวิศวกรรมของ Ove Arup & Partners ตัดสินใจที่จะพัฒนาเส้นทางเส้นทางอื่นเพื่อเป็นทางเลือกสำหรับการเชื่อมโยงทางรถไฟ และได้ยื่นข้อเสนออีกครั้งในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1990 โดยเส้นทางที่ Arup เลือก นั้นมีข้อได้เปรียบทางเทคนิคหลายประการนอกเหนือจากข้อเสนอของ British Rail โดยเป็นการเดินตามเส้นทางขนส่งเดิมที่มีอยู่ หลีกเลี่ยงพื้นที่ซึ่งเต็มไปด้วยสิ่งก่อสร้างจำนวนมาก และเข้าสู่ลอนดอนจากทางตะวันออกโดยผ่านศูนย์กลางการคมนาคมแห่งใหม่ที่สแตรทฟอร์ด (Stratford) ซึ่ง ณ ช่วงเวลานั้นถูกมองว่าเป็นโอกาสในการเชื่อมต่อทางรถไฟกับโครงการ London Cross Rail และ Jubilee Line Extension ที่กำลังมีแผนจะก่อสร้างสำหรับลอนดอน

ในอีก 2 ปีต่อมา มีการเคลื่อนไหวที่เข้มข้นจาก Eurorail Consortium ซึ่งชนะการประกวดราคาในการสร้างเส้นทางสำหรับการรถไฟบริติช ส่วน Arup ก็ได้พัฒนาข้อเสนอทางเลือกใหม่ขึ้นเพื่อจูงใจรัฐบาล และในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1991 รัฐได้ประกาศเลือกเส้นทางที่ Arup ยื่นข้อเสนอและ Arup ได้เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาร่วมกับ British Rail ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1993 รัฐบาลได้ประกาศว่า

1) โครงการทางรถไฟเชื่อมอุโมงค์ช่องแคบอังกฤษจะได้รับการพัฒนาในรูปแบบของการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน
2) รัฐบาลจะให้การสนับสนุนทางการเงินเป็นจำนวนมากแก่โครงการ
3) หลังจากการปรึกษาหารือสาธารณะ (Public Consultation) รัฐบาลจะออกกฎหมายเพื่อให้เอกชนมีสิทธิในการวางแผน และมีอำนาจอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการก่อสร้างโครงการ
4) วิธีการนี้จะทำให้ CTRL สามารถเปิดให้บริการได้ภายในปลายศตวรรษ (the end of the century)

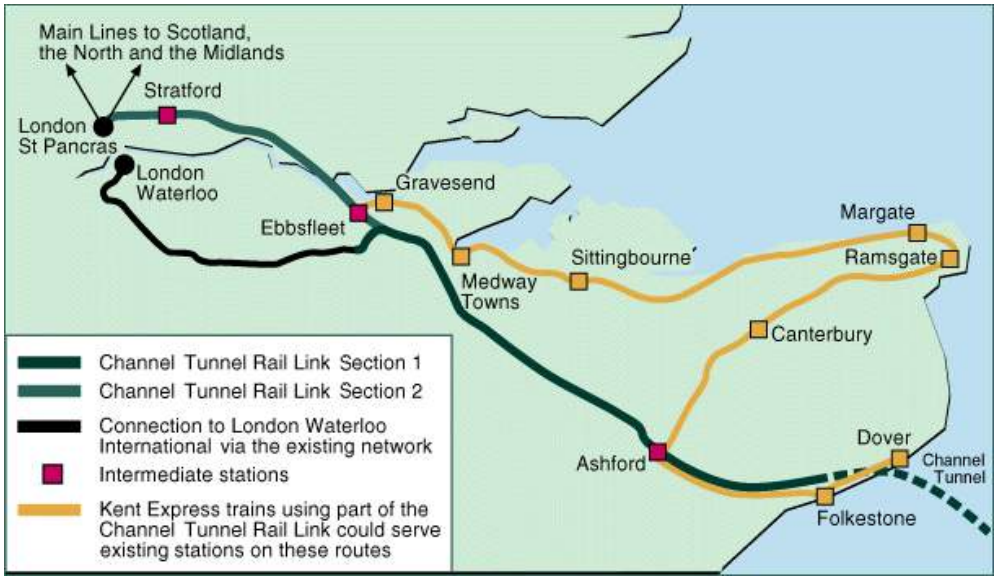
เนื่องจากโครงการนี้แตกต่างจากข้อเสนอเดิมของ British Rail เป็นอย่างมากทำให้ต้องมีการแข่งขันครั้งใหม่เพื่อเลือกพันธมิตรทางธุรกิจ (The private sector partner) โดย Arup ได้ก่อตั้งกลุ่มสมาคมการรถไฟลอนดอนและคอนติเนนตัล (The London and Continental Railways: LCR) ร่วมกับบริษัทอื่น ๆ อีก 6 แห่ง ที่มีความสนใจในด้านการก่อสร้าง การขนส่ง การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ และการธนาคาร และในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1994 ได้เริ่มต้นการแข่งขันกับเอกชนอื่นอีก 3 ราย สำหรับโครงการนี้ LCR ได้รับการคัดเลือกจากรัฐบาลในการออกแบบ ก่อสร้าง จัดหาแหล่งเงินทุนและดำเนินโครงการ CTRL โดยในส่วนหนึ่งของสัญญา LCR จะเข้าควบคุมส่วนแบ่งรายได้ของรัฐบาลในการให้บริการรถไฟความเร็วสูง Eurostar โดยจะเป็นรายได้จากการให้บริการผู้โดยสารผ่านเส้นทางในสายช่องอุโมงค์ เพื่อนำมาช่วยด้านการเงินในการก่อสร้างโครงการ CTRL

ในปี ค.ศ. 1996 LCR เริ่มการออกแบบและลงรายละเอียดเกี่ยวกับการวางแผนโครงการ ซึ่งจะนำไปสู่การจัดหาแหล่งเงินทุนและเริ่มต้นการก่อสร้าง ในเวลาเดียวกัน LCR ได้จัดตั้งบริษัทย่อยขึ้นเพื่อออกแบบก่อสร้างโครงการ คือ Rail Link Engineering (RLE) Consortium อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 1998 LCR ไม่สามารถจัดหาเงินทุนสำหรับการก่อสร้าง CTRL ภายใต้ข้อตกลงที่มีอยู่กับรัฐบาล โดยมีสาเหตุหลักมาจากปริมาณผู้โดยสารของรถไฟความเร็วสูง Eurostar น้อยกว่าปริมาณที่ได้คาดการณ์ไว้ ทำให้ส่วนแบ่งรายได้ของ LCR ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดทางการเงินของโครงการ ทำให้ British Rail ตัดสินใจแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และก่อตั้ง Railtrack plc ขึ้น เพื่อเป็นเจ้าของและดำเนินงานในด้านโครงสร้างพื้นฐานทางรางแห่งชาติ

ในปี ค.ศ. 1998 มีการเจรจาอย่างเข้มข้นระหว่างรัฐบาล กับ LCR และ Railtrack รวมถึงสถาบันการเงิน ในการพยายามจะกอบกู้โครงการ อย่างไรก็ตาม การเจรจานั้นถูกจำกัดด้วยกรอบกฎหมายของโครงการ โดยกฎหมายกำหนดให้ LCR เป็นผู้ให้อนุญาตการวางแผนโครงการ และ Railtrack กลายเป็นบริษัทเอกชน (Privately-owned Company) ซึ่งเป็นองค์กรที่แยกต่างหากจาก LCR ที่สามารถดำเนินงานการรถไฟได้เอง และการให้ความช่วยเหลือใด ๆ เพิ่มเติมในโครงการจากรัฐจะต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission)

ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1998 ได้มีการทำข้อตกลงในการรีไฟแนนซ์ (Refinance) ของโครงการขึ้น กล่าวคือ ภายใต้ข้อตกลงดังกล่าว LCR จะดำเนินการจัดหาแหล่งเงินทุนและก่อสร้าง CTRL จนแล้วเสร็จ หลังจากนั้นจะขายให้กับ Railtrack ซึ่งจะเข้ามารับผิดชอบดำเนินการบริหารแทน โดยที่ LCR ยังคงมีสิทธิในการพัฒนาที่ดินที่เกี่ยวข้องกับโครงการอยู่ และรัฐบาลจะให้การค้ำประกันบางประการเพื่อให้ LCR สามารถจัดหาเงินทุนสำหรับงานออกแบบก่อสร้างได้

ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2001 เมื่อ Railtrack plc ไม่สามารถบริหารจัดการทางการเงินได้ และถูกนำเข้าสู่การบริหารโดยรัฐบาล จากนั้นใน 1 ปีต่อมาจะถูกปฏิรูปเป็นบริษัทจำกัดในชื่อ Network Rail Ltd งานในส่วนแรกของ CTRL แล้วเสร็จในปี ค.ศ. 2003 และอยู่ภายใต้งบประมาณ ซึ่งช่วยลดระยะเวลาการเดินทางระหว่างกรุงลอนดอนและกรุงปารีสลงเหลือ 2 ชั่วโมง 35 นาที และเมื่อโครงการเสร็จสมบูรณ์ในปี ค.ศ. 2006 ระยะเวลาการเดินทางนั้นลดลงเหลือเพียง 2 ชั่วโมง 20 นาทีเท่านั้น



ที่มา: Stale Holgersen

รูปที่ 3.1-21 แผนที่เส้นทางของโครงการ Channel Tunnel Rail Link ในสหราชอาณาจักร

(10.2.1) โครงสร้างของโครงการ

ประเด็นที่น่าสนใจที่สุดของโครงการ CTRL คือ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในหมู่ผู้เข้าร่วมหลักในช่วง 20 ปีนับตั้งแต่เริ่มโครงการ ได้แก่

ผู้ก่อการสำหรับโครงการนี้ คือ รัฐบาลสหราชอาณาจักร โดยมีกรมการขนส่งเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเมื่อโครงการเริ่มต้นขึ้น รัฐบาลของพรรคอนุรักษ์ (Conservative Government) มีแนวคิดที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ และพัฒนาโครงการเหล่านั้นผ่านการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน และก่อนจะเริ่มต้นการก่อสร้างในปี ค.ศ. 1997 รัฐบาลของพรรคกรรมกร (Labour Government) ได้เข้ามามีอำนาจและเข้าควบคุมโครงการ โดยฝ่ายค้านต่อต้านรัฐบาลเป็นอย่างมากในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและดำเนินโครงการด้วยวิธีการ PPP ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลสนับสนุนการแปรรูปโครงการขนส่งทางรางและโครงการ CTRL ทำให้ตลอดระยะเวลาของการดำเนินโครงการมีรัฐมนตรีกระทรวงคมนาคมที่รับผิดชอบโครงการทั้งสิ้น 7 คน

ผู้ดำเนินโครงการ (Infrastructure Operator) ในตอนที่โครงการเริ่มต้นขึ้น การรถไฟบริติชเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินงานในด้านโครงสร้างพื้นฐานทางรางแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม ภายใต้สัมปทานที่มอบให้ LCR กำหนดให้ LCR เป็นผู้ดำเนินโครงการเป็นเวลา 90 ปี และหลังจากนั้นจึงเปลี่ยนกลับมาเป็น British Rail และในปี ค.ศ. 1995 British Rail ตัดสินใจแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และก่อตั้ง Railtrack plc ขึ้นเพื่อเป็นเจ้าของและดำเนินงานในด้านโครงสร้างพื้นฐานทางรางแห่งชาติ ภายใต้การปรับโครงสร้างนี้ทำให้ในปี ค.ศ. 1998 Railtrack กลายเป็นผู้ดำเนินงานของโครงการ CTRL และในปี ค.ศ. 2002 Railtrack จึงถูกแทนที่ด้วย Network Rail

การจัดองค์กรร่วมระหว่างเอกชนหลายราย (Consortium) แนวคิดสำหรับเส้นทางของ CTRL ได้รับการพัฒนาและสนับสนุนโดย Ove Arup & Partners ซึ่งเป็นฝ่ายที่ออกค่าใช้จ่ายเองทั้งหมด ต่อมาเมื่อเส้นทางที่เสนอได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลแล้ว Arup ได้ก่อตั้งกลุ่มสมาคมการรถไฟลอนดอนและคอนติเนนตัล (The London and Continental Railways (LCR) consortium) ขึ้นเพื่อประมูลโครงการ โดย LCR ยังคงรับผิดชอบในการออกแบบและก่อสร้างโครงการและการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่เกี่ยวข้อง

(10.2.2) กระบวนการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPP Process)

CTRL เป็นตัวอย่างที่ดีของการนำมาเป็นแนวปฏิบัติในการพัฒนาโครงการที่เกี่ยวข้องโครงสร้างพื้นฐานผ่านการดำเนินการร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชน โดยเมื่อแรกเริ่มนั้น รัฐบาลได้ให้คำมั่นในการใช้กระบวนการร่วมทุนสำหรับงานออกแบบ ก่อสร้างและจัดหาแหล่งเงินทุนของโครงการ CTRL อย่างไรก็ตาม กระบวนการนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับเปลี่ยนไปพร้อมกับการนำเสนอแนวคิดใหม่ ๆ ที่ทำให้สามารถเอาชนะอุปสรรคต่าง ๆ ไปได้

ตารางที่ 3.1-34 รายละเอียดโครงการ Channel Tunnel Rail Link ในสหราชอาณาจักร

หัวข้อ	รายละเอียด
โครงสร้างทางการเงิน	• เริ่มแรกได้รับทุนจากผู้ก่อการ, เงินอุดหนุนจากภาครัฐ, รายได้จากบริการรถไฟ Eurostar, สิทธิในการพัฒนาที่ดิน ณ สถานีคิงส์ครอส (Kings Cross Station) และเงินกู้จากธนาคารรวมถึงสถาบันการเงินอื่น ๆ • หลังจากการปรับโครงสร้างโครงการในปี ค.ศ. 1998 เงินทุนส่วนมากได้รับการสนับสนุนจากการค้ำประกันของรัฐบาล (Government guarantees)
การสนับสนุนจากสหภาพยุโรป	เงินกู้จากธนาคารเพื่อการลงทุนของยุโรป (The European Investment Bank: EIB) และเงินทุนภายใต้โครงการเครือข่ายการขนส่งทรานส์ยุโรป (Trans-European Networks: TENS)
ข้อตกลงระหว่างคู่สัญญา	พระราชบัญญัติ (Act of Parliament) เพื่อให้ความยินยอมในการวางแผนสำหรับโครงการและสัญญาสัมปทานในการดำเนินงานให้บริการ
โครงสร้างการบริหาร	ธนาคารเอกชนและบริษัทก่อสร้างรวมองค์กรเป็นผู้รับเหมารายเดียว
การกำหนดอัตราภาษี	ผู้รับสัมปทานสามารถกำหนดอัตราค่าโดยสารสำหรับบริการรถไฟและบริการเชิงพาณิชย์อื่น ๆ ได้อย่างอิสระ
การจัดสรรความเสี่ยง	ความเสี่ยงด้านการออกแบบ ก่อสร้าง และบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงความเสี่ยงด้านรายได้เป็นของผู้รับสัมปทาน

(10.3) บทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ

- โครงการรถไฟฟ้าที่สำคัญใช้เวลาหลายปีในการวางแผน ออกแบบ อนุมัติและก่อสร้าง สถานการณ์ต่าง ๆ จะเปลี่ยนไป ดังนั้น ความสำเร็จของ CTRL จึงเป็นผลมาจากการสนับสนุนอย่างสม่ำเสมอของรัฐบาลสำหรับโครงการและแนวปฏิบัติในการปรับเปลี่ยนการดำเนินงาน PPP ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป
- แม้จะมีการสนับสนุนให้พัฒนาโครงการที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานในบริบทของกลยุทธ์ภาคส่วนที่เชื่อมโยงกัน แต่ยังคงมีความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ หากเชื่อมโยงโครงการอย่างใกล้ชิดกันเกินไป สำหรับกรณีของ CTRL นั้น แม้ว่าโครงสร้างพื้นฐานทั้งสองส่วนจะเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด แต่ด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ อาจมีความจำเป็นที่จะต้องประเมินโครงการโดยแยกส่วนและระดับของการพึ่งพาอาศัยกันของแต่ละโครงการ โดยในการวิเคราะห์นั้นอาจให้มีการพัฒนาข้อกำหนดหรือการคุ้มครองทางการเงินที่เข้มแข็งขึ้น

- การดำเนินโครงการในรูปแบบ PPP สามารถส่งมอบโครงสร้างอย่างตรงเวลาและอยู่ในงบประมาณได้ เห็นได้จากตัวอย่างของสหราชอาณาจักรว่าการดำเนินการในรูปแบบ PPP นั้นมีแนวโน้มที่จะส่งมอบงานตรงเวลาและอยู่ภายใต้งบประมาณมากกว่าการดำเนินการโดยภาครัฐ
- CTRL นั้นยังไม่ได้ส่งมอบบริการรถไฟที่หลากหลายตามที่ได้ตกลงไว้ โดยเป็นผลมาจากการขาดการมองปัญหาตามความเป็นจริงในการรวมระบบรถไฟความเร็วสูงเข้ากับเครือข่ายที่เหลือ นอกจากนี้ ยังอาจเป็นผลมาจากข้อเท็จจริงที่ว่าในการดำเนินโครงการ PPP นั้นนำโดยบริษัทวิศวกรรมและการก่อสร้างซึ่งมุ่งเน้นการสร้างโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าการพัฒนาและทำการตลาดสำหรับบริการ
- แม้ว่าจำนวนผู้โดยสารของบริการรถไฟความเร็วสูง Eurostar จะมีประมาณครึ่งหนึ่งของที่ได้คาดการณ์ไว้ในช่วงขั้นตอนวางแผนโครงการ แต่การประเมินรายได้ที่สูงไป (Overestimations of Revenues) กลับเป็นเรื่องปกติในโครงการรถไฟฟ้า[19] ดังนั้นหากรัฐบาลทราบเรื่องนี้ตั้งแต่เริ่มโครงการ จะให้การสนับสนุนหรือไม่
- เป็นเรื่องที่ยากที่จะโอนความเสี่ยงของโครงการรถไฟฟ้าสายหลักไปยังภาคเอกชน เมื่อโครงการประสบปัญหา รัฐบาลมีทางเลือกเพียงไม่กี่ทางนอกจากการสนับสนุนกลุ่มเดิมที่มีอยู่
- ทั้งนี้ โดยรวมถือว่าโครงการนี้มีจุดแข็งที่การควบคุมการออกแบบก่อสร้างที่มีประสิทธิภาพ ทำให้งานในส่วนแรกสามารถเปิดให้บริการได้ตรงเวลาและอยู่ภายใต้งบประมาณที่ตั้งไว้

3.1.5.3 โครงการ PPP ด้านการขนส่งทางน้ำ

การศึกษาทบทวนโครงการ PPP ด้านการขนส่งทางน้ำ รวมทั้งสิ้น 7 โครงการ ประกอบด้วย โครงการในประเทศไทย 4 โครงการ ได้แก่ (1) โครงการลงทุน บริหารและประกอบการท่าเทียบเรือตู้สินค้า C3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง (2) โครงการลงทุนก่อสร้าง บริหาร และประกอบการ ท่าเทียบเรือโดยสาร A3, C1, C2, D1, D2 และ D3 ของท่าเรือแหลมฉบัง (3) โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 และ (4) โครงการพัฒนาท่าเรือมาบตาพุด ระยะที่ 3 และโครงการในต่างประเทศ 3 โครงการ ได้แก่ (1) โครงการ Port of Baltimore, Seagirt Marine Terminal ของสหรัฐอเมริกา (2) โครงการ Development of Oil Jetty to Handle Liquid Cargo and Ship Bunkering Terminal at Old Kandla Port สาธารณรัฐอินเดีย และ (3) โครงการลงทุน Busan New Port สาธารณรัฐเกาหลี โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

[19] Megaprojects and Risk - an Anatomy of Ambition, Flyvbjerg Bruzelius and Rothengatter, Cambridge University press, 2003

(1) โครงการลงทุน บริหารและประกอบการท่าเทียบเรือตู้สินค้า C3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง

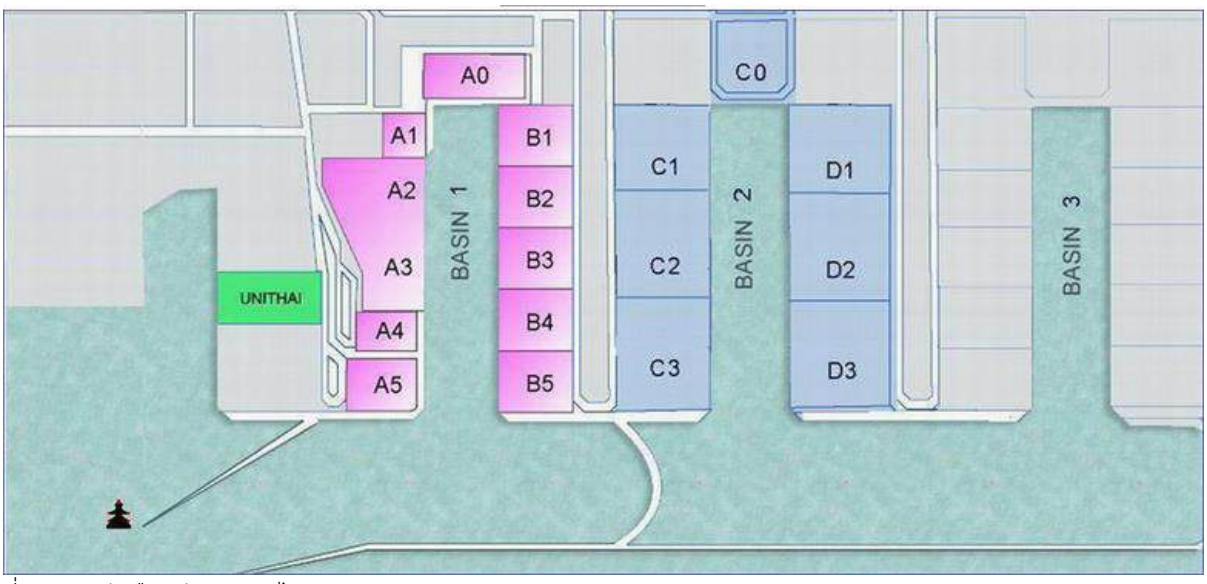
(1.1) ความเป็นมาของโครงการ

คณะรัฐมนตรี (ครม.) มีมติเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2529 เห็นชอบในหลักการให้เอกชนมีส่วนร่วมลงทุนและบริหารงานโครงการท่าเทียบเรือแหลมฉบัง และมีมติเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2540 เห็นชอบแนวทางการลงทุนโครงการท่าเรือแหลมฉบัง ขั้นที่ 2 ระยะที่ 1 ตามสัดส่วนเงินลงทุนระหว่างรัฐบาลกับการท่าเรือแห่งประเทศไทย (กทท.) เป็น 60:40

กทท. ได้ก่อสร้างท่าเทียบเรือแหลมฉบังเป็นท่าเรือน้ำลึกที่ทันสมัยเพื่อสนับสนุนการขนส่งสินค้าทางทะเลตามแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก และรองรับความแออัดของท่าเรือกรุงเทพ เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายจำกัดการรับตู้สินค้าของท่าเรือแหลมฉบังไว้ไม่เกิน 1 ล้านทีอียู ตั้งแต่ 2541 เป็นต้นไป และส่งเสริมการใช้ท่าเรือแหลมฉบังเพื่อเป็นศูนย์กลางการขนส่งสินค้าทางทะเลของประเทศ โดยกำหนดนโยบายเร่งรัดการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ขั้นที่ 2 ให้สามารถรองรับเรือขนาดใหญ่ที่สุด และให้แล้วเสร็จสามารถเปิดให้บริการท่าเทียบเรือตู้สินค้าท่าแรก (ท่าเทียบเรือ C3) โดยมีขีดความสามารถรองรับตู้สินค้าได้ไม่น้อยกว่า 600,000 ทีอียู ภายในต้นปีพ.ศ. 2543 ซึ่ง กทท. มีนโยบายการให้เอกร่วมลงทุนและบริหารงานโครงการท่าเรือแหลมฉบัง

เนื่องด้วยโครงการก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบัง ขั้นที่ 2 ระยะที่ 1 มีมูลค่าการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานรวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ทั้งหมด จำนวน 10,092.465 ล้านบาท เฉพาะค่าก่อสร้างท่าเทียบเรือ C3 จะมีมูลค่ารวม 692.682 ล้านบาท โดยมีมูลค่าการลงทุนเครื่องมือของเอกชนผู้เช่าในช่วง 3 ปีแรกประมาณ 1,989.3 ล้านบาท หากให้เอกชนเช่าดำเนินการ 30 ปี จะต้องลงทุนเครื่องมือทั้งโครงการประมาณ 5,226.9 ล้านบาท รัฐบาลโดยกระทรวงคมนาคมจึงมีนโยบายให้เอกชนลงทุน บริหารและประกอบการท่าเทียบเรือตู้สินค้า C3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง อันเป็นโครงการลงทุนในกิจการของรัฐ โดยปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2543 เห็นชอบในหลักการของโครงการให้เอกชนลงทุน บริหารและประกอบการท่าเทียบเรือตู้สินค้า C3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ทั้งนี้ ครม. ได้มีมติเห็นชอบผลการคัดเลือกเอกชนลงทุน บริหารและประกอบการท่าเทียบเรือตู้สินค้า C 3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง แล้วให้ดำเนินการต่อไปได้ เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2546 และ กทท. ได้ทำสัญญากับ บริษัท แหลมฉบัง อินเตอร์เนชั่นแนล เทอร์มินัล จำกัด (LCIT) ผู้ชนะการประกวดราคา เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2546 โดยสัญญามีอายุ 30 ปี (1 พฤษภาคม 2546 ถึง 30 เมษายน 2576)



ที่มา: การท่าเรือแห่งประเทศไทย

รูปที่ 3.1-22 แผนผังโครงการท่าเทียบเรือ ณ ท่าเรือแหลมฉบัง

(1.2) รายละเอียดโครงการ

กทท. และ บริษัท แหลมฉบัง อินเตอร์เนชั่นแนล เทอร์มินัล จำกัด (LCIT) ได้เข้าทำสัญญาลงทุน บริหารและประกอบการท่าเทียบเรือตู้สินค้า C3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง โดยในด้านการดำเนินการนั้น LCIT จะต้องพร้อมประกอบการท่าเทียบเรือ C3 ได้ภายใน 16 เดือน นับจากวันเริ่มต้นสัญญา โดยบริษัทจะต้องสามารถที่จะรับและ/หรือส่งมอบตู้สินค้าท่าเทียบเรือ เก็บรักษาตู้สินค้า และปั้นจั่นสามารถบรรทุกและ/หรือขนถ่ายตู้สินค้าขึ้นลงจากเรือได้เฉลี่ย ไม่น้อยกว่า 25 ตู้/ชั่วโมง/ปั้นจั่น 1 คัน หาก LCIT ไม่สามารถดำเนินการได้ กทท. มีสิทธิสั่งปรับปรุงการให้บริการ และ LCIT จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งทันที

ตารางที่ 3.1-35 รายละเอียดของโครงการลงทุน บริหารและประกอบการท่าเทียบเรือตู้สินค้า C3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง

ประเด็น	รายละเอียด
มูลค่าการลงทุนของโครงการ	ท่าเรือ C3 เงินลงทุนในโครงการทั้งสิ้น ประมาณ 10,092 ล้านบาท
ระยะเวลาการดำเนินโครงการ	30 ปี (1 พฤษภาคม 2546 ถึง 30 เมษายน 2576)
รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน	• กทท. ลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนเอกชนจะเข้ามาลงทุนก่อสร้างเพิ่มเติม และดำเนินการบริหารและประกอบการท่าเทียบเรือตู้สินค้า C3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง • LCIT ต้องให้บริการที่จำเป็นทุกประเภทแก่ผู้ใช้ท่าเรือเพื่อให้การประกอบการท่าเทียบเรือมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับแผนการดำเนินธุรกิจ และต้องจัดหาบรรดาเครื่องมืออุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ และโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มเติมทั้งหมดที่จำเป็นสำหรับการประกอบกิจการท่าเทียบเรือ
รูปแบบการจัดสรรกรรมสิทธิ์	**<u>ใช้รูปแบบ BOT (Build Operate Transfer)</u>** • โดย กทท. เป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในบรรดาทรัพย์สินในท่าเรือทั้งหมดที่ กทท. เป็นผู้จัดหา • ขณะที่ LCIT จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในบรรดาทรัพย์สินที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มเติม สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เครื่องมืออุปกรณ์ที่ LCIT จัดหามาใช้งานในท่าเทียบเรือตลอดอายุสัญญา • หลังจากที่สัญญานี้สิ้นสุดลงหรือมีการบอกเลิกสัญญาไม่ว่ากรณีใด บรรดาอสังหาริมทรัพย์ต่าง ๆ ทั้งหมดตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ กทท. ทันที

ตารางที่ 3.1-35 รายละเอียดของโครงการลงทุน บริหารและประกอบการท่าเทียบเรือตู้สินค้า C3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง (ต่อ)

ประเด็น	รายละเอียด
การกำหนดค่าตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชน	• LCIT จะต้องชำระผลประโยชน์ตอบแทนรวมในการประกอบการท่าเทียบเรือให้แก่ กทท. ซึ่งมี 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 คือ ค่าตอบแทนประจำปี (Fixed Fee) และส่วนที่ 2 คือ ผลประโยชน์ตอบแทนเพิ่มเติมรายปี (Additional Fee) ตามที่กำหนดไว้ในแบบแสดงการเสนอผลประโยชน์ทางการเงินของบริษัท ภาคผนวก ง โดยผลประโยชน์ตอบแทนทางการเงินรวมทั้ง 2 ส่วน จะต้องชำระตามสัดส่วนที่เท่ากัน รอบปีการดำเนินงานตามสัญญาเป็น 4 งวด แต่ละงวดต้องชำระให้แก่ กทท. ก่อนวันเริ่มต้นแต่ละไตรมาส • สำหรับการปรับผลประโยชน์ตอบแทนเพิ่มเติมที่ LCIT จ่ายให้ กทท. ขึ้นอยู่กับอัตราค่าภาระที่จะมีการปรับในอนาคต ตามสัดส่วนของอัตราค่าภาระที่เปลี่ยนแปลงไป โดยการเจรจาตกลงกันของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย นอกจากนี้ ในส่วนของผลประโยชน์ตอบแทนเพิ่มเติมพิเศษ (Extra-additional Fee) ในกรณีที่มีปริมาณตู้สินค้าผ่านท่าเทียบเรือเกินจากปริมาณ 600,000 ทีอียู ตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวก ง แล้ว LCIT ต้องชำระผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษให้แก่ กทท. ในอัตรา 300 บาทต่อทีอียู โดยจะต้องชำระให้ กทท. ไม่เกิน 15 วัน หลังจากได้รับใบแจ้งหนี้จาก กทท.
การจัดสรรความเสี่ยงระหว่างคู่สัญญา	• เอกชนเป็นผู้รับความเสี่ยงในรายได้จากการให้บริการท่าเทียบเรือ โดยภาครัฐจะต้องได้รับชำระเงินผลประโยชน์ตอบแทนรวมในการประกอบการท่าเทียบเรือให้แก่ กทท. ตามที่กำหนดในสัญญา
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	• พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

(1.3) บทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ

(1.3.1) ประเด็น: การทักท้วงผลการคัดเลือกเอกชน

กทท. ดำเนินการคัดเลือกเอกชนเพื่อเข้าบริหารและประกอบการท่าเทียบเรือ C3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง ตามขั้นตอนของ พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 โดยผลการคัดเลือกในครั้งแรกเอกชนผู้ชนะการคัดเลือก ได้แก่ บริษัท ที ไอ พี เอส จำกัด (สาขา 1) กทท. จึงได้นำเสนอขอความเห็นชอบผลการคัดเลือกเอกชนทุนฯ ต่อ ครม.

มติเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2546 เกี่ยวกับข้อเสนอดังกล่าว เห็นว่าเรื่องนี้คณะกรรมการคัดเลือกเอกชน เช่า บริหาร และประกอบการท่าเทียบเรือตู้สินค้า C3 ท่าเรือแหลมฉบัง ได้นำผลการคัดเลือกพร้อมเหตุผล ประเด็นที่เจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ของรัฐ ร่างสัญญาและเอกสารทั้งหมด เสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเพื่อนำเสนอ ครม. ตามบทบัญญัติของ พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 21 วรรคหนึ่งแล้ว ***แต่ยังมีประเด็นปัญหาหลายประการเนื่องจากสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการท่าเรือแห่งประเทศไทยและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนเอกชนผู้ยื่นข้อเสนอเข้าร่วมงานได้ยื่นข้อร้องเรียนทักท้วงผลการคัดเลือก*** กระทรวงคมนาคมจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อตรวจสอบและกลั่นกรองการประกวดราคาให้เอกชนลงทุนบริหาร และประกอบการท่าเทียบเรือตู้สินค้า C3 ท่าเรือแหลมฉบัง ซึ่งปรากฏว่ามีความเห็นไม่สอดคล้องกับคณะกรรมการคัดเลือกฯ โดยเฉพาะประเด็นการพิจารณาผลการประกวดราคาไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคา (TOR) ข้อ 4.7 ดังนั้น ครม. จึงไม่เห็นด้วยกับผลการคัดเลือกเอกชนฯ และให้กระทรวงคมนาคมส่งเรื่องคืนคณะกรรมการคัดเลือกฯ เพื่อพิจารณาทบทวนความเห็น แล้วนำผลการพิจารณาเสนอให้คณะรัฐมนตรีตัดสินชี้ขาดต่อไป

กทท. จึงได้ดำเนินการตามมติ ครม. ข้างต้น และเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จจึงได้เสนอให้ ครม. พิจารณาทบทวนผลการคัดเลือกเอกชนลงทุน บริหารและประกอบการท่าเทียบเรือตู้สินค้า C3 ซึ่ง ครม. มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2546 ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอการพิจารณาทบทวนผลการคัดเลือกเอกชนฯ แล้วให้ดำเนินการต่อไปได้ โดยผลการพิจารณาทบทวนการคัดเลือกเอกชนฯ สรุปได้ว่าจากกรณีที่มีข้อท้วงติงจากหน่วยงานต่าง ๆ เกี่ยวกับการตัดสินให้บริษัท ที ไอ พี เอส จำกัด (สาขา 1) เป็นผู้ชนะการประกวดราคา ซึ่งผลการประกวดราคาไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคา (TOR) ข้อ 4.7 ***เนื่องจากข้อเสนอผลประโยชน์ตอบแทนเพิ่มเติมของบริษัทฯ ที่ไม่ปรากฏในแผนธุรกิจมารวมในการคำนวณผลประโยชน์***

<u>ตอบแทนที่ กทท. จะได้รับเป็นมูลค่าปัจจุบันสุทธิ (NPV) ถือว่าไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขข้อกำหนดของเอกสารประกวดราคาดังกล่าว</u> และผลการพิจารณาทบทวนความเห็นดังกล่าว คณะกรรมการคัดเลือกเอกชนฯ ได้ทบทวนความเห็นและผลการคัดเลือกเอกชนฯ ตามเงื่อนไขการประกวดราคาฯ และประกาศประกวดราคาฯ ที่กำหนดไว้ เห็นสมควรให้ บริษัท แหลมฉบัง อินเตอร์เนชั่นแนล เทอร์มินัล จำกัด (LCIT) เป็นผู้ชนะการประกวดราคา เนื่องจากเป็นนิติบุคคลผู้เข้าประกวดราคาที่มีความน่าเชื่อถือและมีคุณสมบัติถูกต้องตามเงื่อนไขประกวดราคาทุกประการ รวมทั้งรายละเอียดข้อเสนอด้านเทคนิคของ LCIT (Business Plan) เป็นไปตามเงื่อนไขประกวดราคาที่กำหนด นอกจากนี้ LCIT เป็นผู้เสนอผลประโยชน์ตอบแทนเพิ่มเติม (Additional Fee) ให้แก่ กทท. สูงที่สุด

(2) โครงการลงทุนก่อสร้าง บริหาร และประกอบการท่าเทียบเรือ A3, C1, C2, D1, D2 และ D3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง

(2.1) ความเป็นมาของโครงการ

การท่าเรือแห่งประเทศไทย (กทท.) ได้ก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบัง (Laem Chabang Port : LPC) ซึ่งตั้งอยู่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกของอ่าวไทย ห่างจากกรุงเทพมหานครประมาณ 110 กิโลเมตร เป็นท่าเรือน้ำลึกที่ทันสมัย เพื่อสนับสนุนการขนส่งสินค้าทางทะเลตามแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก และรองรับความแออัดของท่าเรือกรุงเทพ เริ่มเปิดดำเนินการโครงการท่าเรือแหลมฉบับขั้นที่ 1 เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2534 โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้ ส่วนที่ 1 ท่าเทียบเรือด้านเหนือ ประกอบด้วยท่าเทียบเรือโดยสาร 1 ท่า (A1) ท่าเทียบเรืออเนกประสงค์ 2 ท่า (A2 และ A3) และท่าเทียบเรือสินค้าเทกอง 2 ท่า (A4 และ A5) สำหรับส่วนที่ 2 ท่าเทียบเรือด้านใต้ ประกอบด้วยท่าเทียบเรือตู้สินค้า 5 ท่า (B1, B2, B3, B4 และ B5) และในปี 2547 เริ่มเปิดดำเนินการท่าเทียบเรือตู้สินค้า C3 ของโครงการท่าเทียบเรือแหลมฉบังขั้นที่ 2

กทท. ได้ให้เอกชนร่วมลงทุน บริหารและประกอบการท่าเทียบเรือแล้วรวม 10 ท่า ได้แก่ ท่าเทียบเรือ A1, A2, A4, A5, B1, B2, B3, B4, B5 และ C3 โดยที่ในช่วงเวลานั้นปริมาณสินค้าทั่วไปและตู้สินค้าผ่านท่าของท่าเรือแหลมฉบังได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยมีปริมาณการขนถ่ายตู้สินค้ามากกว่าความสามารถในการรองรับตู้สินค้าของท่าเรือแหลมฉบัง และการแนวโน้วการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจรวมทั้งนโยบายการเปิดการค้าเสรีกับประเทศต่าง ๆ ในระดับทวิภาคีอันส่งผลให้ปริมาณการค้าระหว่างประเทศเติบโตอย่างรวดเร็ว กทท. จึงจำเป็นต้องเตรียมท่าเทียบเรือไว้รองรับปริมาณสินค้าทั่วไปและตู้สินค้าให้เพียงพอ โดยได้ดำเนินการก่อสร้างท่าเทียบเรือ A3 และท่าเทียบเรือชุด D (D1, D2, และ D3) และท่าเทียบเรือชุด C (C1 และ C2)

รัฐบาลโดยกระทรวงคมนาคมมีนโยบายให้เอกชนลงทุนก่อสร้าง บริหาร และประกอบการท่าเทียบเรือ A3 และท่าเทียบเรือในโครงการท่าเรือแหลมฉบังขั้นที่ 2 ที่เหลือ (ท่าเทียบเรือ C1, C2, D1, D2 และ D3) ของท่าเรือแหลมฉบัง อันเป็นโครงการลงทุนในกิจการของรัฐ โดยปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2547 เห็นชอบในหลักการของโครงการให้เอกชนลงทุนก่อสร้าง บริหาร และประกอบการท่าเทียบเรือ A3 และท่าเทียบเรือในโครงการท่าเรือแหลมฉบังขั้นที่ 2 ที่เหลือ (ท่าเทียบเรือ C1, C2, D1, D2 และ D3) ภายใต้ผู้ประกอบการรายเดียว เพื่อให้ท่าเทียบเรือดังกล่าวแล้วเสร็จทันต่อการรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการขนส่งสินค้าทางทะเล ที่มีแนวโน้มจะเติบโตอย่างรวดเร็วในอนาคต

กทท. ได้ดำเนินการตามติ ครม. เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2547 โดยได้จัดทำประกาศคณะกรรมการคัดเลือกเอกชนร่วมลงทุนก่อสร้าง บริหาร และประกอบการท่าเทียบเรือ A3, C1, C2, D1, D2 และ D4 ของท่าเรือแหลมฉบัง เรื่อง การเชิญชวนให้เอกชนร่วมลงทุนก่อสร้าง บริหารและประกอบการท่าเทียบเรือ A3, C1, C2, D1, D2 และ D4 ของท่าเรือแหลมฉบัง ลงวันที่ 23 มิถุนายน 2547 และได้ดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว ซึ่งคณะกรรมการคัดเลือกเอกชนร่วมลงทุนก่อสร้าง บริหาร และประกอบการท่าเทียบเรือ A3, C1, C2, D1, D2 และ D3 (คณะกรรมการตัดเลือกเอกชนฯ) ได้พิจารณาคัดเลือกกลุ่มกิจการร่วมค้า Hutchison Port Holding Limited (HPT) บริษัท เลกซ์ตัน (ประเทศไทย) จำกัด (LEX) และบริษัท Hutchison Ports (Thailand) จำกัด (HPT) เป็นผู้ชนะการคัดเลือกในครั้งนี้

ตารางที่ 3.1-36 ขอบเขตโครงการของโครงการลงทุนก่อสร้าง บริหาร และประกอบการ ท่าเทียบเรือ A3, C1, C2, D1, D2 และ D3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง

ลักษณะ	A3	C1	C2	D1	D2	D3
1. พื้นที่ท่าเทียบเรือ						
- ความยาวหน้าท่า (เมตร)	350	700	500	700	500	500
- ความกว้าง (เมตร)	350	450	450	450	450	450
2. ความลึกของร่องน้ำ แอ่งจอดเรือและหน้าท่าเทียบเรือ (เมตร)	14	16	16	16	16	16
3. ความกว้างของแอ่งจอดเรือ (เมตร)	400	500	500	500	500	500

ที่มา: การท่าเรือแห่งประเทศไทย (2547)

ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รูปที่ 3.1-23 แผนผังโครงการท่าเทียบเรือ A3, C1, C2, D1, D2 และ D3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง

(2.2) รายละเอียดของโครงการ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติผลการคัดเลือกเอกชนร่วมลงทุนก่อสร้าง บริหาร และประกอบการท่าเทียบเรือ A3, C1, C2, D1, D2 และ D3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2547 ตามที่คณะกรรมการคัดเลือกฯ และ กทท. พิจารณาแล้ว ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ ทั้งนี้ กทท. ได้ดำเนินการทำสัญญากับบริษัท ฮัทชิสัน แหลมฉบัง เทอร์มินัล จำกัด (HLT) เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2547 โดย กทท. ตกลงให้ HLT ลงทุนก่อสร้าง บริหาร และประกอบกิจการท่าเทียบเรือ A3, C1, C2, D1, D2 และ D3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง และ HLT ตกลงจะเป็นผู้จัดเก็บรายได้จากการให้บริการต่าง ๆ และจะชำระเงินต่าง ๆ ให้แก่ กทท. ตามที่กำหนดไว้ในข้อสัญญา โดย HLT ต้องเริ่มประกอบการท่าเทียบเรือ A3 ภายใน 18 เดือน นับจากวันที่สัญญามีผลบังคับ และจะต้องเริ่มประกอบการท่าเทียบเรือชุด C (C1 และ C2) 36 เดือน นับจากวันที่สัญญามีผลบังคับ และจะต้องเริ่มประกอบการท่าเทียบเรือชุด D (D1, D2 และ D3) เมื่อมีปริมาณตู้สินค้าผ่านท่าเทียบเรือที่ได้เปิดดำเนินการแล้วมากกว่าร้อยละ 75 ของความสามารถในการขนถ่ายสินค้าของท่าเทียบเรือที่ได้เปิดดำเนินการแล้วไม่เกิน 7 ปี นับจากวันที่สัญญามีผลบังคับ

ตารางที่ 3.1-37 รายละเอียดของโครงการลงทุนก่อสร้าง บริหาร และประกอบการ ท่าเทียบเรือ A3, C1, C2, D1, D2 และ D3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง

ประเด็น	รายละเอียด
มูลค่าการลงทุนของโครงการ	**ท่าเรือ A3:** เงินลงทุนในโครงการ: 1,721.61 ล้านบาท ● โดย กทท. ได้ลงทุนก่อสร้างเขื่อนหิน (Revetment) งานขุดลอกและถมทะเล (Fairway) และสาธารณูปโภคส่วนกลาง คิดเป็นมูลค่าปัจจุบันสุทธิ (Net Present Value) ณ ปี พ.ศ. 2547 จำนวน 141.07 ล้านบาท ● ส่วนเอกชนจะต้องเข้าร่วมลงทุนเพิ่มเติมเป็นเงินประมาณ 1,580.54 ล้านบาท **ท่าเรือ C1 และ C2:** เงินลงทุนโครงการ: 9,817.36 ล้านบาท ● โดย กทท. ลงทุนก่อสร้างเฉพาะการถมทะเล (Reclamation) และก่อสร้างเขื่อนเทียบเรือ (Quaywall) ชนิด Caisson คิดเป็นเงินลงทุน 4,387.36 ล้านบาท ● ส่วนเอกชนจะลงทุนก่อสร้างเพิ่มเติมเป็นเงินประมาณ 5,430.00 ล้านบาท **ท่าเรือ D1, D2 และ D3:** เงินลงทุนโครงการ: 12,891.40 ล้านบาท ● กทท. ได้ลงทุนก่อสร้างเฉพาะการถมทะเล (Reclamation) และก่อสร้างเขื่อนหิน (Revetment) คิดเป็นเงินลงทุน 3,268.40 ล้านบาท ● โดยเอกชนจะต้องเข้ามาลงทุนก่อสร้างเพิ่มเติมเป็นเงินประมาณ 9,623.00 ล้านบาท
ระยะเวลาการดำเนินโครงการ	30 ปี (1 พฤศจิกายน 2547 ถึง 31 ตุลาคม 2577)
รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน	● กทท. ลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนเอกชนจะเข้ามาลงทุนก่อสร้างเพิ่มเติม และดำเนินการบริหารและประกอบการท่าเทียบเรือ A3, C1, C2, D1, D2 และ D3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง

ตารางที่ 3.1-37 รายละเอียดของโครงการลงทุนก่อสร้าง บริหาร และประกอบการ ท่าเทียบเรือ A3, C1, C2, D1, D2 และ D3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง (ต่อ)

ประเด็น	รายละเอียด
รูปแบบการจัดสรรกรรมสิทธิ์	<u>ใช้รูปแบบ BOT (Build Operate Transfer)</u> ● กทท. เป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในบรรดาทรัพย์สินในท่าเรือทั้งหมดที่ กทท. จัดหา ● HLT จะเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในบรรดาทรัพย์สินที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มเติม สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เครื่องมืออุปกรณ์ที่บริษัทจัดหามาใช้งานท่าเทียบเรือตลอดอายุสัญญา หลังจากสัญญาได้สิ้นสุดลงไม่ว่ากรณีใด ให้บรรดาสังหาริมทรัพย์ต่าง ๆ ทั้งหมดต้องตกเป็นทรัพย์สินของ กทท. ทันที โดย HLT จะเรียกร้องค่าตอบแทนใด ๆ จาก กทท. ไม่ได้
การกำหนดค่าตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชน	● HLT จะต้องชำระผลประโยชน์ตอบแทนทางการเงินรวมในการประกอบการท่าเทียบเรือให้แก่ กทท. ซึ่งมี 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 คือ ค่าตอบแทนประจำปี (Fixed Fee) และส่วนที่ 2 คือ ผลประโยชน์ตอบแทนเพิ่มเติมรายปี (Additional Fee) ตามที่กำหนดไว้ในแบบแสดงการเสนอผลประโยชน์ทางการเงินของบริษัท ภาคผนวก ข โดยผลประโยชน์ตอบแทนทางการเงินรวมทั้ง 2 ส่วน จะต้องชำระตามสัดส่วนที่เท่ากันนรอบปีการดำเนินงานตามสัญญาเป็น 4 งวด แต่ละงวดต้องชำระให้แก่ กทท. ก่อนวันเริ่มต้นแต่ละไตรมาส[20]
การจัดสรรความเสี่ยงระหว่างคู่สัญญา	● เอกชนเป็นผู้รับความเสี่ยงในรายได้จากการให้บริการท่าเทียบเรือ โดยภาครัฐจะต้องได้รับชำระเงินผลประโยชน์ตอบแทนรวมในการประกอบการท่าเทียบเรือให้แก่ กทท. ตามที่กำหนดในสัญญา
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	● พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

[20] ทั้งนี้ จากเอกสารการยืนยันการเจรจาต่อรองด้านราคาที่ผู้รับสัมปทานได้เสนอผลประโยชน์ตอบแทนทางการเงินรายปีที่จ่ายให้ กทท. โดยแบ่งเป็นค่าตอบแทนประจำปี (Fixed Fee) ที่กำหนดโดย กทท. ระยะ 30 ปี เป็นเงิน 51,910 ล้านบาท และผลประโยชน์ตอบแทนเพิ่มเติมรายปี (Additional Fee) ระยะ 30 ปี เป็นเงิน 10,014 ล้านบาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 61,924 ล้านบาท นอกจากนี้ HLT สามารถทำการพัฒนาเชิงพาณิชย์ในการบริหารและประกอบการท่าเทียบเรือ A3, C1, C2, D1, D2 และ D3 ของท่าเรือแหลมฉบัง ด้วยค่าใช้จ่ายของบริษัทเองตามที่ได้รับอนุญาต

(2.3) บทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ

***(2.3.1)* ประเด็น : การดำเนินโครงการในคราวเดียว ภายใต้ผู้ประกอบการรายเดียว**

การมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2547 เห็นชอบในหลักการของโครงการให้เอกชนลงทุนก่อสร้าง บริหาร และประกอบการท่าเทียบเรือ A3 และท่าเทียบเรือ C1, C2, D1, D2 และ D3 ในคราวเดียว ภายใต้ผู้ประกอบการรายเดียว (Single Operator) ทำให้เกิดการประหยัดในขนาด (Economy of Scale) ทั้งในด้านเงินลงทุนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการท่าเทียบเรือมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เป็นการประหยัดเงินลงทุนของรัฐในโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะ

(3) โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3

(3.1) ความเป็นมาของโครงการ

เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2560 ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ครั้งที่ 2/2560 ได้มีมติกำหนดให้โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบังระยะที่ 3 ดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการนโยบายฯ และในวันที่ 6 สิงหาคม 2561 ในการประชุมของการท่าเรือแห่งประเทศไทย (กทท.) ครั้งที่ 12/2561 มีมติเห็นชอบรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ และเห็นชอบให้เริ่มการคัดเลือกเอกชนเพื่อพัฒนาท่าเทียบเรือ F เป็นลำดับแรกก่อน เนื่องจากมีความพร้อมด้านวิศวกรรมและด้านพาณิชย์มากกว่า

เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2561 ในการประชุมคณะกรรมการ กทท. ครั้งที่ 13/2561 มีมติให้นำเสนอรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ ฉบับที่ได้รับการปรับปรุงตามความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) พร้อมกับความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเสนอคณะกรรมการนโยบายฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบหลักการของโครงการ

ในวันที่ 4 ตุลาคม 2561 ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (กพอ.) ครั้งที่ 4/2561 ได้มีมติเห็นชอบหลักการในโครงการฯ ตามข้อเสนอของ สกพอ. ที่ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ในการประชุมครั้งที่ 2/2561 เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2561 แล้ว และให้ดำเนินการนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

โดยที่ สกพอ. ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ สกพอ 1003/963 ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2561 เรื่อง ขออนุมัติโครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 เสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2561 อนุมัติในหลักการของโครงการฯ ตามมติ กพอ. และให้กระทรวงการคลัง กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กทท. สกพอ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้

และอนุมัติให้ กทท. ร่วมลงทุนกับเอกชนและกู้เงินในกรอบวงเงินไม่เกิน 47,060 ล้านบาท เพื่อดำเนินการตามแผนงานโครงการฯ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2564 อนุมัติผลประโยชน์ตอบแทนทางการเงินขั้นต่ำที่ภาครัฐจะได้รับจากโครงการฯ ในส่วนของท่าเทียบเรือ F เป็นค่าสัมปทานคงที่เท่ากับมูลค่าปัจจุบัน 29,050 ล้านบาท และค่าสัมปทานผันแปรที่ 100 บาท ต่อ TEU ตามมติ กพอ. ครั้งที่ 1/2564 ตามที่ สกพอ. เสนอ

เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2564 กพอ. ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีมติเห็นชอบผลการคัดเลือกเอกชน ผลการเจรจา และร่างสัญญาร่วมลงทุนที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุดของโครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 ในส่วนของท่าเทียบเรือ F โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

1) ผู้ยื่นข้อเสนอกลุ่มกิจการร่วมค้า GPC[21] เป็นผู้ผ่านการประเมินข้อเสนอทั้งด้านคุณสมบัติของผู้ยื่นข้อเสนอ ด้านเทคนิคและแผนในการลงทุนโครงการฯ และด้านผลประโยชน์ตอบแทน โดยกลุ่มกิจการร่วมค้า GPC เสนออัตราค่าสัมปทานคงที่รายปี 33 ปี คิดเป็นมูลค่า 29,050 ล้านบาท และค่าสัมปทานผันแปรที่ 100 บาทต่อ TEU
2) สกพอ. และ กทท. ได้ขอให้คณะกรรมการคัดเลือกฯ เจรจากับกลุ่มกิจการร่วมค้า GPC ในส่วนของผลประโยชน์ตอบแทนภาครัฐเพิ่มเติม โดยสรุปผลได้ดังตารางที่ 3.1-38

[21] กลุ่มกิจการร่วมค้า GPC ประกอบด้วย (1) บริษัท กัลฟ์ เอ็นเนอร์จี ดีเวลลอปเมนท์ จำกัด (มหาชน) (2) บริษัทพีทีที แทงค์ เทอร์มินัล จำกัด และ (3) บริษัท ไชน่า ฮาร์เบอร์ เอ็นจิเนียริ่ง จำกัด

ตารางที่ 3.1-38 การเจรจากับกลุ่มกิจการร่วมค้า GPC ในโครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3

ลำดับ	ผลการเจรจา
1	• ความเห็นของกระทรวงการคลัง เสนอให้เอกชนเสนอผลประโยชน์ตอบแทนภาครัฐเพิ่มเติม ในส่วนปริมาณตู้ที่สูงกว่าปริมาณสินค้าตามผลกระทบของโควิด-19 • เอกชนชี้แจงว่า เอกชนต้องรับความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจที่สูง จากความไม่แน่นอนของวิกฤตการณ์ต่าง ๆ นอกจากนี้ หากปริมาณตู้สินค้าสูงกว่าที่ประมาณการไว้เดิม ภาครัฐก็จะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในส่วนของค่าสัมปทานผันแผนที่ 100 บาท ต่อ TEU จากปริมาณตู้สินค้าที่เพิ่มขึ้นอยู่แล้ว เอกชนจึงไม่อาจให้ผลประโยชน์ตอบแทนเพิ่มเติมได้
2	• เอกชนตกลงที่จะเพิ่มเงื่อนไขด้านระยะเวลาการสร้างท่าเรือ F2 ให้เร็วขึ้นกว่าแผนงาน ในกรณีที่ปริมาณตู้สินค้าสูงกว่าที่ประมาณการเอาไว้ โดยหากท่าเทียบเรือ F1 มีปริมาณตู้สินค้าถึงร้อยละ 75 ซึ่งเร็วกว่าที่ประมาณการไว้ เอกชนจะดำเนินการก่อสร้างท่าเทียบเรือ F2 เพื่อรองรับปริมาณตู้สินค้าที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต
3	• เอกชนตกลงที่กำหนดให้รายการสิ่งปลูกสร้างและอุปกรณ์ไม่น้อยกว่ารายการตามข้อเสนอของเอกชนและเอกสารคัดเลือกเอกชนฯ ในร่างสัญญาร่วมลงทุน โดยการบริหารต้นทุนของการก่อสร้าง เป็นหน้าที่ของเอกชนที่ต้องบริหารและรับความเสี่ยงเองในกรณีที่ต้นทุนสูงขึ้นและลดลง
4	• การเจรจาเพิ่มเติม ได้แก่ 1) กลุ่มกิจการร่วมค้า GPC จะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่ปรึกษาควบคุมการก่อสร้างโครงการฯ ของ กทท. 2) กลุ่มกิจการร่วมค้า GPC จะสมทบเงินเข้ากองทุนเยียวยาความเสียหายในอัตรา 5,000 บาท/ไร่/ปี

ที่มา: สรุปจากหนังสือด่วนที่สุด ที่ สกพอ 1002/64/3789 ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2564

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2564 รับทราบมติ กพอ. ครั้งที่ 3/2564 เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2564 เกี่ยวกับผลการคัดเลือกเอกชนและผลเจรจาของโครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 ในส่วนของท่าเทียบเรือ F และให้ สกพอ. กระทรวงคมนาคม กทท. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำกับให้เอกชนคู่สัญญาของโครงการฯ ดำเนินการตามสัญญาร่วมลงทุนอย่างเคร่งครัด

ที่มา: บริษัท สื่ออุตสาหกรรม จำกัด

รูปที่ 3.1-24 โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3

(3.2) รายละเอียดโครงการ

โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 ตั้งอยู่บนพื้นที่ประมาณ 2,846 ไร่ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของท่าเรือแหลมฉบัง โดยภายใต้ขอบเขตของโครงการฯ จะมีการออกแบบและก่อสร้าง และการให้บริการและการซ่อมบำรุงรักษาของโครงการฯ โดย กทท. จะลงทุนร่วมกับเอกชนแบ่งเป็น 2 ช่วง ได้แก่ ช่วงที่ 1 เป็นการร่วมลงทุนเกี่ยวกับท่าเทียบเรือ F และช่วงต่อไปจะเป็นการร่วมลงทุนเกี่ยวกับท่าเทียบเรือ E และท่าเรืออเนกประสงค์ E0 ซึ่ง กทท. จะนำเสนอโครงการต่อ กพอ. และคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 มีรายละเอียดดังตารางที่ 3.1-39

ตารางที่ 3.1-39 รายละเอียดของโครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3

ประเด็น	รายละเอียด
มูลค่าการลงทุนของโครงการ	47,060 ล้านบาท
ระยะเวลาการดำเนินโครงการ	**<u>ระยะเวลาร่วมลงทุนกับเอกชนในช่วงที่ 1 เป็นระยะเวลา 35 ปี</u>** แบ่งเป็น ● ระยะเวลาการออกแบบและก่อสร้างท่าเทียบเรือ F ทั้งหมด และติดตั้งอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องให้เสร็จภายในระยะเวลาไม่เกิน 6 ปี โดยเอกชนจะต้องออกแบบและก่อสร้างท่าเทียบเรือ F1 พร้อมติดตั้งอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี นับจาก กทท. ออกหนังสือแจ้งให้เริ่มงาน ● ระยะเวลาการให้บริการและการบำรุงรักษาท่าเทียบเรือ F และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง เป็นระยะเวลา 35 ปี นับจากวันที่ กทท. ออกหนังสือแจ้งให้เริ่มงาน
รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน	● รูปแบบการร่วมลงทุนใน ช่วงที่ 1 ซึ่งเป็นการร่วมลงทุนเกี่ยวกับท่าเทียบเรือ F จะใช้รูปแบบการดำเนินการออกแบบ งานก่อสร้าง งานจัดหาแหล่งเงินทุน งานดำเนินงานของโครงการ และงานซ่อมบำรุง **(Design-Build-Operation-Finance-Maintenance: DBFOM)**
รูปแบบการจัดสรรกรรมสิทธิ์	● งานในส่วนของโครงสร้างพื้นฐาน และงานในส่วนของท่าเทียบเรือชายฝั่งและท่าเรือบริการ และงานอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของหน่วยงานของรัฐ ● ในช่วงระยะเวลาการดำเนินโครงการฯ เอกชนมีสิทธิ์ในทรัพย์สินโครงสร้างหน้าท่าส่วนที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ และทรัพย์สินส่วนที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมด โดนจะโอนกรรมมสิทธิ์ในทรัพย์สินดังกล่าวให้แก่ กทท. เมื่อสิ้นสุดสัญญาร่วมลงทุน **<u>(รูปแบบ BOT)</u>**
การกำหนดค่าตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชน	**<u>ใช้รูปแบบ PPP Net Cost</u>** ● รัฐมีรายได้ค่าให้สิทธิการร่วมลงทุน สัดส่วนรายได้ของโครงการฯ โดยจะเป็นไปตามการแบ่งรายได้ที่ กทท. ได้ตกลงไว้กับเอกชน รวมถึงค่าดำเนินงานท่าเรือ ได้แก่ ค่าภาระเรือเข้าท่า และค่าภาระเรือลากจูง และค่าบริการอื่น ๆ ตามที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุน ● ภาครัฐจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนทางการเงินขั้นต่ำ โดยแบ่งเป็นค่าสัมปทานคงที่ และค่าสัมปทานผันแปร ● เอกชนจะมีรายได้จากการประกอบกิจการท่าเรือ เช่น ค่าภาระการใช้ท่าของเรือ ค่าภาระยกขนตู้สินค้า ค่าภาระการใช้ท่าของตู้สินค้า ค่าภาระฝากตู้สินค้า เป็นต้น และค่าบริการอื่น ๆ ตามที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุน

ตารางที่ 3.1-39 รายละเอียดของโครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 (ต่อ)

ประเด็น	รายละเอียด
การจัดสรรความเสี่ยงระหว่างคู่สัญญา	• ภาครัฐรับภาระค่าก่อสร้างและค่าจัดซื้อเครื่องจักร รวมถึงค่าใช้จ่ายในการให้บริการและบำรุงรักษาร่องน้ำ และค่าตรวจติดตามสิ่งแวดล้อม • เอกชนรับภาระในการออกแบบ ก่อสร้าง การดำเนินงาน การบำรุงรักษา รวมถึงรับความเสี่ยงด้านรายได้
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	• พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 • พระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 • ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560 • พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 • ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลัง เรื่อง การดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือภาระทางการคลังในอนาคต พ.ศ. 2561

(3.3) บทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ

(3.3.1) ประเด็น : การปฏิบัติตามมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมตามรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากในแผนตามรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EHIA) ได้กำหนดไว้ว่าต้องมีการจัดตั้ง “กองทุนเพื่อสนับสนุนพัฒนาชุมชนรอบเขตท่าเรือแหลมฉบัง” จำนวน 39 ชุมชน และ “กองทุนเยียวยาความเสียหายจากการก่อสร้างโครงการท่าเรือแหลมฉบัง” ซึ่งจากการเจรจาระหว่างภาครัฐและเอกชนผู้รับสัมปทานนำไปสู่เงื่อนไขที่เอกชนจะดำเนินการสมบทเงินเข้ากองทุนเยียวยาความเสียหายจากการก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบังในอัตรา 5,000 บาท/ไร่/ปี ซึ่งกองทุนดังกล่าวจัดตั้งขึ้นภายใต้มูลนิธิชุมชน-ท่าเรือร่วมใจ

โดยกองทุนชดเชยความเสียหายจากการก่อสร้างโครงการท่าเรือระยะที่ 3 จะรับเงินอุดหนุนจากผู้รับเหมาก่อสร้างในอัตราร้อยละ 0.25 ของวงเงินค่าจ้าง โดยมีกรรมการบริหารจัดการกองทุนให้ผู้มีสิทธิ์มายื่นเรื่องเรียกร้องเงินเยียวยาความเสียหายจากกองทุนนี้

ในขณะที่กองทุนพัฒนาชุมชนเป็นกองทุนที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับกองทุนโรงไฟฟ้า ซึ่งจะมีการบริหารกองทุนโดยภาคประชาชน หน่วยงานราชการ และท่าเรือแหลมฉบังในรูปแบบเครือข่ายไตรภาคี โดยมีผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบังเป็นประธานกองทุน

(4) โครงการพัฒนาท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 3

(4.1) ความเป็นมาของโครงการ

โครงการพัฒนาท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 3 โดยให้เอกชนเข้าร่วมทุน เป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) เพื่อรองรับการขนถ่ายก๊าซธรรมชาติและวัตถุดิบเหลวสำหรับกลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเคมี มีวัตถุประสงค์ของโครงการในการเพิ่มขีดความสามารถและความจุในการขนถ่ายก๊าซธรรมชาติและสินค้าเหลวสำหรับกลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเคมี เพื่อรักษาความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศ และเมื่อพัฒนาแล้วเสร็จ จะสามารถรองรับการขนส่งได้

โครงการพัฒนาท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 3 แบ่งออกเป็น 2 ส่วน มีองค์ประกอบดังนี้

- **ส่วนที่ 1 งานโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ประกอบด้วย**
  - พื้นที่ถมทะเลเพื่อพัฒนาเป็นพื้นที่หลังท่าและหน้าท่าพร้อมใช้งาน เนื้อที่ประมาณ 550 ไร่
  - พื้นที่กักเก็บตะกอนดิน (Silt pond) เนื้อที่ประมาณ 450 ไร่
  - เขื่อนหินกันทราย และเขื่อนกันคลื่น
  - ร่องน้ำเดินเรือ และแอ่งกลับเรือ
  - ทุ่น เครื่องหมาย และอุปกรณ์ช่วยในการเดินเรือต่าง ๆ
  - ระบบสาธารณูปโภค และสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน
- **ส่วนที่ 2 งานก่อสร้างท่าเทียบเรือ (Superstructure) ประกอบด้วย**
  - ท่าเทียบเรือสินค้าเหลว 2 ท่า มีพื้นที่ 200 ไร่ ความยาวหน้าท่า 814 เมตร
  - ท่าเทียบเรือก๊าซ 3 ท่า มีพื้นที่ 200 ไร่ ความยาวหน้าท่า 1,415 เมตร
  - ท่าเทียบเรือบริการ
  - คลังสินค้าและธุรกิจที่เกี่ยวเนื่องกับก๊าซธรรมชาติ 150 ไร่

ที่มา: สำนักงานท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด

รูปที่ 3.1-25 แผนที่โครงการพัฒนาท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 3

(4.2) รายละเอียดของโครงการ

ตารางที่ 3.1-40 รายละเอียดของโครงการพัฒนาท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 3

ประเด็น	รายละเอียด
มูลค่าการลงทุนของโครงการ	55,400 ล้านบาท
ระยะเวลาการดำเนินโครงการ	ระยะเวลาก่อสร้างและให้บริการให้เอกชนร่วมทุนฯ รวม 35 ปี

รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน	• แบ่งการดำเนินงานออกเป็น 2 ช่วง ดังนี้
	  • ช่วงแรก ภาครัฐจะร่วมลงทุนกับภาคเอกชนในส่วนของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) และให้เอกชนที่ร่วมลงทุนได้สิทธิในการพัฒนาพื้นที่ท่าเรือ (Superstructure) ประมาณ 200 ไร่
	  • ช่วงที่สอง เป็นการลงทุนก่อสร้างท่าเรือ (Superstructure) โดยให้เอกชนลงทุนพัฒนาท่าเทียบเรือสินค้าเหลว และงานก่อสร้างพื้นที่หลังท่า

รูปแบบการจัดสรรกรรมสิทธิ์	กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เป็นสาระสำคัญ ซึ่งหมายถึงทรัพย์สินที่จำเป็นในการดำเนินโครงการ ประกอบด้วย 2 ส่วน ดังนี้
	  • งานส่วนโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) จะตกเป็นทรัพย์สินของรัฐทันทีเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จ
	  • งานส่วนการก่อสร้างท่าเรือ (Superstructure) บนพื้นที่ถมทะเล จะอยู่ในลักษณะให้เอกชนโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินดังกล่าวให้แก่ กนอ. เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของโครงการ (Build-Operate-Transfer : BOT)

การกำหนดค่าตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชน	• รูปแบบ PPP Net Cost โดยเอกชนจะได้รับรายได้จากการดำเนินกิจการท่าเรือสินค้าเหลวและคลังสินค้าหรือธุรกิจที่เกี่ยวเนื่อง ส่วนภาครัฐจะมีรายได้จากค่าให้สิทธิการร่วมลงทุน ค่าเช่าพื้นที่ ค่าดำเนินการท่าเรือ ค่าบริการสาธารณูปโภค และค่าธรรมเนียมสินค้าผ่านท่า
การจัดสรรความเสี่ยงระหว่างคู่สัญญา	• ภาครัฐรับความเสี่ยงในด้านการจัดหา/เวนคืนที่ดิน รวมถึงการส่งมอบที่ดินของรัฐเพื่อดำเนินการตามแผนงาน • เอกชนเป็นผู้รับความเสี่ยงในการออกแบบ ก่อสร้าง การดำเนินงาน การบำรุงรักษา รวมถึงความเสี่ยงด้านรายได้
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	• พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 • พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2522

(4.3) บทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ

- **ประเด็นที่ 1** การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง (รายงานการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการในรายงาน EHIA (Environmental Health Impact Assessment: EHIA) หากมีการเปลี่ยนในรายละเอียดโครงการจะต้องดำเนินการจัดทำรายงานการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการและให้มีการทำความเข้าใจกับผู้เกี่ยวข้อง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก่อนเริ่มดำเนินงาน
- **ประเด็นที่ 2** คณะกรรมการกำกับการติดตามตรวจสอบและการปฏิบัติตามมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีผู้แทนจากหน่วยงานราชการ สถาบันวิชาการ รวมถึงชุมชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการฯ ได้จัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ ซึ่งแบ่งเป็น 2 กองทุน ได้แก่ กองทุนหลักประกันความเสียหายฉุกเฉิน และ กองทุนเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

(5) โครงการ Port of Baltimore, Seagirt Marine Terminal สหรัฐอเมริกา

(5.1) ความเป็นมาของโครงการ

ท่าเรือบัลติมอร์มีความได้เปรียบทางภูมิศาสตร์ที่เป็นเอกลักษณ์ในสหรัฐอเมริกาในฐานะท่าเรือชายฝั่งตะวันออกที่ใกล้ที่สุดในการไปสู่ Midwest โดยที่ Port of Baltimore เป็นหนึ่งในสองท่าเรือชายฝั่งตะวันออกที่มีทั้งร่องน้ำลึก 50 ฟุต และท่าเทียบเรือขนาด 50 ฟุต ทำให้สามารถรองรับเรือคอนเทนเนอร์ที่ใหญ่ที่สุดในโลกได้ อีกทั้งยังมีท่าเทียบเรือที่แตกต่างกันสำหรับขนถ่ายตู้คอนเทนเนอร์ รถยนต์ เหล็ก เกลือ น้ำตาล และบริการท่าเทียบเรือเพื่อส่งออกและนำเข้ารถ โดยมีท่าเทียบเรือสาธารณะและท่าเทียบเรือเอกชนอยู่รวมกัน ส่วนที่ตั้งทางบกของท่าเรือบัลติมอร์เป็นตลาดผู้บริโภคขนาดใหญ่ในบริเวณใกล้เคียง และโครงข่ายทางหลวง ทั้งนี้ Maryland Transportation Authority มีข้อจำกัดด้านงบประมาณ จึงต้องร่วมลงทุนกับเอกชน ในรูปแบบสัญญาออกแบบ ก่อสร้าง ลงทุน ให้บริการ และซ่อมบำรุง (Design-Build-Finance-Operate-Maintain)

เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2009 ทาง Maryland Port Administration (MPA) ได้ประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมลงทุนในการบริหารจัดการท่าเรือ เผยแพร่คำขอคุณสมบัติ (RFQ) จากเอกชนเพื่อจัดตั้งการดำเนินงานท่าเทียบเรือระยะยาวที่ Seagirt Marine Terminal ที่ท่าเรือบัลติมอร์ ตามเอกสาร RFQ ระบุว่าผู้ชนะการประมูลต้องดูแลการดำเนินงานและการพัฒนาสินค้าที่ท่าเทียบเรือ และจะต้องทำสัญญาเช่าระยะยาว (ขั้นต่ำ 30 ปี) กับ MPA สำหรับการบริหาร Seagirt Marine Terminal ที่มีอยู่ และทำการก่อสร้างรวมถึงการบริหารท่าเทียบเรือน้ำลึกแห่งที่ 4 (Berth IV) ซึ่งเป็น

แห่งใหม่เพื่อรองรับเรือ “New Panamax” โดย MPA กำหนดให้ความสำเร็จของโครงการ Seagirt ไว้ว่าต้องบรรลุวัตถุประสงค์หลัก ได้แก่

- การพัฒนาและก่อสร้างบริหารท่าเทียบเรือน้ำลึกแห่งที่ 4 สำหรับเรือ New Panamax
- การจ่ายเงินล่วงหน้าเพียงพอที่จะชำระคืนการลงทุนใน Seagirt Marine Terminal ที่มีอยู่ของรัฐแมรี่แลนด์
- มีรายรับเงินค่าเช่าเป็นงวดระหว่างอายุสัญญาเช่า
- มีปริมาณการขนส่งสินค้าเพิ่มขึ้นและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นตามลำดับสำหรับพลเมืองของรัฐแมริแลนด์

สัญญาเช่าและสัมปทาน ระยะเวลา 50 ปี ได้ลงนามในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2009 ระหว่าง Maryland Port Administration (MPA) และ Port Chesapeake (PAC) [22] โดยเป็นบริษัทในเครือของ Ports America Baltimore (PAB) ซึ่งเป็นเจ้าของโดยบริษัท Highstar Capital

ที่มา: Poarts America Chesapeake

รูปที่ 3.1-26 แผนผังโครงการ Port of Baltimore, Seagirt Marine Terminal สหรัฐอเมริกา

[22] Port Chesapeake (PAC) เป็นนิติบุคคลเฉพาะกิจ (Special Purpose Vehicle: SPV) ซึ่งจัดตั้งภายใต้กฎหมายของรัฐ Delaware เพื่อเข้าทำสัญญาเช่าและสัญญาสัมปทานในการบริหาร Seagirt Marine Terminal

(5.2) รายละเอียดโครงการ

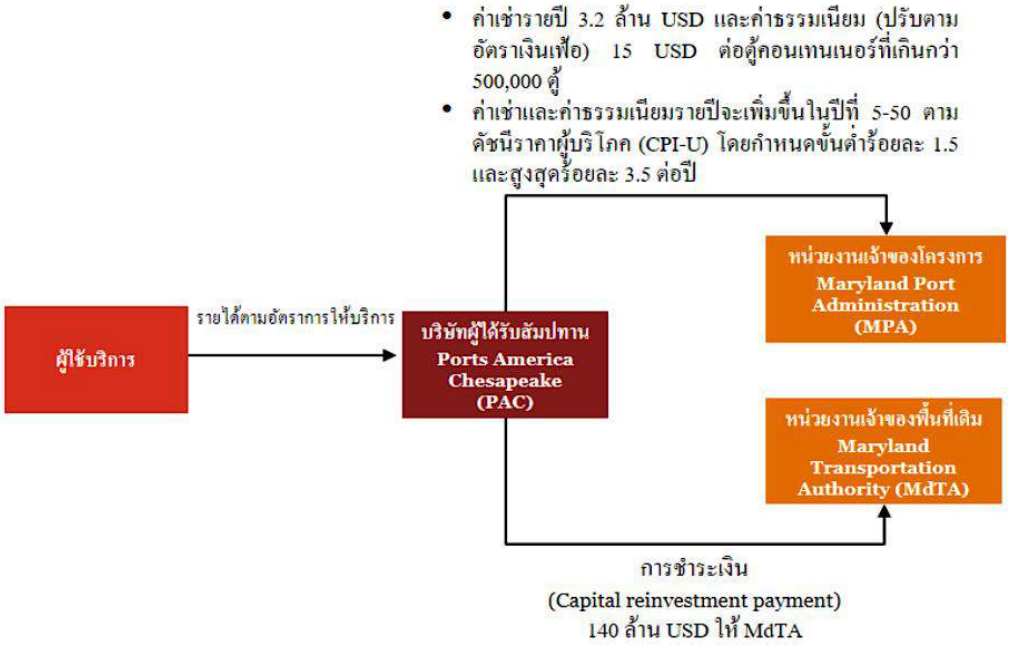
โครงการท่าเรือบัลติมอร์เป็นสัญญาเช่าและสัมปทานระยะเวลา 50 ปี ซึ่งได้ลงนามระหว่าง Maryland Port Administration (MPA) และ Port Chesapeake (PAC) ภายใต้ข้อตกลงว่า PAC จะดำเนินการสร้างท่าเทียบเรือน้ำลึกแห่งที่ 4 (Berth IV) และโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับเรือเดินสมุทรขนาดใหญ่ ลึก 50 ฟุต โดยจะต้องก่อสร้างให้แล้วเสร็จก่อนการขยายคลองปานามา ซึ่งจะเสร็จสมบูรณ์ ค.ศ. 2014

ตารางที่ 3.1-41 รายละเอียดโครงการ Port of Baltimore, Seagirt Marine Terminal สหรัฐอเมริกา

ประเด็น	รายละเอียด
มูลค่าการลงทุนของโครงการ	เงินทุนลงทุน 334 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ประมาณ 11,157 ล้านบาท)
ระยะเวลาการดำเนินโครงการ	50 ปี (พฤศจิกายน ค.ศ. 2009 ถึงพฤศจิกายน ค.ศ. 2059)
รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน	● ภาครัฐจัดหาที่ดินและลงทุนขุดลอกเปิดร่องน้ำ (Capital Dredging) ● เอกชนลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของท่าเรือ และจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ในการประกอบการท่าเทียบเรือ และบริหารท่าเทียบเรือ
รูปแบบการจัดสรรกรรมสิทธิ์	● ใช้รูปแบบ BOT (Build-Operate-Transfer) โดยภาคเอกชนจัดสร้างสิ่งปลูกสร้างขึ้นมาใหม่บริหารจัดการด้วยความเสี่ยงของตนเองจากนั้นจึงโอนถ่ายทรัพย์สินให้แก่ภาครัฐเมื่อสิ้นสุดสัญญา
การกำหนดค่าตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชน	● โครงการจะแบ่งรายได้ให้การท่าเรือ โดยกลุ่ม PAC จะจัดเก็บรายได้จากการดำเนินโครงการ และจ่ายค่าเช่าที่ดินและสินทรัพย์และค่าใช้จ่าย ๆ รวมถึงการชำระคืนเงินกู้ให้กับ MPA
การจัดสรรความเสี่ยงระหว่างคู่สัญญา	● ภาครัฐแบกรับความเสี่ยงในด้านการจัดหา/เวนคืนที่ดิน รวมถึงการส่งมอบที่ดินของรัฐเพื่อดำเนินการตามแผนงาน ● ขณะที่เอกชนเป็นผู้รับความเสี่ยงในการออกแบบ ก่อสร้าง การดำเนินงาน การบำรุงรักษา รวมถึงความเสี่ยงด้านรายได้

ที่มา: ที่ปรึกษา (2564)

สำหรับการจัดสรรผลตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชนภายใต้โครงการนี้ จะแบ่งรายได้ให้การท่าเรือ โดยกลุ่ม PAC จะจัดเก็บรายได้จากการดำเนินโครงการ และจ่ายค่าเช่าที่ดินและสินทรัพย์และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ รวมถึงการชำระคืนเงินกู้ให้กับ MPA โดยมีรายละเอียดดังรูปต่อไปนี้[23]



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

รูปที่ 3.1-27 การจัดสรรผลตอบแทนในโครงการ Port of Baltimore, Seagirt Marine Terminal

[23] สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, กรอบในการประเมินและจัดสรรความเสี่ยงและการกำหนดผลตอบแทนในการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน: กิจการพัฒนาท่าเรือสาธารณะสำหรับขนส่งสินค้า, สืบค้นเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2564, http://www.ppp.sepo.go.th/document

การจัดหาเงินทุนของโครงการนี้ได้จัดหาเงินลงทุนผ่านตลาดพันธบัตร อายุ 25 ปี มูลค่าประมาณ 8,6256 ล้านบาท ซึ่งออกโดย Maryland Economic Development Corporation (MEDCO) ในนามของ PAC เพื่อให้ผู้รับสัมปทานเอกชนสามารถจัดหาเงินทุน ซึ่งได้รับการยกเว้นภาษี โดยมีต้นทุนทางการเงินเฉลี่ยร้อยละ 5.77 และประกันโดยรายได้จาก Seagirt เท่านั้น

โดยพันธบัตร Series A เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางคมนาคม มูลค่าประมาณ 5,785 ล้านบาท ได้ถูกออกแบบให้ PAC รับผิดชอบในการชำระคืนเงินกู้ (Obligor) แต่ MEDCO จะโอนเงินส่วนหนึ่งให้กับ MdTA เพื่อให้โอนกรรมสิทธิ์ Seagirt Marine Terminal ให้กับ MPA ซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานกับ PAC โดย MdTA จะนำเงินส่วนนี้ไปใช้ในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางคมนาคมในรัฐแมรีแลนด์ ส่วนพันธบัตร Series B มูลค่าประมาณ 2,806 ล้านบาท ทาง MEDCO จะให้ PAC กู้ยืมเพื่อใช้เป็นเงินทุนในการก่อสร้างท่าเทียบเรือแห่งที่ 4 ซึ่งมีลักษณะเหมือนการกู้ยืม (ยกเว้นภาษี) ของเอกชนผู้รับสัมปทานโดยทั่วไปในการพัฒนาท่าเทียบเรือ โดยทั้งพันธบัตร Series A และ Series B จะได้รับการค้ำประกันจาก (1) การชำระเงินค่าสัมปทานและสินทรัพย์เกือบทั้งหมด และการชำระเงินกู้ของ PAC ให้กับ MEDCO และ (2) ข้อผูกพันของ PAC ในสัญญาสัมปทานและสินทรัพย์เกือบทั้งหมด และ (3) ค่าสัมปทานและการชำระเงินกู้ ซึ่งมีขนาดเท่ากับภาระหน้าที่ทั้งหมดที่จะต้องชำระจากรายได้สุทธิของ PAC

เช่นเดียวกับการชำระเงินล่วงหน้าให้แก่ Maryland Transportation Authority เงินที่ได้จากพันธบัตรเป็นทุนในการดำเนินกิจการต่อไปของสินทรัพย์ใน Seagirt terminal ที่มีอยู่ ซึ่งประกอบด้วยท่าเทียบเรือ 3 แห่ง เครนตู้คอนเทนเนอร์ 7 ตัว และรอกยกเรือ 12 ตัว PAC ยังสร้างท่าเทียบเรือน้ำลึกแห่งที่สี่ ซึ่งมีความสามารถในการรองรับเรือบรรทุกเครื่องบิน Post-panamax (ซึ่งสามารถรองรับขนาดระหว่าง 4,000 ถึง 8,000 ทีอียู) และติดตั้งเครนสำหรับ New Post-panamax จำนวน 4 ตัว การขยายความสามารถในการรองรับได้ดำเนินการเสร็จสมบูรณ์ ค.ศ. 2012

Maryland Transportation Authority ใช้เงินที่ได้รับจากค่าสัมปทานเพื่อเป็นทุนในการปรับปรุง Interstate-95 และ US-50 ซึ่งเป็นทางหลวงที่ให้บริการบริเวณท่าเรือ นอกจากนี้ ยังได้รับการชำระเงินรายปีจำนวน 3.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐจากผู้รับสัมปทานและมีข้อตกลงการแบ่งรายได้หลังจากปีที่ 5 ของสัมปทาน โดย Maryland Transportation Authority จะได้รับเงินจำนวน 15 ดอลลาร์สหรัฐต่อตู้คอนเทนเนอร์ เมื่อปริมาณการขนส่งต่อปีมีมากกว่า 500,000 ตู้คอนเทนเนอร์ ซึ่งทั้งการชำระเงินรายปีและส่วนแบ่งรายได้จะเพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อโดยเริ่มต้นที่ขั้นต่ำร้อยละ 1.5 และถูกกำหนดไว้สูงสุดที่ร้อยละ 3.5

แม้ว่าข้อตกลงนี้จะมีขนาดเล็กในแง่ขนาดของการจัดหาเงินทุนเมื่อเทียบกับโครงการอื่นของการท่าเรือ แต่การใช้โครงสร้างสัมปทานช่วยปกป้องทั้ง Maryland Transportation Authority และบริษัทเอกชนคู่สัญญาจากความเสี่ยงด้านปริมาณการใช้งาน มูลค่าของข้อตกลงนี้มาจากการคาดการณ์การขนส่งสินค้าแบบแบบระมัดระวัง ซึ่งช่วยลดแรงกดดันให้แก่ท่าเรือจากการเพิ่มปริมาณงาน ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากปัญหาเรื่องการเข้าถึงทางรถไฟไปยังท่าเรือที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของผู้รับสัมปทานท่าเรือ จากที่ CSX (บริษัทรถไฟ) ไม่สามารถใช้ตู้คอนเทนเนอร์สองชั้นบนรถราง (Railcar) ได้ เนื่องจากการจำกัดความสูงในอุโมงค์รถไฟในตัวเมืองบัลติมอร์ ซึ่งเชื่อมต่อท่าเรือกับส่วนอื่น ๆ ในเศรษฐกิจ การจำกัดความสูงดังกล่าวทำให้ไม่คุ้มค่าที่จะให้บริการ ในแถบมิดเวสต์จากบัลติมอร์ จึงลดความน่าดึงดูดใจในการใช้บริการของท่าเรือบัลติมอร์สำหรับการขนส่งสินค้าที่ปลายทางไกลกว่า 300 ไมล์ ซึ่งรถบรรทุกเป็นตัวเลือกที่สามารถให้บริการได้อย่างเหมาะสมและคุ้มค่ากว่า ต้นทุนหนี้ที่เพิ่มขึ้นนั้นสอดคล้องกับการจัดหาเงินทุนสัมปทานโครงสร้างพื้นฐานของสหรัฐอเมริกาที่ผ่านมานี้ โดยใช้พันธบัตรที่ได้รับการยกเว้นภาษี โครงสร้างดังกล่าวยังแสดงให้เห็นถึงรูปแบบที่ยั่งยืนมากขึ้นสำหรับธุรกรรมการดำเนินการท่าเรือในอนาคต

เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2016 งานศึกษาที่ได้รับการสนับสนุนจาก CSX ระบุว่าค่าใช้จ่ายในการเพิ่มความสูงของอุโมงค์อีก 18 นิ้วจะอยู่ที่ราคา 425 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเป็นจำนวนที่ต่ำกว่าที่เคยคำนวณไว้ การปรับปรุงนี้คาดว่าจะครอบคลุมโดย CSX (125 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) State Departments of Transportation (145 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) และกระทรวงคมนาคมสหรัฐ (155 ล้านดอลลาร์สหรัฐผ่านโครงการสนับสนุนความก้าวหน้าในการขนส่งและคมนาคมเพื่อความสำเร็จระยะยาวของโครงการ National Efficiencies (FASTLANE) Grant

ความสำเร็จของโครงการเริ่มจากการที่ท่าเรือดังกล่าวสามารถรองรับตู้คอนเทนเนอร์ได้ 1.5 ล้าน ทีอียูต่อปี แผนผังที่ใช้งานได้จริงของ Seagirt จัดวางพื้นที่จัดเก็บไว้ด้านหลังท่าเทียบเรือโดยตรง การเพิ่มประสิทธิภาพของ Seagirt คือ Intermodal Container Transfer Facility ซึ่งอยู่ติดกัน ซึ่งทำให้หัวรถไฟอยู่ห่างจากผนังแบ่งเรือไม่เกิน 1,000 ฟุต นอกจากนี้ ความสามารถในการเชื่อมต่อข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ของระบบคอมพิวเตอร์ Seagirt ยังรับและส่งข้อมูลไปยังลูกค้าที่ใช้บริการเดินเรือของท่าเรือโดยอัตโนมัติ โดยผู้ประกอบการเดินเรือจะได้รับข้อมูลทันทีเกี่ยวกับสินค้าและอุปกรณ์ ช่วยให้สร้างรายงานที่ทันทีซึ่งสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการได้ ผลลัพธ์ที่ได้คือปริมาณการขนส่งจากเพิ่มขึ้นจากเดิมที่เกือบ 611,000 ทีอียู ในปี ค.ศ. 2010 เป็นมากกว่า 840,000 ทีอียู ในปี ค.ศ. 2015 ซึ่งแม้โครงการเกิดขึ้นพร้อมกับการฟื้นตัวจากวิกฤตเศรษฐกิจโลกในปี ค.ศ. 2008 แต่สามารถเน้นถึงแผนการที่ดีของโครงการ PPP ในระบบเศรษฐกิจที่มีกฎหมายเข้มงวด และกรอบการกำกับดูแลได้

(5.3) บทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ

- ปริมาณการขนส่งตู้คอนเทนเนอร์ในบัลติมอร์เพิ่มขึ้นทุกปีตั้งแต่ปี ค.ศ. 2009 อย่างไรก็ตาม Seagirt Marine Terminal ไม่สามารถจัดการตู้สินค้าที่วางซ้อนไว้บนรถไฟได้ 2 ชั้น เนื่องจากไม่สามารถลอดผ่านอุโมงค์ Howard Street ที่มีอายุ 120 ปีได้ และสิ่งนี้จะสร้างจุดอับทางยุทธศาสตร์สำหรับผู้ประกอบการขนส่งสินค้า CSX Corp.
- การไม่สามารถซ้อนตู้คอนเทนเนอร์ได้ 2 ชั้นจะจำกัดความน่าดึงดูดสำหรับท่าเรือในการขนส่งทางไกล (ในพื้นที่มิดเวสต์ ได้แก่ ชิคาโก) เนื่องจากทางรถไฟเป็นวิธีที่ประหยัดที่สุดในการขนส่งสินค้าทางบกในระยะทางไกล โดยพื้นฐานแล้ว บริษัทต่าง ๆ จะจ่ายน้อยลงเพื่อขนของได้มากขึ้นด้วยรางแบบสองชั้น
- หากผู้ประกอบการขนส่งไม่พบตัวเลือกมีราคาถูกในบัลติมอร์ อาจมองหาจากพื้นที่อื่น โดยข้อมูลจากวารสาร Baltimore Business Journal รายงานในปี ค.ศ. 2015 โครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งต้องได้รับการพิจารณาให้เป็นระเบียงการขนส่งจากศูนย์การผลิตไปยังศูนย์การบริโภค และไม่ใช่โหนดที่แยกจากกันซึ่งทำงานอย่างอิสระ
- โครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางบกที่ความสามารถในการรองรับไม่เพียงพอส่งผลกระทบต่อความสามารถในการรองรับของท่าเทียบเรือทางทะเล ทั้งนี้ ค.ศ. 2016 ทาง CSX สามารถเข้าถึงอุโมงค์อื่นได้อย่างปลอดภัย ซึ่งได้มีการปรับปรุงเพื่อเพิ่มความสูงให้อุโมงค์ ทำให้ CSX สามารถใช้งานคอนเทนเนอร์แบบซ้อนสองชั้นจากบัลติมอร์ได้
- ความสำเร็จของโครงการนี้ เกิดจากการจัดสรรผลตอบแทนในระยะยาว ซึ่งสัญญาสัมปทานได้จัดทำขึ้นโดยให้รัฐได้รับประโยชน์จากค่าเช่าล่วงหน้า (Upfront Receipt) รวมถึงส่วนแบ่งผลตอบแทนจากความสำเร็จในอนาคตของท่าเรือ

- โครงสร้างการระดมทุนผ่านตลาดพันธบัตรได้รับการออกแบบเพื่อให้มั่นใจว่าเอกชนผู้รับสัมปทานยังคงเป็นผู้รับความเสี่ยงด้านการเงิน แต่โครงการยังคงได้รับประโยชน์จากการได้รับยกเว้นภาษี (Tax-exempt Debt) มากกว่าการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินเอกชน

(6) โครงการ Development of Oil Jetty to Handle Liquid Cargo and Ship Bunkering Terminal at Old Kandla Port สาธารณรัฐอินเดีย

(6.1) ความเป็นมาของโครงการ

โครงการ Development of Oil Jetty to Handle Liquid Cargo and Ship Bunkering Terminal at Old Kandla Port เพื่อพัฒนาท่าเทียบเรือน้ำมันให้สามารถรองรับการขนส่งสินค้าเหลวได้เพิ่มมากขึ้น จากเดิมที่รองรับได้ในปริมาณเพียง 1.5 ล้านตันต่อปี มาเป็นปริมาณประมาณ 3.4–5 ล้านตันต่อปี และพัฒนาให้เป็นสถานีเติมน้ำมันเรือรายใหญ่ นอกจากนี้เมื่อพัฒนาแล้วเสร็จ ท่าเทียบเรือวางแผนไว้ว่าจะต้องมีความกว้างประมาณ 300 เมตร และจะต้องสามารถรองรับเรือที่มีระดับกินน้ำลึก ประมาณ 13-14 เมตรได้[24]

(6.2) รายละเอียดโครงการ

Kandla Port Trust เป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการและเป็นผู้วางแผนพัฒนาท่าเทียบเรือน้ำมันของโครงการนี้ ได้เชิญชวนเอกชนจากทั่วโลกให้เข้าร่วมลงทุน โดยจะมีการจัดสรรพื้นที่ประมาณ 12 เอเคอร์ ในการประกอบการและสร้างพื้นที่จัดเก็บสินค้า[25]

Kandla Port Trust ได้เปิดเชิญชวนให้เอกชนยื่นข้อเสนอด้านคุณสมบัติ (Request for qualifications: RFQs) โดยเริ่มเปิดขาย RFQs ตั้งแต่วันที่ 28 สิงหาคม ค.ศ. 2012 และหมดเขตยื่นเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม ค.ศ. 2012 ประมาณเดือนธันวาคม ค.ศ. 2012 มีเอกชนประมาณ 9 รายที่ได้ยื่น RFQs อาทิ บริษัท Gammon India บริษัท Welspun Infratech และบริษัท Adani Ports เป็นต้น ซึ่งเอกชนผู้ชนะการประมูลและได้รับสัมปทาน ได้แก่ Kandla Oil Terminal Private Limited

[24] Rutam Vora, KPT invites global bids for new oil jetty, Business standard, August 24, 2012, https://www.business-standard.com/article/economy-policy/kpt-invites-global-bids-for-new-oil-jetty-112082402003_1.html.

[25] Ibid.

ตารางที่ 3.1-42 รายละเอียดโครงการ Development of Oil Jetty to Handle Liquid Cargo and Ship Bunkering Terminal at Old Kandla Port สาธารณรัฐอินเดีย

ประเด็น	รายละเอียด
มูลค่าการลงทุนของโครงการ	เงินทุนลงทุนประมาณ 2,332.5 ล้านรูปี (ประมาณ 1,034 ล้านบาท)
ระยะเวลาการดำเนินโครงการ	30 ปี (รวมระยะเวลาก่อสร้าง)
รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน	• ภาครัฐจัดหาที่ดิน ลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของท่าเรือและจุดเชื่อมต่อกับระบบสาธารณูปโภคหลัก • เอกชนลงทุนในการออกแบบและก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ ของท่าเรือ โครงสร้างส่วนบน (Superstructure) จัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ในการประกอบการท่าเทียบเรือ การบริหารจัดการท่าเทียบเรือ การบำรุงรักษา รวมถึงการให้บริการขนถ่ายสินค้า • ส่วนของการขุดลอกเปิดร่องน้ำ (Capital Dredging) และการขุดลอกบำรุงรักษาเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างรัฐและเอกชน
รูปแบบการจัดสรรกรรมสิทธิ์	• ใช้รูปแบบ BOT (Build-Operate-Transfer) โดยภาคเอกชนจัดสร้างสิ่งปลูกสร้างขึ้นมาใหม่บริหารจัดการด้วยความเสี่ยงของตนเองจากนั้นจึงโอนถ่ายทรัพย์สินให้แก่ภาครัฐเมื่อสิ้นสุดสัญญา
การกำหนดค่าตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชน	• โครงการจะหักส่วนแบ่งรายได้ให้การท่าเรือ โดย Kandla Oil Terminal Private Limited จะจัดเก็บค่าใช้บริการท่าเรือจากเรือสินค้าเทียบท่า และจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้ใช้สิทธิ ค่ารอยัลตี้ (Royalty Payment) รายเดือน ค่าบริการขุดลอกเปิดร่องน้ำและบำรุงรักษาตามสัดส่วน และค่าชดเชยความเสียหายหากไม่สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดทางประสิทธิภาพได้ ให้กับ Kandla Port Trust
การจัดสรรความเสี่ยงระหว่างคู่สัญญา	• ภาครัฐแบกรับความเสี่ยงในด้านการจัดหา/เวนคืนที่ดิน รวมถึงการส่งมอบที่ดินของรัฐเพื่อดำเนินการตามแผนงาน • ขณะที่เอกชนเป็นผู้รับความเสี่ยงในการออกแบบ การก่อสร้าง การดำเนินงาน การบำรุงรักษา รวมถึงความเสี่ยงด้านรายได้ • ส่วนความเสี่ยงด้านการเปลี่ยนแปลงของกฎหมายเป็นการรับความเสี่ยงร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยใช้วิธีหารือและเจรจาเพื่อหาแนวทางที่ดีที่สุดในการดำเนินการ

(6.3) บทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ

(6.3.1) ประเด็นที่ 1: การจัดสรรผลตอบแทนอย่างชัดเจน

โครงการนี้ได้มีข้อสัญญาที่กำหนดการจัดแบ่งผลตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชนอย่างชัดเจน โดยเฉพาะผลตอบแทนให้แก่รัฐในระยะยาว รวมถึงมีการกำหนดดัชนีชี้วัดความสำเร็จของการปฏิบัติงานและบทกำหนดโทษ (Performance Penalties) ในกรณีที่เอกชนไม่สามารถปฏิบัติงานได้ตามกำหนดปริมาณสินค้าขั้นต่ำ (Minimum guarantee cargo) ซึ่งจะต้องเสียเบี้ยปรับตามกำหนด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการตรวจสอบการดำเนินงานของเอกชน

(6.3.2) ประเด็นที่ 2: ความคุ้มทุนดึงดูดเอกชนให้ร่วมลงทุน

ภาครัฐได้รวมสองกิจการเข้าด้วยกันระหว่างโครงการก่อสร้างคลังเก็บสินค้าและโครงการพัฒนาท่าเรือขนส่งสินค้าที่เป็นของเหลว จึงสามารถดึงดูดและสร้างแรงจูงใจให้เอกชนสนใจเข้าร่วมลงทุนในกิจการนี้ของรัฐได้มากยิ่งขึ้น เนื่องจากเล็งเห็นได้ถึงความคุ้มค่าของการลงทุน

(7) โครงการลงทุน Busan New Port สาธารณรัฐเกาหลี

(7.1) ความเป็นมาของโครงการ

เมืองปูซาน (Busan) สาธารณรัฐเกาหลีมีขนาดใหญ่เป็นอันดับ 2 ของประเทศ ประกอบกับมีลักษณะทางภูมิประเทศที่ดีและเอื้ออำนวยต่อการขนส่งทางเรือ จึงได้มีการวางแผนให้เป็นศูนย์กลางแห่งโลจิสติกส์ระหว่างประเทศ (Hub) ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ และเป็นศูนย์กลางด้านธุรกิจภายในประเทศของสาธารณรัฐเกาหลี เมืองปูซานจึงเป็นศูนย์กลางที่ดึงดูดกิจกรรมขนส่งสินค้าและรองรับตลาดพื้นเมืองขนาดใหญ่ นอกเหนือจากกิจกรรมถ่ายลำ (Transshipment) ที่มีอยู่เดิมแล้ว เนื่องจากปริมาณการขยายตัวของเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นอย่างสูงใน ค.ศ. 1970 ทำให้ปริมาณการขนส่งเพิ่มสูงขึ้น และกดดันให้รัฐบาลต้องจัดทำแผนขั้นพื้นฐานสำหรับการพัฒนาและการจัดการระบบของท่าเรือ เนื่องจากการพัฒนาและการขยายท่าเรือจะสามารถช่วยรองรับการเติบโตของปริมาณการขนส่งได้ ประกอบกับการออกมาของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เมื่อ ค.ศ. 1990 ที่มุ่งหมายให้เกิดการขยายตัวทางโครงสร้างพื้นฐานรวมถึงท่าเรือ ผ่านการดึงดูดการร่วมลงทุนจากเอกชน จึงได้มีการประกาศให้โครงการ Busan New Port ระยะที่ 1 ถูกบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของแผนขั้นพื้นฐานสำหรับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ค.ศ. 1996

โครงการ Busan New Port จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาท่าเรือในเมืองปูซานให้สามารถแข่งขันได้ในระดับสากล และเป็นท่าเรือที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูง โดยเฉพาะเมื่อท่าเรือของเมืองปูซานได้มีการออกแบบให้มีเชื่อมต่อกับทางรถไฟ นอกจากนี้ โครงการนี้ได้บรรเทาปัญหาความแออัดของของท่าเรือขนส่งสินค้าซึ่งสามารถรองรับการเพิ่มขึ้นของตู้คอนเทนเนอร์ที่นำเข้าและส่งออกสำหรับภาคอุตสาหกรรมและภาคการบริโภคของสาธารณรัฐเกาหลี และตอบสนองต่อความต้องการของกิจกรรมถ่ายลำที่มีปริมาณสูงรวมถึงเป็นศูนย์กลางการกระจายสินค้าที่ให้แก่ประเทศจีน ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเกาหลีใต้ และประเทศรัสเซีย

(7.2) รายละเอียดโครงการ

โครงการ Busan New Port มี Ministry of Oceans and Fisheries (MOF) เป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการ และมี Pusan Newport Co, Ltd. (PNC) ซึ่งเป็นการร่วมทุนระหว่าง Samsung Group และ CSX World Terminals เป็นเอกชนผู้รับสัมปทาน โดยถูกกำหนดให้มีรูปแบบการจัดการกรรมสิทธิ์แบบ BTO ที่ PNC จะต้องรับผิดชอบการออกแบบ ก่อสร้าง จัดการด้านเงินลงทุน และประกอบการท่าเรือ ที่ประกอบด้วย 9 ท่าเทียบเรือ ซึ่งเมื่อการก่อสร้างท่าเรือนั้นเสร็จสิ้นในแต่ละระยะ (Phase) ความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์จะถูกโอนกลับไปยังรัฐบาล จากนั้น PNC จึงจะได้รับสิทธิ์ในการบริหารจัดการและประกอบการท่าเรือในระยะเวลา 50 ปี (ค.ศ. 2007 - 2056) ซึ่งแบ่งการดำเนินโครงการออกเป็น 2 ระยะ ในระยะแรกถูกแบ่งออกเป็น 2 ช่วง แต่ละช่วงประกอบด้วยการก่อสร้างและการดำเนินงานของท่าเทียบเรือตู้คอนเทนเนอร์ 3 แห่ง และระยะที่ 2 เป็นการระยะของการก่อสร้างท่าเทียบเรือเพิ่มเติมอีก 3 แห่ง

ตารางที่ 3.1-43 ภาพรวมของการดำเนินโครงการ Busan New Port สาธารณรัฐเกาหลี

วันที่	ความก้าวหน้า
2 มีนาคม ค.ศ. 1996	กำหนดให้ดำเนินโครงการในรูปแบบร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน
25 กันยายน ค.ศ. 1996	ประกาศเชิญชวนให้เอกชนที่สนใจมารับเอกสารข้อเสนอ (RFP)
กันยายน - ธันวาคม ค.ศ. 1996	ช่วงจัดเตรียมข้อเสนอของโครงการ
24 ธันวาคม ค.ศ. 1996	วันหมดเขตยื่นข้อเสนอโครงการ
ธันวาคม ค.ศ. 1996 - มกราคม ค.ศ. 1997	ช่วงประเมินข้อเสนอโครงการ
9 มกราคม ค.ศ. 1997	การคัดเลือกผู้ชนะการประมูล
30 มิถุนายน ค.ศ. 1997	ลงนามในสัญญาสัมปทาน
5 กันยายน ค.ศ. 1997	จัดตั้งบริษัท Pusan Newport
มกราคม - มิถุนายน ค.ศ. 1998	จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)
พฤษภาคม ค.ศ. 1999	จัดทำการศึกษาความเป็นไปได้เบื้องต้นของโครงการ
29 มิถุนายน ค.ศ. 1999	ยื่นและขออนุมัติแผนปฏิบัติการด้านรายละเอียดทางวิศวกรรมและการออกแบบ (Detailed Engineering and Design Plan for Implementation: DEDPI)
ธันวาคม ค.ศ. 2000	ลงนามในสัญญาสัมปทานฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมของกฎหมายร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน)
พฤศจิกายน ค.ศ. 2001	เริ่มต้นการก่อสร้าง (ระยะที่ 1-1)
ธันวาคม ค.ศ. 2004	ลงนามในข้อตกลงด้านการเงิน
มกราคม ค.ศ. 2005	เริ่มต้นการก่อสร้าง (ระยะที่ 1-2)
มกราคม ค.ศ. 2007	ยืนยันการก่อสร้างเสร็จสิ้นและลงทะเบียนสิทธิการจัดการและการประกอบการ (ระยะที่ 1-1)
พฤษภาคม ค.ศ. 2009	ยืนยันการก่อสร้างเสร็จสิ้นและลงทะเบียนสิทธิการจัดการและการประกอบการ (ระยะที่ 1-2)

ที่มา: Asian Development Bank (2554)

ตารางที่ 3.1-44 รายละเอียดโครงการ Busan New Port สาธารณรัฐเกาหลี

ประเด็น	รายละเอียด
มูลค่าการลงทุนของโครงการ	เงินทุนลงทุน 4,170 พันล้านวอน (ประมาณ 115.15 พันล้านบาท)[26]
ระยะเวลาการดำเนินโครงการ	50 ปี (พ.ศ. 2550 - 2599)
รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน	• ภาครัฐจัดหาที่ดิน ลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของท่าเรือและโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ • เอกชนลงทุนในการก่อสร้างโครงสร้างส่วนบน (Superstructure) การจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ในการประกอบการท่าเทียบเรือ การทำลายและจัดหาสินทรัพย์ทดแทน จุดเชื่อมต่อกับระบบสาธารณูปโภคหลัก การบริหารจัดการท่าเทียบเรือ ระบบคอมพิวเตอร์และเครือข่ายต่าง ๆ การจ้างบุคลากร การบำรุงรักษา และการให้บริการยกขนสินค้า • การลงทุนขุดลอกเปิดร่องน้ำ (Capital Dredging) และดำเนินการเรื่องระบบความปลอดภัยเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างรัฐและเอกชน
รูปแบบการจัดสรรกรรมสิทธิ์	• ใช้รูปแบบ BTO (Build-Transfer-Operate) โดยภาคเอกชนเป็นผู้ลงทุนก่อสร้าง จากนั้นจึงถ่ายโอนทรัพย์สินให้แก่ภาครัฐภายหลังก่อสร้างแล้วเสร็จ และได้รับสิทธิ์ในการประกอบการและบำรุงรักษาตลอดระยะสัญญา
การกำหนดค่าตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชน	• โครงการจะแบ่งรายได้ให้การท่าเรือ โดยกลุ่ม PNC จะจัดเก็บรายได้จากการดำเนินโครงการ และจ่ายค่าเช่าที่ดินและสินทรัพย์และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ให้กับสาธารณรัฐเกาหลี โดยไม่มีข้อตกลง MRG
การจัดสรรความเสี่ยงระหว่างคู่สัญญา	• ภาครัฐแบกรับความเสี่ยงในด้านการจัดหา/เวนคืนที่ดิน รวมถึงการส่งมอบที่ดินของรัฐเพื่อดำเนินการตามแผนงาน • ขณะที่เอกชนเป็นผู้รับความเสี่ยงในการออกแบบ การก่อสร้าง การดำเนินงาน การบำรุงรักษา รวมถึงความเสี่ยงด้านรายได้ • ส่วนความเสี่ยงด้านการเปลี่ยนแปลงของกฎหมายเป็นการรับความเสี่ยงร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยใช้วิธีหารือและเจรจาเพื่อหาแนวทางที่ดีที่สุดในการดำเนินการ

[26] Jay-Hyung Kim, Jungwook Kim, Seok Joon Choi, Public–private partnership infrastructure projects: Case studies from the Republic of Korea—Volume 2: Cases of build–transfer–operate projects for ports and build–transfer–lease projects for education facilities, Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank, 2011.

หลังจากการดำเนินโครงการ Busan New Port ไปได้ระยะหนึ่งแล้ว ผลลัพธ์ที่ออกมาค่อนข้างดีมากและพบว่ามีประสบความสำเร็จในการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน โดยได้มีการใช้เงินลงทุนจากเอกชนประมาณ 1,772 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (58.4 พันล้านบาท) ประกอบกับการไม่ได้มีการกำหนดการประกันกำไรขั้นต่ำ (Minimum revenue guarantee: MRG) ไว้ จึงทำให้รัฐบาลไม่ต้องเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับกำไรและต้นทุนของ PNC ตลอดระยะเวลาสัมปทาน

(7.3) บทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ

***(7.3.1)* ประเด็นที่ 1 : การจัดทำการวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money: VFM)**

ในอดีตที่ผ่านมาก่อนจะมีการดำเนินโครงการ Busan New Port มีโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเพียงโครงการเดียวเท่านั้นที่ได้จัดทำการวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางการเงิน ซึ่งกระบวนการและขั้นตอนการจัดทำการวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางการเงินสำหรับโครงการท่าเรือนั้นมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างออกมาจากโครงการประเภทอื่น ๆ ขณะที่แนวทางการจัดทำการวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางการเงินส่วนใหญ่จะเป็นโครงการทางถนน ซึ่งยากต่อการปรับใช้กับโครงการท่าเรือ ทำให้เห็นว่าการจัดทำแนวทางดำเนินการต่าง ๆ สำหรับโครงการ PPP นั้นต้องคำนึงถึงความแตกต่างที่เกิดขึ้นจากรูปแบบโครงการด้วย

***(7.3.2)* ประเด็นที่ 2 : การพิจารณารูปแบบอื่นๆ ของการดำเนินโครงการ**

โครงการประเภทท่าเรือทุกโครงการถูกกำหนดให้ดำเนินการในรูปแบบ BTO ทั้งสิ้น แม้ว่าการเลือกดำเนินการในรูปแบบอื่นอาจจะก่อให้เกิดประโยชน์ได้มากกว่า แต่ไม่สามารถเลือกดำเนินการได้ จึงควรพิจารณาการดำเนินโครงการในรูปแบบอื่น ๆ ที่อาจสร้างประโยชน์ให้แก่โครงการได้มากกว่า เช่น รูปแบบ BTL เป็นต้น มาใช้ดำเนินการกับโครงการท่าเรือ และอาจเพิ่มความยืดหยุ่นต่อการเลือกรูปแบบการดำเนินโครงการให้มากยิ่งขึ้น

***(7.3.3)* ประเด็นที่ 3: ความเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ระหว่างรัฐและเอกชน**

โครงการนี้มีการสื่อสารกันอย่างใกล้ชิดระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความเป็นหุ้นส่วนอย่างแท้จริง รวมถึงการไม่มีข้อกำหนดเรื่องการประกันกำไรขั้นต่ำสำหรับโครงการนี้ เนื่องมาจากการสื่อสารและเจรจาตกลงกัน ทำให้ลดภาระทางการเงินของรัฐบาลและส่งเสริมความสามารถด้านการแข่งขันทางธุรกิจได้

***(7.3.4)* ประเด็นที่ 4: ปริมาณสินค้าผ่านท่า**

ปริมาณสินค้าผ่านท่ามีความอ่อนไหวต่อตลาดเป็นอย่างมากและยากต่อการประมาณการ ซึ่งเมื่อปริมาณสินค้าผ่านท่ามีความผันผวนมากจะก่อให้เกิดปัญหาที่ทั้งเอกชนผู้ร่วมลงทุนหรือรัฐไม่อาจรับความเสี่ยงได้ โครงการท่าเรือในรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนจึงควรพิจารณาปริมาณความเสี่ยงด้านอุปสงค์และต้องมีความยืดหยุ่นเพียงพอต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงของปริมาณสินค้า รวมถึงอนุญาตให้มีการหารือระหว่างรัฐและเอกชนในการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดเรื่องเวลาและขนาดของโครงการเมื่อเห็นว่ามีความจำเป็น โดยเฉพาะเมื่อมีความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงของปริมาณสินค้าผ่านท่า ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนนั้น ๆ

4.1.5.4 โครงการ PPP ด้านการขนส่งทางอากาศ

การศึกษาทบทวนโครงการ PPP ด้านการขนส่งทางอากาศ รวมทั้งสิ้น 4 โครงการ ประกอบด้วยโครงการในประเทศไทย 3 โครงการ ได้แก่ (1) โครงการอุปกรณ์บริการภาคพื้นและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการซ่อมบำรุง ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (2) โครงการศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานอู่ตะเภา (MRO) และ (3) โครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก และโครงการในต่างประเทศ 1 โครงการ ได้แก่ (1) โครงการสนามบินเดลี โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) โครงการอุปกรณ์บริการภาคพื้นและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการซ่อมบำรุง ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

(1.1) ความเป็นมาของโครงการ

โครงการอุปกรณ์บริการภาคพื้นและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการซ่อมบำรุง ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (Ground Service Equipment: GSE) ถูกสร้างและเปิดให้บริการในปี พ.ศ. 2549 โดยโครงการฯ เป็นส่วนหนึ่งของหลักการการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ในเขตสนามบินสุวรรณภูมิ โครงการฯ ครอบคลุมกิจการบริการภาคพื้นสำหรับอากาศยานและผู้โดยสาร เช่น การให้บริการรถบันได การให้บริการทำความสะอาดห้องสุขา การให้บริการผลักและดันอากาศ และกิจการบริการซ่อมบำรุงอุปกรณ์บริการภาคพื้นเป็นการบำรุงรักษาและซ่อมแซมอุปกรณ์ทั้งหมดที่ใช้ในการให้บริการภาคพื้นแก่อากาศยานฯ

(1.2) รายละเอียดโครงการ

โครงการอุปกรณ์บริการภาคพื้นและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการซ่อมบำรุง ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ แบ่งการดำเนินงานออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

***(1.2.1)* ช่วงระยะที่ 1 ช่วงเริ่มต้นโครงการ พ.ศ. 2546 - 2549**

ในปี พ.ศ. 2546 การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยได้เปิดโอกาสให้เอกชนได้จัดทำข้อเสนอด้านราคาสำหรับโครงการอุปกรณ์บริการภาคพื้นและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการซ่อมบำรุง ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โดยผู้ประกอบการที่ถูกคัดเลือกจะมีหน้าที่ในงานการให้บริการด้านอุปกรณ์ภาคพื้นต่าง ๆ (Ground Service Equipment) การให้บริการด้านขนถ่ายสินค้าและสัมภาระของผู้โดยสารข้างเครื่องบิน (Loading) การให้บริการขนถ่ายสัมภาระ บริเวณสายพานกระเป๋าขาเข้าและขาออก (Sorting) การให้บริการด้านทำความสะอาดภายในเครื่องบิน (Cabin Cleaning) การให้บริการด้านรถรับ-ส่ง ผู้โดยสารภายในลานจอด (Ramp Transport) การให้บริการด้านเก็บรักษาดูแล และซ่อมบำรุงตู้ Container Pallet (Empty ULD Storage) โดยสัญญามีอายุ 20 ปี ตั้งแต่วันที่ 28 กันยายน 2549 ถึง 27 กันยายน 2569

พื้นที่โครงการบริการภาคพื้นและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการซ่อมบำรุง (Ground Service Equipment (GSE) Maintenance Facilities) นั้นการท่าอากาศยานแห่งประเทศได้แบ่งและมอบอำนาจในพื้นที่ 2 ส่วน

- ส่วนที่ 1: บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ได้รับสิทธิ์ในการเป็นผู้ดำเนินการเนื่องจากเป็นสายการบินแห่งชาติและมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยมีพื้นที่ประกอบการ 80,000 ตารางเมตร
- ส่วนที่ 2 : WFS-PG Ramp Joint Venture หรือผู้ประกอบการที่ถูกคัดเลือกมีพื้นที่ในการประกอบการ 54,000 ตารางเมตร

- **รูปแบบการลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน**

บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) หรือ Airports Authority of Thailand (AAT) ได้จัดทำโครงการร่วมลงทุนกับ WFS-PG Ramp Joint Venture ภายใต้กรอบพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ในรูปแบบ Build-Transfer-Operate (BTO)

- **แนวทางการกำหนดผลตอบแทนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน**
  - **เอกชนคู่สัญญาและผู้ถือหุ้น**

ในปี พ.ศ. 2546 WFS-PG Ramp Joint Venture ได้รับการคัดเลือกให้มาเป็นเอกชนคู่สัญญาของสัญญาฉบับนี้ โดยกลุ่มบริษัทจะประกอบไปด้วยบริษัทดังนี้

- Worldwide Flight Services Holding S.A.
- บริษัท การบินกรุงเทพ จำกัด หรือ Bangkok Airways Co.,Ltd. (PG)

ในปี พ.ศ. 2547 โดย 1 ปีภายหลังการคัดเลือก WFS-PG Ramp Joint Venture ได้ทำการจัดตั้งและจดทะเบียนในรูปแบบบริษัทจำกัด ภายใต้ Bangkok Flight Services (BFS) โดยจะประกอบไปด้วยบริษัท ดังนี้

- บริษัท บริการภาคพื้นการบินกรุงเทพเวิลด์ไวด์ไฟลท์เซอร์วิส จำกัด
- บริษัท ดับบลิวเอฟเอสพีจีคาร์โก้ จำกัด

ในส่วนของบริษัทที่ดูแลโครงการอุปกรณ์บริการภาคพื้นและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการซ่อมบำรุง ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (GSE) บริษัท บริการภาคพื้นการบินกรุงเทพเวิลด์ไวด์ไฟลท์เซอร์วิส จำกัด

***(1.2.2)* ช่วงที่ 2 ช่วงจัดทำมาตรการช่วยเหลือ พ.ศ. 2550 - 2560**

- **มาตรการช่วยเหลือ**

สืบเนื่องมาจากปัญหาการปิดสนามบิน เป็นเวลา 9 เดือน ในปี พ.ศ. 2550 และปัญหาจากภัยพิบัติน้ำท่วมในปี 2554 ส่งผลให้ในปี 2555 บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ได้พิจารณาเสนอขอแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน ภายใต้กรอบพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 แต่การขออนุมัติการแก้ไขสัญญาฯ ดังกล่าวไม่ถูกอนุมัติ

ในปี 2558 บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ได้เสนอขอความเห็นชอบในการแก้ไขสัญญาฯ อีกครั้งเนื่องจากทางบริษัทฯ ต้องการที่จะสร้างมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการในทั้งสัญญาโครงการอุปกรณ์บริการภาคพื้นและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการซ่อมบำรุง ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (GSE) โครงการคลังสินค้า ณ สนามบินสุวรรณภูมิ (Cargo) และโครงการครัวการบิน ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โดยสัญญาฯ GSE นั้นถูกเสนอให้มีมาตรการ ดังนี้

มาตรการ: การยกเว้นค่าตอบแทนขั้นต่ำ ตั้งแต่เดือนเมษายน - ธันวาคม 2553 (กรณีค่าตอบแทนที่คำนวณจากอัตราร้อยละสูงกว่าอัตราค่าตอบแทนขั้นต่ำให้เรียกเก็บเงินค่าตอบแทนในอัตราค่าตอบแทนขั้นต่ำ)

ในปี 2562 ทางคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2562 เห็นชอบให้มีการแก้ไขสัญญาฯ ตามมาตรการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการเนื่องมาจากสภาวะวิกฤตการณ์ทางการเมืองช่วงต้นปี 2553

***(1.2.3)* ช่วงระยะที่ 3 สัญญาแก้ไข (GSE Contract amendment) พ.ศ. 2560 - 2562**

- **การเปลี่ยนแปลงสัญญา - ระยะเวลาทางสัญญา**

ทางคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ขยายระยะเวลาทางสัญญาสำหรับ สัญญาฯ GSE เพิ่มออกไป 2 ปี เพื่อที่จะได้รับการช่วยเหลือจากมาตรการอย่างมีประสิทธิภาพ

- **การเปลี่ยนแปลงสัญญา - การเรียกเก็บค่าตอบแทน**

สืบเนื่องมาจากมติอนุมัติแก้ไขสัญญาฯ ในปี พ.ศ. 2562 ส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนค่าตอบแทนขั้นต่ำในปีสัญญาที่ 4 และ 5 ซึ่งแต่เดิมในข้อเสนอสำหรับการจัดการมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการนั้นจะเป็นเพียงการยกเว้นการเรียกเก็บค่าตอบแทนขั้นต่ำ ตั้งแต่เดือนเมษายน - ธันวาคม 2553

ตารางที่ 3.1-45 การเรียกเก็บค่าตอบแทน

ช่วงเวลาของสัญญา	ค่าตอบแทนขั้นต่ำเดิม (บาท)	ค่าตอบแทนขั้นต่ำใหม่ (บาท)
ปีที่ 4		
1 มกราคม 2553 – 27 กันยายน 2553	123,116,666.67	
1 มกราคม 2553 – 31 มีนาคม 2553		41,500,000.00
1 เมษายน 2553 – 27 กันยายน 2553		81,616,666.67 (ไม่เรียกเก็บขั้นต่ำ)
ปีที่ 5		
28 กันยายน 2553 – 27 กันยายน 2554	185,920,000.00	
28 กันยายน 2553 – 31 ธันวาคม 2553		48,029,333.33 (ไม่เรียกเก็บขั้นต่ำ)
1 มกราคม 2554 – 27 กันยายน 2554		137,890,666.67

(1.3) บทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ

(1.3.1) ประเด็นที่ 4 การแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนเพื่อเยียวยาผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบทางการเมือง

เนื่องจากความเสียหายจากสถานการณ์ความไม่สงบทางการเมืองในช่วงเดือนเมษายน - ธันวาคม 2553 ทอท. จึงได้มีมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 จำนวน 3 โครงการ รวม 4 สัญญา ได้แก่ โครงการคลังสินค้า โครงการอุปกรณ์บริการภาคพื้นและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการซ่อมบำรุง และโครงการครัวการบิน (2 สัญญา) ซึ่งมาตรการให้ความช่วยเหลือของ ทอท. ทำให้ต้องมีการแก้ไขสัญญาร่วมทุนในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ โดยการพิจารณามาตรการช่วยเหลือฯ อยู่บนหลักการที่ว่า การให้ความช่วยเหลือจะต้องไม่เกินกว่ามูลค่าความเสียหายที่ประเมินได้ โดยเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2562 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบการแก้ไขสัญญาร่วมทุนฯ ดังกล่าว

ในการพิจารณาการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบทางการเมืองเมื่อปี 2553 มีระยะเวลาล่วงเลยค่อนข้างนาน (ประมาณ 9 ปี) เนื่องจากขั้นตอนการพิจารณา พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ที่ใช้เวลาค่อนข้างนาน ประกอบกับเกิดการยุบสภาเมื่อกลางปี 2554 และการประกาศใช้ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2556 กระทรวงคมนาคมจึงได้ขอถอนเรื่องมาตรการให้ความช่วยเหลือฯ ออกจากการเสนอขอความเห็นจาก ครม. ช่วงกลางปี 2556 เพื่อให้ ทอท. ดำเนินการเรื่องดังกล่าวให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 และคณะกรรมการกำกับดูแลโครงการคลังสินค้า ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โครงการอุปกรณ์บริการภาคพื้นและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการซ่อมบำรุง ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และโครงการครัวการบิน ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ที่เพิ่งจะแต่งตั้งขึ้นตามที่กำหนดใน พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ล้วนส่งผลกระทบให้การพิจารณาเรื่องดังกล่าวเป็นไปด้วยความล่าช้า ในขณะที่ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (ในขณะนั้นยังมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ) ซึ่งเป็นผู้ประกอบการในโครงการลักษณะเดียวกันกับผู้ประกอบการเอกชนร่วมลงทุนได้รับความช่วยเหลือดังกล่าวแล้ว ส่งผลให้ต้นทุนการดำเนินงานแตกต่างกัน

ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2562 ซึ่งเห็นชอบการแก้ไขสัญญาร่วมทุน 4 ฉบับ และได้มีข้อสั่งการให้กระทรวงคมนาคมดำเนินการในกรณีที่กรณีที่กระทรวงคมนาคม (ทอท.) เห็นควรให้มีการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนอื่นที่อาจกระทบต่อรายได้ของ ทอท. ซึ่งเป็นผลประโยชน์ของชาติให้ กระทรวงคมนาคม (ทอท.) นำเสนอ

แนวทาง/มาตรการในเรื่องดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรี พิจารณาก่อนที่จะดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดต่อไป

(1.3.2) ประเด็นที่ 5 การแปรสภาพของบริษัทคู่สัญญา

เนื่องจากเดิมสัญญาโครงการโครงการอุปกรณ์บริการภาคพื้นและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการซ่อมบำรุง (GSE) ระหว่าง ทอท. และ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (บกท.) เป็นสัญญาที่ได้จัดทำขึ้นในขณะที่ ทอท. และ บกท. มีสถานะรัฐวิสาหกิจ จึงไม่เป็นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน และไม่เข้าข่ายต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้น แต่ปัจจุบัน บกท. สิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว จึงมีประเด็นว่าการดำเนินงานของ บกท. ในกิจกรรมที่เป็นคู่สัญญากับ ทอท. เข้าข่ายต้องดำเนินงานตาม พ.ร.บ.การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 เช่นเดียวกับเอกชนรายอื่นหรือไม่ และหากเข้าข่าย ทอท. จะมีแนวทางในการดำเนินการต่อจากนี้อย่างไร

คณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ในการประชุมครั้งที่ 3/2563 เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2563 ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานของ บกท. ตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯพ.ศ. 2562 ว่า ปัจจุบัน บกท. เข้าข่ายเป็นเอกชน ย่อมต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯพ.ศ. 2562 และกฎหมายลำดับรอง นับแต่วัน บกท. ได้สิ้นสภาพรัฐวิสาหกิจเป็นต้นไป โดยสัญญาที่ยังคงมีผลอยู่เห็นควรให้ ทอท. ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการปฏิบัติตามขั้นตอนต่างๆ ที่ พ.ร.บ.การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ได้กำหนดไว้ตั้งแต่หมวด 4 การจัดทำและดำเนินโครงการ ส่วนที่ 3 การกำกับดูแลสัญญาร่วมลงทุนหรือขั้นตอนที่ประกาศคณะกรรมการนโยบายฯ ตามมาตรา 9 ได้กำหนดไว้ตั้งแต่หมวด 4 การจัดทำและดำเนินโครงการ ส่วนที่ 3 การกำกับดูแลสัญญาร่วมลงทุนที่มีมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนด เป็นต้นไป โดยเสนอรัฐมนตรีว่ากระทรวงเจ้าสังกัดแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและติดตามโครงการร่วมลงทุนให้การดำเนินการตามที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุนรวมถึงหน้าที่อื่นที่กำหนดใน พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ได้แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลโครงการ GSE เรียบร้อยแล้ว

(2) โครงการศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานอู่ตะเภา (MRO)

(2.1) ที่มาและหลักการของโครงการ

โครงการศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยาน ณ ท่าอากาศยานอู่ตะเภา เป็นโครงการกิจการเกี่ยวเนื่องในโครงการท่าอากาศยานอู่ตะเภา โดยโครงการทั้งหมดดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560 โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก โดยมีบริษัท อู่ตะเภา อินเตอร์เนชั่นแนล เอวิเอชั่น จำกัด (มหาชน) ดำเนินการในฐานะเอกชนคู่สัญญา

(2.2) รายละเอียดของโครงการ

ตารางที่ 3.1-46 รายละเอียดโครงการศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานสนามบินอู่ตะเภา (MRO)

ประเด็น	รายละเอียด
มูลค่าการลงทุนของโครงการ	**ช่วงที่ 1 พ.ศ. 2538** - 3,004.67 ล้านบาท **ช่วงที่ 2 พ.ศ. 2558 - 2563** - กองทัพเรือได้ลงทุนศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานอู่ตะเภา (MRO) ในส่วนงานปรับถมดินสำหรับงานก่อสร้างศูนย์ซ่อมอากาศยาน และงานปรับพื้นที่เพื่อก่อสร้างทางขับระยะที่ 1 จำนวน 4 สัญญา โดยมีมูลค่า 1,890 ล้านบาท **ช่วงที่ 3 พ.ศ. 2563 - 2565** - ใน พ.ศ. 2563 ได้มีการรายงานว่ากองทัพเรือจะลงทุนในโครงการศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานอู่ตะเภา (MRO) อีกครั้งใน พ.ศ. 2565 โดยโครงการมีมูลค่า 6,448 ล้านบาท
ระยะเวลาการดำเนินโครงการ	**ช่วงที่ 1 พ.ศ. 2538** - 21 ปี **ช่วงที่ 2 พ.ศ. 2558 - 2563** - พ.ศ. 2557 ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาอุตสาหกรรมอากาศยานออกมา และ พ.ศ. 2563 กองทัพเรือจึงได้ลงทุนในศูนย์ซ่อมบำรุงท่าอากาศยาน ท่าอากาศยานอู่ตะเภาใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยมีการจัดทำแผนการดำเนินการโครงการออกเป็น 3 ช่วง ดังนี้ 1) ปี พ.ศ. 2560 – 2564 ใช้เวลาดำเนินการ 1-5 ปี 2) ปี พ.ศ. 2565 – 2569 ใช้เวลาดำเนินการ 5-10 ปี 3) ปี พ.ศ. 2570 – 2575 ใช้เวลาดำเนินการ 10-15 ปี **ช่วงที่ 3 พ.ศ. 2563 – 2535** - ยังไม่ระบุระยะเวลาดำเนินการ

ตารางที่ 3.1-47 รายละเอียดโครงการศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานอู่ตะเภา (MRO) (ต่อ)

ประเด็น	รายละเอียด
รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน	**ช่วงที่ 1 พ.ศ. 2538** - คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติโครงการศูนย์ซ่อมอากาศยานอู่ตะเภาเมื่อวันที่ 21 พ.ย. 2538 โดยมีมติให้บริษัท การบินไทย จำกัด เป็นผู้ลงทุนในโครงการฯ **ช่วงที่ 2 พ.ศ. 2558 - 2563** - โครงการดำเนินการโดยมีบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นเอกชนคู่สัญญาฉบับนี้ โดยในภายหลังบริษัทฯ ได้แจ้งเจตจำนงล้มละลายทำให้การก่อสร้างศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานอู่ตะเภา (MRO) ถูกชะลอออกไป 1 ปี เนื่องจากบริษัทฯอยู่ในขั้นตอนการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการฯ **ช่วงที่ 3 พ.ศ. 2563 - 2565** - สืบเนื่องมาจากในพ.ศ. 2563 บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ได้จัดทำแผนฟื้นฟูธุรกิจฯ ใหม่ และมีความสนใจในการหาพันธมิตรในการลงทุนโครงการศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานอู่ตะเภา (MRO) โดยในปีเดียวกันนั้น บริษัทฯ ได้จัดทำหนังสือเชิญชวนไปยังเอกชน 23 ราย เพื่อชักชวนเป็นพันธมิตรในโครงการฯ โดยการที่กองทัพเรือได้ดำเนินการลงทุนใหม่อีกครั้ง
รูปแบบการจัดสรรกรรมสิทธิ์	- กรรมสิทธิ์ทั้งหมดเป็นของกองทัพเรือโดยที่บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) จะจ่ายค่าเช่ารายปีให้กองทัพเรือในอัตรา 3% ของวงเงินลงทุนก่อสร้างอาคาร หรือประมาณปีละ 180 ล้านบาท - ภายหลังปี พ.ศ. 2563 กองทัพเรือและบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) อยู่ในระหว่างขั้นตอนการเจรจาอัตราค่าเช่าพื้นที่โครงการฯ ใหม่เนื่องจากสถานะของบริษัทฯ เปลี่ยนไปจากการเจรจาครั้งก่อน
การกำหนดค่าตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชน	บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) จะจ่ายค่าเช่ารายปีให้กองทัพเรือในอัตรา 3% ของวงเงินลงทุนก่อสร้างอาคาร หรือประมาณปีละ 180 ล้านบาท และกองทัพเรือจะได้รับส่วนแบ่งรายได้ในอัตรา 1% ของรายได้ค่าซ่อมอากาศยานของการบินไทยตลอดอายุสัญญา 50 ปี
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560

โครงการศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานอู่ตะเภา (MRO) แบ่งการดำเนินงานออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

***(2.2.1)* ช่วงระยะที่ 1 ช่วงเริ่มต้นโครงการ (Project initiation) พ.ศ. 2538**

คณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐบาลนำโดย นายบรรหาร ศิลปะอาชา มีมติอนุมัติโครงการศูนย์ซ่อมอากาศยานอู่ตะเภาเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2538 โดยมีมติให้บริษัท การบินไทย จำกัด เป็นผู้ลงทุนในโครงการฯ โดยใช้เงินลงทุนทั้งโครงการจำนวน 3,004.67 ล้านบาท สามารถจำแนกออกเป็นเงินลงทุนด้านงานก่อสร้างและโยธาจำนวน 2,477.57 ล้านบาท และเงินสำรองในการดำเนินโครงการจำนวน 527.10 ล้านบาท ปัจจุบันโครงการได้สิ้นสุดสัญญาแล้วและปิดศูนย์ซ่อมอากาศยานอู่ตะเภาเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2564

***(2.2.2)* ช่วงระยะที่ 2 ช่วงลงทุนในโครงการใหม่ ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2558 - 2563**

- **การเปลี่ยนแปลงด้านระเบียบและกฎหมาย**

โครงการเปลี่ยนมาดำเนินงานภายใต้ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560

- **การเปลี่ยนแปลงของโครงการ**

ในปี พ.ศ. 2557 หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติสั่งการให้มีการหารือกันระหว่างกระทรวงคมนาคมและกระทรวงกลาโหม (กองทัพเรือ) ในการพิจารณาหาแนวทางพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาให้เป็นสนามบินพาณิชย์แห่งที่ 3 ของประเทศไทย โดยถัดมาในปี พ.ศ. 2558 - 2650 ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาอุตสาหกรรมอากาศยานออกมา และในปี พ.ศ. 2563 กองทัพเรือจึงได้ลงทุนในศูนย์ซ่อมบำรุงท่าอากาศยาน ท่าอากาศยานอู่ตะเภาใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยมีการจัดทำแผนการดำเนินการโครงการออกเป็น 3 ช่วง

- **<u>ช่วงที่ 1</u>** พ.ศ. 2560 - 2564: การดำเนินการจะใช้ระยะเวลาในการพัฒนา 1 - 5 ปี โดยมีเป้าประสงค์ในการซ่อมบำรุงอากาศยานรุ่นใหม่ภายในประเทศบางส่วน
- **<u>ช่วงที่ 2</u>** พ.ศ. 2565 - 2569: การดำเนินการจะใช้ระยะเวลา 5 - 10 ปี โดยมีเป้าประสงค์ในการที่จะซ่อมบำรุงอากาศยานทุกรุ่นในประเทศไทย
- **<u>ช่วงที่ 3</u>** พ.ศ. 2570 - 2575: การดำเนินการจะใช้ระยะเวลา 10 - 15 ปี โดยมีเป้าประสงค์ในการจัดทำ Aeropolis เพื่อรองรับการซ่อมบำรุงอากาศยานในภูมิภาค

โดยใน พ.ศ. 2563 กองทัพเรือได้ลงทุนศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานอู่ตะเภา (MRO) ในส่วนงานปรับถมดินสำหรับงานก่อสร้างศูนย์ซ่อมอากาศยาน และงานปรับพื้นที่เพื่อก่อสร้างทางขับระยะที่ 1 จำนวน 4 สัญญา โดยมีมูลค่า 1,890 ล้านบาท

- **การเปลี่ยนแปลงด้านการแบ่งผลตอบแทน**

เนื่องจากโครงการศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานอู่ตะเภา (MRO) ไม่ได้ดำเนินการบนพื้นฐานของโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) แล้ว (เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ) ดังนั้น กองทัพเรือและบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ได้มีมีข้อสรุปร่วมกันว่าทางบริษัทฯ จะจ่ายค่าเช่ารายปีให้กองทัพเรือในอัตรา 3% ของวงเงินลงทุนก่อสร้างอาคาร หรือประมาณปีละ 180 ล้านบาทและกองทัพเรือจะได้รับส่วนแบ่งรายได้ในอัตรา 1% ของรายได้ค่าซ่อมอากาศยานของการบินไทยตลอดอายุสัญญา 50 ปี

- **การเปลี่ยนแปลงเอกชนคู่สัญญา/เอกชนผู้รับสัมปทาน**

โครงการดำเนินการโดยมีบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นเอกชนคู่สัญญาฉบับนี้ โดยในภายหลังบริษัทฯ ได้แจ้งเจตจำนงล้มละลายทำให้การก่อสร้างศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานอู่ตะเภา (MRO) ถูกชะลอออกไป เนื่องจากบริษัทฯ อยู่ในขั้นตอนการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการฯ

***(2.2.3)* ช่วงระยะที่ 3 ช่วงลงทุนในโครงการใหม่ ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2563 - 2565**

- **การเปลี่ยนแปลงของโครงการ**

ในปี พ.ศ. 2563 ได้มีการรายงานว่ากองทัพเรือจะลงทุนในโครงการศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานอู่ตะเภา (MRO) อีกครั้งในปี พ.ศ. 2565 โดยโครงการมีมูลค่า 6,448 ล้านบาท ไม่รวมมูลค่างานถมและงานปรับพื้นที่

- **การเปลี่ยนแปลงด้านการแบ่งผลตอบแทน**

กองทัพเรือและ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) อยู่ในระหว่างขั้นตอนการเจรจาอัตราค่าเช่าพื้นที่โครงการฯ ใหม่ เนื่องจากบริษัทฯ เปลี่ยนสถานะจากรัฐวิสาหกิจเป็นเอกชน ซึ่งเปลี่ยนไปจากการเจรจาครั้งก่อน

- **การเปลี่ยนแปลงเอกชนคู่สัญญา/เอกชนผู้รับสัมปทาน**

สืบเนื่องมาจากในปี พ.ศ. 2563 บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ได้จัดทำแผนฟื้นฟูธุรกิจฯ ใหม่ และมีความสนใจในการหาพันธมิตรในการลงทุนโครงการศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานอู่ตะเภา (MRO) โดยในปีเดียวกันนั้น บริษัทฯ ได้จัดทำหนังสือเชิญชวนไปยังเอกชน 23 ราย เพื่อชักชวนเป็นพันธมิตรในโครงการฯ โดยการที่กองทัพเรือได้ดำเนินการลงทุนใหม่อีกครั้งในโครงการก็ได้สอดคล้องกับแผนฟื้นฟูธุรกิจฯ ของบริษัทฯ ฉบับ พ.ศ. 2564 ได้เป็นอย่างดี เนื่องจากบริษัทฯ มีแผนลงทุนระบบและอุปกรณ์สำหรับงานซ่อมบำรุงอากาศยานใน 3 ส่วนงานหลัก โดยคาดว่าจะเปิดดำเนินการได้ในปี พ.ศ. 2568 ได้แก่

- งานซ่อมบำรุงใหญ่ (Heavy Maintenance)
- งานซ่อมบำรุงระดับลานจอด (Line Maintenance)
- งานพ่นสีอากาศยาน (Aircraft Painting) ที่สนามบินอู่ตะเภาแห่งใหม่

ตารางที่ 3.1-47 ช่วงลงทุนในโครงการใหม่ ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2563 - 2565

Timeline summary	กฎหมาย ระเบียบ และนโยบาย	โครงการ/สัญญา	เอกชนคู่สัญญา
ช่วงเริ่มต้นโครงการ พ.ศ. 2538		**<u>โครงการศูนย์ซ่อมอากาศยานอู่ตะเภา</u>** **เงินลงทุนโครงการ: 3,004.67 ล้านบาท** งานโยธา 2,477.57 ล้านบาท เงินสำรอง 527.10 ล้านบาท	-
ช่วงลงทุนใหม่ ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2558 - 2563	- ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560 - Thailand4.0/ S-curve	**<u>แผนพัฒนาอุตสาหกรรมอากาศยาน พ.ศ. 2558 - 2560</u>** **ทางด้านสัญญา** **ช่วงที่ 1 (พ.ศ. 2560 - 2564)**: แผนการซ่อมบำรุงอากาศยานรุ่นใหม่ ภายในประเทศบางส่วน **ช่วงที่ 2 (พ.ศ. 2565 - 2569)**: แผนการซ่อมบำรุงอากาศยานทุกรุ่นในประเทศไทย **ช่วงที่ 3 (พ.ศ. 2570 - 2575)**: การจัดทำ Aeropolis เพื่อรองรับการซ่อมบำรุงอากาศยานในภูมิภาค **ทางด้านการแบ่งผลตอบแทน** บริษัทฯ จ่ายค่าเช่ารายปีให้กองทัพเรือ ร้อยละ 3 ของวงเงินลงทุนก่อสร้างอาคาร บริษัทฯ แบ่งรายได้ให้กองทัพเรือ ร้อยละ 1 ของรายได้ตลอดระยะเวลาสัญญา 50 ปี	บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

ตารางที่ 3.1-48 ช่วงลงทุนในโครงการใหม่ ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2563 - 2565 (ต่อ)

Timeline summary	กฎหมาย ระเบียบ และนโยบาย	โครงการ/สัญญา	เอกชนคู่สัญญา
ช่วงลงทุนใหม่ ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2563 - 2565	- ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560	**<u>การเปลี่ยนแปลงของโครงการ ปี 2560-2565</u>** - กองทัพเรือลงทุนในโครงการฯ อีกครั้ง - การแบ่งผลตอบแทนอยู่ในขั้นตอนการเจรจาใหม่เนื่องจากการแปรสถานะของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (เป็นเอกชน)	บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

(2.3) บทเรียนจากการดำเนินโครงการ

(2.3.1) ประเด็นที่ 1 การแปรสภาพของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

การแปรสภาพของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ทำให้การคัดเลือกเอกชนแบบเจาะจงในโครงการฯ ไม่สามารถทำได้เนื่องจากผู้ร่วมลงทุนเดิมเกิดการเปลี่ยนแปลงสถานะความเป็นนิติบุคคล (การแจ้งความจำนงล้มละลาย) ด้วยเหตุนี้การให้สิทธิการเช่าอาคารศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานอู่ตะเภา (MRO) เป็นระยะเวลา 50 ปีตลอดอายุสัญญา ซึ่งอนุมัติให้เอกชนเพียงรายเดียวคือบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) สามารถเช่าใช้งานได้นั้น จึงมิอาจทำได้อีกต่อไปเนื่องจากผู้รับสิทธิอยู่ในสถานะล้มละลาย

ในปี 2564 บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ได้ประกาศชะลอแผนการลงทุนโครงการศูนย์ซ่อมอากาศยานอู่ตะเภา (MRO) เนื่องจากบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) อยู่ระหว่างดำเนินการตามแผนฟื้นฟูกิจการฯ และยังไม่มีพันธมิตรรายใหม่ให้ความสนใจแทน Airbus ประกอบกับธุรกิจการบินได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19 จึงรอให้ฟื้นตัวก่อน

***(2.3.2)* ประเด็นที่ 2 เรื่องหนี้สินของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) และแผนฟื้นฟูกิจการฯ ของบริษัทฯ**

การลงทุนในธุรกิจอากาศยาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยาน หรือโครงการ MRO นั้นจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนในการดำเนินการเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดประเด็นสงสัยต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการและจัดการเรื่องหนี้สินของบริษัทฯ และการจัดหาเงินทุนในการลงทุนในโครงการฯ เนื่องจากหลายหน่วยงานคาดการณ์ว่าธุรกิจการบินจะฟื้นตัวและสามารถกลับมาดำเนินการได้อย่างเต็มรูปแบบในปี พ.ศ. 2567

***(2.3.3)* ประเด็นที่ 3 เรื่องความสนใจในโครงการฯ ของบริษัทต่างประเทศ ซึ่งอาจนำมาสู่การแข่งขันทางธุรกิจ**

ความสนใจของบริษัทต่างประเทศที่มีความสนใจในธุรกิจศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานนั้น สามารถแบ่งความสนใจที่อาจนำมาสู่ปัญหาทางธุรกิจได้ 3 กรณี ได้แก่

- **สายการบินเวียดนามได้รับอนุญาตจาก สกพอ. ในการเข้ามาลงทุนศูนย์ซ่อมบำรุงที่อู่ตะเภา**

สายการบินเวียดเจ็ทแอร์ (VietJet Air) ร่วมกับที่ปรึกษา Triumph Aviation Services Asia, Ltd. (TASA) ได้รับอนุญาตจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) เข้ามาสำรวจสนามบินอู่ตะเภาเพื่อลงทุนศูนย์ซ่อมอากาศยาน

- **การร่วมทุนระหว่าง บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ฟอร์ท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)**

บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ร่วมกับ บริษัท ฟอร์ท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ร่วมกันจดทะเบียนในนามของ บริษัท FORTH MRO รับสัมปทานในการประกอบกิจการศูนย์ซ่อมบำรุงสนามบินดอนเมือง เป็นเวลา 15 ปี โดยจะเริ่มดำเนินการตามสัญญาสัมปทานในปี พ.ศ. 2565 และบริษัท FORTH MRO คิดค่าเช่าพื้นที่ในอัตราที่ถูกกว่าค่าเช่าจากบริษัท การบินไทย ที่มีแผนจะสร้างศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานอู่ตะเภามาก ซึ่งอาจก่อให้เกิดการดึงลูกค้าบางส่วนจากบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

***(2.3.4)* ประเด็นที่ 4 เรื่องการแข่งขันกันของธุรกิจศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานในภูมิภาคเอเชีย**

ศูนย์ซ่อมอากาศยานในภูมิภาคเอเชียกำลังเกิดการแข่งขันกันอย่างหนัก ศูนย์ซ่อมอากาศยานในจีนมีค่าแรงที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศเดียวที่ได้รับลิขสิทธิ์การซ่อมเครื่องยนต์ Rolls-Royce ในขณะประเทศเพื่อนบ้าน เช่น อินโดนีเซีย เวียดนาม และมาเลเซีย พยายามเร่งพัฒนาศูนย์ซ่อมอากาศยานเป็นของตัวเอง

(3) โครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก

(3.1) ความเป็นมาของโครงการ

คณะรักษาความสงบแห่งชาติเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2557 ได้มีคำสั่งให้กระทรวงคมนาคมและกองทัพเรือ เพื่อพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาเป็นท่าอากาศยานเชิงพาณิชย์แห่งที่ 3 เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2558 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติโครงการโครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก บนพื้นที่ตำบลพลา อำเภอบานฉาง จังหวัดระยอง ในเขตส่งเสริมเมืองการบินภาคตะวันออก จำนวน 6,500 ไร่ โดยการร่วมลงทุนในลักษณะลักษณะ Build-Operate-Transfer (BOT) มีมูลค่าโครงการรวม 290,000 ล้านบาท เพื่อพัฒนาให้สนามบินอู่ตะเภาทั้งหมดรองรับการพัฒนาพื้นที่ภายในพื้นที่เขตพัฒนาภาคตะวันออก ตามพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ให้เป็นเมืองการบินภาคตะวันออกของประเทศ (Eastern Airport City) และพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางเมืองการบินในภูมิภาค (Aviation Hub) นอกจากนี้ยังต้องการพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรม ท่องเที่ยว และ Logistics & Aviation ที่เปิดให้มีการลงทุนในรูปแบบ PPP Net cost โดยจากรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการฯ (Feasibility Study) พ.ศ. 2560 คาดการณ์จำนวนผู้โดยสารปี พ.ศ. 2561 จำนวน 4 ล้านคน และคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2591 จะมีจำนวนผู้โดยสารจำนวน 54 ล้านคน แบ่งออกเป็นผู้โดยสารภายในประเทศ ร้อยละ 11 และผู้โดยสารระหว่างประเทศร้อยละ 88

- **ขอบเขตของโครงการประกอบด้วย 2 ส่วนหลัก**

1) **พัฒนาและก่อสร้างโดยภาครัฐ มีขอบเขตความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้**

1.1) ทางวิ่งที่ 2 และทางขับ (Runway 2 & Taxiway)

1.2) ศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยาน (MRO Complex) ระยะแรก 500 ไร่

1.3) ศูนย์ฝึกอบรมบุคลากรด้านการบินและอวกาศ

1.4) สาธารณูปโภค เช่น โรงผลิตไฟฟ้า โรงผลิตน้ำประปา โรงบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น

1.5) หอบังคับการบิน ระบบควบคุมการจราจรทางอากาศและอื่น ๆ

2) **พัฒนาและก่อสร้างโดยให้เอกชนร่วมลงทุน (Public – Private Partnership: PPP)**

2.1) อาคารผู้โดยสารแห่งที่ 3

- อาคารผู้โดยสาร
- อาคารหรือพื้นที่จอดรถ

2.2) ศูนย์ขนส่งภาคพื้น (Ground Transportation Centre: GTC)

2.3) ศูนย์ธุรกิจการค้า (Commercial Gateway)

2.4) ศูนย์ธุรกิจขนส่งสินค้าทางอากาศและโลจิสติกส์ (Cargo Complex) เช่น อาคารรับส่งสินค้า อาคารคลังสินค้า อาคารกระจายสินค้า) ทั้งสิ่งปลูกสร้าง ระบบการจัดการ และอุปกรณ์

- อาคารสินค้า (Cargo Terminal) และอาคารที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ
- สิ่งอำนวนความสะดวกด้านการขนส่งสินค้าทางอากาศ
- ที่ทำการของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานของศุลกากร และสำนักงานที่เป็นหน่วยงานของรัฐ

2.5) เขตประกอบการค้าเสรี (Cargo Village or Free Trade Zone) และธุรกิจเกี่ยวเนื่อง

2.6) MRO ระยะอื่น ๆ ที่เอกชนลงทุน

(3.2) รายละเอียดของโครงการ

โครงการศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานสนามบินอู่ตะเภา (MRO) แบ่งการดำเนินงานออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

***(3.2.1)* ช่วงระยะที่ 1 ช่วงเริ่มต้นโครงการ พ.ศ. 2563**

โครงการฯ มีระยะเวลาสัมปทานเวลา 50 ปี นับจากวันที่เริ่มนับระยะเวลาโครงการ วันที่ 19 มิถุนายน 2563 - ปี พ.ศ. 2613 โดยบริษัท อู่ตะเภา อินเตอร์เนชั่นแนล เอวิเอชั่น จำกัด ได้จัดทำแผนพัฒนาโครงการออกเป็น 4 ระยะ มีรายละเอียดต่อไปนี้

- ระยะที่ 1: มีอาคารผู้โดยสารบนพื้นที่ 157,000 ตารางเมตร พื้นที่กิจกรรมเชิงพาณิชย์ อาคารจอดรถ ศูนย์ขนส่งภาคพื้นดิน และหลุมจอดอากาศยาน 60 หลุมจอด คาดว่าจะเสร็จใน ปี พ.ศ. 2567
- ระยะที่ 2: เพิ่มพื้นที่อาคารผู้โดยสาร 107,000 ตารางเมตร พร้อมติดตั้งระบบขนส่งผู้โดยสารอัตโนมัติ (APM) และระบบทางเดินเลื่อน เพิ่มหลุมจอดอากาศยาน 16 หลุมจอด คาดว่าจะเสร็จ ปี พ.ศ. 2573
- ระยะที่ 3: การต่อขยายอาคารผู้โดยสารเพิ่มเติมจากระยะที่ 2 107,000 ตารางเมตร เพิ่มรถขนส่งผู้โดยสารอัตโนมัติ (APM) 1 ขบวน เพิ่มหลุมจอดอากาศยาน 34 หลุมจอด คาดว่าจะเสร็จ ปี พ.ศ. 2585
- ระยะที่ 4: เพิ่มพื้นที่อาคารผู้โดยสารหลังที่ 2 เพิ่มขึ้น 82,000 ตารางเมตร ติดตั้งระบบ Check-in อัตโนมัติ และเพิ่มหลุมจอดอากาศยาน 14 หลุมจอด

โครงการดำเนินงานภายใต้ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561

- **เอกชนคู่สัญญา**

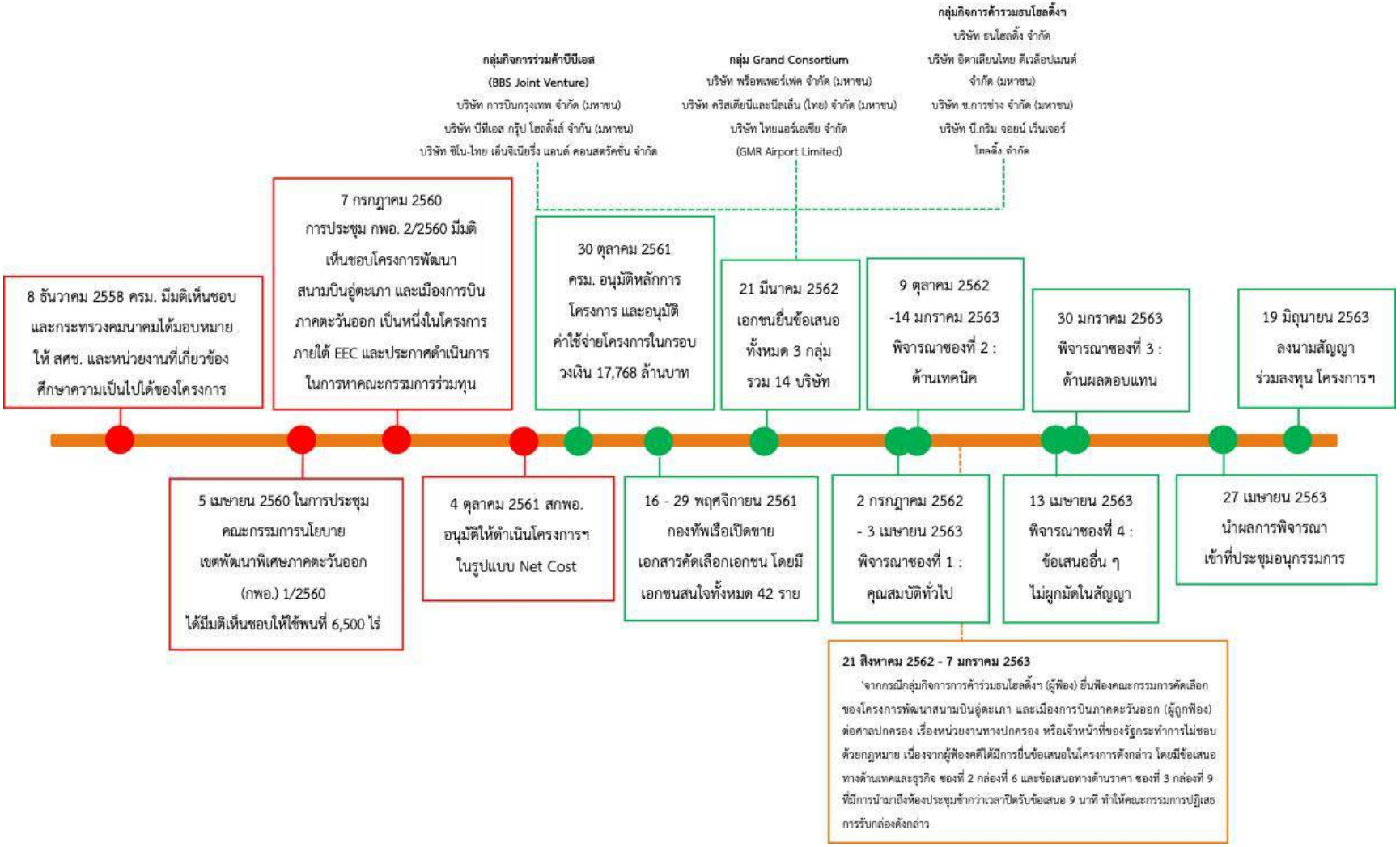
โครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก เป็นการร่วมทุนระหว่าง สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) ร่วมกับ กลุ่มกิจการร่วมค้าบีบีเอส (BBS Joint Venture) จดทะเบียนในนาม บริษัท อู่ตะเภา อินเตอร์เนชั่นแนลเอวิเอชั่น จำกัด ประกอบด้วย บริษัท การบินกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (Lead Firm), บริษัท บีทีเอส กรุ๊ป โฮลดิ้งส์ จำกัด (มหาชน), บริษัท ซิโน-ไทย เอ็นจีเนียริ่ง แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน) เสนอ Narita International Airport Corporation เป็นผู้รับจ้างในการบริหารสนามบิน

- **แนวทางการกำหนดผลตอบแทนระหว่างภาครัฐและเอกชน**

โครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออกกำหนดอัตราการแบ่งผลตอบแทนระหว่าง EEC และเอกชนที่ร่วมลงทุนโดยมีส่วนแบ่งรายได้จากหมวดต่าง ๆ ดังตารางที่ 3.1-49

ตารางที่ 3.1-48 แนวทางการกำหนดผลตอบแทนระหว่างภาครัฐและเอกชนโครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก

	EEC	บริษัท อู่ตะเภา อินเตอร์เนชั่นแนลเอวิเอชั่น จำกัด
รายได้ของการดำเนินโครงการ (ก่อนหักค่าใช้จ่าย)	5%	95%
รายได้ของผู้ประกอบการ (ก่อนหักค่าใช้จ่าย)	5%	95%
ค่าเช่าพื้นที่โครงการ	100%	-
ค่าธรรมเนียมและค่าบริการควบคุม	-	100%
รายได้ในการดำเนินกิจการทางพาณิชย์	-	100%
รายได้จากการดำเนินงานศูนย์ธุรกิจขนส่งสินค้าทางอากาศ	-	100%



รูปที่ 3.1-28 ลำดับเหตุการณ์ โครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภา และเมืองการบินภาคตะวันออก

(3.3) บทเรียนจากการดำเนินโครงการ

***(3.3.1)* ประเด็นที่ 1 กลุ่มกิจการค้าร่วมธนโฮลดิ้งฯ ยื่นฟ้องคณะกรรมการคัดเลือกของโครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภา และเมืองการบินภาคตะวันออก กรณีการพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมาย**

คดีหมายเลขดำที่ 757/2562 และคดีหมายเลขแดงที่ 1066/2562 เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2562 กรณีกลุ่มกิจการค้าร่วมธนโฮลดิ้งฯ (ผู้ฟ้อง) ยื่นฟ้องคณะกรรมการคัดเลือกของโครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภา และเมืองการบินภาคตะวันออก (ผู้ถูกฟ้อง) ต่อศาลปกครอง เรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2562 ผู้ฟ้องคดีได้มีการยื่นข้อเสนอในโครงการดังกล่าวจำนวนทั้งสิ้น 13 กล่อง โดยมีข้อเสนอทางด้านเทคนิคและธุรกิจ ซองที่ 2 กล่องที่ 6 และข้อเสนอทางด้านราคา ซองที่ 3 กล่องที่ 9 เท่านั้นที่มีการนำมาถึงห้องประชุมช้ากว่าเวลาปิดเวลา 15.00 น. 9 นาที ทำให้คณะกรรมการปฏิเสธการรับกล่องดังกล่าว

กลุ่มกิจการค้าร่วมธนโฮลดิ้งฯ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการคัดเลือกโดยให้นำข้อเสนอทางด้านเทคนิคและธุรกิจ ในซองที่ 2 กล่องที่ 6 และข้อเสนอทางด้านราคา ซองที่ 3 กล่องที่ 9 มาพิจารณาตามขั้นตอน จากการให้การของผู้ฟ้องระบุว่า ผู้ฟ้องได้ลงทะเบียนเพื่อแสดงความประสงค์ในการเข้าร่วมการยื่นซองเวลา 12.20 น. ซึ่งซองข้อเสนอนั้นมีจำนวนทั้งสิ้น 194 กล่อง ผู้ฟ้องจำเป็นต้องใช้รถหลายคันในการลำเลียง และพบว่ากล่องเอกสารข้อเสนอในกล่องที่ 6 และ 9 ขาดหายไป ทำให้ผู้ฟ้องจำเป็นที่จะต้องตามหาเอกสารดังกล่าว และนำมาถึงบริเวณห้องรับรองชาวต่างชาติในเวลา 15.08 น. โดยให้สาเหตุของความล่าช้าว่าเกิดจากปัญหาการจราจรติดขัด

โดยศาลได้พิจารณาว่าการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดการยื่นซองข้อเสนอเวลา 15.00 น. มีผลบังคับใช้ต่อผู้ยื่นข้อเสนอทุกราย ซึ่งผู้ฟ้องทราบกำหนดเวลาดังกล่าวดีอยู่แล้ว การปฏิเสธการรับเอกสารข้อเสนอนอกเวลาการเปิดรับข้อเสนอจึงไม่นับเป็นการกระทำของคณะกรรมการคัดเลือกที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจึงมีคำสั่งยกฟ้องคดีดังกล่าว

กลุ่มกิจการค้าร่วมธนโฮลดิ้งฯ ได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองต่อศาลปกครองสูงสุด ในวันที่ 7 มกราคม 2563 ในคดีหมายเลขดำที่ อ.381/2562 และคดีหมายเลขแดงที่ อ.1 /2563 โดยผู้ฟ้องได้มีการอุทธรณ์ว่า โครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออกเป็นโครงการขนาดใหญ่มีมูลค่าโครงการสูงถึง 2.9 แสนล้านบาท ทางผู้ฟ้องจำเป็นต้องใช้ความละเอียดทางด้านเอกสารเป็นอย่างมากเพื่อให้รัฐได้พิจารณาศักยภาพของผู้ยื่น และนำมาสู่ผลประโยชน์สูงสุดของประเทศ ผู้ฟ้องระบุว่า

ในวันยื่นรับข้อเสนอคณะกรรมการไม่ได้ให้ลงรายชื่อในเอกสารสงวนสิทธิ์ใด ๆ และให้ผู้ฟ้องชำระค่าธรรมเนียม และออกใบเสร็จตามปกติ หมายความว่าคณะกรรมการฯ เปิดรับข้อเสนอของผู้ฟ้องทั้ง 11 กล่องอย่างสมบูรณ์ นอกจากนี้ผู้ฟ้องอ้างว่าคำตัดสินของศาลปกครองอาจขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการประกวดราคา ที่จะนำไปสู่ความเสียหายของรัฐอย่างรุนแรงเพราะฉะนั้นศาลปกครองสูงสุดควรให้ผู้ฟ้องยื่นข้อเสนอให้ครบถ้วนย่อมเกิดประโยชน์แก่รัฐมากกว่าการยึดเวลาเพียง 9 นาที

ด้วยเหตุนี้ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีมติกลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการคัดเลือกของโครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภา และเมืองการบินภาคตะวันออก

(4) โครงการสนามบินเดลี

(4.1) ความเป็นมาของโครงการ

รัฐบาลอินเดียได้ออกนโยบายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการรักษาระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจภายในประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาความหนาแน่นของผู้โดยสารในสนามบินอื่น ๆ ภายในประเทศและเพิ่มขีดความสามารถในการรองรับผู้โดยสารทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยการประเมินเบื้องต้น สนามบินดังกล่าวสามารถรับผู้โดยสารได้ประมาณ 63.5 ล้านคนต่อปี รัฐบาลอินเดียจึงได้ออกหนังสือเชิญชวนการเข้าร่วมลงทุนทั้งบริษัทเอกชนและบริษัทต่างชาติในการยื่นข้อเสนอในการลงทุน โดยผู้รับสัมปทานจะต้องเป็นผู้ก่อสร้าง พัฒนา บริหาร และดำเนินกิจการตลอดระยะเวลาสัมปทาน 30 ปี

(4.2) รายละเอียดของโครงการ

***(4.2.1)* รายละเอียดสนามบินเดลี**

Delhi International Airport (DEL) อยู่ห่างจากบริเวณเมืองไปประมาณ 16 กิโลเมตร ประกอบด้วยอาคารผู้โดยสาร 3 อาคาร แบ่งเป็น อาคารผู้โดยสารที่ 1 และ 2 รองรับผู้โดยสารภายในประเทศ และอาคารผู้โดยสารที่ 3 รองรับผู้โดยสารภายในและระหว่างประเทศ มีจุดบริการเช็คอินมากกว่า 168 จุด ในปี พ.ศ. 2561 - 2562 สามารถรองรับผู้โดยสารได้ จำนวน 69.23 ล้านคน ปัจจุบันสนามบินเดลีรองรับเส้นทางบินทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ จำนวนทั้งหมด 149 เส้นทางบิน มี 3 รันเวย์ สามารถรองรับเครื่องบินได้ที่ขนาด aircraft A380

(4.2.2) รายละเอียดเอกชนคู่สัญญา

ในปี พ.ศ. 2549 รัฐบาลร่วมลงทุนในโครงการสร้างสนามบิน Delhi International Airport โดยการร่วมทุนระหว่าง Airport Authority in India (AAI) และ Delhi International Airport Limited (DIAL) เป็นบริษัทที่ก่อตั้งขึ้นหลังจากการชนะการประมูลสัมปทานสนามบิน โดยมีผู้ถือหุ้นในโครงการนี้ ประกอบด้วย GMR Group สนามบินอินเดีย และ Fraport AG & Eraman มาเลเซีย และได้เปิดให้บริการในปี พ.ศ. 2560

ในปี พ.ศ. 2560 รัฐบาลมีนโยบายขยายสนามบิน New Delhi เพื่อเพิ่มศักยภาพในการรองรับสายการบินที่จะบินมาลง โดย Ashok Gajapathi Raju รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการบินพลเรือน พูดถึงการขยายตัวของผู้โดยสารที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว มีผู้โดยสารจำนวนประมาณ 62 ล้านคนต่อปี และ 91 ล้านคนในปี พ.ศ. 2563 โดยมีการคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2567 จะมีจำนวนผู้โดยสารเพิ่มขึ้นประมาณ 109 ล้านคนต่อปี ซึ่งเป็นจุดที่สนามบินเดลีจะยอมรับได้ ดังนั้นเดลีจึงมีความต้องการสนามบินแห่งที่ 2 เพื่อลดความแออัดของสนามบินในอีก 7 - 10 ปี ข้างหน้า รัฐมนตรีกระทรวงการบินพลเรือน กล่าวว่า รัฐบาลอุตตรประเทศสามารถสร้างสนามบินใหม่ที่ Noida ได้บนพื้นที่ 3000 เฮคตาร์ หรือ 30 ล้านตารางเมตร โดยจะนำพื้นที่มาใช้ในช่วงแรก 1,000 เฮคตาร์ ใช้เงินลงทุนประมาณ 1.5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ และจะมีการสร้าง 1 รันเวย์ในช่วงแรก และ 3 รันเวย์ในภายหลัง เพราะฉะนั้นเงินลงทุนโดยรวมของโครงการจะมีมูลค่าอยู่ที่ประมาณ 2.3 - 3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยสนามบินนี้ได้รับการประมาณการไว้ว่าจะสามารถรองรับผู้โดยสารได้มากกว่า 30 - 50 ล้านคนต่อปี ในอีก 10 - 15 ปีข้างหน้า

(4.2.3) รายละเอียดสัญญาสัมปทาน

สัญญาสัมปทานระหว่างรัฐบาล กับ Delhi International Airport Limited (DIAL) มีรายละเอียด ดังนี้

1) สัดส่วนการแบ่งปันผลระหว่างระหว่างรัฐบาลกับ Delhi International Airport Limited (DIAL)
2) ระยะเวลาสัมปทาน 30 ปี
3) การสร้างและการบริหารงานสนามบินภายได้การดูแลของบริษัทเอกชนจะต้องได้รับการรับรองมาตรฐานจาก ISO หากไม่ปฏิบัติตามจะต้องรับโทษเป็นระยะเวลา 2.5 เดือน และ ชำระค่าเสียหาย 1,500 ล้านรูปี
4) Delhi International Airport Limited (DIAL) จะต้องถือหุ้นบริษัทคิดเป็น 3 ใน 4 ของบริษัทเพื่ออำนาจในการตัดสินใจในบริษัท
5) หลังจากสิ้นสุดอายุสัมปทานทรัพย์สินทั้งหมดจะต้องถูกโอนให้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ในการจัดการและบริหารงานสนามบิน

6) หลังจากสิ้นสุดอายุสัมปทานรัฐจะต้องจ้างงานพนักงานต่อเป็นเวลา 3 ปี เพื่อให้พนักงานตัดสินใจทำงานต่อหรือลาออกจากงานได้ ขึ้นอยู่กับความต้องการของพนักงาน

(4.3) บทเรียนจากการดำเนินโครงการ

***(4.3.1)* ประเด็นที่ 1 กรณีการกำหนดระยะเวลาในการสร้างสนามบินให้เสร็จตามกำหนดการการจัดการแข่งขัน**

เนื่องจากการจัดการแข่งขัน Commonwealth Games ในปี พ.ศ. 2553 รัฐบาลมองว่าสนามบินเดลีจะเป็นสนามบินแห่งใหม่ที่ใช้ในการต้อนรับผู้โดยสารที่เดินทางมารับชมการแข่งขันได้สูงสุดถึง 34 ล้านคนต่อปี ทำให้รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดระยะเวลาการก่อสร้างสนามบินกับเอกชนให้อยู่ภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด

***(4.3.2)* ประเด็นที่ 2 ข้อพิพาทเกี่ยวกับการประมูลสัมปทานระหว่าง GMR และ Reliance**

กฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน มีข้อห้ามไม่ให้บริษัทหนึ่งถือสัมปทานที่อยู่ในโครงการการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนมากกว่า 1 โครงการ แต่ในกรณีของ GMR พบว่า บริษัทดังกล่าวได้ประมูลสัมปทานชนะโครงการทั้งสนามบินเดลี (DEL) และสนามบินบอมเบย์ (BOM) ซึ่งถือว่าเป็นโครงการทับซ้อน ทำให้บริษัทที่ได้รับการพิจารณาเป็นลำดับที่ 2 คือบริษัท Reliance ฟ้องศาลฎีกาหมายเลขคดีที่ 2515/2006 ในวันที่ 7 พฤศจิกายน 2549

โดยในกรณีนี้ศาลได้ชี้แจงว่า GMR ชนะการประมูลด้วยคะแนนรวมจาก Evaluation scores ตารางที่ 3.1-49 และส่วนแบ่งผลประกอบการที่แต่ละบริษัทจะให้แก่ Airport Authority in India (AAI) ดังตารางที่ 3.1-50

ตารางที่ 3.1-49 คะแนน Evaluation scores

Bidder	Management capability,commitment and value add	Development capability, commitment and value add
GMR	84.9 %	80.1%
Reliance	80.2%	81.0%

ที่มา: Kurmar V. Pratap and Rajesh Chakrabarti, 2018 (Public-Private Partnerships in Infrastructure: Managing the Challenges)

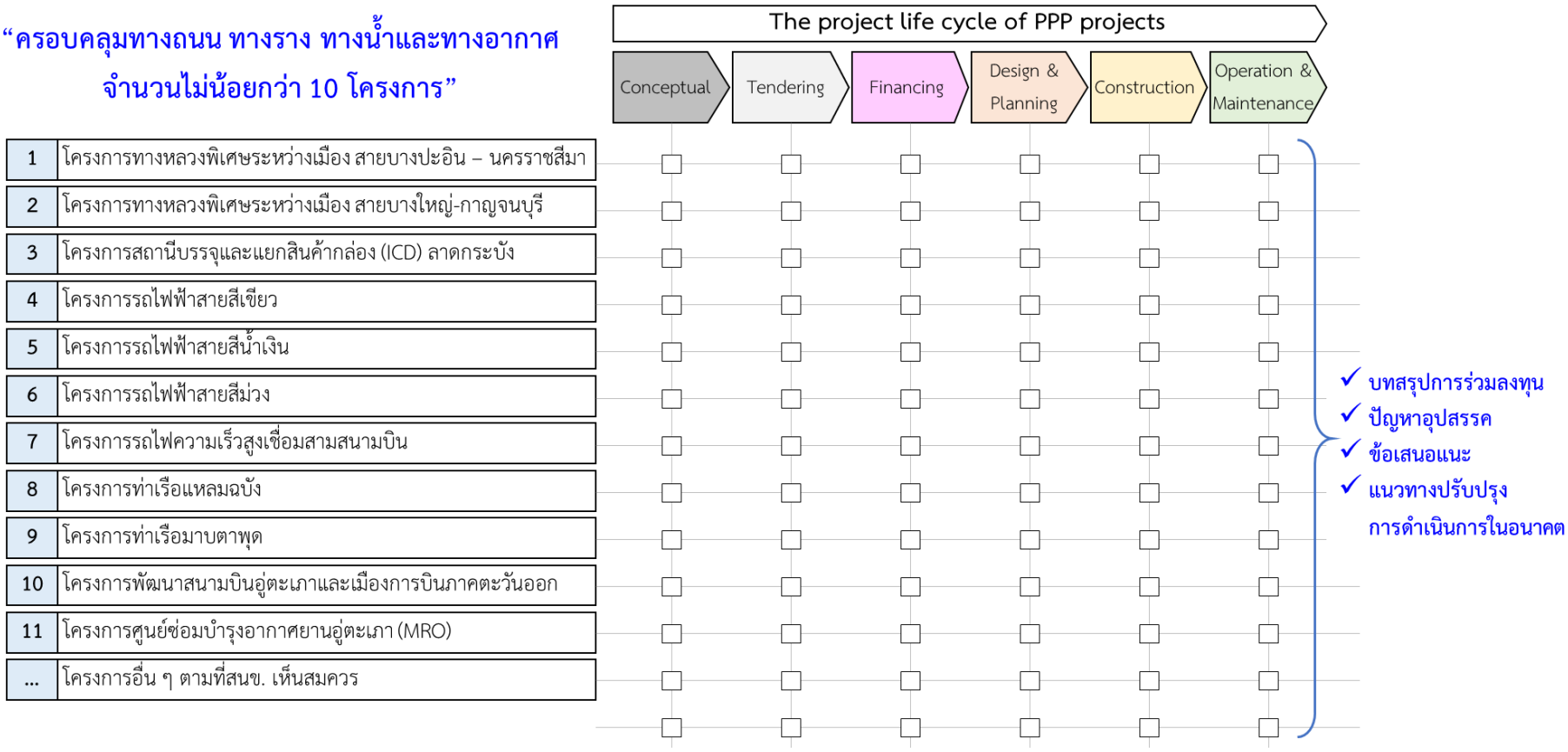
ตารางที่ 3.1-50 ตารางส่วนแบ่งผลประกอบการที่แต่ละบริษัทจะให้แก่ Airport Authority in India (AAI)

Bidder	Delhi Airport
GMR	43.64%
Reliance	45.99%

ที่มา: Kurmar V. Pratap and Rajesh Chakrabarti, 2018 (Public-Private Partnerships in Infrastructure: Managing the Challenges)

3.2 แนวทางการจัดทำบทสรุปการร่วมลงทุน ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะสำหรับโครงการ PPP

แนวทางการวิเคราะห์และถอดบทเรียนตามรูปที่ 3.2-1 แสดงถึงประเด็นสำคัญ ปัจจัยสำคัญ และเรื่องสำคัญต่าง ๆ ตลอดวัฏจักรโครงการ ซึ่งจะนำไปประยุกต์ใช้ในการรวบรวม จำแนกข้อมูล วิเคราะห์ สังเคราะห์ สรุปบทเรียน สรุปประเด็นปัญหาอุปสรรค และจัดทำข้อเสนอแนะตลอดวัฏจักรของโครงการร่วมลงทุนฯ จำนวนไม่น้อยกว่า 10 โครงการ



รูปที่ 3.2-1 การสรุปบทเรียน ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะตลอดวัฏจักรโครงการ

3.2.1 การเปรียบเทียบโครงการ PPP ที่มีลักษณะธุรกิจคล้ายกันระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ

จากการวิเคราะห์กรณีศึกษาข้างต้นที่ปรึกษาได้ถอดบทเรียนของโครงการร่วมลงทุนในประเทศและสรุปรูปแบบการดำเนินงาน ขั้นตอน การดำเนินงานและโครงสร้างการร่วมลงทุนเปรียบเทียบกับโครงการของต่างประเทศที่มีลักษณะธุรกิจคล้ายกัน โดยจำแนกตามรูปแบบการเดินทางเพื่อเปรียบเทียบปัจจัยเชิงสาเหตุที่ส่งผลให้รูปแบบผลสัมฤทธิ์ของโครงการร่วมลงทุนในไทยและต่างประเทศมีความแตกต่างกัน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.2.1.1 โครงการ PPP ด้านการขนส่งทางบก

ตารางที่ 3.2-1 การเปรียบเทียบโครงการ PPP ด้านการขนส่งทางถนนของประเทศไทยกับต่างประเทศ

ประเด็น	โครงการดอนเมืองโทล์ลเวย์ (TH)	โครงการทางพิเศษศรีรัช (TH)	โครงการ M6 (TH)	โครงการ M81 (TH)	โครงการ WARNOWQUERUNG ROSTOCK (GER)
ขอบเขตการให้เอกชนร่วมลงทุน	**ระยะ 1**: ทางหลวงสัมปทานทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนน วิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง – ดอนเมือง ด้านทิศใต้ที่ กม. 5 + 700 ของทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ด้านทิศเหนือที่ กม. 21 **ระยะ 2**: โครงการส่วนต่อขยายในด้านทิศเหนือ ตั้งแต่ กม. 21+100 บริเวณดอนเมือง ถึง กม. 26+700 บริเวณอนุสรณ์สถานแห่งชาติ	**สัญญาโครงการระบบทางด่วน ขั้นที่ 2 ปี พ.ศ. 2531** โครงข่ายในเขตเมือง: Sector A B โครงข่ายเขตนอกเมือง: Sector C **สัญญาเพิ่มเติมเพื่อการต่อขยายโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 (ส่วน D) ปี 2540** โครงข่ายเขตนอกเมือง Sector	โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน-นครราชสีมา เป็นการก่อสร้างทางแนวใหม่ตามมาตรฐานทางหลวงพิเศษ ขนาด 4-6 ช่องจราจร ระยะทางรวม 196 กิโลเมตร กรมทางหลวงได้ออกแบบให้มีการควบคุมการเข้าออกอย่างสมบูรณ์ มีด่านเก็บค่าผ่านทางระบบปิด (คิดตามระยะทาง) 9 แห่ง มีศูนย์บริการทางหลวง 2 แห่ง สถานีบริการทางหลวง (Service Area) 4 แห่ง และที่พักริมทางหลวง (Rest Stop) 9 แห่ง ในตำแหน่งที่เหมาะสมตลอดแนวสายทาง	โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่-กาญจนบุรี เป็นการก่อสร้างทางแนวใหม่ตามมาตรฐานทางหลวงพิเศษ ขนาด 4-6 ช่องจราจร ระยะทางรวม 96 กิโลเมตรกรมทางหลวงออกแบบเป็นทางหลวงพิเศษขนาด 6 ช่องจราจร ส่วนช่วงนครปฐม-กาญจนบุรี ออกแบบเป็นทางหลวงพิเศษขนาด 4 ช่องจราจร รวมทั้งกรมทางหลวงได้ออกแบบให้มีการควบคุมการเข้าออกอย่างสมบูรณ์ มีด่านเก็บค่าผ่านทางระบบปิด (คิดตามระยะทาง) 8 แห่ง ทางแยกต่างระดับ 8 แห่ง สถานีบริการทางหลวง (Service Area) 4 แห่ง และที่พักริมทางหลวง (Rest Area) อีก 2 แห่ง	พื้นที่ช่วงใกล้แม่น้ำ Warnow เมือง Rostock โดยพื้นที่ดังกล่าวมีลักษณะเป็นตัวยู (the shape of letter U) โดยโครงการทำพื้นที่เป็นอุโมงค์ทั้งสองฝั่งของแม่น้ำ Warnow

ตารางที่ 3.2-1 การเปรียบเทียบโครงการ PPP ด้านการขนส่งทางถนนของประเทศไทยกับต่างประเทศ (ต่อ)

ประเด็น	โครงการดอนเมืองโทล์ลเวย์ (TH)	โครงการทางพิเศษศรีรัช (TH)	โครงการ M6 (TH)	โครงการ M81 (TH)	โครงการ WARNOWQUERUNG ROSTOCK (GER)
การถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน	● พ.ศ. 2532 รูปแบบ BOT ● พ.ศ. 2539 เป็นต้นมารูปแบบ BTO	รูปแบบ BTO	รูปแบบ BOT	รูปแบบ BOT	รูปแบบ BOT
การจัดสรรผลตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชน	**<u>สัญญาฉบับ พ.ศ. 2550</u>** ● ยกเลิกส่วนแบ่งรายได้ของกรมทางหลวง ● บริษัทฯ สามารถปรับอัตราค่าผ่านทางเองได้โดยไม่ต้องขออนุมัติจากกรมทางหลวง	● Sector A-B: บริษัทฯ 40% กทพ. 60% ● Sector C-D: บริษัทฯ 100%	● รูปแบบ PPP Gross Cost ● กลุ่มกิจการร่วมค้า BGSR เสนอขอรับค่าตอบแทนต่ำสุดเป็นเงิน 41,422 ล้านบาท เมื่อคำนวณเป็นมูลค่าปัจจุบัน (PV) มีค่า 21,308 ล้านบาท BGSR จะได้รับค่าตอบแทนสำหรับค่าก่อสร้างงานระบบ โดยแบ่งชำระเป็นรายไตรมาสเป็นระยะเวลา 20 ปี นับจากวันเริ่มต้นงานในระยะที่ 2 และค่าตอบแทนสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาเป็นรายไตรมาสเป็นระยะเวลา 30 ปี นับจากวันเริ่มต้นงานในระยะที่ 2 โดยโครงการฯ มีกำหนดเปิดดำเนินการเชิงพาณิชย์ในปี 2567	● รูปแบบ PPP Gross Cost ● กลุ่มกิจการร่วมค้า BGSR เสนอขอรับค่าตอบแทนต่ำสุดเป็นเงิน 34,822 ล้านบาท เมื่อคำนวณเป็นมูลค่าปัจจุบัน (PV) มีค่า 17,801 ล้านบาท ซึ่งอยู่ในกรอบที่ ครม.อนุมัติเป็นมูลค่า PV ไม่เกิน 27,828 ล้านบาท โดย BGSR จะได้รับค่าตอบแทนสำหรับค่าก่อสร้างงานระบบโดยแบ่งชำระเป็นรายไตรมาส เป็นระยะเวลา 20 ปี	

ตารางที่ 3.2-1 การเปรียบเทียบโครงการ PPP ด้านการขนส่งทางถนนของประเทศไทยกับต่างประเทศ (ต่อ)

ประเด็น	โครงการดอนเมืองโทล์ลเวย์ (TH)	โครงการทางพิเศษศรีรัช (TH)	โครงการ M6 (TH)	โครงการ M81 (TH)	โครงการ WARNOWQUERUNG ROSTOCK (GER)
การกำหนดระยะเวลา	**27 ปี**	• Sector A-B-C 30 ปี (ปี พ.ศ. 2533 – 2563) • Sector D 30 ปี (ปี พ.ศ. 2540 – 2570) • ขยายอายุสัญญา Sector A B C D สิ้นสุด พร้อมกันในปี พ.ศ. 2578	30 ปี	30 ปี	30 ปี
การประเมินและจัดสรรความเสี่ยงของโครงการ					• Federal Government เป็นผู้สนับสนุนโครงการโดยออกเงินลงทุนให้ภาคเอกชน 20% • การคาดการณ์การทางจราจร (Traffic forecast) ข้อมูลการคาดการณ์จัดเก็บ และวิเคราะห์โดยบริษัทเอกชน เพื่อนำมาศึกษาและใช้ในการบริหารจัดการความเสี่ยง

❖ **บทวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างโครงการร่วมลงทุนในประเทศไทยและต่างประเทศ (การขนส่งทางถนน)**

จากตัวอย่างโครงการร่วมลงทุนข้างต้นพบว่าข้อแตกต่างที่สำคัญคือกลไกการสร้างแรงจูงใจให้นักลงทุนเข้ามาร่วมลงทุนผ่านการสร้างเงื่อนไขผลตอบแทน และการจัดการความเสี่ยงที่ในกรณีของประเทศเยอรมัน (โครงการ Warnowquerung Rostock) มีความโดดเด่นในประเด็น ดังต่อไปนี้

(1) การอุดหนุนการลงทุนโดยรัฐบาลกลาง เป็นจำนวนทั้งสิ้นร้อยละ 20 ของมูลค่าโครงการทั้งหมด

เป็นกลไกสำคัญในการลดภาวะความเสี่ยงจากการลงทุนด้านการก่อสร้าง และงานโยธา ซึ่งกลไกเช่นนี้ในบริบทของประเทศไทยสามารถทำได้ผ่านการปรับใช้กลไกด้านการอุดหนุนโดยใช้มาตรา 23 ของ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 โดยปรับให้มีความชัดเจนในการพิจารณาหลักเกณฑ์การรับการอุดหนุนภายใต้บทบัญญัติของมาตรา 23 ให้มีความยืดหยุ่นครอบคลุมการเสริมสภาพคล่องของการลงทุนนอกเหนือไปจากสภาวะความจำเป็น และมีการกำหนดให้ชัดเจนผ่านทางประกาศมาตรการสนับสนุนทางการเงินของ สคร. ในทางเดียวกันแผนการร่วมลงทุนระดับนโยบายควรจะต้องกำหนดแผนที่คำนึงถึงปัจจัยความจำเป็นด้านการอุดหนุนการลงทุนด้วย

(2) การอาศัยเครื่องมือการคาดการณ์ทางการจราจรที่มีความแม่นยำมาเป็นปัจจัยสำคัญในการวิเคราะห์และจัดการความเสี่ยง

ในกรณีของโครงการ WARNOWQUERUNG ROSTOCK ได้ใช้ที่ปรึกษาเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นกลไกในการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านอัตราผลตอบแทนตลอดช่วงระยะโครงการ ทั้งนี้ในกรณีของประเทศไทย อาจต้องพิจารณาถึงขั้นโครงสร้างของขั้นตอนของโครงการต่อเนื่องประเภทบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐาน (O&M) ซึ่งควรกำหนดการประเมินความเสี่ยงแบบต่อเนื่องเป็นส่วนหนึ่งของความรับผิดชอบที่เอกชนคู่สัญญาในโครงการ O&M ควรที่จะต้องรับผิดชอบด้วย ประกอบกับการให้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานสามารถพิจารณาจ้างเหมาบริการในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องได้โดยสะดวกคล่องตัว

สรุปได้ว่าปัจจัยที่สำคัญคือวิธีการจัดการความเสี่ยง และการสร้างกลไกจูงใจโดยใช้เครื่องมือทางงบประมาณที่เหมาะสมในการดึงดูดความสนใจ และสร้างความมั่นคงด้านการลงทุนให้กับเอกชนคู่สัญญา

3.2.1.2 โครงการ PPP ด้านการขนส่งทางราง

1) โครงการรถไฟฟ้าในเขตเมือง

ตารางที่ 3.2-2 การเปรียบเทียบโครงการ PPP เกี่ยวกับรถไฟฟ้าในเขตเมืองของประเทศไทยกับต่างประเทศ

ประเด็น	โครงการรถไฟสายสีเขียว (TH)	โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน (TH)	โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง (TH)	โครงการ Seoul Subway Line 9 (KOR)
ขอบเขตการให้เอกชนร่วมลงทุน	**1) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว (ส่วนหลัก)** ● เอกชนออกแบบก่อสร้าง ดำเนินงาน และบำรุงรักษาระบบ และเป็นผู้ประกอบการรายเดียว **2) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวส่วนต่อขยายที่ 1 และ 2** ● ภาครัฐจ้างเอกชนเป็นผู้ให้บริการเดินรถและซ่อมบำรุงโครงการฯ	● เอกชนมีหน้าที่ดำเนินการจัดหาติดตั้ง และทดสอบอุปกรณ์งานระบบ รวมทั้งมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการพัฒนาเชิงพาณิชย์ และในระยะที่ 2 เอกชนจะให้บริการโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินทั้งสายแบบ Through Operation รวมถึงมีหน้าที่ในการจัดหาเงินทุนเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่	● เอกชนออกแบบและก่อสร้างงานระยะที่ 1 รวมถึงการจัดหาติดตั้ง ทดสอบระบบรถไฟฟ้า และทดลองเดินรถไฟฟ้าให้แล้วเสร็จ และเอกชนเป็นผู้ให้บริการเดินรถไฟฟ้าและซ่อมบำรุงรักษางานระยะที่ 2 นอกจากนี้ เอกชนตกลงเป็นผู้จัดหาเงินทุน	● เอกชนลงทุนก่อสร้างและได้รับสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของโครงการได้เป็นระยะโครงการ

ตารางที่ 3.2-2 การเปรียบเทียบโครงการ PPP เกี่ยวกับรถไฟฟ้าในเขตเมืองของประเทศไทยกับต่างประเทศ (ต่อ)

ประเด็น	โครงการรถไฟสายสีเขียว (TH)	โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน (TH)	โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง (TH)	โครงการ Seoul Subway Line 9 (KOR)
การถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน	**1) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว (ส่วนหลัก)** ● อสังหาริมทรัพย์ที่เกิดจากการก่อสร้างหรืองานโครงสร้างจะโอนในลักษณะ BTO ● ระบบไฟฟ้าและเครื่องกล รวมถึงขบวนรถไฟฟ้าในปัจจุบันและที่จะซื้อเพิ่มในอนาคต จะโอนในลักษณะ BOT **2) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวส่วนต่อขยายที่ 1 และ 2** ● รัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์	รูปแบบ BTO	รูปแบบ BTO	รูปแบบ BTO

ตารางที่ 3.2-2 การเปรียบเทียบโครงการ PPP เกี่ยวกับรถไฟฟ้าในเขตเมืองของประเทศไทยกับต่างประเทศ (ต่อ)

ประเด็น	โครงการรถไฟสายสีเขียว (TH)	• โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน (TH)	• โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง (TH)	• โครงการ Seoul Subway Line 9 (KOR)
การจัดสรรผลตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชน	**1) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว (ส่วนหลัก)** • รูปแบบ PPP Net Cost **2) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ส่วนต่อขยายที่ 1 และ 2** • รูปแบบ PPP Gross Cost	• รูปแบบ PPP Net Cost • เอกชนได้รับสิทธิ์ในการจัดเก็บรายได้จากค่าโดยสารตามสัญญาสัมปทาน รวมถึงรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ • เอกชนจะต้องแบ่งเงินตอบแทนให้ภาครัฐ	• รูปแบบ PPP Gross Cost • เอกชน มีหน้าที่จัดเก็บค่าโดยสารในนามของภาครัฐ และต้องส่งรายได้ค่าโดยสารที่จัดเก็บได้ทั้งหมดให้แก่ภาครัฐ • ภาครัฐจะจ่ายค่าบริการเดินรถไฟฟ้าและซ่อมบำรุงให้แก่เอกชนสำหรับการให้บริการการเดินรถไฟฟ้าและการซ่อมบำรุงรักษาอุปกรณ์งานระบบและโครงสร้างพื้นฐานทางโยธา นับจากวันที่เริ่มการให้บริการเดินรถไฟฟ้าจนสิ้นสุดระยะเวลาตามสัญญา	• รับประกันรายได้หากต่ำกว่าร้อยละ 90 ของรายได้ที่ประมาณการและจะต้องคืนหากรายได้เกินกว่าที่ประมาณการไว้ร้อยละ 110

ตารางที่ 3.2-2 การเปรียบเทียบโครงการ PPP เกี่ยวกับรถไฟฟ้าในเขตเมืองของประเทศไทยกับต่างประเทศ (ต่อ)

ประเด็น	โครงการรถไฟสายสีเขียว (TH)	โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน (TH)	โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง (TH)	โครงการ Seoul Subway Line 9 (KOR)
การกำหนดระยะเวลา	**1) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว (ส่วนหลัก) ระยะ 30 ปี** ● 5 ธ.ค. 2542 - 4 ธ.ค. 2572 **2) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ส่วนต่อขยายที่ 1 ระยะ 30 ปี** ● ภาครัฐทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริการเดินรถและซ่อมบำรุงรักษา (8 พ.ค. 2555 - 2 พ.ค. 2585) **3) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ส่วนต่อขยายที่ 2** ● ภาครัฐทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริการเดินรถ โดยสิ้นสุดสัญญาในปี พ.ศ 2585	30 ปี	30 ปี	30 ปี

ตารางที่ 3.2-2 การเปรียบเทียบโครงการ PPP เกี่ยวกับรถไฟฟ้าในเขตเมืองของประเทศไทยกับต่างประเทศ (ต่อ)

ประเด็น	โครงการรถไฟสายสีเขียว (TH)	โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน (TH)	โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง (TH)	โครงการ Seoul Subway Line 9 (KOR)
การประเมินและจัดสรรความเสี่ยงของโครงการ	**1) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว (ส่วนหลัก)** ● เอกชนเป็นผู้จัดเก็บค่าโดยสารและรับความเสี่ยงในด้านจำนวนผู้โดยสารของโครงการ (Ridership) ● ภาครัฐแบกรับความเสี่ยงในด้านการลงทุนโครงสร้างและการเวนคืนพื้นที่ **2) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวส่วนต่อขยายที่ 1** ● ภาครัฐแบกรับความเสี่ยงในด้านจำนวนผู้โดยสารของโครงการ (Ridership) และความเสี่ยงในด้านการลงทุน	● เอกชนเป็นผู้จัดเก็บค่าโดยสารและรับความเสี่ยงในด้านจำนวนผู้โดยสารของโครงการ (Ridership) ● ภาครัฐเป็นผู้แบกรับความเสี่ยงในด้านการลงทุนโครงสร้างและการเวนคืนพื้นที่	● ภาครัฐรับความเสี่ยงในด้านจำนวนผู้โดยสารของโครงการ (Ridership Risk)	● รัฐรับความเสี่ยงในการส่งมอบพื้นที่ ● เอกชนรับความเสี่ยงจากในด้านจำนวนผู้โดยสาร (Ridership Risk)

ตารางที่ 3.2-2 การเปรียบเทียบโครงการ PPP เกี่ยวกับรถไฟฟ้าในเขตเมืองของประเทศไทยกับต่างประเทศ (ต่อ)

ประเด็น	โครงการรถไฟสายสีเขียว (TH)	โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน (TH)	โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง (TH)	โครงการ Seoul Subway Line 9 (KOR)
การประเมินและจัดสรรความเสี่ยงของโครงการ (ต่อ)	**3) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวส่วนต่อขยายที่ 2** • ภาครัฐแบกรับความเสี่ยงในด้านจำนวนผู้โดยสารของโครงการ (Ridership) และความเสี่ยงในด้านการลงทุน			

❖ บทวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างโครงการร่วมลงทุนในประเทศไทยและต่างประเทศ (การขนส่งทางราง)

จากตัวอย่างโครงการร่วมลงทุนข้างต้นพบว่า โครงการของประเทศเกาหลีใต้ Seoul Subway หมายเลข 9 มีความแตกต่างจากกรณีของประเทศไทย 2 ประเด็นคือ

(1) ลักษณะโครงสร้างการรับความเสี่ยง

ในกรณีของ Seoul subway หมายเลข 9 ภาครัฐมีหน้าที่รับความเสี่ยงด้านการลงทุนงานโยธาและการเตรียมพื้นที่ก่อนเข้าดำเนินงานในขณะที่ภาคเอกชนรับความเสี่ยงในด้านการดึงดูดผู้ใช้บริการให้เข้ามาเป็นผู้โดยสารในระบบ ลักษณะการรับความเสี่ยงดังกล่าวเป็นการจัดสรรการรับผิดชอบความเสี่ยงในมิติที่สอดคล้องกับความเชี่ยวชาญและกรอบอำนาจหน้าที่โดยภาครัฐรับผิดชอบในด้านการขับเคลื่อนทางราชการเพื่อจัดเตรียมให้พื้นที่มีความพร้อมต่อการเข้างาน ในขณะเดียวกันภาคเอกชนมีความเชี่ยวชาญในด้านการตลาด และการบริการเพื่อเพิ่มปริมาณ Ridership ซึ่งการจัดการในรูปแบบนี้สามารถปรับใช้กับประเทศไทยได้ทันทีสำหรับโครงการที่เริ่มดำเนินการไปได้ไม่นาน หรืออยู่ระหว่างศึกษา โดยจัดให้การศึกษาเพื่อกำหนดบทบาทการรับความเสี่ยงเป็นส่วนหนึ่งของรายงานศึกษาด้วย

(2) การรับประกันรายได้ขั้นต่ำ

เป็นกลไกแรงจูงใจในการดึงดูดผู้ร่วมลงทุนภาคเอกชน อย่างไรก็ตามการจะนำบทเรียนในข้อนี้มาปรับใช้ได้สิ่งที่จะต้องทำควบคู่กันคือการควบคุมงานศึกษาวิเคราะห์โครงการของที่ปรึกษาให้มีความแม่นยำโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการคำนวนความเป็นไปได้ของโครงการ และการคำนวณอัตราผลตอบแทนตามจริงจากโครงการเนื่องจากตัวเลขที่คำนวนมาได้จะส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่ออัตราเงินอุดหนุนที่รัฐจะต้องจ่ายให้ตามกลไกนี้ หากการคำนวณเกิดความผิดพลาดจะทำให้รัฐเสียผลประโยชน์เป็นอย่างมาก

สรุปได้ว่าบทเรียนจากกรณีของ Seoul Subway หมายเลข 9 สิ่งที่สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้อย่างรวดเร็วคือวิธีการจัดโครงสร้างจัดการความเสี่ยงของโครงการให้มีความสอดคล้องกับกรอบอำนาจหน้าที่และความคุ้นชินของคู่สัญญา โดยให้ภาครัฐมุ่งเน้นไปที่การกำกับงานผ่านระบบราชการส่วนภาคเอกชนมุ่งเน้นไปที่งานด้านการตลาด การจัดรายการส่งเสริมการขาย และการบริการ อย่างไรก็ตามในส่วนของการประกันรายได้ขั้นต่ำที่ปรึกษาเห็นว่าเป็นแนวทางดำเนินงานที่มีความเสี่ยงสูง ยังไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขด้านความถูกต้องแม่นยำของผลการศึกษาของที่ปรึกษาในปัจจุบัน

2) โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสนามบิน

ตารางที่ 3.2-3 การเปรียบเทียบโครงการ PPP เกี่ยวกับรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสนามของประเทศไทยกับต่างประเทศ

ประเด็น	โครงการรถไฟความเร็วสูง เชื่อมสามสนามบิน (TH)	โครงการ Incheon Airport Railroad Express (KOR)
ขอบเขตการให้เอกชนร่วมลงทุน	● เอกชนคู่สัญญารับผิดชอบงานการออกแบบ งานการก่อสร้าง งานการจัดหาแหล่งเงินทุน งานการให้บริการและงานการบำรุงรักษา (DBFOM)	● เอกชนลงทุนก่อสร้างและได้รับสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของโครงการได้เป็นระยะโครงการ
การถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน	รูปแบบ BTO	รูปแบบ BTO
การจัดสรรผลตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชน	● เอกชนคู่สัญญาตกลงชำระรายได้บางส่วน ให้แก่รัฐเป็นรายปี	● ใช้การรับประกันรายได้ขั้นต่ำในช่วงระยะเวลา 15 ปี นับแต่เปิดให้บริการ แต่จะมีปรับลดลงเป็นระดับ
การกำหนดระยะเวลา	50 ปี	30 ปี
การประเมินและจัดสรรความเสี่ยงของโครงการ	● เอกชนมีรับความเสี่ยงด้านจำนวนผู้โดยสารของโครงการ ● ภาครัฐรับความเสี่ยงด้านการเวนคืนที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	● รัฐรับความเสี่ยงในการส่งมอบพื้นที่ ● เอกชนรับความเสี่ยงจากในด้านจำนวนผู้โดยสาร (Ridership Risk)

3.2.1.3 โครงการ PPP ด้านการขนส่งทางน้ำ

ตารางที่ 3.2-4 การเปรียบเทียบโครงการ PPP เกี่ยวกับการพัฒนาท่าเรือของประเทศไทยกับต่างประเทศ

ประเด็น	โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบังระยะที่ 3 (TH)	โครงการ Port of Baltimore, Seagirt Marine Terminal (USA)	โครงการ Development of Oil Jetty to Handle Liquid Cargo and Ship Bunkering Terminal at Old Kandla Port (IND)	โครงการลงทุน Busan New Port (KOR)
ขอบเขตการให้เอกชนร่วมลงทุน	• เอกชนดำเนินการออกแบบงานก่อสร้าง งานจัดหาแหล่งเงินทุน งานดำเนินงานของโครงการ และงานซ่อมบำรุง (Design-Build-Operation-Finance-Maintenance: BFOM)	• เอกชนลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของท่าเรือ และจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ในการประกอบการท่าเทียบเรือ และบริหารท่าเทียบเรือ	• เอกชนลงทุนในการออกแบบและก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ ของท่าเรือ โครงสร้างส่วนบน (Superstructure) จัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ในการประกอบการท่าเทียบเรือ การบริหารจัดการท่าเทียบเรือ การบำรุงรักษา รวมถึงการให้บริการขนถ่ายสินค้า	• เอกชนลงทุนในการก่อสร้าง Superstructure การจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ในการประกอบการท่าเทียบเรือ การบริหารจัดการท่าเทียบเรือ การบำรุงรักษา และการให้บริการยกขนสินค้า ฯลฯ
การถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน	รูปแบบ BOT	รูปแบบ BOT	รูปแบบ BOT	รูปแบบ BTO

ตารางที่ 3.2-4 การเปรียบเทียบโครงการ PPP เกี่ยวกับการพัฒนาท่าเรือของประเทศไทยกับต่างประเทศ (ต่อ)

ประเด็น	โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 (TH)	โครงการ Port of Baltimore, Seagirt Marine Terminal (USA)	โครงการ Development of Oil Jetty to Handle Liquid Cargo and Ship Bunkering Terminal at Old Kandla Port (IND)	โครงการลงทุน Busan New Port (KOR)
การจัดสรรผลตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชน	• รัฐมีรายได้ค่าให้สิทธิการร่วมลงทุน สัดส่วนรายได้ของโครงการฯ โดยจะเป็นไปตามการแบ่งรายได้ที่ได้ตกลงไว้กับเอกชน รวมถึงค่าดำเนินงานท่าเรือและผลประโยชน์ตอบแทนทางการเงินขั้นต่ำ • เอกชนจะมีรายได้จากการประกอบกิจการท่าเรือและค่าบริการอื่น ๆ ตามที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุน	• โครงการจะแบ่งรายได้ให้การท่าเรือ โดยเอกชนจะจัดเก็บรายได้จากการดำเนินโครงการและจ่ายค่าเช่าที่ดินและสินทรัพย์และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ รวมถึงการชำระคืนเงินกู้	• โครงการจะหักส่วนแบ่งรายได้ให้การท่าเรือ โดยเอกชนจะจัดเก็บค่าใช้บริการท่าเรือจากเรือสินค้าเทียบท่าให้กับภาครัฐ	• โครงการจะแบ่งรายได้ให้การท่าเรือ โดยเอกชนจะจัดเก็บรายได้จากการดำเนินโครงการและจ่ายค่าเช่าที่ดินและสินทรัพย์และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ให้กับภาครัฐ โดยไม่มีข้อตกลง MRG
การกำหนดระยะเวลา	35 ปี	50 ปี	30 ปี	50 ปี

ตารางที่ 3.2-4 การเปรียบเทียบโครงการ PPP เกี่ยวกับการพัฒนาท่าเรือของประเทศไทยกับต่างประเทศ (ต่อ)

ประเด็น	โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบังระยะที่ 3 (TH)	โครงการ Port of Baltimore, Seagirt Marine Terminal (USA)	โครงการ Development of Oil Jetty to Handle Liquid Cargo and Ship Bunkering Terminal at Old Kandla Port (IND)	โครงการลงทุน Busan New Port (KOR)
การประเมินและจัดสรรความเสี่ยงของโครงการ	• ภาครัฐแบกรับภาระค่าก่อสร้างและค่าจัดซื้อเครื่องจักร รวมถึงค่าใช้จ่ายในการให้บริการ และบำรุงรักษาร่องน้ำ และค่าตรวจติดตามสิ่งแวดล้อม • เอกชนแบกรับภาระในการออกแบบ ก่อสร้าง การดำเนินงาน การบำรุงรักษา รวมถึงแบกรับความเสี่ยงด้านรายได้	• ภาครัฐแบกรับความเสี่ยงในด้านการจัดหา/เวนคืนที่ดิน รวมถึงการส่งมอบที่ดินของรัฐเพื่อดำเนินการตามแผนงาน • ขณะที่เอกชนเป็นผู้รับความเสี่ยงในการออกแบบ ก่อสร้าง การดำเนินงาน การบำรุงรักษา รวมถึงความเสี่ยงด้านรายได้	• ภาครัฐแบกรับความเสี่ยงในด้านการจัดหา/เวนคืนที่ดิน รวมถึงการส่งมอบที่ดินของรัฐเพื่อดำเนินการตามแผนงาน • เอกชนเป็นผู้รับความเสี่ยงในการออกแบบ การก่อสร้าง การดำเนินงาน การบำรุงรักษา รวมถึงความเสี่ยงด้านรายได้ • ความเสี่ยงด้านการเปลี่ยนแปลงของกฎหมายเป็นการรับความเสี่ยงร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยใช้วิธีหารือและเจรจาเพื่อหาแนวทางที่ดีที่สุดในการดำเนินการ	• ภาครัฐแบกรับความเสี่ยงในด้านการจัดหา/เวนคืนที่ดิน รวมถึงการส่งมอบที่ดินของรัฐเพื่อดำเนินการตามแผนงาน • เอกชนเป็นผู้รับความเสี่ยงในการออกแบบ การก่อสร้าง การดำเนินงาน การบำรุงรักษา รวมถึงความเสี่ยงด้านรายได้ • ความเสี่ยงด้านการเปลี่ยนแปลงของกฎหมายเป็นการรับความเสี่ยงร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยใช้วิธีหารือและเจรจาเพื่อหาแนวทางที่ดีที่สุดในการดำเนินการ

❖ บทวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างโครงการร่วมลงทุนในประเทศไทยและต่างประเทศ (การขนส่งทางน้ำ)

จากตัวอย่างโครงการร่วมลงทุนพบว่า ความแตกต่างที่สำคัญคือ การกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบในโครงการระหว่างรัฐและเอกชนในกรณีโครงการของประเทศไทย และโครงการของต่างประเทศที่แตกต่างกัน โดยกรณีของประเทศไทยในโครงการท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 มีการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบที่ภาครัฐได้รับภาระมากกว่าโดยรัฐรับภาระทั้งในด้านการจัดหาที่ดิน การจัดเตรียมพื้นที่ก่อนเข้าดำเนินการ การลงทุนก่อสร้าง การคัดเลือกและติดตั้งเครื่องจักรในท่าเรือ ขณะที่เอกชนมีภาระด้านงานดำเนินการในท่าเรือและการบำรุงรักษา ในขณะที่ในกรณีของต่างประเทศสัดส่วนความรับผิดชอบระหว่างรัฐและเอกชนนั้นอยู่ในระดับที่สมมาตรกันโดยภาครัฐรับผิดชอบด้านการจัดหาที่ดิน และการเตรียมพื้นที่ ในขณะที่ภาคเอกชนจะเริ่มดำเนินการตั้งแต่การออกแบบก่อสร้าง การติดตั้งอุปกรณ์ เครื่องจักร จนถึงการดำเนินการท่าเรือและการบำรุงรักษา จะเห็นได้ว่าในกรณีของต่างประเทศแม้ว่าเอกชนจะดูเสมือนรับภาระไว้มาก แต่เนื้อหาสาระของภาระที่เอกชนรับเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวเนื่องกัน และมีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกันอย่างมีนัยสำคัญ ตัวอย่างเช่น การคัดเลือกเครื่องจักรย่อมเกี่ยวพันกับรูปแบบงาน Operation และงานซ่อมบำรุงในอนาคต เป็นต้น

ลักษณะนี้เป็นสาเหตุให้การดำเนินงานในท่าเรือ และงานที่เกี่ยวเนื่องของเอกชนที่เป็นคู่สัญญาในต่างประเทศสามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่น และคล่องตัว ซึ่งจะช่วยลดปัญหาความไม่คล่องตัวหรือความล่าช้าจากกรอบการปฏิบัติงานของภาครัฐที่ช้ากว่าการดำเนินงานของภาคเอกชน

จากบทเรียนในส่วนนี้ สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ในกรณีที่มีการร่วมลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางน้ำเพิ่มเติมในอนาคต อาจต้องนำปัจจัยเรื่องความเกี่ยวเนื่องของภารกิจเข้ามาเป็นปัจจัยในการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบของภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม จะต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับอัตราผลตอบแทนและการกำหนดขีดความสามารถของภาคเอกชนที่จะเข้ามาร่วมลงทุนด้วย

3.2.1.4 โครงการ PPP ด้านการขนส่งทางอากาศ

ตารางที่ 3.2-5 การเปรียบเทียบโครงการ PPP เกี่ยวกับการคมนาคมทางอากาศของประเทศไทยกับต่างประเทศ

ประเด็น	โครงการ GSE สนามบินสุวรรณภูมิ (TH)	โครงการสนามบินอู่ตะเภา และเมืองการบินภาคตะวันออก (TH)	โครงการศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานสนามบินอู่ตะเภา (TH)	โครงการสนามบินเดลี (IND)
ขอบเขตการให้เอกชนร่วมลงทุน	เอกชนได้จัดทำโครงการอุปกรณ์บริการภาคพื้นและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการซ่อมบำรุง ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ มีหน้าที่ในงานการให้บริการด้านอุปกรณ์ภาคพื้นต่าง ๆ (Ground Service Equipment) การให้บริการด้านขนถ่ายสินค้าและสัมภาระของผู้โดยสารข้างเครื่องบิน (Loading) การให้บริการขนถ่ายสัมภาระ บริเวณสายพานกระเป๋าขาเข้าและขาออก (Sorting) การให้บริการด้านทำความสะอาดภายในเครื่องบิน (Cabin Cleaning) การให้บริการด้านรถรับ-ส่งผู้โดยสารภายในลานจอด (Ramp Transport) การให้บริการด้านเก็บรักษา ดูแล และซ่อมบำรุงตู้ Container Pallet (Empty ULD Storage)	เอกชนลงทุนโครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออกเพื่อพัฒนาให้สนามบินอู่ตะเภาทั้งหมดรองรับการพัฒนาพื้นที่ภายในพื้นที่เขตพัฒนาภาคตะวันออก ตามพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ให้เป็นเมืองการบินภาคตะวันออกของประเทศ (Eastern Airport City) และพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางเมืองการบินในภูมิภาค (Aviation Hub) นอกจากนี้ยังต้องการพัฒนาให้เป็นเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมท่องเที่ยว และ Logistics & Aviation	โครงการกิจการเกี่ยวเนื่องในโครงการท่าอากาศยานอู่ตะเภา โดยโครงการทั้งหมดดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขและกระบวนการในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน ปี พ.ศ. 2560 โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) ในปี พ.ศ. 2563	เอกชนลงทุนในการก่อสร้าง พัฒนา บริหาร และดำเนินการโครงการเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม เพื่อรักษาระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจภายในประเทศ และเพื่อแก้ปัญหาความหนาแน่นของผู้โดยสารในสนามบินอื่น ๆ

ตารางที่ 3.2-5 การเปรียบเทียบโครงการ PPP เกี่ยวกับการคมนาคมทางอากาศของประเทศไทยกับต่างประเทศ (ต่อ)

ประเด็น	โครงการ GSE สนามบินสุวรรณภูมิ (TH)	โครงการสนามบินอู่ตะเภา และเมืองการบินภาคตะวันออก (TH)	โครงการศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานสนามบินอู่ตะเภา (TH)	โครงการสนามบินเดลี (IND)
การถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน	รูปแบบ BTO	รูปแบบ BOT	ให้เอกชนเช่าพื้นที่	รูปแบบ BOT
การจัดสรรผลตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชน	● เอกชนจะมีรายได้จากการประกอบกิจการ และค่าบริการอื่น ๆ ตามที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุน	● รัฐจะมีรายได้ เป็น 2 ส่วน คือ 1. กองทัพเรือได้ค่าใช้ประโยชน์ทางวิ่งที่ 1 และทางขับเกี่ยวเนื่องกับทางวิ่งที่ 1 ตามที่กองทัพเรือจะมอบสิทธิ์ให้กับเอกชน และรัฐมีรายจ่ายจากการลงทุนก่อสร้างทางวิ่งที่ 2 และการวางระบบต่าง ๆ ภายในพื้นที่สนามบินและพื้นที่เขตส่งเสริมเมืองการบิน 2. EEC ได้ค่าเช่าพื้นที่และส่วนแบ่งรายได้ของสนามบินอู่ตะเภา ● เอกชนมีรายจ่ายจากเงินลงทุนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามขอบข่ายความรับผิดชอบ และมีรายได้จากผลตอบแทนการดำเนินโครงการฯ	● เนื่องจากโครงการศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานอู่ตะเภา (MRO) ไม่ได้ดำเนินการบนพื้นฐานของโรงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) แล้ว ดังนั้นกองทัพเรือและบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ได้มีข้อสรุปร่วมกันว่าทางบริษัทฯ จะจ่ายค่าเช่ารายปีให้กองทัพเรือในอัตรา 3% ของวงเงินลงทุนก่อสร้างอาคาร หรือประมาณปีละ 180 ล้านบาท และกองทัพเรือจะได้รับส่วนแบ่งรายได้ในอัตรา 1% ของรายได้ค่าซ่อมอากาศยาน	● แบ่งปันผลระหว่างรัฐบาลกับ Delhi International Airport Limited (DIAL) ● Delhi International Airport Limited (DIAL) จะต้องถือหุ้นบริษัทคิดเป็น 3 ใน 4 ของบริษัทเพื่ออำนาจในการตัดสินใจในบริษัท ● หลังจากสิ้นสุดอายุสัมปทานทรัพย์สินทั้งหมดจะต้องถูกโอนให้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ในการจัดการและบริหารงานสนามบิน ● หลังจากสิ้นสุดอายุสัมปทานรัฐจะต้องจ้างงานพนักงานต่อเป็นเวลา 3 ปี เพื่อให้พนักงานตัดสินใจทำงานต่อหรือลาออกจากงานได้ขึ้นอยู่กับความต้องการของพนักงาน

ตารางที่ 3.2-5 การเปรียบเทียบโครงการ PPP เกี่ยวกับการคมนาคมทางอากาศของประเทศไทยกับต่างประเทศ (ต่อ)

ประเด็น	โครงการ GSE สนามบินสุวรรณภูมิ (TH)	โครงการสนามบินอู่ตะเภา และเมืองการบินภาคตะวันออก (TH)	โครงการศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานสนามบินอู่ตะเภา (TH)	โครงการสนามบินเดลี (IND)
การกำหนดระยะเวลา	20 ปี	50 ปี	50 ปี	30 ปี
การประเมินและจัดสรรความเสี่ยงของโครงการ	• ภาครัฐแบกรับความเสี่ยงในด้านการจัดหา/ เวนคืนที่ดิน รวมถึงการส่งมอบที่ดินของรัฐเพื่อดำเนินการตามแผนงาน • ขณะที่เอกชนเป็นผู้รับความเสี่ยงในการออกแบบ ก่อสร้าง การดำเนินงาน การบำรุงรักษา รวมถึงความเสี่ยงด้านรายได้	• ภาครัฐแบกรับความเสี่ยงในด้านการจัดหา/ เวนคืนที่ดิน รวมถึงการส่งมอบที่ดินของรัฐเพื่อดำเนินการตามแผนงาน • ขณะที่เอกชนเป็นผู้รับความเสี่ยงในการออกแบบ ก่อสร้าง การดำเนินงาน การบำรุงรักษา รวมถึงความเสี่ยงด้านรายได้	• รัฐแบกรับความเสี่ยงในด้านเงินลงทุนและคุณสมบัติในการดำเนินโครงการของเอกชน เนื่องจากบริษัท การบินไทย อยู่ในช่วงการฟื้นฟูกิจการ • เอกชนเป็นผู้รับความเสี่ยงเนื่องจากเอกชนเป็นผู้ลงทุนเช่าพื้นที่ การดำเนินงาน การบำรุงรักษา รวมทั้งความเสี่ยงจากการแข่งขันทั้งภายในและภายนอกประเทศ	

❖ บทวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างโครงการร่วมลงทุนในประเทศไทยและต่างประเทศ (การขนส่งทางอากาศ)

จากตัวอย่างโครงการร่วมลงทุนข้างต้นพบว่า จุดเด่นของกรณีโครงการสนามบินเดลี ในประเทศอินเดีย คือ การระบุรายละเอียดของกลไกการจัดสรรผลตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชนอย่างชัดเจนรวมถึงการจัดการเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของการร่วมลงทุน ดังต่อไปนี้

(1) ความต่อเนื่องของสถานภาพของเอกชนผู้ร่วมลงทุน

ตัวอย่างเช่นข้อกำหนดที่กำหนดให้ บริษัท Delhi International Airport Limited (DIAL) จะต้องถือหุ้นบริษัทคิดเป็น 3 ใน 4 ของกลุ่มบริษัทที่ร่วมลงทุนเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องด้านการกำหนดทิศทางการร่วมลงทุน ลักษณะจะส่งผลให้ในกรณีที่สมาชิกของกลุ่มบริษัทที่ร่วมลงทุนเกิดการเปลี่ยนแปลงสถานะความเป็นนิติบุคคลจะไม่เกิดผลกระทบต่อการร่วมลงทุนในภาพรวม

(2) การกำหนดมาตรการดำเนินการในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านภายหลังสิ้นสุดสัญญาการร่วมลงทุน

โดยในกรณีของสนามบินเดลี มีการกำหนดให้รัฐในฐานะผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ของสนามบินจะต้องจ้างพนักงานชุดเดิมต่อเนื่องเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 3 ปี เพื่อความต่อเนื่องของการดำเนินงานในระยะเปลี่ยนผ่าน ซึ่งสอดคล้องกับกรอบเวลาการริเริ่มโครงการร่วมลงทุนในกรณีของอินเดีย

จากการถอดบทเรียนข้างต้น สิ่งที่สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้เป็นอย่างดี คือ ตัวอย่างด้านการจัดการในระยะเปลี่ยนผ่านที่คำนึงถึงมิติด้านความต่อเนื่องของการให้บริการเป็นสำคัญ การกำหนดช่วงระยะเตรียมการในช่วงเปลี่ยนผ่านในกรณีของประเทศไทยให้สอดคล้องกับช่วงเวลาของการริเริ่มโครงการร่วมลงทุนต่อเนื่องจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ

3.2.2 บทสรุปการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนที่ผ่านมา และแนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต

ที่ปรึกษาถอดบทเรียนการร่วมลงทุนในประเทศไทยและวิเคราะห์ปัจจัยสาเหตุของปัญหาอุปสรรคและการเกิดข้อพิพาทต่าง ๆ โดยสรุปรูปแบบของปัญหาอุปสรรคตลอดจนเสนอแนวทางการหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดข้อผิดพลาดซ้ำ หรือป้องกันการเกิดกรณีพิพาทการเกิดกิจกรรมที่ทำให้ภาครัฐ หรือสาธารณะเสียเปรียบในกระบวนการดำเนินการร่วมลงทุน ที่ปรึกษาจึงได้สรุปประเด็นปัญหาตลอดจนแนวทางการป้องกันปัญหาโดยได้จำแนกตามแต่ละโครงการ ดังนี้

3.2.2.1 โครงการ PPP ด้านการขนส่งทางบก

ตารางที่ 3.2-6 การสรุปการดำเนินโครงการ PPP ด้านการขนส่งทางบกที่ผ่านมาของประเทศไทย และแนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต

โครงการ	ปัญหาที่พบ/ แนวปฏิบัติที่ดี	แนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต
โครงการทางหลวงสัมปทานในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง - ดอนเมือง	ไม่มีกรอบกฎหมายเฉพาะที่กำกับดูแลโครงการในลักษณะการดำเนินการแบบ PPP (สัญญาเริ่มต้นในปี 2532)	การพัฒนากฎหมายเพื่อการลงทุนรูปแบบ PPP เป็นการเฉพาะ และพัฒนาแนวปฏิบัติกลางเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน
	การเพิ่มเส้นทางส่วนต่อขยายเพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัด ทำให้รัฐต้องจัดหาแหล่งเงินทุนและแหล่งเงินกู้เพิ่มเป็นต้นทุนใหม่ของโครงการ	การจัดทำผลการศึกษา Feasibility study ที่ครอบคลุมการพิจารณาความเสี่ยงด้านปัญหาการจราจร
	ข้อความในกฎหมายที่คลุมเครือนำไปสู่การตีความที่แตกต่างกัน	การจัดทำข้อความในสัญญาและแนวทางการป้องกัน Dead Words ในสัญญา เช่น นิยามของการดำเนินการแข่งขัน หรือนิยามของการกระทำที่ทำให้ปริมาณจราจรลดลง
	ข้อความในสัญญาระบุไว้ว่ารัฐจะไม่สามารถดำเนินกิจการที่เป็นการแข่งขันกับเอกชนได้ แต่การที่ภาครัฐอนุมัติโครงการทางด่วนสายบางปะอิน – ปากเกร็ด และสะพานกลับรถบริเวณถนนวิภาวดี-รังสิต จึงนับว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามสัญญาจากภาครัฐ	รัฐและเอกชนร่วมกันทำเอกสารแนบท้ายสัญญาที่ขยายความ แนวทางการตีความคำว่า “การดำเนินการที่เป็นการแข่งขันกับเอกชน” ร่วมกันระหว่างรัฐกับเอกชนคู่สัญญา ขยายผลเป็นแนวทางการตีความกลางที่ใช้ร่วมกันในโครงการร่วมลงทุนในอนาคต

ตารางที่ 3.2-6 การสรุปการดำเนินโครงการ PPP ด้านการขนส่งทางบกที่ผ่านมาของประเทศไทย และแนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต (ต่อ)

โครงการ	ปัญหาที่พบ/ แนวปฏิบัติที่ดี	แนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต
โครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 (ทางพิเศษศรีรัช)	การดำเนินการในช่วงเริ่มต้นของโครงการขาดกฎหมายเฉพาะสำหรับโครงการในรูปแบบ PPP (สัญญาเริ่มต้นในปี 2532)	การพัฒนากฎหมายเพื่อการลงทุนรูปแบบ PPP เป็นการเฉพาะ และพัฒนาแนวปฏิบัติกลางเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน
	ในสัญญาระบุว่าเมื่อพื้นที่ส่วนแรกแล้วเสร็จจะถือว่าเป็นวันที่เปิดใช้บริการของโครงการ โดยบริษัทก่อสร้างพื้นที่แล้วเสร็จเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2535 แต่บริษัทฯ ได้รับเงินส่วนแบ่งในวันที่ 2 กันยายน 2536 นับว่าไม่เป็นไปตามสัญญา และเป็นเหตุให้ บริษัทสูญเสียรายได้	การพัฒนากระบวนการบริหารสัญญา และแนวการบังคับการปฏิบัติตามสัญญา ไม่ให้เป็นการผลักภาระให้กับเอกชน เพื่อสร้างความชัดเจนดึงดูดการลงทุน
	ปัญหาการประเมินต้นทุนโครงการส่วนต่อขยาย D ในปี 2540 มีผลให้โครงการต้องขออนุมัติขยายวงเงินกู้ และการแก้ไขสัญญาสัมปทานครั้งที่ 2	ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงความถูกต้องแม่นยำของการประเมินต้นทุนโครงการให้ช่วงก่อนการยื่นเสนอโครงการ
	การปรับอัตราค่าผ่านทางซึ่งไม่สอดคล้องกับสัญญาและความเห็นที่ไม่ตรงกันระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการและเอกชนในเรื่องการปรับอัตราค่าผ่านทาง	การวางแนวปฏิบัติด้านขอบข่ายความรับผิดชอบระหว่างเจ้าของโครงการและเอกชน ให้มีความชัดเจน การรวบรวมและแสดงตัวอย่างแนวทางยุติข้อพิพาทเพื่อการอ้างอิงในกรณีที่ใกล้เคียงกัน

ตารางที่ 3.2-6 การสรุปการดำเนินโครงการ PPP ด้านการขนส่งทางบกที่ผ่านมาของประเทศไทย และแนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต (ต่อ)

โครงการ	ปัญหาที่พบ/ แนวปฏิบัติที่ดี	แนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต
โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน-นครราชสีมา (M6)	ปัญหาการเยียวยาประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนที่ดินโครงการ	การสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในการเข้าถึงชุมชน
	ปัญหาการออกแบบพื้นที่ที่ไม่สอดคล้องกับสภาพทางกายภาพ การเปลี่ยนแปลงทางธรณีวิทยา	การควบคุมการดำเนินงานของที่ปรึกษา และพัฒนากลไกเสริมสร้างความรับผิดชอบต่อความถูกต้องของผลการศึกษา
	ปัญหาการขอเข้าพื้นที่ เพื่อดำเนินโครงการทำได้ล่าช้า	การปรับปรุงกระบวนการส่งมอบพื้นที่ให้เอกชนเข้าดำเนินการ ให้มีประสิทธิภาพและใช้เวลาดำเนินการลดลง
โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่-กาญจนบุรี (M81)	ปัญหาเรื่องการเวนคืนที่ดิน เช่น ราคาประเมินเพิ่มขึ้น	การสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ เช่น อปท. ในการเข้าถึงชุมชน
	ปัญหาเรื่องการปรับปรุงแก้ไขแบบการก่อสร้างในช่วงที่ 12 และช่วงที่ 15 ทำให้ต้องขออนุมัติเพิ่มกรอบวงเงินโครงการ	การกำหนดให้ขั้นตอนการตรวจแบบก่อสร้างเป็นขั้นตอนที่ต้องดำเนินการให้เสร็จก่อนการเสนอโครงการ ควบคู่ไปกับการเวนคืนและเตรียมพื้นที

3.2.2.2 โครงการ PPP ด้านการขนส่งทางราง

ตารางที่ 3.2-7 การสรุปการดำเนินโครงการ PPP ด้านการขนส่งทางรางที่ผ่านมาของประเทศไทย และแนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต

โครงการ	ปัญหาที่พบ/ แนวปฏิบัติที่ดี	แนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต
โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน	ปัญหาการปรับเปลี่ยนวิธีการคัดเลือกเอกชนด้วยวิธีประมูลมาเป็นการเจรจาตรงกับผู้ให้บริการรายเดิม และการแก้ไขสัญญาสัมปทานโครงการรถไฟฟ้าสายเฉลิมรัชมงคล	หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องคำนึงถึงรูปแบบการให้บริการการเดินรถแบบต่อเนื่อง (Through Operation) ตั้งแต่ขั้นตอนการริเริ่มโครงการ
	ปัญหาข้อกำหนดห้ามมิให้กระทำการใดที่กระทบต่อการไหลเวียนของผู้โดยสารเข้าสู่โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน	สัญญาสัมปทานในอนาคตต้องพิจารณาประเด็นข้อห้ามกระทำการใดที่กระทบต่อการไหลเวียนของผู้โดยสาร โดยอาจพิจารณาตัดออก หรือคงข้อสัญญาในลักษณะไว้แต่จะต้องกำหนดรายละเอียดของการกระทำที่กระทบต่อการไหลเวียนของผู้โดยสารเข้าสู่โครงการให้ชัดเจน เพื่อป้องกันปัญหาการตีความในอนาคตอันจะนำไปสู่การฟ้องร้องต่อศาล
โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง	ปัญหาการเชื่อมต่อระหว่างโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงกับสายสีน้ำเงิน	หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องพิจารณาถึงการเชื่อมต่อระหว่างโครงการรถไฟฟ้าสายสีต่าง ๆ ให้มีความเหมาะสม ซึ่งควรกำหนดไว้ตั้งแต่ในแผนการพัฒนาโครงการ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าการออกแบบรถไฟฟ้าในอนาคตมีการเชื่อมต่อกันอย่างเหมาะสมทั้งในด้านเส้นทาง หรือตัวสถานีเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนผู้ใช้บริการ
	ปัญหาจำนวนผู้โดยสารที่ใช้งานจริงต่ำกว่าการประมาณการจำนวนผู้โดยสารที่ได้ประเมินไว้ ส่งผลให้โครงการขาดทุน	หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องพิจารณารายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการโดยจะต้องมีการปรับปรุงข้อมูล ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันให้ได้มากที่สุดก่อนมีการตัดใจเชิงนโยบาย

ตารางที่ 3.2-7 การสรุปการดำเนินโครงการ PPP ด้านการขนส่งทางรางที่ผ่านมาของประเทศไทย และแนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต (ต่อ)

โครงการ	ปัญหาที่พบ/ แนวปฏิบัติที่ดี	แนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต
โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว	ปัญหาความชัดเจนของการขยายสัญญาสัมปทานโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว	เนื่องจากนโยบายขาดความชัดเจน อันส่งผลกระทบต่อการบริหารโครงการฯ ดังนั้น การดำเนินโครงการในอนาคต หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องจัดเตรียมและทำข้อมูลให้พร้อมเพื่อเสนอต่อฝ่ายบริหารประกอบการตัดสินใจได้
	ปัญหาเรื่องอัตราค่าโดยสารสูง	กทม. จะต้องขอความชัดเจนจากฝ่ายบริหาร เพื่อสามารถวางแผนการดำเนินโครงการได้อย่างเหมาะสม โดยนโยบายด้านค่าโดยสารจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายเรื่องอัตราค่าโดยสารร่วมและระบบตั๋วร่วม
	ปัญหาภาระหนี้สินของ กทม. จากการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว	เนื่องจากขาดความชัดเจนทางด้านนโยบายจึงส่งผลให้ กทม. มีภาระหนี้สินที่ค้างจ่ายอยู่จำนวนมาก
โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน	ปัญหาการรับมอบสิทธิในการเดินรถไฟฟ้าแอร์พอร์ตเรลลิงก์ และปัญหาด้านการชำระค่าตอบแทนในการรับมอบสิทธิเนื่องจากผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด -19	สัญญาสัมปทานในอนาคตควรต้องพิจารณาถึงความยืดหยุ่นตามสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต เช่น สถานการณ์โรคระบาด
โครงการก่อสร้างสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ICD) ที่ลาดกระบัง	ปัญหาการคัดเลือกเอกชนผู้ประกอบการรายใหม่	การดำเนินโครงการในอนาคต หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องจัดเตรียมและทำข้อมูลให้พร้อม เพื่อเสนอต่อฝ่ายบริหารประกอบการตัดสินใจได้
	ปัญหาการบริหารจัดการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ICD) ที่ลาดกระบัง ในระหว่างที่ยังไม่มีผู้รับสัมปทาน	จากปัญหาความล่าช้าในการคัดเลือกเอกชนรายใหม่ ทำให้ผู้ประกอบการรายเดิมยังคงอยู่ในพื้นที่ ดังนั้น ในการจัดทำสัญญาสัมปทานในอนาคตอาจจะต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับค่าใช้ประโยชน์ในพื้นที่หรือค่าปรับกรณีผู้ประกอบการไม่ขนย้ายทรัพย์สินและส่งมอบพื้นที่ ภายหลังสิ้นสุดสัญญาให้ชัดเจน

3.2.2.3 โครงการ PPP ด้านการขนส่งทางน้ำ

ตารางที่ 3.2-8 การสรุปการดำเนินโครงการ PPP ด้านการขนส่งทางน้ำที่ผ่านมาของประเทศไทย และแนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต

โครงการ	ปัญหาที่พบ/ แนวปฏิบัติที่ดี	แนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต
โครงการลงทุน บริหาร และประกอบการ ท่าเทียบเรือ ตู้สินค้า C3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง	การดำเนินโครงการในคราวเดียว ภายใต้ผู้ประกอบการรายเดียว	การให้เอกชนลงทุนก่อสร้าง บริหาร และประกอบการ ท่าเทียบเรือ A3 และท่าเทียบเรือ C1, C2, D1, D2 และ D3 ในคราวเดียว ภายใต้ผู้ประกอบการรายเดียว (Single Operator) ทำให้เกิดการประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) ซึ่งอาจนำไปปรับใช้กับการบริหารจัดการโครงการอื่นได้
โครงการลงทุนก่อสร้าง บริหาร และประกอบการ ท่าเทียบเรือโดยสาร A3, C1, C2, D1, D2 และ D3 ของท่าเรือแหลมฉบัง	ปัญหาการทักท้วงผลการคัดเลือกเอกชน เนื่องจากข้อเสนอผลประโยชน์ตอบแทนเพิ่มเติมของเอกชน ที่ไม่ปรากฏในแผนธุรกิจได้นำมารวมในการคำนวณผลประโยชน์ตอบแทนที่ กทท. จะได้รับเป็นมูลค่าปัจจุบันสุทธิ (NPV) ถือว่าไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขข้อกำหนดของเอกสารประกวดราคา	หน่วยงานเจ้าของโครงการควรระมัดระวังในการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการในการคัดเลือกเอกชนให้ถูกต้อง
โครงการพัฒนา ท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3	การเจรจาให้ผู้รับสัมปทานส่งเงินเข้ากองทุนเยียวยาความเสียหาย	การจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายมีความเหมาะสมจะนำไปใช้เป็นแนวทางการดำเนินโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในอนาคตได้ โดยกำหนดเป็นเงื่อนไขในสัญญาสัมปทาน
โครงการพัฒนา ท่าเรือมาบตาพุด ระยะที่ 3	การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หากมีการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดโครงการจะต้องดำเนินการจัดทำรายงานการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการ	หน่วยงานของรัฐจะต้องเตรียมความพร้อมในด้านข้อมูล และทำความเข้าใจกับผู้เกี่ยวข้อง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก่อนเริ่มดำเนินงานเพื่อให้สามารถเสนอเรื่องเพื่อพิจารณาได้อย่างรวดเร็ว
	การจัดตั้งกองทุนหลักประกันความเสียหายฉุกเฉิน และกองทุนเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยให้ผู้ที่อาจทำให้สิ่งแวดล้อมเสียหายเป็นผู้สมทบเงินเข้ากองทุน	การจัดตั้งกองทุนมีความเหมาะสมจะนำไปใช้เป็นแนวทางการดำเนินโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในอนาคตได้ โดยกำหนดเป็นเงื่อนไขในสัญญาสัมปทาน

3.2.2.4 โครงการ PPP ด้านการขนส่งทางอากาศ

ตารางที่ 3.2-9 การสรุปการดำเนินโครงการ PPP ด้านการขนส่งทางอากาศที่ผ่านมาของประเทศไทย และแนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต

โครงการ	ปัญหาที่พบ/ แนวปฏิบัติที่ดี	แนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต
โครงการ GSE ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ	การแก้ไขสัญญาการร่วมลงทุนเพื่อเยียวยาผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบทางการเมืองให้กับผู้ประกอบการ	- การปรับปรุงกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาให้มีขั้นตอนที่กระชับและเหมาะสม ได้สัดส่วนกับประเด็นการแก้ไข - การแก้ไขสัญญาหน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องจัดทำเหตุผลความจำเป็น ประเด็นที่ขอแก้ไข และผลกระทบจากการแก้ไขให้ครบถ้วน และเสนอตามขั้นตอนตามกฎหมายอย่างไม่ชักช้า - แนวทางการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการต้องอยู่บนหลักการที่ว่าการให้ความช่วยเหลือไม่เกินกว่ามูลค่าความเสียหาย
	กรณีบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (บกท.) พ้นจากสภาพรัฐวิสาหกิจ ทำให้โครงการ GSE ของ บกท. เข้าข่ายเป็นโครงข่ายร่วมลงทุน	นำแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ไปปฏิบัติ ซึ่งมีคำวินิจฉัยว่า ปัจจุบัน บกท. เข้าข่ายเป็นเอกชนย่อมต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 และกฎหมายลำดับรอง นับแต่วันที่ บกท. ได้สิ้นสภาพรัฐวิสาหกิจเป็นต้นไป
โครงการสนามบินอู่ตะเภา และเมืองการบิน ภาคตะวันออก	การพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมาย จากการปฏิเสธการตรวจรับเอกสารข้อเสนอจำนวน 2 กล่อง ของผู้ยื่นข้อเสนอ เนื่องจากนำเอกสารมายื่นให้คณะกรรมการคัดเลือกหลังเวลาปิดรับข้อเสนอ	การสร้างบรรทัดฐานที่ชัดเจนถึงอำนาจการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่
โครงการศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานอู่ตะเภา	หนี้สินของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) และการฟื้นฟูกิจการบริษัทคาดว่าจะกลับมาในปี 2567 อาจทำให้เกิดปัญหาในการลงทุนโครงการ	การกำหนดมาตรการรองรับในกรณีที่เอกชนคู่สัญญาเกิดการเปลี่ยนแปลงสถานะกิจการ หรือโครงสร้างการถือหุ้น และการกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติของเอกชนร่วมลงทุนที่คำนึงถึงปัจจัยด้านความมั่นคงของเอกชน

3.3 แนวทางการจัดทำบทวิเคราะห์เฉพาะเรื่องด้านการลงทุน PPP ให้กับนักลงทุนต่างชาติ

การจัดทำบทวิเคราะห์เฉพาะเรื่องเกี่ยวกับแนวทางที่เหมาะสมในการให้นักลงทุนต่างชาติร่วมลงทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ โดยกำหนดเรื่องสำคัญที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนักลงทุนต่างชาติ เช่น เทคโนโลยีที่ใช้ในโครงการ ประสบการณ์ในการดำเนินโครงการลักษณะเดียวกัน รูปแบบทางการเงินของโครงการ ขอบเขตการลงทุนของโครงการ พันธะผูกพันในระยะยาวสำหรับโครงการ ตลอดจนกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการ เป็นต้น ทั้งนี้ ที่ปรึกษาจะวิเคราะห์ปัจจัยสู่ความสำเร็จและปัจจัยเสี่ยงในแต่ละเรื่องสำคัญ โดยทบทวนและวิเคราะห์โครงการด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ต่าง ๆ ตลอดจนระบุจุดเด่นซึ่งเป็นปัจจัยสู่ความสำเร็จและระบุจุดด้อยหรือจุดเสี่ยงซึ่งเป็นปัจจัยเสี่ยงของแต่ละโครงการดังรูปที่ 3.3-1 อนึ่ง แต่ละโครงการมีจุดเด่นหรือจุดเสี่ยงตามธรรมชาติและตามลักษณะการดำเนินการที่แตกต่างกัน อีกทั้งอาจมีกฎระเบียบที่แตกต่างกันในแต่ละห้วงเวลา จึงต้องดำเนินการวิเคราะห์โดยละเอียดและจัดทำแนวทางปฏิบัติที่ดีในการดำเนินโครงการ PPP ต่อไป

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการภาคเอกชนและนักลงทุน พบว่า มีประเด็นปัญหาหลักรวมถึงข้อกังวลเกี่ยวกับอนาคตการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนในประเทศไทย รวมถึงเงื่อนไขข้อจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถตัดสินใจร่วมลงทุนได้อย่างเต็มที่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มบริษัทที่มีโครงสร้างผู้ถือหุ้นร่วมกับเครือข่ายบรรษัทข้ามชาติต่าง ๆ โดยอาจแบ่งโครงสร้างของปัญหาข้อจำกัดออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

1) โครงสร้างปัญหาในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการร่วมลงทุนโดยตรง โดยปัญหาอุปสรรคในกลุ่มนี้ คือ ปัญหาด้านกระบวนการทางราชการ ขั้นตอนทางกฎหมาย การอนุมัติอนุญาต และกระบวนการประสานงานกับภาคราชการ
2) โครงสร้างปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการร่วมลงทุนโดยตรง ได้แก่ รูปแบบสัญญา โครงสร้างความรับผิดชอบ ความชัดเจนและคาดการณ์ได้ ระยะเวลาดำเนินการ และการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับให้กับภาคเอกชน
3) โครงสร้างปัญหาในเชิงกระบวนการดำเนินงาน ได้แก่ ปัญหาความล่าช้าด้านการส่งมอบพื้นที่ ปัญหากระบวนการพิจารณาที่ใช้เวลานานไม่เหมาะสมกับประเด็นที่พิจารณา ปัญหาการชดเชยเยียวยาความล่าช้าที่ไม่สอดคล้องกับภาระที่เอกชนแบกรับ

โดยอาจสรุปได้ตามตารางที่ 3.3-1 ดังนี้

ตารางที่ 3.3-1 โครงสร้างของปัญหาข้อจำกัด

โครงสร้างปัญหา	รายละเอียดปัญหา
โครงสร้างปัญหาในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการร่วมลงทุน	1) ขั้นตอนกระบวนการทางราชการที่ซับซ้อน ซ้ำซ้อน และใช้เวลานาน (Procedure Problem) 2) ขั้นตอนการพิจารณาทางกฎหมายที่ใช้เวลานาน และขาดความชัดเจน (Legal Service Problem) 3) กลไกการอนุมัติอนุญาตซ้ำซ้อน ไม่ชัดเจน ขาดเจ้าภาพหลัก 4) การประสานงานกับภาครัฐซับซ้อนหลายชั้น และไม่มีความชัดเจนว่าจะต้องติดต่อที่หน่วยงานใด
โครงสร้างปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการร่วมลงทุน	1) ความชัดเจนคาดการณ์ได้ของรูปแบบงาน ผลตอบแทน และความเสี่ยง 2) ความชัดเจนของโครงสร้างความรับผิดชอบและการรับความเสี่ยง 3) ระยะเวลาดำเนินการ และการพิจารณาโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความชัดเจน เพื่อลดภาระค่าเสียโอกาสให้กับภาคเอกชน 4) การคุ้มครองสิทธิพิเศษทางการค้าการลงทุนที่เอกชนร่วมลงทุนพึงได้รับ เช่น การคุ้มครองสิทธิการไม่ถูกแข่งขันในช่วงเวลาที่กำหนด 5) เอกชนเห็นว่าข้อสัญญาส่วนมากทำให้เอกชนเสียเปรียบจนเกินไป และไม่สะท้อนถึงแนวคิดความเป็น Partnership ที่เน้นแชร์ผลประโยชน์ แต่เน้นไปที่การสร้างประโยชน์สูงสุดให้ภาครัฐ
ปัญหาในเชิงกระบวนการทำงาน	1) ปัญหาความล่าช้าด้านการส่งมอบพื้นที่ และการเยียวยาผลกระทบจากความล่าช้าด้วยการขยายเวลาสัญญานั้นไม่เพียงพอกับการลดผลกระทบกับภาคเอกชน 2) ปัญหาการพิจารณา หรือการแก้ไขข้อตกลงในสัญญาที่เอกชนเห็นว่าใช้ระยะเวลาไม่สอดคล้องกับความสำคัญของเนื้อหาที่แก้ไข 3) ปัญหากระบวนการ Market Sounding ที่ไม่ดึงดูดความสนใจ ไม่สามารถสะท้อนความสนใจของภาคเอกชนได้จริง

3.3.1 ถอดบทเรียนด้านนโยบายส่งเสริมการร่วมลงทุนของต่างประเทศและการนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

จากการวิเคราะห์กรณีศึกษาทั้ง 3 ประเทศ ประกอบด้วย ประเทศออสเตรเลีย สิงคโปร์ และอินเดีย พบว่า ทั้ง 3 ประเทศเป็นประเทศที่มีผลสัมฤทธิ์ร่วมกันด้านการร่วมลงทุนอย่างน่าพึงพอใจ มีรูปแบบการสนับสนุนส่งเสริมการร่วมลงทุนที่มีเอกลักษณ์แตกต่างกันอย่างน่าสนใจ บทวิเคราะห์ในส่วนนี้มุ่งถอดบทเรียนจากรูปแบบข้างต้น และถอดข้อได้เปรียบเพื่อนำมาปรับใช้ในประเทศไทย

3.3.1.1 ประเทศออสเตรเลีย: ทิศทางการสนับสนุนการร่วมลงทุนที่มั่นคงตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 และการพัฒนาที่ขับเคลื่อนโดยมลรัฐและเมืองสำคัญ

ในกรณีของประเทศออสเตรเลียมีความน่าสนใจว่าแนวนโยบายด้านการส่งเสริมการร่วมลงทุนจากภาครัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านโครงสร้างพื้นฐานนั้นถูกวางรากฐานมาตั้งแต่ปี 1980 และจากการศึกษาพบว่า ทิศทางหลักในการขับเคลื่อนการร่วมลงทุนไม่มีการเปลี่ยนแปลง สิ่งที่เปลี่ยนแปลง คือ เครื่องมือและเทคนิควิธีการด้านการจัดการโครงการ แต่การจัดโครงสร้างความรับผิดชอบระหว่างรัฐและเอกชน หลักคิด และแนวทางการกำหนดมาตรฐานโดยรัฐบาลกลางยึดหลักการเดิมมาตลอด 40 ปี

ในด้านโครงสร้างนั้น เนื่องจากประเทศออสเตรเลียเป็นระบบสาธารณรัฐส่งผลให้มลรัฐ (State) เป็นหน่วยหลักในการขับเคลื่อนการลงทุนในฐานะคู่สัญญากับภาคเอกชน ซึ่งจะแตกต่างจากในกรณีของประเทศไทยที่หน่วยงานระดับกรม หรือสำนักงานเป็นหน่วยคู่สัญญาหลัก ทั้งนี้ การดำเนินงานของมลรัฐอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การร่วมลงทุนที่กำหนดโดยกระทรวงการคลัง (Ministry of finance) ผ่านเอกสาร National PPP Guideline ที่ที่ปรึกษาได้ศึกษาวิเคราะห์ไปแล้วข้างต้น

ลักษณะข้างต้นช่วยให้การขับเคลื่อนการร่วมลงทุนแบบบูรณาการสามารถเกิดขึ้นได้จริงเนื่องจากมลรัฐเป็นเจ้าภาพในการจัดการอย่างครบวงจรตั้งแต่การวางแผนโครงการ การกำหนดหลักการพัฒนา การคัดเลือกเอกชน ไปจนถึงการกำกับโครงการ กระทรวงการคลังมีหน้าที่เพียงจัดทำหลักเกณฑ์ และกำกับในฐานะตัวแทนจากรัฐบาลกลางแห่งสาธารณะรัฐ

ประเด็นเชิงโครงสร้างที่น่าสนใจอีกประเด็นหนึ่ง คือ การจัดโครงสร้างความรับผิดชอบระหว่างรัฐและเอกชนอย่างชัดเจนโดยระบุไว้เป็นบรรทัดฐานทั้งในส่วนของ ACT (พระราชบัญญัติ) และหลักปฏิบัติจำแนกตามรูปแบบของโครงการ (ประเภทตามรูปแบบกิจกรรม) ได้แก่ การก่อสร้าง การบริการ การบำรุงรักษา เป็นต้น ซึ่งตรงจุดนี้คือ สิ่งที่ปฏิบัติตามมาจากมาตรฐานสากลตามแนวปฏิบัติของ World Bank และ UN โดยตรง

ปัจจัยความสำเร็จประการสุดท้าย คือ การที่มลรัฐมีอำนาจเต็มในการจัดสรรเงินอุดหนุนจากเงินรายได้ของมลรัฐ (ภาษีเงินได้ และภาษีมูลค่าเพิ่มถูกจัดเก็บโดยรัฐบาลมลรัฐ) และเป็นหน่วยงานคู่สัญญาเอง จึงเกิดความคล่องตัวของการอนุมัติการใช้จ่าย รวมถึงการพิจารณาระงับ-หน่วงไว้ซึ่งค่าตอบแทนในกรณีที่เอกชนคู่สัญญาไม่ปฏิบัติตามสัญญา โดยมี Technical Arms ด้านกฎหมายในระดับมลรัฐและสาธารณะรัฐเข้ามาช่วยเหลือในกรณีการตีความและระงับการพิพาท

ที่ปรึกษาสรุปปัจจัยเชิงโครงสร้างที่สนับสนุนการร่วมลงทุนในกรณีของประเทศออสเตรเลีย ได้ดังตารางที่ 3.3-2

ตารางที่ 3.3-2 ปัจจัยเชิงโครงสร้างที่สนับสนุนการร่วมลงทุนในกรณีของประเทศออสเตรเลีย

ปัจจัยความสำเร็จ	คำอธิบาย
หน่วยงานคู่สัญญามีอำนาจเต็ม และมีขอบข่ายอำนาจ (Authority) เหมาะสม	มลรัฐในฐานะหน่วยงานคู่สัญญาหลักมีอำนาจหน้าที่ดูแลโครงการร่วมลงทุนทุกประเภทในพื้นที่มลรัฐ และมีอำนาจเบ็ดเสร็จที่เพียงพอต่อการกำกับดูแลโครงการตลอดทั้ง Project Lifetime
ความชัดเจนด้านอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแล	หน่วยงานกำกับ (กระทรวงการคลัง) มีกรอบภารกิจชัดเจน ไม่มีลักษณะงานแบบรวมศูนย์จนทำให้เกิดสภาวะคอขวด และไม่ละเมิดอำนาจของหน่วยงานคู่สัญญา
การแบ่งความรับผิดชอบระหว่างรัฐเอกชนชัดเจน	การแบ่งขอบข่ายความรับผิดชอบระหว่างภาครัฐและเอกชนที่มีความชัดเจนและยึดถือปฏิบัติเป็นมาตรฐานกลาง สร้างความมั่นใจให้ผู้ลงทุน และดึงดูดทุนจากต่างชาติ
การปฏิบัติตามหลักปฏิบัติสากล	หลักการความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐและเอกชนสอดคล้องกับหลักสากลที่แนะนำโดย World Bank และ UN

3.3.1.2 ประเทศสิงคโปร์: การร่วมลงทุนที่ภาครัฐมีบทบาทนำ ยึดหลักประสิทธิภาพ มรดกตกทอดจากยุค Developmental State

ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ประเทศแรกที่นำหลักการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนมาปรับใช้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม และโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากภูมิทัศน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองของสิงคโปร์มีระบบเศรษฐกิจแบบรัฐพัฒนา (Developmental State) ซึ่งภาครัฐมีบทบาทนำในการชี้นำระบบเศรษฐกิจ กล่าวคือ เป็นระบบเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพการพัฒนา แต่ในทางกลับกันก็เป็นระบบที่ไม่ได้สนใจตัวแปรด้านการแข่งขันที่เท่าเทียม ความเข้าใจเรื่องหลักธรรมาภิบาลจึงแตกต่างจากความเข้าใจทั่วไป

ลักษณะข้างต้นจึงกลายเป็นลักษณะเด่นของประเทศสิงคโปร์ซึ่งรัฐมีบทบาทนำทั้งในด้านการกำหนดแผนภาพรวม และรายละเอียดการลงทุนตามเป้าประสงค์ของโครงการแต่ละรูปแบบ โดยจากการศึกษาพบว่าโครงการในกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต แต่ไม่จำเป็นต้องอาศัยความชำนาญทางเทคนิค รัฐบาลสิงคโปร์ให้อิสระด้านการร่วมลงทุนอย่างเต็มที่ ส่งเสริมการแข่งขันอย่างเท่าเทียม ในขณะเดียวกันโครงการที่ต้องอาศัยความชำนาญอย่างโครงการร่วมลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมขนส่ง รวมถึงส่วนบริการเกี่ยวเนื่องต่าง ๆ อาทิ โครงการก่อสร้างอาคาร Terminal ของสนามบินชางฮี รัฐบาลสิงคโปร์เลือกใช้เกณฑ์ด้านความชำนาญ และขีดความสามารถของเอกชนคู่สัญญา

อย่างไรก็ตาม จุดเด่นด้านงานตรวจสอบภายในของรัฐบาลสิงคโปร์นับว่าเป็นอีกหนึ่งจุดเด่น ที่ส่งผลให้งานตรวจสอบภายในและประเมินโครงการสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และกระบวนการตรวจสอบสามารถดำเนินการได้ในช่วงเวลาที่เหมาะสม เมื่อพิจารณาประกอบกับการที่ประเทศสิงคโปร์มีประสบการณ์กับการร่วมลงทุนระดับสากลทำให้ช่วยดึงดูดการลงทุนจากนักลงทุนชาวต่างชาติได้เป็นอย่างดี

ที่ปรึกษาสรุปปัจจัยเชิงโครงสร้างที่สนับสนุนการร่วมลงทุนในกรณีของประเทศสิงคโปร์ได้ดังตารางที่ 3.3-3

ตารางที่ 3.3-3 ปัจจัยเชิงโครงสร้างที่สนับสนุนการร่วมลงทุนในกรณีของประเทศสิงคโปร์

ปัจจัยความสำเร็จ	คำอธิบาย
การกำกับทิศทางพัฒนาโดยภาครัฐอย่างใกล้ชิดตามแนวคิด Developmental state	รัฐบาลสิงคโปร์โดยกระทรวงการคลังมีบทบาทอย่างมากในการกำหนดทิศทางการร่วมลงทุน การจัดประเภทโครงการ และการควบคุมโครงการบางประเภทอย่างใกล้ชิด
การให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับโครงการประเภทโครงสร้างพื้นฐานคมนาคม	ประเทศสิงคโปร์จัดให้โครงการประเภทโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมเป็นโครงการในกลุ่มที่รัฐให้ความสนใจเป็นพิเศษ และใช้หลักประสบการณ์ในการคัดเลือกเอกชนร่วมลงทุน โดยรัฐให้การสนับสนุนและอุดหนุนอย่างใกล้ชิด
ประสิทธิภาพของงานตรวจสอบภายใน	สิงคโปร์นอกจากจะยึดหลักประสิทธิผลของการตรวจสอบตลอดจนกระบวนการต่าง ๆ แล้ว ยังยึดหลักประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับเวลาดำเนินการส่งผลให้กระบวนการตรวจสอบภายใน และขั้นตอนต่าง ๆ ทำได้ในกรอบเวลาที่เหมาะสม
ความคุ้นชินกับการลงทุนจากต่างประเทศ	ประเทศสิงคโปร์มีความคุ้นชินกับการลงทุนโดยนักลงทนต่างชาติ ประสบการณ์นี้ถูกนำมาปรับใช้กับโครงการร่วมลงทุนอย่างชัดเจน

3.3.1.3 ประเทศอินเดีย: การร่วมลงทุนภายใต้แนวคิดการแข่งขันระหว่างมลรัฐ (Inter State Competition)

ประเทศอินเดียมีเป็นประเทศรูปแบบสาธารณะรัฐเช่นเดียวกับออสเตรเลีย ส่งผลให้โครงสร้างโครงการร่วมลงทุนมีลักษณะโครงสร้างที่ใกล้เคียงกันโดยมลรัฐเป็นเจ้าภาพหลักในการร่วมลงทุนโดยมีรัฐบาลสาธารณะรัฐเป็นผู้กำหนดมาตรฐานการลงทุน และการอุดหนุนผ่านเงินทุนสนับสนุนการพัฒนาโครงการร่วมลงทุน (National grant program) นอกจากนี้ รัฐบาลอินเดียภายใต้กระทรวงโครงสร้างพื้นฐานยังมีโครงการสนับสนุนการแข่งขันการพัฒนาระหว่างมลรัฐซึ่งกระตุ้นให้มลรัฐเกิดการแข่งขัน และจับคู่มลรัฐกับเอกชนคู่สัญญาที่มีขีดความสามารถ โดยรายละเอียดโครงการ แนวการจัดทำโครงการ ฯลฯ ถูกเผยแพร่ไว้ในเว็บไซต์ https://www.pppinindia.gov.in/

นอกจากนี้ รัฐบาลอินเดียยังให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่ายผู้ประกอบการในมลรัฐต่าง ๆ ทั้งในรูปแบบ Specialist Pool และ Operation Pool เพื่อจับคู่กับความต้องการพัฒนาของมลรัฐต่าง ๆ โดยในสมัยของนายกรัฐมนตรีนเรนทรา โมดี มีความพยายามในการพัฒนาเครือข่ายเมืองอัจฉริยะภายใต้แคมเปญ Smart City Mission ซึ่งหลายโครงการที่เข้าร่วมแคมเปญใช้การลงทุนในรูปแบบ PPP นับว่าเป็นช่วงเวลาที่การลงทุนแบบ PPP ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่

จึงอาจสรุปได้ว่าการสนับสนุนอย่างเป็นระบบจากรัฐบาลกลางภายใต้อำนาจเต็มของมลรัฐในการเป็นหน่วยงานคู่สัญญา และการสร้างเครือข่ายเอกชนร่วมลงทุนที่ครอบคลุมในทุกมิติการลงทุน

ตารางที่ 3.3-4 ปัจจัยเชิงโครงสร้างที่สนับสนุนการร่วมลงทุนในกรณีของประเทศอินเดีย

ปัจจัยความสำเร็จ	คำอธิบาย
หน่วยงานคู่สัญญามีอำนาจเต็มและมีขอบข่าย Authority เหมาะสม	มลรัฐในฐานะหน่วยงานคู่สัญญาหลักมีอำนาจหน้าที่ดูแลโครงการร่วมลงทุนทุกประเภทในพื้นที่มลรัฐ และมีอำนาจเบ็ดเสร็จที่เพียงพอต่อการกำกับดูแลโครงการตลอดทั้ง Project Lifetime
บทบาทในฐานะ “พี่เลี้ยง” ที่ดีของรัฐบาลสาธารณรัฐ	รัฐบาลสาธารณรัฐของอินเดียมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาโครงการร่วมลงทุนทั้งในมลรัฐขนาดใหญ่และเล็ก ทั้งในด้านการสนับสนุนเงินทุน และเผยแพร่ขั้นตอนการดำเนินงานผ่านทาง Platform หลักคือ https://www.pppinindia.gov.in/
การสร้างเครือข่ายเอกชนร่วมลงทุน	เครือข่ายเอกชนร่วมลงทุนนับเป็นปัจจัยความสำเร็จสำคัญที่ช่วยให้การจับคู่มลรัฐกับเอกชนคู่สัญญาทำได้อย่างเป็นระบบ เกิดการจับคู่สัญญาที่หลากหลาย เกิดความโปร่งใสในกระบวนการดำเนินงาน
การสนับสนุนอย่างจริงจังและการขับเคลื่อนร่วมกับแคมเปญการพัฒนาร่วมสมัยอื่น ๆ	การสนับสนุนอย่างจริงจังควบคู่กับแคมเปญการพัฒนาร่วมสมัยอื่น ๆ เช่น การพัฒนาเครือข่ายเมืองอัจฉริยะทั่วประเทศส่งผลให้คุณลักษณะของการร่วมลงทุนได้รับการใส่ใจและกลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่หลายมลรัฐเลือกใช้งาน

3.3.2 ผลการถอดบทเรียนด้านตัวแบบการจูงใจให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในต่างประเทศ

จากตัวอย่างกรณีศึกษาทั้ง 3 ประเทศข้างต้นจะเห็นได้ว่าทั้ง 3 ประเทศมีวิธีการดึงดูดนักลงทุนจากต่างชาติ และนักลงทุนภายในประเทศที่แตกต่างกันไป แต่ทั้ง 3 ประเทศไม่ได้พัฒนากลไกพิเศษใดขึ้นเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศเป็นการเฉพาะหากแต่สิ่งที่ดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ รวมถึงการขยายตลาดการร่วมลงทุนภายในประเทศได้ออกแบบขับเคลื่อนภายใต้ปัจจัยพื้นฐานอย่างน้อย 5 ประการของกระบวนการร่วมลงทุนในภาพรวม ดังนี้

1) การสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับ “เจ้าภาพ” ของการร่วมลงทุนทั้งระบบ โดยทั้ง 3 กรณีศึกษาสร้างความชัดเจนว่าหน่วยใดที่เป็นหน่วยงานคู่สัญญาได้บ้าง หน่วยงานใดทำหน้าที่กำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลาง หน่วยงานใดทำหน้าที่ตรวจสอบ เป็นต้น และตั้งให้เป็นแนวทางพื้นฐานที่ปรับใช้กับโครงการทุกรูปแบบ
2) กรอบความรับผิดชอบระหว่างภาครัฐ และเอกชนมีความชัดเจน และถูกกำหนดให้เป็นมาตรฐานการร่วมลงทุน รวมถึงการระบุอำนาจหน้าที่และขั้นตอนการทำงานของหน่วยงานตรวจสอบสร้างความมั่นใจให้กับภาคเอกชนคู่สัญญา
3) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือของภาคเอกชนร่วมลงทุน เพื่อสร้างตัวเลือกให้กับหน่วยงานคู่สัญญาในการคัดเลือกเอกชนมาร่วมลงทุน และสร้างเครือข่ายเอกชนสร้างความร่วมมือและความน่าเชื่อถือให้กับตลาดการร่วมลงทุน
4) บทบาทการสนับสนุนอย่างเหมาะสมโดยหน่วยงานจากส่วนกลางซึ่งรู้จุดสมดุลระหว่างการใช้อำนาจกำกับดูแลไม่ให้ล้นเกินจนเป็นการใช้อำนาจแทรกแซงหน่วยงานคู่สัญญา และสนับสนุนในสิ่งที่หน่วยงานคู่สัญญาไม่สามารถทำได้ อาทิ การเสริมสภาพคล่องด้านการลงทุน เป็นต้น
5) การเผยแพร่ Guideline การร่วมลงทุนที่ครอบคลุมทั้งระบบตลอด Project Lifetime ที่มีลักษณะกระชับคือ มีชุดเอกสารหลักชุดเดียว และแยกย่อยรายละเอียดตามประเภทของการร่วมลงทุน และแยกเนื้อหาสำหรับฝ่ายนโยบาย และฝ่ายปฏิบัติการออกจากกัน

คุณลักษณะทั้ง 5 ประการข้างต้นอยู่ในกระบวนการดำเนินโครงการร่วมลงทุนทั้งระบบ และเป็นกลไกสำคัญในการดึงดูดการร่วมลงทุนทั้งจากผู้ลงทุนในประเทศและต่างประเทศ ในส่วนนี้ประเทศไทยสามารถถอดบทเรียนและนำไปปรับใช้กับการดำเนินการร่วมลงทุนมุ่งเน้นไปที่จุดที่ยังขาดไปของการร่วมลงทุนในประเทศไทย เช่น การสร้างเครือข่ายเอกชนรวมลงทุน การสร้างความชัดเจนของโครงสร้างความรับผิดชอบระหว่างรัฐและเอกชน และการสร้างชุดข้อมูลเพื่อการเผยแพร่ให้กับภาคเอกชนในต่างประเทศเป็นการเฉพาะ

3.3.3 การประยุกต์ใช้แนวปฏิบัติมาตรฐานสากลกับการออกแบบโครงการร่วมลงทุน

ลักษณะข้างต้นสอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่ถูกแนะนำในคู่มือมาตรฐานระดับสากล เช่น คู่มือของธนาคารโลก คู่มือของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ฯลฯ จึงกล่าวได้ว่าลักษณะพื้นฐานที่โดดเด่นของการร่วมลงทุนในทั้ง 3 ประเทศ มีพื้นฐานมาจากเกณฑ์มาตรฐานระดับสากล โดยสามารถถอดเกณฑ์มาตรฐานที่มีความสำคัญออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

1) เกณฑ์ความชัดเจน และคาดการณ์ได้ (Predictability) เป็นเกณฑ์ที่ทำให้เอกชนมีความมั่นใจว่าการลงทุนที่ตามปกติมีความเสี่ยงจะต้องเผชิญกับความเสี่ยงใดบ้าง และมีความคุ้มค่าน่าลงทุนหรือไม่ ตลอดจนเอกชนจะต้องเตรียมรับความเสี่ยงอะไรบ้าง ความชัดเจนในส่วนนี้จะต้องครอบคลุมทั้งขอบข่ายความรับผิดชอบของเอกชนคู่สัญญา กรอบเวลา และขั้นตอนการดำเนินการ เพื่อให้ภาคเอกชนได้เตรียมตัว และคาดการณ์ได้ถึงผลตอบแทนจากการลงทุน
2) เกณฑ์ความโปร่งใส (Transparency) เกณฑ์ด้านความโปร่งใสถูกขับเคลื่อนให้สอดแทรกเข้าไปในทุกกระบวนการของการร่วมลงทุน ซึ่งในกรณีของประเทศไทยก็ให้ความสำคัญกับประเด็นนี้ อย่างไรก็ตาม ประเด็นความโปร่งใสมิใช่ประเด็นที่ถูกจำกัดอยู่ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง หรือการคัดเลือกเอกชนร่วมลงทุน แต่ต้องรวมไปถึงในขั้นการศึกษาความเป็นไปได้ และการจัดเตรียมโครงการ (Pre Appraisal) กล่าวคือ ต้องครอบคลุมไปถึงการควบคุมการดำเนินงานของที่ปรึกษาที่หน่วยงานว่าจ้างตามมาตราที่ 27 แห่ง พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ทั้งความโปร่งใสในด้านกระบวนการดำเนินงาน และการเปิดเผยเนื้อหาที่เอื้ออำนวยต่อการตรวจสอบย้อนกลับ
3) เกณฑ์การมีมาตรฐาน หรือแนวปฏิบัติกลาง (Standardize) เกณฑ์ในด้านนี้คือ การที่ประเทศมีแนวทางการกำกับโครงการที่มีขั้นตอนชัดเจน มีการมอบอำนาจหน้าที่ด้านการตรวจสอบให้กับหน่วยงานเป็นการเฉพาะซึ่งต้องอยู่ภายใต้พื้นฐานความชำนาญและความเข้าใจการร่วมลงทุนตลอดช่วงอายุของโครงการ และสิ่งที่สำคัญที่สุดคือมีแนวทางการปรับใช้แนวปฏิบัติที่ชัดเจนสามารถเข้าถึงได้ง่ายทั้งโดยหน่วยงานและเอกชนผู้ร่วมลงทุน มีกรณียกเว้นเท่าที่จำเป็น ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์มาตรฐานจะต้องมีการแจ้งให้ทราบโดยทั่วกัน
4) เกณฑ์การแข่งขันอย่างเสรี (Competibility) เกณฑ์ในด้านนี้เน้นที่การไม่สร้างอุปสรรค (Barrier) ในการเข้าสู่ตลาดของเอกชนร่วมลงทุน ทั้งนี้ การสร้างเกณฑ์การคัดเลือกเฉพาะสำหรับบางโครงการอาจไม่ถือว่าเป็นการสร้างอุปสรรคเนื่องจากโครงการร่วมลงทุนบางโครงการมีความชำนาญเฉพาะด้านที่ต้องการจากภาคเอกชน ทั้งนี้ สิ่งที่สำคัญคือ การสร้างเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าเกณฑ์ความชำนาญที่จะนำมาใช้มีความจำเป็นอย่างไร มีหลักเกณฑ์ความชำนาญอะไรบ้าง เช่น ตัวอย่างในกรณีของสิงคโปร์

5) เกณฑ์การเป็นพันธมิตรการลงทุน (Partnership) เกณฑ์ในด้านนี้คือการปรับ Mind Set ด้านการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนที่มองว่าเอกชนคู่สัญญามีฐานะเท่าเทียมกับภาครัฐในฐานะคู่ค้ากับหน่วยงานเจ้าของโครงการ การปรับ Mind Set ในลักษณะ จะช่วยให้วิธีการดำเนินงาน Logic วิธีคิด และการร่วมงานกับเอกชน อยู่บนพื้นฐานเดียวกันคือวิธีคิดที่ยืดหยุ่นตามแบบการคิดทางธุรกิจ ในขณะที่หน่วยงานกำกับโครงการสามารถคงไว้ซึ่ง Mind Set ที่เน้นการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ และการกำกับดูแลการทำงานของภาคเอกชนอย่างใกล้ชิด

3.3.4 ข้อเสนอแนะด้านแนวทางการร่วมลงทุนให้กับนักลงทุนต่างชาติ

จากข้อมูลข้างต้นที่ปรึกษามีข้อเสนอแนะด้านแนวทางการร่วมลงทุนให้กับนักลงทุนต่างชาติ แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย

1) การปรับปรุงในเชิงโครงสร้างกระบวนการทำงาน
2) การเสริมสร้างมาตรฐานการดำเนินงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล
3) การพัฒนากลไกการดำเนินงานเพื่อตอบโจทย์ปัญหาเฉพาะในบริบทการร่วมลงทุนของประเทศไทย

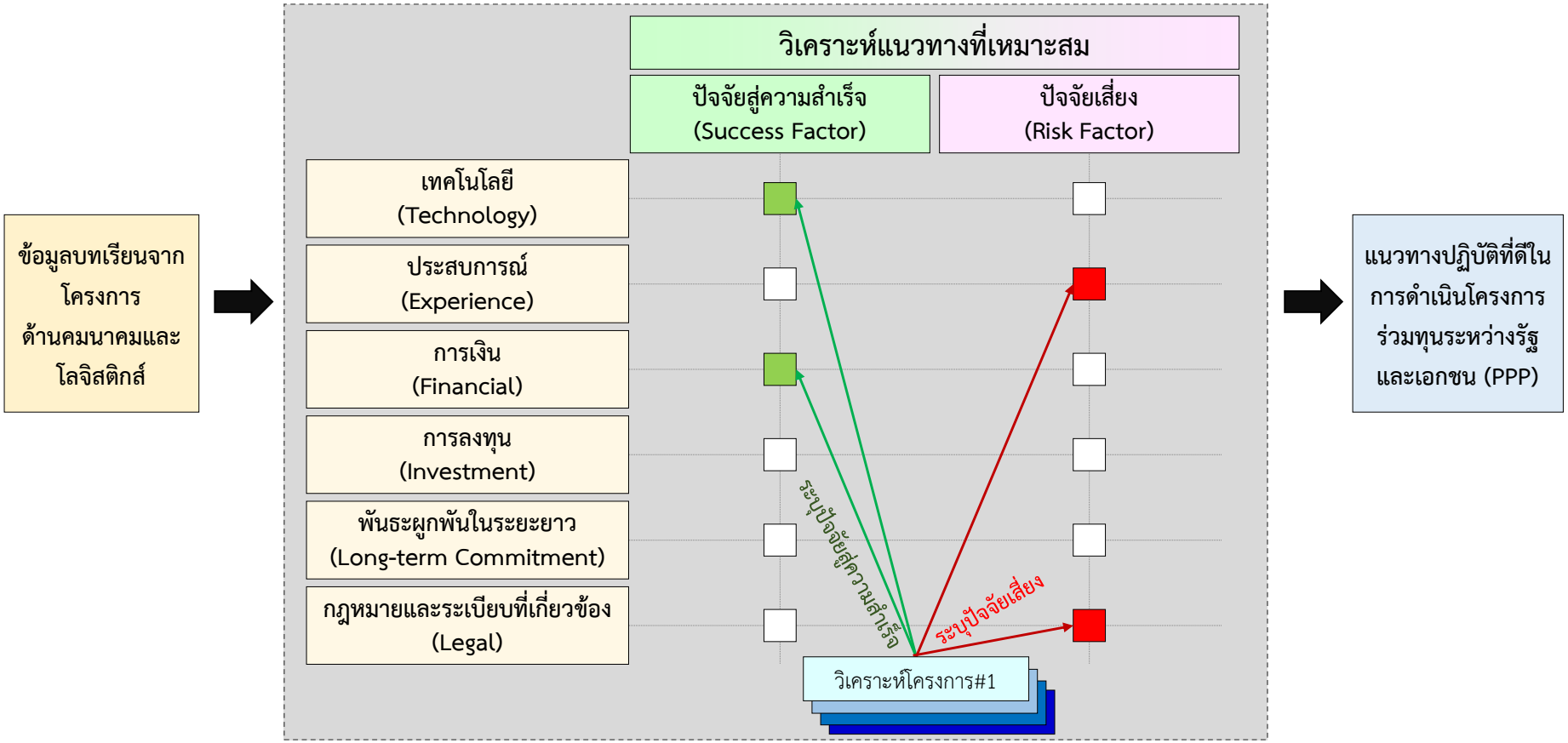
โดยมีรายละเอียดดังสรุปในตารางที่ 3.3-5

ตารางที่ 3.3-5 ข้อเสนอแนะด้านแนวทางการร่วมลงทุนให้กับนักลงทุนต่างชาติ

โครงสร้างปัญหา	รายละเอียดปัญหา
การปรับปรุงในเชิงโครงสร้าง กระบวนการทำงาน	1) การปรับโครงสร้างการพิจารณา - การพิจารณาใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการร่วมลงทุนให้มีขั้นตอนที่ชัดเจน และมีจำนวนขั้นตอนที่เหมาะสม และมีการกำหนดระยะเวลาการดำเนินการที่แน่นอน 2) ลดขั้นตอนการพิจารณาในประเด็นปลีกย่อยเท่าที่จำเป็น หรือให้น้อยที่สุด และกำหนดลำดับขั้นการพิจารณา - พิจารณาใหม่ให้มีความกระชับป้องกันการตีเรื่องกลับไปมาจนเกิดความล่าช้า 3) ปรับวิธีคิดด้านการควบคุมงานกับภาคเอกชนโดยมุ่งเน้นไปที่การกำกับดูแลทางประสิทธิภาพ และการปฏิบัติตามสัญญา 4) ปรับเปลี่ยนแนวทางการชดเชยภาคเอกชนในกรณีที่ความล่าช้ามิได้เกิดจากความบกพร่องของภาคเอกชนโดยตรงให้สอดคล้องกับสภาพความเสี่ยงและภาระที่เอกชนแบกรับ 5) การปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการส่งมอบพื้นที่
การเสริมสร้างมาตรฐานการดำเนินงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล	1) การปรับใช้เกณฑ์ด้านความชัดเจน และคาดการณ์ได้กับการชี้แจงกระบวนการทำงาน การให้ข้อมูลกับภาคเอกชน รวมถึงการประสานงานกับเอกชนในทุกขั้นตอน 2) การปรับใช้เกณฑ์ความโปร่งใสให้ครอบคลุมทั้งกระบวนการของการร่วมลงทุนตั้งแต่ในขั้นศึกษาความเป็นไปได้เพื่อป้องกันการบกพร่องโดยสุจริต 3) การพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานกลางด้านการร่วมลงทุนที่ใช้ร่วมกันในขอบเขตงานทุกรูปแบบ และมีรายละเอียดปลีกย่อยตามความจำเป็นของงานแต่ละรูปแบบ 4) การปรับใช้เกณฑ์การแข่งขันอย่างเสรีเพื่อลดอุปสรรคการเข้าถึงตลาดของผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก ภายใต้เกณฑ์ที่ใช้ร่วมกัน คือ เกณฑ์ด้านความเหมาะสมของผู้รับงานกับขนาดงาน 5) ปรับวิธีคิดด้านการร่วมลงทุนเป็นแนวคิดแบบ Partnership เพื่อให้สามารถนำเอาวิธีคัดเลือกเอกชนแบบ Tendering มาปรับใช้

ตารางที่ 3.3-5 ข้อเสนอแนะด้านแนวทางการร่วมลงทุนให้กับนักลงทุนต่างชาติ (ต่อ)

โครงสร้างปัญหา	รายละเอียดปัญหา
การพัฒนากลไกการดำเนินงานเพื่อตอบโจทย์ปัญหาเฉพาะในบริบทการร่วมลงทุนของประเทศไทย	1) การพัฒนากลไกการควบคุมการดำเนินงานของที่ปรึกษา และการเสริมขีดความสามารถด้านการควบคุมงานของหน่วยงานเจ้าของโครงการ 2) การพัฒนาชุดเครื่องมือกลาง เพื่อการศึกษาประเมินโครงการ และยกระดับสถานะเครื่องมือให้เป็นชุดเครื่องมือมาตรฐาน หรือวิธีการคำนวณมาตรฐานที่ที่ปรึกษาจะต้องใช้เป็นชุดเครื่องมือหลัก และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการร่วมให้ความเห็นโครงการยึดถือเป็นเครื่องมือหลักด้วยเช่นกัน 3) การพัฒนากระบวนการ Market Sounding ให้ดึงดูดการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน กระตุ้นการเข้าถึง และสะท้อนภาพความต้องการของเอกชนให้มีความชัดเจน 4) พัฒนากลไกการอนุมัติ อนุญาต และการพิจารณาแบบ Fast track หรือ Firm track สำหรับเอกชนจากต่างประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับหลัก Predictability ซึ่งเป็นหลักคิดสำคัญที่เอกชนในต่างประเทศให้ความสนใจเป็นอย่างมาก 5) การพัฒนาหน่วยงานเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการร่วมลงทุนและสร้างความร่วมมือกับเครือข่ายนักลงทุนในโครงการ PPP ของประเทศเป็นการเฉพาะ โดยมีขอบข่ายความรับผิดชอบทั้งในด้านการเป็นหน่วยงาน Technical Arm หลัก, หน่วยประสานงานเครือข่าย, หน่วยสนับสนุนการกำหนดนโยบายของคณะกรรมการร่วมลงทุนฯ และหน่วยงานหลักด้านการกำกับความโปร่งใส



รูปที่ 3.3-1 บทวิเคราะห์แนวทางที่เหมาะสมในการให้นักลงทุนต่างชาติร่วมลงทุน

บทที่ 4 การจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน

บทที่ 4
การจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน

- แนวทางการจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน (PPP Handbook) สำหรับ สนข.
- โครงร่างเนื้อหาของคู่มือปฏิบัติงาน (PPP Handbook) สำหรับ สนข.
- ผลการจัดทำร่างคู่มือปฏิบัติงาน และแนวทางการนำไปใช้งานในระหว่างการฝึกอบรม

4.1 แนวทางการจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน (PPP Handbook) สำหรับ สนข.

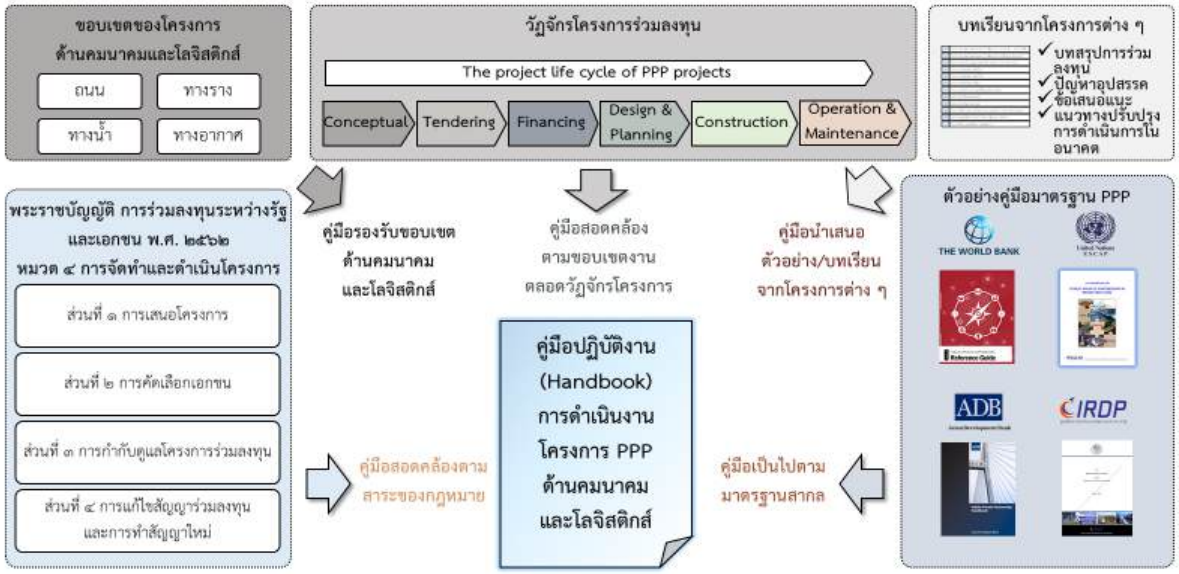
จากการศึกษาทบทวนระเบียบ ข้อกฎหมาย การศึกษาทบทวน PPP Handbook ขององค์กรระหว่างประเทศ และต่างประเทศ ตลอดจนการศึกษาทบทวนประสบการณ์จากโครงการร่วมลงทุนในอดีต และการรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมกลุ่มย่อยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่ปรึกษาได้ประมวลผลการศึกษาและจัดทำองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการดำเนินโครงการร่วมลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพในทุกขั้นตอนตั้งแต่การริเริ่มโครงการไปจนถึงการดำเนินโครงการ และการบริหารจัดการโครงการในระยะยาว โดยที่ปรึกษาได้สรุปองค์ความรู้ทั้งหมดและจัดทำเป็นคู่มือปฏิบัติงาน (Handbook) ที่มุ่งเน้นการสร้างความสะดวก และเสริมขีดความสามารถของผู้ปฏิบัติงานเป็นสำคัญ

ทั้งนี้ ที่ปรึกษาได้เพิ่มความสะดวกสบายให้กับการใช้คู่มือผ่านทางระบบดิจิทัลในรูปแบบคู่มือปฏิบัติงานอิเล็กทรอนิกส์ (PPP E-Manual) ซึ่งได้ทำการสรุปเนื้อหาของคู่มือปฏิบัติงานทั้งในส่วนของขั้นตอนการดำเนินงาน ทำเนียบกรณีตัวอย่าง และบทวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่สำคัญ ๆ ในแต่ละขั้นตอนของการร่วมลงทุน ซึ่งจะเผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ สนข.

ที่ปรึกษากำหนดกรอบแนวความคิดในการจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน (Handbook) สำหรับการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สามารถนำคู่มือปฏิบัติงานไปประยุกต์ใช้ได้จริงในเชิงปฏิบัติ จึงต้องคำนึงถึงประเด็น ดังต่อไปนี้

1) ความสอดคล้องตามสาระสำคัญของกฎหมาย พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562
2) ความสอดคล้องตามขอบเขตเนื้อหาโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์
3) ความสอดคล้องกับขอบเขตการปฏิบัติงานตามวัฏจักรโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน
4) การอ้างอิงหรือเทียบเคียงกับคู่มือที่เป็นมาตรฐานสากล
5) การนำข้อมูลจากโครงการร่วมลงทุนในอดีตมาเป็นบทเรียน

โดยที่ในรูปที่ 4.1-1 แสดงองค์ประกอบสำคัญซึ่งที่ปรึกษาจะนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อพัฒนาคู่มือปฏิบัติงานต่อไป



รูปที่ 4.1-1 กรอบแนวความคิดการจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน (Handbook) สำหรับโครงการ PPP

ที่ปรึกษาจะดำเนินการศึกษาทบทวนคู่มือที่เกี่ยวข้องกับโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ โดยในเบื้องต้นจะศึกษาจากคู่มือของ World Bank คู่มือของ United Nation คู่มือของ Asian Development Bank และร่างคู่มือวิธีการเสนอโครงการร่วมลงทุน (Institute of Research and Development for Public Enterprises: IRDP) ทั้งนี้ ที่ปรึกษาจะทำการศึกษาและทบทวนวัตถุประสงค์ ขอบเขต โครงสร้าง สาระสำคัญ มาตรฐาน ตลอดจนวิเคราะห์จุดเด่นของคู่มือแต่ละหน่วยงานเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาคู่มือปฏิบัติงานสำหรับการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ รายละเอียดแสดงดังรูปที่ 4.1-2

รูปที่ 4.1-2 คู่มือมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

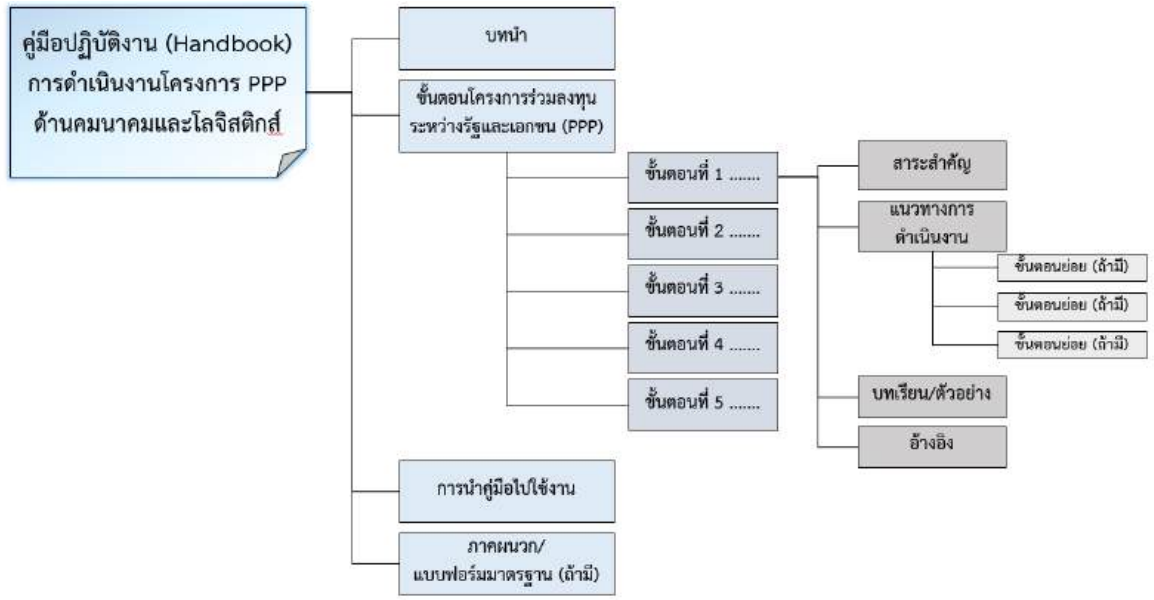
ทั้งนี้ ที่ปรึกษานำคู่มือมาตรฐานที่จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานภาครัฐ และหน่วยงานส่งเสริมการลงทุนในระดับภูมิภาค และระดับประเทศจากกลุ่มประเทศ กรณีศึกษาที่มีจุดเด่นในด้านการส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน มาประกอบในกระบวนการถอดรูปแบบคู่มือ ทั้งนี้ เพื่อให้คู่มือที่ออกแบบสำหรับสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรมีรูปแบบที่เหมาะสมกับการขับเคลื่อนการลงทุนในระดับประเทศซึ่งเอกสารคู่มือในรูปแบบนี้จะมีความแตกต่างจากเอกสารคู่มือที่จัดทำโดยองค์การระหว่างประเทศ

4.2 โครงร่างเนื้อหาของ PPP Handbook สำหรับ สนข.

การพัฒนาคู่มือปฏิบัติงานจะดำเนินการโดยยึดตามขอบเขตของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 โดยมุ่งเน้นเนื้อหาในหมวดที่ 5 การจัดทำและดำเนินโครงการครอบคลุมเนื้อหา 5 ส่วนประกอบด้วย

- **ส่วนที่ 1** การเสนอโครงการ
- **ส่วนที่ 2** การคัดเลือกเอกชน
- **ส่วนที่ 3** การทำสัญญา
- **ส่วนที่ 4** การกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน
- **ส่วนที่ 5** การแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนและการทำสัญญาใหม่

ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการนี้ที่ต้องการให้คู่มือฯ ที่พัฒนาขึ้น บุคลากรในสังกัดกระทรวงคมนาคมสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้จริง โดยแบ่งเป็นขั้นตอนที่มีวัตถุประสงค์ และขอบเขตชัดเจนในแต่ละขั้นตอน จากนั้นระบุแนวทางการดำเนินงานหรือขั้นตอนย่อย โดยมีการยกตัวอย่างจากกรณีศึกษาและการถอดบทเรียนจากโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ที่ผ่านมา ทั้งกรณีตัวอย่างสภาพปัญหาอุปสรรค วิธีการรับมือ เป็นต้น โดยสามารถสรุปรายละเอียดได้จากแผนภาพแสดงโครงสร้างเนื้อหาดังรูปที่ 4.2-1



รูปที่ 4.2-1 โครงสร้างเนื้อหาของคู่มือปฏิบัติงานการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน

จากรูปที่ 4.2-1 จะเห็นได้ว่าโครงสร้างของเอกสารคู่มือจะมุ่งเน้นไปที่การอธิบายขั้นตอนการดำเนินงานที่ถูกต้องตามระเบียบข้อกฎหมายหลักในรูปแบบที่เข้าใจง่าย โดยการถอดกระบวนการที่ได้จากการตีความข้อกำหนดในข้อกฎหมายสรุปออกมาเป็นขั้นตอนที่ได้ลดทอนศัพท์ทางกฎหมาย สะดวกต่อการศึกษาทำความเข้าใจโดยผู้ปฏิบัติงาน โดยมีองค์ประกอบอื่น เช่น คำแนะนำการใช้งานและแบบฟอร์มมาตรฐานเป็นเครื่องมืออำนวยความสะดวกให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติงานในแต่ละกรณีการลงทุนได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ที่ปรึกษาได้สรุปสาระสำคัญของกรอบเนื้อหาในแต่ละส่วนดังแสดงในตารางที่ 4.2-1

ตารางที่ 4.2-1 กรอบเนื้อหาของคู่มือปฏิบัติงานร่วมลงทุนภาครัฐและเอกชน

หัวข้อ	กรอบเนื้อหา
บทนำ	ความรู้ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับ PPP สำหรับให้ข้อมูลกับผู้สนใจร่วมลงทุน หรือเพื่อการอธิบายเป็นการทั่วไปต่อสาธารณะ
ขั้นตอนการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน	อธิบายลำดับขั้นตอนการร่วมลงทุนภาครัฐและเอกชน และแนวปฏิบัติของการดำเนินงานแต่ละขั้นตอน โดยมีเนื้อหาประกอบด้วย 1) แนวคิดและสาระสำคัญของขั้นตอนนั้น 2) แนวปฏิบัติ และขั้นตอนย่อย 3) กรณีตัวอย่าง 4) เอกสารอ้างอิง
การนำคู่มือไปใช้งาน	อธิบายแนวทางการนำคู่มือไปใช้งานโดยผู้ใช้งานแต่ละกลุ่ม
ภาคผนวก	แบบฟอร์มมาตรฐาน เอกสารแนบท้ายและเกณฑ์มาตรฐานตามความจำเป็น

อย่างไรก็ตาม ที่ปรึกษาจะพิจารณาเพิ่มเติมเนื้อหาที่แสดงถึงข้อมูลเชิงลึกในหัวข้ออื่นที่นอกเหนือไปจากนี้เป็นส่วนหนึ่งของเนื้อหาในเล่มคู่มือ ส่วนหนึ่งของภาคผนวก เอกสารแนบท้าย หรือเป็นเอกสารเผยแพร่ที่จัดทำคู่ขนานไปกับเอกสารคู่มือ อาทิ เอกสารคู่มือสำหรับภาคเอกชนที่สนใจร่วมทุน หรือเอกสารทรัพยากรทางวิชาการ (Resource Material) สำหรับอ้างอิงในกรณีโครงการที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะ เช่น โครงการใน Scale พื้นที่เศรษฐกิจ หรือระเบียงเศรษฐกิจ เป็นต้น

4.3 ผลการจัดทำร่างคู่มือปฏิบัติงาน และแนวทางการนำไปใช้งานในระหว่างการฝึกอบรม

ที่ปรึกษาได้จัดทำร่างคู่มือปฏิบัติงานเป็นจำนวนทั้งสิ้น 130 ชุด เพื่อประกอบการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ในลักษณะ Intensive Course ครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ภายหลังจาก สนข. เห็นชอบร่างรายงานฉบับสมบูรณ์แล้ว โดยร่างคู่มือที่มีโครงสร้างของคู่มือประกอบด้วย

1) **ส่วนนำ:** จะมีเนื้อหาวัตถุประสงค์หลักของการใช้งานคู่มือ การระบุกลุ่มผู้ใช้งานคู่มือแต่ละกลุ่ม และอธิบายโครงสร้างและขอบข่ายเนื้อหาของคู่มือในแต่ละส่วน ตลอดจนการแสดงภาพโครงสร้างการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP Wireframe) ที่จะแสดงโครงสร้างกระบวนงานตลอดจนขั้นตอนหลัก และขั้นตอนย่อยของการร่วมลงทุนตั้งแต่การเริ่มต้นโครงการไปจนถึงการพิจารณาต่อสัญญา หรือแก้ไขสัญญา
2) **ส่วนที่ 1 ขั้นตอนการเสนอโครงการ:** จะมีเนื้อหาการดำเนินการศึกษาพิจารณาความเหมาะสมของโครงการ การทำรายงานการศึกษารายละเอียดโครงการ และการดำเนินการอื่นตามพระราชบัญญัติร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ตั้งแต่มาตรา 22-31
3) **ส่วนที่ 2 ขั้นตอนการคัดเลือกเอกชน:** จะมีเนื้อหาการคัดเลือกเอกชนและการดำเนินการอื่น ตามพระราชบัญญัติร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ตั้งแต่มาตรา 32-40
4) **ส่วนที่ 3 ขั้นตอนการทำสัญญา:** จะมีเนื้อหากระบวนการทำข้อตกลง และการทำสัญญาร่วมลงทุนตามพระราชบัญญัติร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ตั้งแต่มาตรา 41-42
5) **ส่วนที่ 4 ขั้นตอนการกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน:** จะมีเนื้อหาการบริหารโครงการร่วมลงทุนและการกำกับติดตามโครงการ ตามพระราชบัญญัติร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ตั้งแต่มาตรา 43-45
6) **ส่วนที่ 5 ขั้นตอนการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน:** จะมีเนื้อหาการพิจารณาต่อสัญญา หรือแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน ตามพระราชบัญญัติร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ตั้งแต่มาตรา 46-49

ที่ปรึกษาได้จัดโครงสร้างเนื้อหาในส่วนที่ 1 ถึง ส่วนที่ 5 ให้มีโครงสร้างในรูปแบบเดียวกัน โดยแบ่งเนื้อหาเป็น 2 ส่วนสำคัญคือ เนื้อหาในส่วนของขั้นตอนกระบวนการที่สร้างความชัดเจน และสรุปสิ่งที่ต้องปฏิบัติ (Checklist) ประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และกิจกรรมหลักในแต่ละขั้นตอน เนื้อหาอีกส่วนหนึ่งคือส่วนที่เป็นเนื้อหาสาระ (Substantial) ได้แก่ เทคนิค ข้อควรปฏิบัติ ข้อควรหลีกเลี่ยง และกรณีตัวอย่างรวมถึงเครื่องมือที่จะช่วยแก้ไข หรือลดความยุ่งยากของการดำเนินงาน โดยสรุปได้ดังตารางที่ 4.3-1

ตารางที่ 4.3-1 ตารางแสดงหัวข้อหลักของคู่มือแต่ละส่วน

องค์ประกอบ	รายละเอียดเนื้อหา
รายละเอียดขั้นตอน	สรุปขั้นตอนการดำเนินการ รายการสิ่งที่ต้องดำเนินการ ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และแบบฟอร์มที่เกี่ยวข้องโดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ 1) ขั้นตอนสำหรับโครงการร่วมลงทุนโดยทั่วไป มูลค่าตั้งแต่ 5,000 ล้านบาท 2) ขั้นตอนสำหรับโครงการร่วมลงทุนมูลค่าต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท
ทำเนียบกรณีตัวอย่าง	สรุปกรณีตัวอย่างที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่พบในแต่ละขั้นตอนและแนวทางการคลี่คลายของแต่ละปัญหา
ประเด็นสำคัญ	ประเด็นปัญหาที่พบบ่อยและแนวทางการป้องกัน การแก้ไข ข้อควรปฏิบัติ และสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยงในแต่ละขั้นตอนการดำเนินการ
เครื่องมือสนับสนุน	เครื่องมือเพื่อการอ้างอิงหรือนำไปปรับใช้กับการแก้ไขสถานการณ์ปัญหาที่พบบ่อยในแต่ละขั้นตอน

4.3.1 กลุ่มผู้ใช้งานคู่มือ

คู่มือฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อผู้ใช้งานหลักทั้งสิ้น 3 ระดับการใช้งาน ดังตารางที่ 4.3-2

ตารางที่ 4.3-2 กลุ่มผู้ใช้งานคู่มือ 3 ระดับการใช้งาน

กลุ่มผู้ใช้งาน	แนวทางการใช้งาน
ผู้ใช้งานระดับนโยบาย	สามารถนำข้อเสนอแนะ และสิ่งที่ควรปฏิบัติ/สิ่งที่ควรหลีกเลี่ยงที่สอดแทรกอยู่ในส่วนต่าง ๆ ของคู่มือและผลของการถอดบทเรียนจากกรณีศึกษาต่าง ๆ ที่จำแนกตามแต่ละขั้นตอนของโครงการไปปรับใช้ในการปรับปรุงแนวทางการร่วมลงทุนในอนาคต รวมถึงการปรับปรุงระบบ กฎเกณฑ์ วิธีการดำเนินการ และหลักปฏิบัติที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนา PPP Process ที่มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น
ผู้ใช้งานระดับปฏิบัติการ	สามารถตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วน และความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน และศึกษาตัวอย่างประเด็นปัญหาที่ใช้อ้างอิงเพื่อแก้ไขปัญหาที่กำลังเผชิญในปัจจุบัน หรือหลีกเลี่ยงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ คู่มือยังบรรจุแนวปฏิบัติ (Guideline) สำหรับการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนซึ่งผู้ปฏิบัติสามารถนำไปปรับใช้งานได้
ผู้ตรวจสอบ/ กำกับโครงการ	สามารถตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วน และความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนได้ นอกจากนี้ คู่มือยังเสนอตัวอย่างแนวทางการตีความข้อพิพาทในอดีต ซึ่งผู้ตรวจสอบสามารถนำมาใช้อ้างอิงเพื่อเตรียมการป้องกันข้อพิพาทต่าง ๆ ได้

4.3.2 สรุปเนื้อหาของคู่มือในแต่ละส่วน

คู่มือฉบับนี้แบ่งเนื้อหาเป็น 5 ส่วน เรียงลำดับตามขั้นตอนการร่วมลงทุนทั้ง 5 ขั้นตอนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ดังตารางที่ 4.3-3

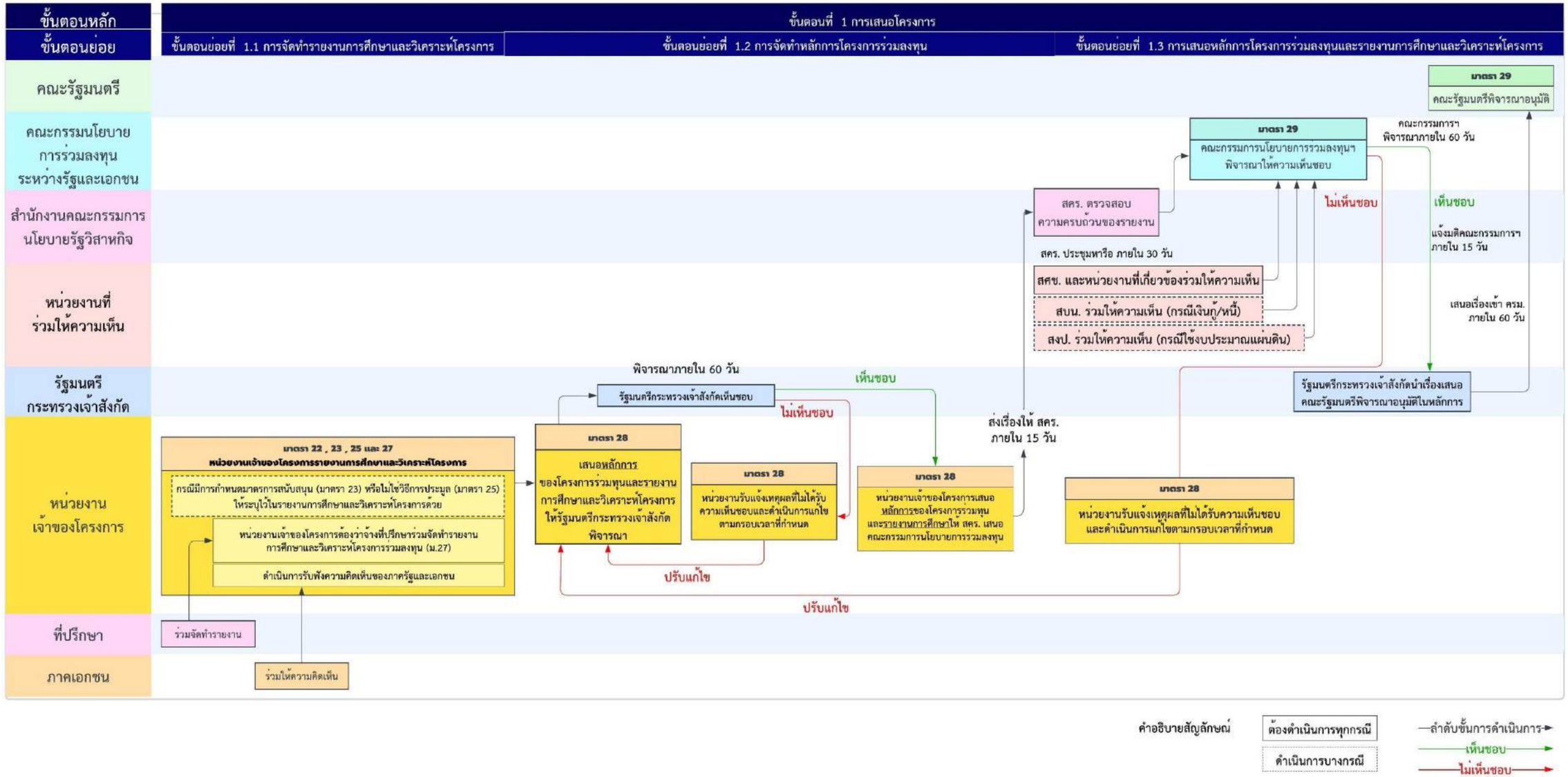
ตารางที่ 4.3-3 การแบ่งเนื้อหาของร่างคู่มือปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 หมวดที่ 4	ขั้นตอนในคู่มือปฏิบัติงาน	รายละเอียดเนื้อหา
ส่วนที่ 1 การเสนอโครงการ	**ขั้นตอนที่ 1 การเสนอโครงการ**	ครอบคลุมกระบวนการศึกษาพิจารณาโครงการและยื่นเสนอโครงการ
ส่วนที่ 2 การคัดเลือกเอกชน	**ขั้นตอนที่ 2 การคัดเลือกเอกชน**	ครอบคลุมกระบวนการกำหนดเงื่อนไขการยื่นข้อเสนอ การยื่นข้อเสนอ (RFP) การพิจารณาคุณสมบัติและคัดเลือกเอกชนเป็นผู้ร่วมลงทุน
	ขั้นตอนที่ 3 การทำสัญญา	ครอบคลุมกระบวนการกำหนดเงื่อนไขการร่วมลงทุน การกำหนดรูปแบบการลงทุน ขอบข่ายความรับผิดชอบ และการจัดทำสัญญา
ส่วนที่ 3 การกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน	**ขั้นตอนที่ 4 การกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน**	ครอบคลุมการบริหารโครงการ การกำกับดูแลและติดตามโครงการ
ส่วนที่ 4 การแก้ไขสัญญาและการทำสัญญาใหม่	**ขั้นตอนที่ 5 การแก้ไขสัญญาและการทำสัญญาใหม่**	ครอบคลุมกระบวนการแก้ไขสัญญา การพิจารณาต่อสัญญา การสรรหาผู้ร่วมลงทุนใหม่ และการบริหารจัดการช่วงเปลี่ยนผ่าน ตลอดจนการดำเนินงานภายหลังสัญญาร่วมลงทุนสิ้นสุด

ที่ปรึกษาได้จัดทำเนื้อหาในคู่มือให้สอดคล้องกับการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 โดยครอบคลุมทั้งการดำเนินงานตามโครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป และขั้นตอนสำหรับการดำเนินโครงการที่มีมูลค่าโครงการต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท เพื่อความสะดวกของผู้ใช้งานคู่มือ

4.3.2.1 ส่วนที่ 1 การเสนอโครงการ

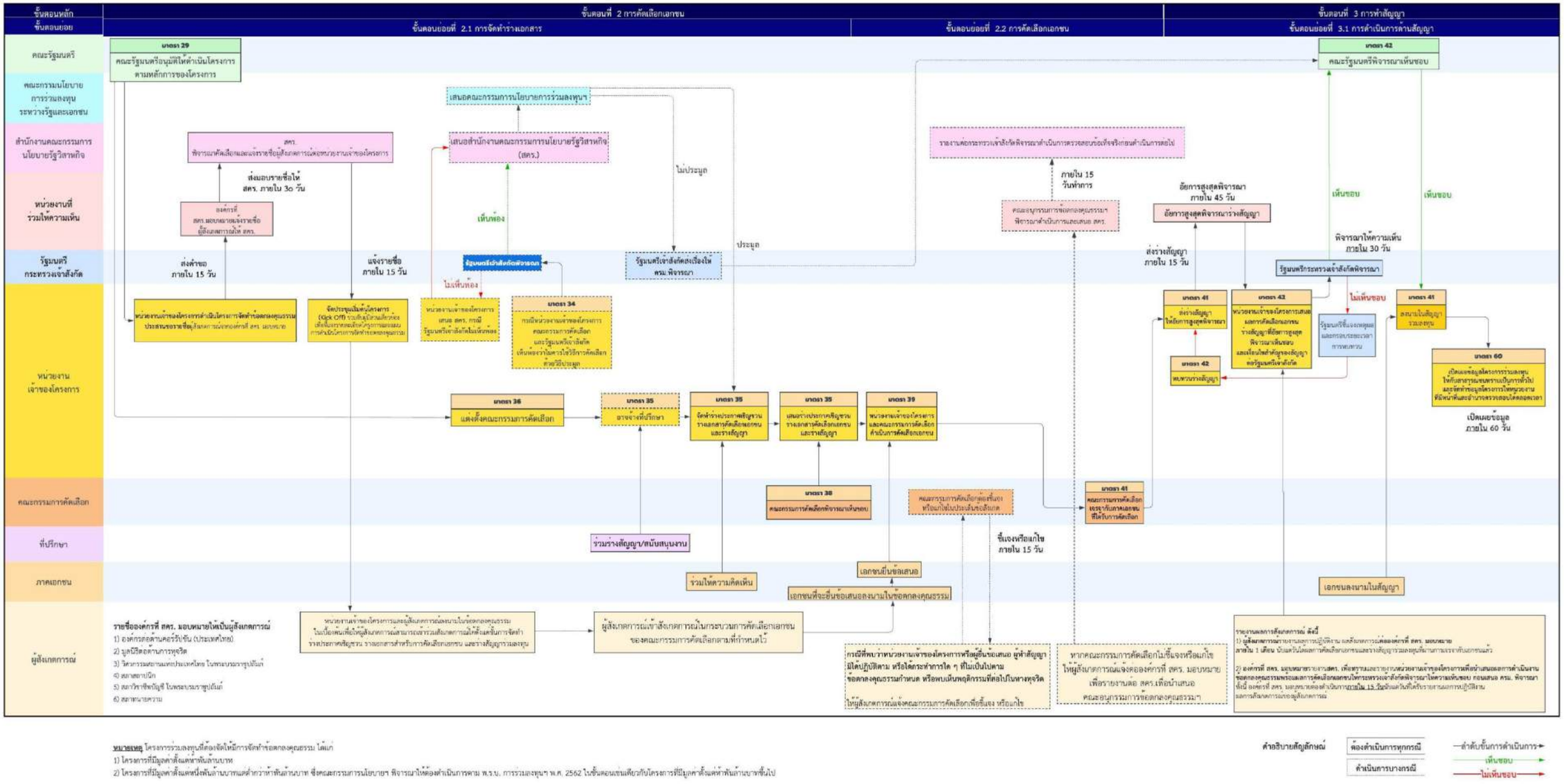
เป็นการดำเนินการตามมาตรา 22 - 31 ของ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 โดยเริ่มจากหน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการตามประกาศคณะกรรมการนโยบายฯ กำหนด โดยนำความเห็นของหน่วยงานของรัฐและเอกชนมาประกอบการพิจารณาและวิเคราะห์โครงการ และอาจเสนอมาตราการสนับสนุนเพื่อให้โครงการบรรลุวัตถุประสงค์ และกรณีที่เห็นว่าไม่ควรใช้วิธีการคัดเลือกเอกชนโดยวิธีประมูล ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการระบุเหตุผลและความจำเป็น ข้อดีและข้อเสีย และประโยชน์ที่ภาครัฐและประชาชนจะได้รับไว้ในรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ ต่อมาหน่วยงานเจ้าของโครงการจึงจัดทำหลักการของโครงการร่วมลงทุนเสนอรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ พร้อมกับรายงานการศึกษา และวิเคราะห์โครงการ เมื่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบแล้วจึงส่งหลักการของโครงการร่วมลงทุนและรายงานฯ ที่ได้รับความเห็นชอบให้ สคร. นำเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบ และเมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วให้รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินโครงการร่วมทุนตามหลักการของโครงการร่วมลงทุนต่อไป เจ้าของโครงการ สรุปได้ตามรูปที่ 4.3-1



รูปที่ 4.3-1 กระบวนการดำเนินงานในส่วนที่ 1 การเสนอโครงการ

4.3.2.2 ส่วนที่ 2 การคัดเลือกเอกชน

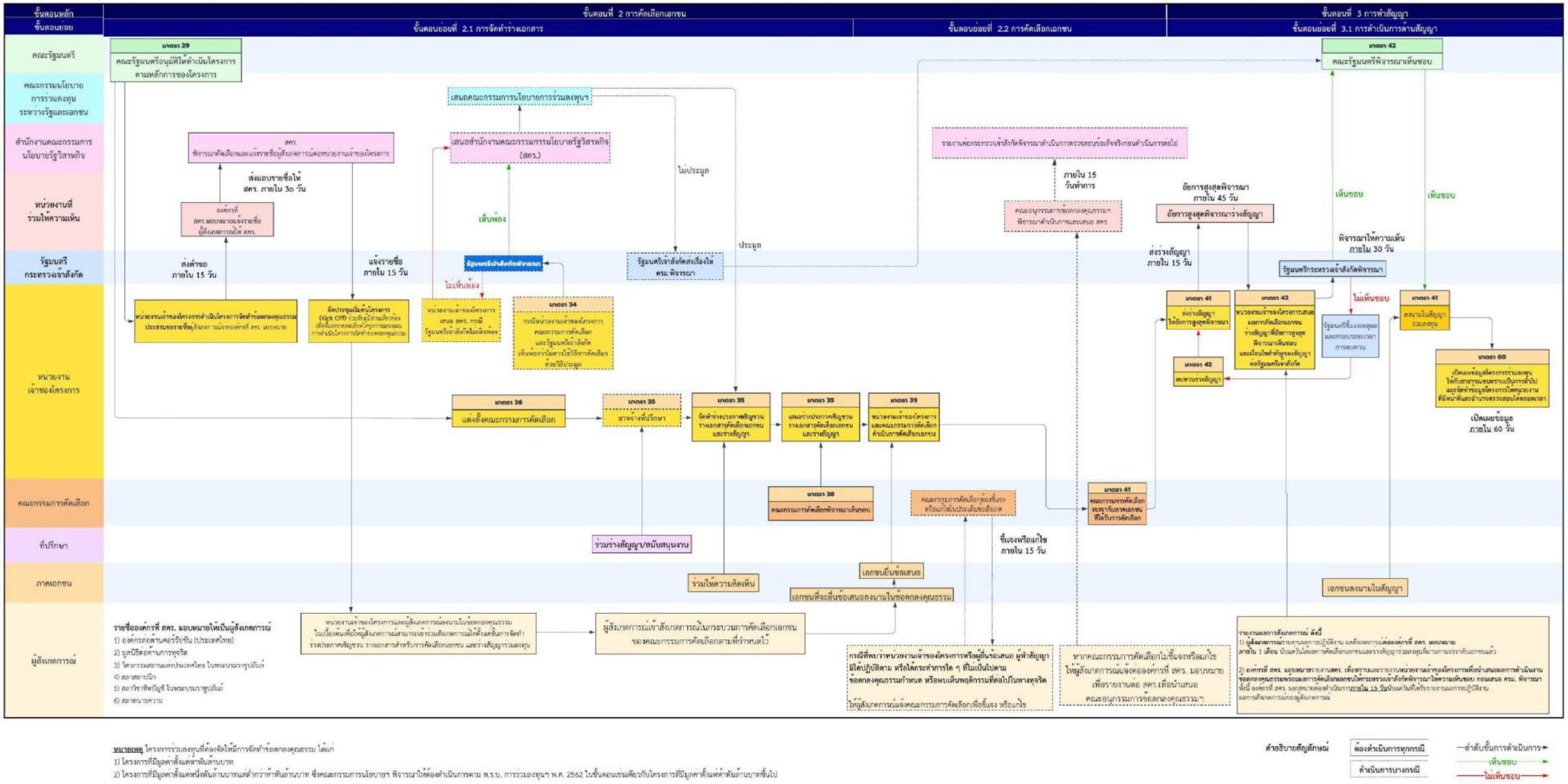
เป็นการดำเนินการตามมาตรา 32 - 40 ของ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 โดยเริ่มดำเนินการภายหลังจากคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการของโครงการร่วมลงทุนแล้ว จึงแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกคณะหนึ่งเพื่อดำเนินการคัดเลือกเอกชนเพื่อดำเนินโครงการ ทั้งนี้ หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องรับฟังความคิดเห็นจากภาคเอกชน และจัดทำร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารการคัดเลือกเอกชน และร่างสัญญาร่วมลงทุน ให้เรียบร้อยแล้วจึงเสนอคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อให้ความเห็นชอบ ต่อมาจึงร่วมกันดำเนินการคัดเลือกเอกชนตามกระบวนการ หากดำเนินการเรียบร้อยจนได้ผู้ชนะการคัดเลือกแล้ว จึงเจรจารายละเอียดกับเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกเพื่อดำเนินการด้านสัญญาต่อไป สรุปได้ตามรูปที่ 4.3-2



รูปที่ 4.3-2 กระบวนการดำเนินงานในส่วนที่ 2 การคัดเลือกเอกชน และการทำสัญญา

4.3.2.3 ส่วนที่ 3 การทำสัญญา

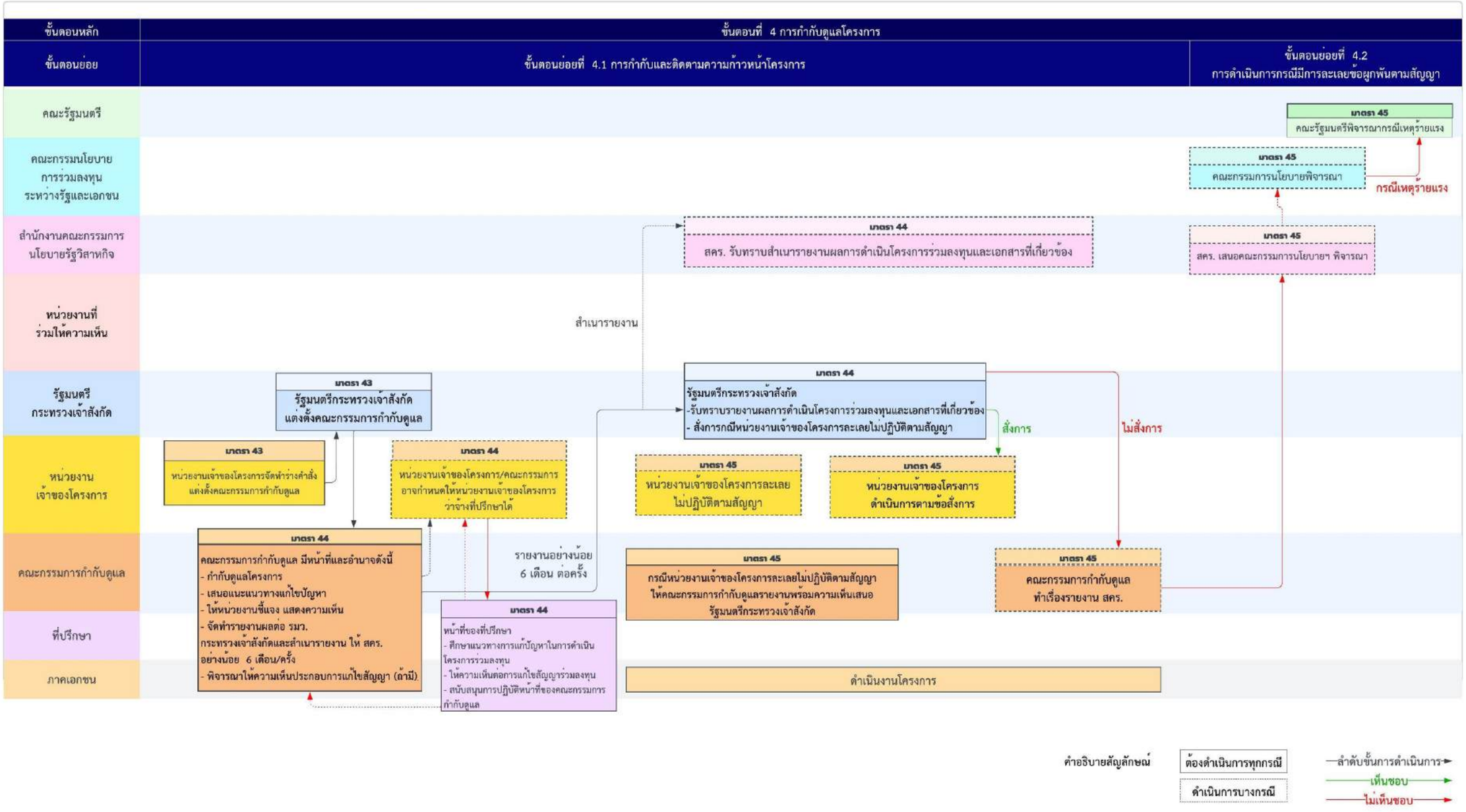
การทำสัญญาเป็นการดำเนินการตามมาตรา 41 - 42 ของ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 โดยเริ่มดำเนินการเมื่อได้ผลการคัดเลือกเอกชนแล้ว จะมีการเจรจารายละเอียดของร่างสัญญาร่วมลงทุน จากนั้นส่งร่างสัญญาร่วมลงทุนที่ผ่านการเจรจาแล้วให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณา แล้วจึงเสนอรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบ ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาผลการคัดเลือกเอกชนและเงื่อนไขสำคัญของสัญญาร่วมลงทุน เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนกับเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกต่อไป



รูปที่ 4.3-3 กระบวนการดำเนินงานในส่วนที่ 3 การทำสัญญา

4.3.2.4 ส่วนที่ 4 การกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน

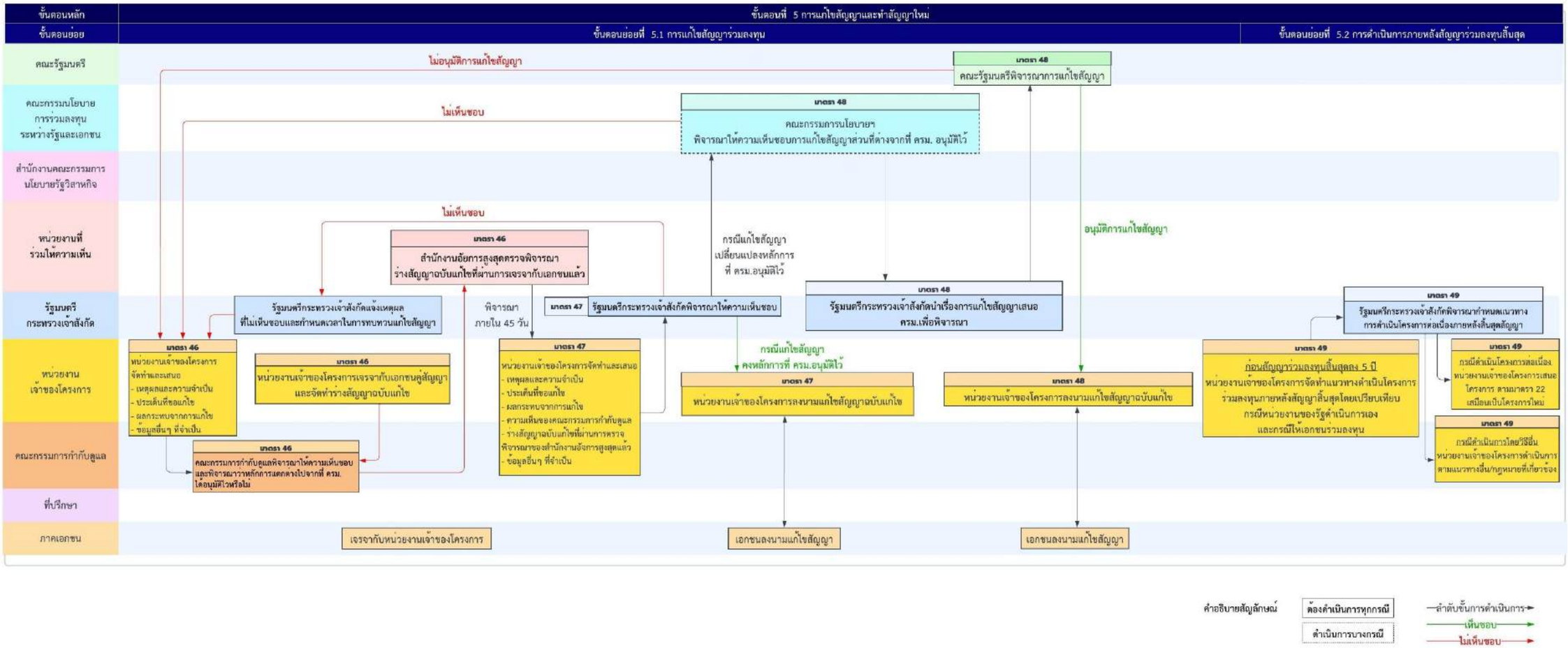
เป็นการดำเนินการตามมาตรา 43 - 45 ของ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 โดยเมื่อมีการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนแล้ว กำหนดให้รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลขึ้นคณะหนึ่ง มีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลและติดตามโครงการร่วมลงทุน เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ รวมถึงรายงานผลการดำเนินงาน ความคืบหน้า ปัญหา และแนวทางการแก้ไขต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อทราบ และพิจารณาให้ความเห็นประกอบการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน สามารถสรุปได้ตามรูปที่ 4.3-4



รูปที่ 4.3-4 กระบวนการดำเนินงานในส่วนที่ 4 การกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน

4.3.2.5 ส่วนที่ 5 การแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนและการทำสัญญาใหม่

เป็นการดำเนินการตามมาตรา 46 - 49 ของ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 แบ่งเป็น 2 กรณี ได้แก่ (1) กรณีแก้ไขสัญญาโดยหลักการของโครงการร่วมลงทุนหรือเงื่อนไขสำคัญของสัญญาร่วมลงทุนคงเดิมตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติไว้แล้ว (2) กรณีแก้ไขสัญญาโดยหลักการของโครงการร่วมลงทุนหรือเงื่อนไขสำคัญของสัญญาร่วมลงทุนแตกต่างจากที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติไว้ และเมื่อสัญญาร่วมลงทุนเดิมสิ้นสุด หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องจัดทำแนวทางการดำเนินโครงการต่อเนื่องจากโครงการร่วมลงทุนภายหลังจากสัญญาร่วมลงทุนสิ้นสุด ซึ่งเป็นการดำเนินการก่อนสิ้นสุดสัญญาร่วมลงทุนอย่างน้อย 5 ปี ทั้งนี้ การแก้ไขสัญญาและการดำเนินการภายหลังสัญญาร่วมลงทุนสิ้นสุดเป็นหน้าที่หน่วยงานเจ้าของโครงการที่ต้องดำเนินการ สามารถสรุปได้ตามรูปที่ 4.3-5



รูปที่ 4.3-5 กระบวนการดำเนินงานในส่วนที่ 5 การแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนและการทำสัญญาใหม่

บทที่ 5 การประชาสัมพันธ์และการสร้างการรับรู้ของประชาชน

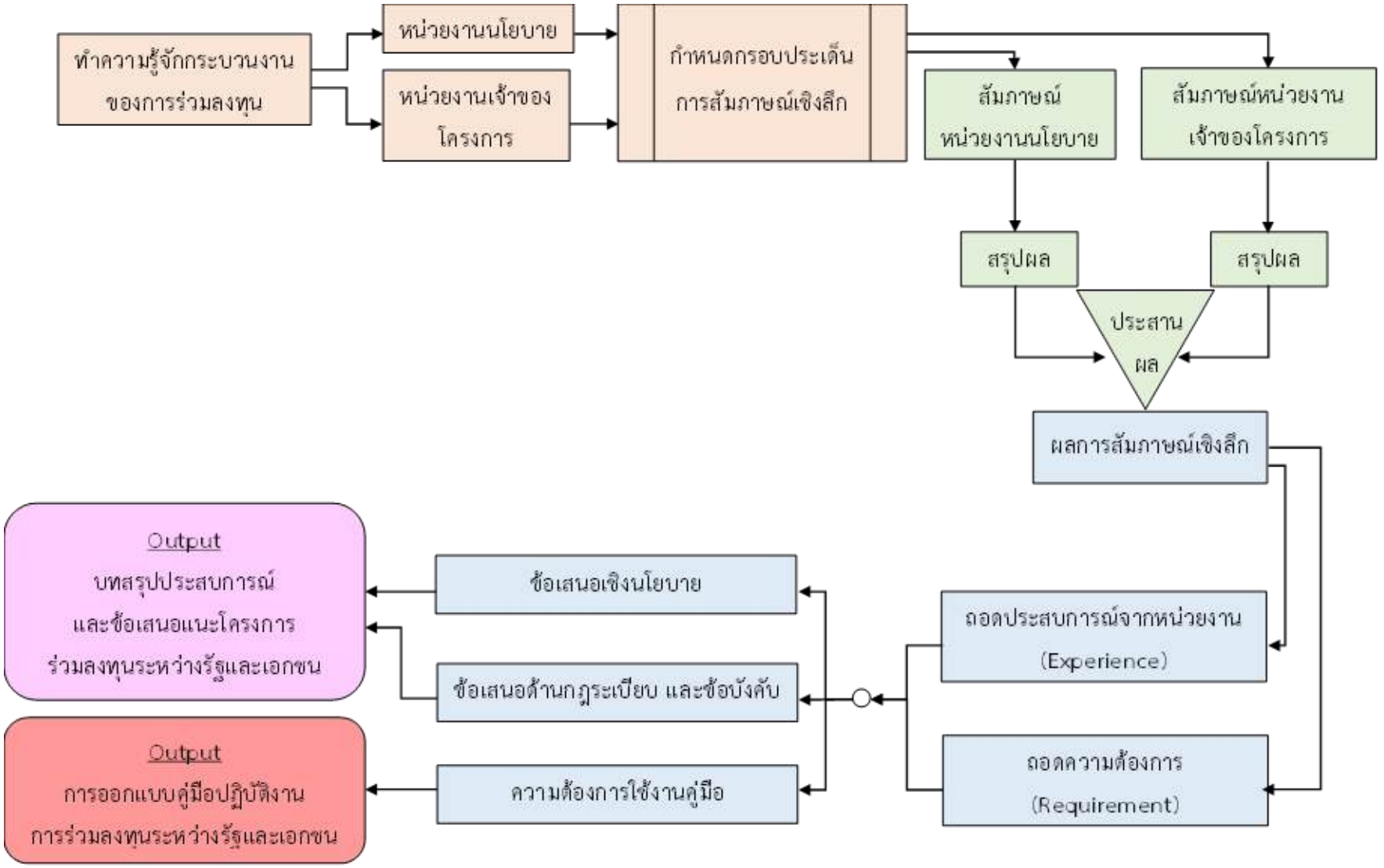
บทที่ 5
การประชาสัมพันธ์และการสร้างการรับรู้ของประชาชน

- การสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group)
- แนวทางการแก้ไขปัญหาร่วมในการดำเนินโครงการร่วมลงทุน
- การประชาสัมพันธ์โครงการตลอดระยะเวลา 15 เดือน

5.1 การสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ที่ปรึกษาได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยจะดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกให้แล้วเสร็จก่อนการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ครั้งที่ 1 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับทราบความต้องการเพื่อการปฏิบัติงาน (Requirement) ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนงานการร่วมลงทุนภาครัฐและเอกชน ข้อเสนอแนะ รวมถึงประเด็นความสนใจเป็นพิเศษที่แต่ละหน่วยงานมุ่งเน้น ซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญต่อการกำหนดกรอบการศึกษาของที่ปรึกษาในรายละเอียด และการออกแบบคู่มือปฏิบัติงานในขั้นตอนต่อไป

ที่ปรึกษามีกรอบวิธีคิดการจัดเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกดังแผนภาพแสดงกระบวนงานดังรูปที่ 5.1-1



รูปที่ 5.1-1 วิธีคิดและกระบวนงานการสัมภาษณ์เชิงลึก

5.1.1 วิธีการคัดเลือก และการจัดกลุ่มหน่วยงาน

ทั้งนี้ ที่ปรึกษาตระหนักดีว่าการร่วมลงทุนภาครัฐและเอกชนมีกระบวนงานที่เกี่ยวข้องกับ 2 มิติหลัก คือ กระบวนงานในระดับนโยบาย/ การกำกับมาตรฐานการดำเนินโครงการ ดำเนินการโดยหน่วยงานด้านนโยบายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังภาครัฐ และกระบวนงานระดับปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนโครงการ ดำเนินการโดยหน่วยงานเจ้าของโครงการ (Organization Incharge) ดังนั้น ที่ปรึกษาจึงได้จัดแบ่งการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็น 2 กระบวนงานที่ดำเนินงานคู่ขนานกัน โดยแบ่งกระบวนงานเก็บข้อมูลตามประเภทของหน่วยงาน สรุปรายละเอียดดังตารางที่ 5.1-1

ตารางที่ 5.1-1 การแบ่งกลุ่มหน่วยงานที่จะสัมภาษณ์เชิงลึกตามรูปแบบกระบวนงานในการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน

หน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม	
A หน่วยงานระดับนโยบาย/กำกับโครงการ	**B หน่วยงานเจ้าของโครงการ**
1) สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร 2) กรมเจ้าท่า 3) กรมการขนส่งทางราง 4) กองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม 5) กองกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม	1) กรมทางหลวง 2) กรมการขนส่งทางบก 3) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย 4) การรถไฟแห่งประเทศไทย 5) การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย 6) การท่าเรือแห่งประเทศไทย 7) กรมท่าอากาศยาน 8) บริษัท ขนส่ง จำกัด 9) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
หน่วยงานภายนอกกระทรวงคมนาคม	
C หน่วยงานระดับนโยบาย/กำกับโครงการ	
1) สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ 3) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก 4) สำนักงานอัยการสูงสุด	

5.1.2 กรอบประเด็นที่ใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึก

ที่ปรึกษาได้แบ่งประเด็นการสัมภาษณ์เชิงลึกให้สอดคล้องกับรูปแบบกระบวนงานที่หน่วยงานที่สัมภาษณ์เข้าไปเกี่ยวข้องกับการร่วมลงทุนภาครัฐและเอกชน แบ่งเป็น 2 ประเด็น ประกอบด้วยประเด็นคำถามสำหรับหน่วยงานระดับนโยบาย และประเด็นคำถามสำหรับหน่วยงานเจ้าของโครงการ โดยชุดคำถามทั้ง 2 ชุดมีคำถามเบื้องต้น ดังนี้

1) กลุ่มที่ 1: หน่วยงานระดับนโยบาย/ กำกับโครงการ

1.1) หมวดที่ 1 คำถามเรื่องความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการ PPP

- ตัวอย่างข้อคำถาม
  1) ในความเข้าใจของท่าน โครงการ PPP มีนิยามครอบคลุมถึงโครงการประเภทใดบ้าง
  2) ท่านคิดว่าการจัดทำนโยบาย และการกำกับโครงการ PPP มีความแตกต่างจากโครงการรูปแบบอื่นอย่างไร ต้องอาศัยความชำนาญเรื่องใดเป็นพิเศษหรือไม่
  3) ท่านคิดว่าประเด็นน่าหนักใจ หรือประเด็นที่ควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษในการขับเคลื่อนการลงทุนผ่านโครงการ PPP คือเรื่องใดบ้าง

1.2) หมวดที่ 2 คำถามเกี่ยวกับประสบการณ์การกำหนดนโยบายและการกำกับโครงการ PPP

- ตัวอย่างข้อคำถาม
  1) ช่วยเล่าประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการออกนโยบาย และการกำกับโครงการ PPP
  2) อุปสรรคสำคัญของการทำงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการ PPP มีประเด็นใดบ้าง
  3) ทางหน่วยงานมีกระบวนการจัดการความรู้เกี่ยวกับโครงการ PPP สำหรับใช้ในหน่วยงานอย่างไรบ้าง

1.3) หมวดที่ 3 คำถามเกี่ยวกับกรณีพิพาทที่เคยประสบจากการกำกับโครงการ PPP

- ตัวอย่างข้อคำถาม
  1) เคยมีกรณีที่หน่วยงานของท่านเกิดข้อพิพาท หรือข้อขัดแย้งกับหน่วยงานเจ้าของโครงการที่หน่วยงานของท่านกำกับอยู่บ้างหรือไม่ สภาพของปัญหาข้อพิพาทเป็นเช่นไร และท่านจัดการกับข้อพิพาทอย่างไร
  2) เคยมีกรณีพิพาทระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการ PPP ที่ท่านกำกับหรือไม่ และในแต่ละกรณีพิพาททท่านจัดการข้อพิพาทอย่างไร

1.4) หมวดที่ 4 ความต้องการการสนับสนุนภารกิจการกำกับโครงการ PPP

- ตัวอย่างข้อคำถาม
  1) ท่านมีความต้องการการสนับสนุนด้านองค์ความรู้ด้านใดเป็นพิเศษ เพื่อให้การทำงานในอนาคตทำได้ง่ายขึ้น
  2) ท่านคิดว่าระเบียบ ข้อกฎหมายในปัจจุบันเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของท่านหรือไม่ และเป็นอุปสรรคด้านใดบ้าง
  3) ท่านคิดว่ารัฐบาลส่วนกลาง ตลอดจนนโยบายระดับประเทศในปัจจุบันส่งเสริมการทำงานของท่านเพียงพอหรือไม่ และควรสนับสนุนการทำงานของท่านเพิ่มเติมในส่วนใดบ้าง

2) กลุ่มที่ 2: หน่วยงานเจ้าของโครงการ

2.1) หมวดที่ 1 คำถามเรื่องความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการ PPP

- ตัวอย่างข้อคำถาม
  1) ในความเข้าใจของท่าน โครงการ PPP มีนิยามครอบคลุมถึงโครงการประเภทใดบ้าง
  2) ท่านคิดว่าการบริหารโครงการ PPP จะต้องใช้เทคนิคความชำนาญเฉพาะที่แตกต่างไปจากโครงการประเภทอื่นหรือไม่

2.2) หมวดที่ 2 คำถามเกี่ยวกับประสบการณ์การกำหนดนโยบายและการกำกับโครงการ PPP

- ตัวอย่างข้อคำถาม
  1) ช่วยเล่าประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการโครงการ PPP ที่หน่วยงานของท่านเคยรับผิดชอบ
  2) อุปสรรคสำคัญของการจัดการกับโครงการ PPP มีอะไรบ้าง และในอดีตท่านจัดการกับอุปสรรคเหล่านั้นอย่างไร
  3) ทางหน่วยงานมีกระบวนการจัดการความรู้เกี่ยวกับโครงการ PPP สำหรับใช้ในหน่วยงานหรือไม่ ท่านจัดการกับปัญหา “ความชำนาญหายไปพร้อมกับการออกจากตำแหน่งอย่างไร”

2.3) หมวดที่ 3 คำถามเกี่ยวกับกรณีพิพาทที่เคยประสบจากการกำกับโครงการ PPP

- ตัวอย่างข้อคำถาม
  1) ในแต่ละโครงการที่หน่วยงานท่านรับผิดชอบมีปัญหาข้อพิพาทกับเอกชนผู้ร่วมลงทุนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการในขั้นตอนใดมากที่สุด โดยมากเป็นข้อพิพาทเรื่องใด
  2) โดยปกติแล้วหน่วยงานของท่านจัดการกับข้อพิพาทในข้อ 1) ได้อย่างไร
  3) หน่วยงานระดับนโยบาย/ หน่วยงานกำกับ มีบทบาทอย่างไรบ้างในการยุติข้อพิพาท
  4) ประสบการณ์/ ความชำนาญส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่มีบทบาทสำคัญต่อการยุติข้อพิพาทหรือไม่
  5) หากมีโครงการ หรือหลักสูตรระยะสั้นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการข้อพิพาทในโครงการ PPP เป็นการเฉพาะ ท่านมีความสนใจหรือไม่

2.4) หมวดที่ 4 ความต้องการการสนับสนุนภารกิจการกำกับโครงการ PPP

- ตัวอย่างข้อคำถาม
  1) ท่านมีความต้องการการสนับสนุนด้านองค์ความรู้ด้านใดเป็นพิเศษ เพื่อให้การทำงานในอนาคตทำได้ง่ายขึ้น
  2) ท่านคิดว่าระเบียบ ข้อกฎหมายในปัจจุบันเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของท่านหรือไม่ และเป็นอุปสรรคด้านใดบ้าง
  3) ท่านคิดว่ารัฐบาลส่วนกลาง ตลอดจนนโยบายระดับประเทศในปัจจุบันส่งเสริมการทำงานของท่านเพียงพอหรือไม่ และควรสนับสนุนการทำงานของท่านเพิ่มเติมในส่วนใด

2.5) หมวดที่ 5 ความต้องการพิเศษเพื่อรับมือกับการเข้ามาลงทุนจากกลุ่มทุนต่างประเทศ

1) หากประเทศไทยเน้นเปิดรับการเข้ามาร่วมทุนของนักลงทุนต่างประเทศมากยิ่งขึ้นในโครงการประเภท PPP ที่อยู่ในความดูแลของท่าน ท่านต้องการการสนับสนุนด้านใดเป็นพิเศษในด้านองค์ความรู้
2) หากประเทศไทยเน้นเปิดรับการเข้ามาร่วมทุนของนักลงทุนต่างประเทศมากยิ่งขึ้นในโครงการประเภท PPP ที่อยู่ในความดูแลของท่าน ท่านต้องการให้หน่วยงานระดับนโยบายกำหนดหลักเกณฑ์ หรือกรอบนโยบายแบบใดเพื่อให้ท่านทำงานได้ง่ายขึ้น

5.1.3 วันเวลาสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก

ที่ปรึกษาได้จัดทำตารางสรุปวันเวลาการเข้าสัมภาษณ์หน่วยงาน แสดงดังตารางที่ 5.1-2 และมีรายงานสรุปการสัมภาษณ์หน่วยงานดังกล่าว แสดงดังภาคผนวก ก

ตารางที่ 5.1-2 ตารางการสัมภาษณ์หน่วยงาน

หน่วยงาน	วันที่	เวลา	รูปแบบการเข้าสัมภาษณ์
การรถไฟแห่งประเทศไทย (ฝ่ายโครงการพิเศษและก่อสร้าง)	19 ตุลาคม 2564	10.00 น.	Zoom
กองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม	19 ตุลาคม 2564	13.30 น.	Zoom
กรมการขนส่งทางบก	20 ตุลาคม 2564	09.30 น.	Zoom
สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC)	25 ตุลาคม 2564	13.30 น.	Zoom
การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย	26 ตุลาคม 2564	14.00 น.	Zoom
สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร	26 ตุลาคม 2564	15.30 น.	Zoom
กรมการขนส่งทางราง	27 ตุลาคม 2564	10.00 น.	Zoom
บริษัท ขนส่ง จำกัด	28 ตุลาคม 2564	10.00 น.	Zoom
กรมเจ้าท่า	28 ตุลาคม 2564	13.30 น.	Zoom
กรมทางหลวง	28 ตุลาคม 2564	10.00 น.	Zoom
สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	2 พฤศจิกายน 2564	09.30 น.	Zoom
การท่าเรือแห่งประเทศไทย	2 พฤศจิกายน 2564	14.00 น.	Zoom
กองกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม	4 พฤศจิกายน 2564	13.30 น.	Zoom

ตารางที่ 5.1-2 ตารางการสัมภาษณ์หน่วยงาน (ต่อ)

หน่วยงาน	วันที่	เวลา	รูปแบบการเข้าสัมภาษณ์
บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)	4 พฤศจิกายน 2564	10.00 น.	Zoom
การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	5 พฤศจิกายน 2564	10.00 น.	Zoom
กรมท่าอากาศยาน	12 พฤศจิกายน 2564	10.00 น.	Zoom
สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ	16 พฤศจิกายน 2564	10.00 น.	Zoom
บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BTS)	5 มกราคม 2565	10.00 น.	Zoom
บริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BEM)	7 มกราคม 2565	10.00 น.	Zoom
บริษัท ฮัทชิสัน พอร์ท ประเทศไทย	12 มกราคม 2565	09.30 น.	Zoom
การรถไฟแห่งประเทศไทย (ไอซีดีที่ลาดกระบัง)	12 มกราคม 2565	13.30 น.	Zoom
บมจ.ราช กรุ๊ป (RATCH) จำกัด มหาชน	13 มกราคม 2565	10.00 น.	Zoom
สำนักงานอัยการสูงสุด	14 มกราคม 2565	13.30 น.	Zoom
บริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน)	18 มกราคม 2565	10.00 น.	Zoom
บมจ.ซิโน-ไทย เอ็นจีเนียริ่ง แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด มหาชน	19 มกราคม 2565	10.00 น.	Zoom
บริษัท แหลมฉบัง อินเตอร์เนชั่นแนล เทอร์มินอล จำกัด (LCIT)	24 มกราคม 2565	13.30 น.	Zoom
บริษัท บริการภาคพื้นการบินกรุงเทพเวิลด์ไวด์ไฟลท์เซอร์วิส จำกัด	26 มกราคม 2565	10.00 น.	Zoom
บริษัท เอเชีย เอรา วัน จำกัด	3 กุมภาพันธ์ 2565	10.00 น.	Zoom

5.1.4 สรุปผลการสัมภาษณ์เชิงลึก

ที่ปรึกษาได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงานทั้งหมดอย่างครบถ้วน โดยมีรายละเอียดการสัมภาษณ์แต่ละหน่วยงานในภาคผนวก ก สรุปข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ ดังนี้

5.1.4.1 การสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

การสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ที่ปรึกษาสัมภาษณ์หน่วยงานส่วนกลางจำนวนทั้งสิ้น 8 หน่วยงาน โดยมีผู้เข้าร่วมให้สัมภาษณ์ทั้งสิ้น 19 คน และหน่วยงานเจ้าของโครงการจำนวนทั้งสิ้น 11 หน่วยงาน โดยมีผู้เข้าร่วมให้สัมภาษณ์ทั้งสิ้น 19 คน มีผู้ให้สัมภาษณ์จากหน่วยงานภาครัฐจำนวนทั้งสิ้น 35 คน โดยมีรายละเอียดหน่วยงานและผู้ให้สัมภาษณ์ดังตารางที่ 5.1-3

ตารางที่ 5.1-3 จำนวนหน่วยงานและจำนวนผู้ให้ข้อมูล

หน่วยงานกลาง		หน่วยงานเจ้าของโครงการ	
รายชื่อหน่วยงาน	**จำนวนผู้สัมภาษณ์**	**รายชื่อหน่วยงาน**	**จำนวนผู้สัมภาษณ์**
กองยุทธศาสตร์และแผนงาน กระทรวงคมนาคม	1	กรมการขนส่งทางบก	2
สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพิเศษภาคตะวันออก	3	กรมทางหลวง	1
สำนักงานอัยการสูงสุด	2	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	4
สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร	8	กรมเจ้าท่า	1
กองกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม	1	การท่าเรือแห่งประเทศไทย	2
สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	1	การรถไฟแห่งประเทศไทย (ฝ่ายโครงการพิเศษและก่อสร้าง)	1
สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ	2	การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย	1
กรมการขนส่งทางราง	1	บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)	3
		กรมท่าอากาศยาน	1
		บริษัท ขนส่ง จำกัด	1
		การรถไฟแห่งประเทศไทย (ไอซีดีที่ลาดกระบัง)	2

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์หน่วยงานภาครัฐจำนวน 19 หน่วยงาน พบว่า มีข้อกังวลในขั้นตอนการศึกษาพิจารณาก่อนการเสนอโครงการ และในขั้นตอนการดำเนินโครงการ โดยมีปัญหาร่วม ได้แก่ การจัดการองค์ความรู้ และถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านการดำเนินโครงการ PPP

1) การพัฒนาระบบการดำเนินโครงการกลาง
2) การดึงดูดภาคเอกชน
3) การจัดทำข้อตกลง และจัดการสัญญา
4) การส่งมอบพื้นที่ และความล่าช้าของการดำเนินการ
5) ปัญหาการแก้ไขสัญญา และการเจรจาต่อสัญญา

โดยสรุปประเด็นความกังวลในแต่ละขั้นตอนของการร่วมลงทุนได้ ดังตารางที่ 5.1-4

ตารางที่ 5.1-4 แสดงประเด็นข้อกังวลร่วมของหน่วยงานจำแนกตามขั้นตอนการร่วมลงทุน

Pre-Appraisal	Appraisal	Deal Making	Project Implement
1) การจัดการองค์ความรู้ 2) การทำงานร่วมกับที่ปรึกษา 3) การกำหนดรูปแบบการลงทุน 4) การกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานกลาง 5) การประเมินผลตอบแทนของโครงการ 6) การดึงดูดเอกชน 7) การวิเคราะห์ความเหมาะสมโครงการ 8) การคัดเลือกที่ปรึกษา	การคัดเลือกเอกชน	การตรวจสอบสัญญา	1) การเวนคืนที่ดิน 2) การส่งมอบพื้นที่ 3) ปัญหาขาดแนวปฏิบัติกลาง 4) การประเมินผลสิ่งแวดล้อม 5) การกำกับการดำเนินงานตามสัญญา 6) การแก้ไขสัญญาทำได้ไม่ยืดหยุ่น 7) การประเมิน และรับมือความเสี่ยงโครงการ

จากการประเมินข้างต้น พบว่า หน่วยงานภาครัฐทั้ง 19 หน่วยงานเห็นว่าปัญหาความกังวลรวมอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาโครงการ (Pre-Appraisal) และในขั้นตอนการบริหารจัดการโครงการ (Project Implementation)

5.2 การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group)

เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการด้านการจัดการองค์ความรู้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และจัดเก็บข้อมูลเพื่อประกอบการออกแบบคู่มือปฏิบัติงานการร่วมลงทุนภาครัฐและเอกชน (PPP Handbook) ที่ปรึกษาจะดำเนินการจัดประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับตัวแทนหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยงานรับผิดชอบด้านนโยบาย และการกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุนภาครัฐและเอกชน ตลอดจนหน่วยงานเจ้าของโครงการที่มีหน้าที่ขับเคลื่อนโครงการและกำกับดูแลภาคเอกชนที่ร่วมลงทุน

ในการนี้ ที่ปรึกษาจะเสนอระเบียบวิธีวิจัยด้านการจัดการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) รายละเอียด ดังนี้

5.2.1 การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง

ตามข้อกำหนดขอบเขตงานข้อที่ 12.1.1 และ 12.1.2 ได้กำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมการทำประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ไม่น้อยกว่า 60 คน และ 50 คน ตามลำดับ โดยที่ปรึกษาใช้เกณฑ์การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยใช้การคัดเลือกอย่างมีโครงสร้าง

5.2.1.1 การประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 1 การระดมความคิดเห็นและสอบทานแนวคิดจากผู้เชี่ยวชาญ (Expert Opinion) และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

ที่ปรึกษาจะกำหนดอัตราส่วนผู้เข้าร่วมคิดเป็นจำนวนตัวแทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในอัตราส่วนดังต่อไปนี้

1) หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านนโยบาย และการกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (x)
2) หน่วยงานเจ้าของโครงการ (y)

สัดส่วน x:y อยู่ที่ 40% : 60%

ทั้งนี้ อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสมและความเห็นของผู้ว่าจ้าง โดยที่ปรึกษามีการกำหนดประเด็นสาระสำคัญในการประชุมกลุ่มย่อย ดังนี้

1) ขอบเขตการให้เอกชนร่วมลงทุนและการจัดสรรผลตอบแทนระหว่างภาครัฐและเอกชน
2) การกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน

5.2.1.2 การประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 2 การระดมความคิดเห็นและสอบทานแนวคิดจากหน่วยงานภาคเอกชน/นักลงทุนที่เกี่ยวข้อง

ที่ปรึกษาจะกำหนดอัตราส่วนผู้เข้าร่วมคิดเป็นจำนวนตัวแทนจากหน่วยงานภาคเอกชน/ นักลงทุนที่มีความสนใจร่วมลงทุนในอนาคตในอัตราส่วน ดังนี้

1) หน่วยงานภาคเอกชน/นักลงทุนที่ร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในปัจจุบัน (x)
2) หน่วยงานภาคเอกชน/นักลงทุนที่มีความสนใจร่วมลงทุนในอนาคต (y)

สัดส่วน x:y อยู่ที่ 50% : 50%

ทั้งนี้ อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสมและความเห็นของผู้ว่าจ้าง โดยที่ปรึกษามีการกำหนดประเด็นสาระสำคัญในการประชุมกลุ่มย่อย ดังนี้

1) ข้อเสนอแนะและแนวทางปรับปรุงการดำเนินโครงการที่มีการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ในอนาคต
2) แนวทางที่เหมาะสมในการให้นักลงทุนต่างชาติร่วมลงทุน

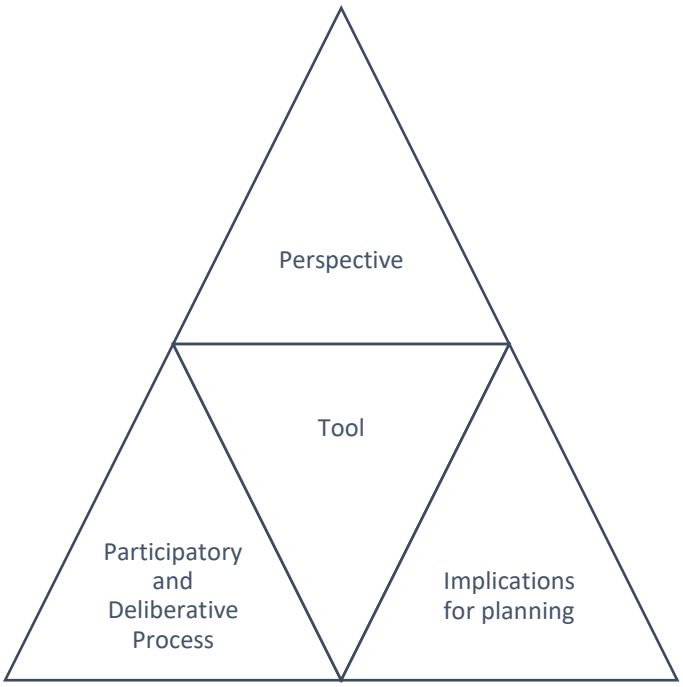
การกระจายตัวเช่นนี้จะช่วยให้การเก็บข้อมูลเชิงลึกได้รับข้อมูลที่ครบถ้วนทุกมิติการใช้งานคู่มือปฏิบัติงานฯ (Use Case) ลดสภาวะ Selection Bias และได้ผลการวิเคราะห์ที่ตอบโจทย์กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย

5.2.2 การออกแบบเครื่องมือและกิจกรรม

ในส่วนของการทำ Focus Group ที่ปรึกษาจะใช้ชุดประเด็นสนทนาเพื่อกระตุ้นการประชุมกลุ่มย่อยอย่างมีปฏิสัมพันธ์ (Interactive Workshop Toolkit) เป็นเครื่องมือหลัก โดยองค์ประกอบของเครื่องมือที่ใช้ในการกระบวนการ Focus Group ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ ได้แก่

1) มุมมองด้านความต้องการเพื่อนำข้อคิดเห็นเชิงลึกไปจัดทำ Implication ของคู่มือปฏิบัติงานให้เป็นไปตามความคาดหวังและความต้องการ
2) มีนัยยะต่อการวางแผน (Implications for Planning) โดยข้อคิดเห็นและข้อมูลที่ได้ต้องสามารถจัดลำดับก่อนหลัง (Prioritization) และการระบุความเสี่ยง (Risk Identification)
3) กระบวนการตัดสินใจร่วม (Participatory and Deliberative Process) เน้นการตัดสินใจร่วมของผู้เกี่ยวข้อง
4) เกิดการตรวจสอบซ้ำผลการศึกษาเบื้องต้น โดยให้ผู้เข้าร่วมเป็นผู้ยืนยันทิศทางของผลการศึกษา ซึ่งในที่นี้คือกรอบโครงของคู่มือปฏิบัติงานฯ ก่อนที่ที่ปรึกษาจะลงลึกในรายละเอียดในขั้นตอนต่อไป

ที่ปรึกษาได้สรุปโครงสร้างการประชุมกลุ่มย่อยตามขอบข่ายงานข้างต้น ดังรูปที่ 5.2-1



รูปที่ 5.2-1 โครงสร้างการประชุมกลุ่มย่อย

ที่ปรึกษาจะบันทึกการประชุมกลุ่มย่อยจากกระบวนการทำ Focus Group และสรุปประเด็นการสนทนาให้เห็นนัยยะของข้อมูลในรายละเอียด ซึ่งจะช่วยให้สามารถสร้างคำอธิบาย ที่มีนัยสำคัญในเชิงรายละเอียดประกอบเข้ากับข้อมูลทิศทางพฤติกรรมที่มีนัยสำคัญทางสถิติก่อเกิดเป็นชุดคำอธิบาย

ที่มีความสมบูรณ์ อธิบายได้ทั้งในมิติด้านสาเหตุ และผลลัพธ์ โดยที่ปรึกษาคาดว่าจะสามารถ ถอดผลลัพธ์จากกระบวนการประชุมกลุ่มย่อยได้อย่างน้อย 2 ประเด็นหลัก คือ

1) ผลสัมฤทธิ์เบื้องต้นของการถ่ายทอดองค์ความรู้เกี่ยวกับโครงการร่วมทุนภาครัฐและเอกชนให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
2) รายละเอียดข้อเสนอแนะด้านความต้องการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับการสร้างเครื่องมือเพื่อสนับสนุนการทำงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการร่วมทุนภาครัฐและเอกชน

ทั้งนี้ ที่ปรึกษาได้สรุปรายละเอียดของกรอบวิธีคิดของการประชุมกลุ่มย่อยทั้ง 2 ครั้ง แสดงดังตารางที่ 5.2-1

ตารางที่ 5.2-1 โครงสร้างการประชุมกลุ่มย่อย

<table>
<tr><th colspan="2">กลุ่มตัวอย่าง (Paticipant)</th></tr>
<tr><td>กลุ่มผู้เข้าร่วมการประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 1 การระดมความคิดเห็นและสอบทานแนวคิดจากผู้เชี่ยวชาญ (Expert Opinion) และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง
กลุ่มตัวอย่าง: 60 ราย
<u>Participant Ratio</u>
- ตัวแทนหน่วยงานด้านนโยบาย และกำกับดูแลโครงการร่วมทุนภาครัฐและเอกชน (x) = 40%
- ตัวแทนหน่วยงานเจ้าของโครงการ (y) = 60%</td><td>กลุ่มผู้เข้าร่วมการประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 2 การระดมความคิดเห็นและสอบทานแนวคิดจากหน่วยงานภาคเอกชน/ นักลงทุนที่เกี่ยวข้อง
กลุ่มตัวอย่าง: 50 ราย
<u>Participant Ratio</u>
- หน่วยงานภาคเอกชน/ นักลงทุนที่ร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในปัจจุบัน = 50%
- หน่วยงานภาคเอกชน/ นักลงทุนที่มีความสนใจร่วมลงทุนในอนาคต (y) = 50%</td></tr>
<tr><th colspan="2">เครื่องมือการทำประชุมกลุ่มย่อย (Tool Kit)</th></tr>
<tr><td>1) สะท้อนความต้องการจากผู้ปฏิบัติงาน</td><td>2) ได้ข้อมูลที่มีนัยยะต่อการวางแผน</td></tr>
<tr><td colspan="2">3) สร้างกระบวนการตัดสินใจอย่างมีส่วนร่วมของผู้เข้าร่วมทุกกลุ่ม และมีกระบวนการ Ice Breaking</td></tr>
<tr><td colspan="2">4) เกิดการตรวจสอบซ้ำผลการศึกษาเบื้องต้นโดยให้ผู้เข้าร่วมเป็นผู้ยืนยันทิศทางของผลการศึกษาก่อนลงรายละเอียดในขั้นตอนต่อไป</td></tr>
<tr><th colspan="2">ประเด็นสาระสำคัญในการประชุมกลุ่มย่อย</th></tr>
<tr><td>1) ขอบเขตการให้เอกชนร่วมลงทุนและการจัดสรรผลตอบแทนระหว่างภาครัฐและเอกชน
2) การกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน</td><td>1) ข้อเสนอแนะและแนวทางปรับปรุงการดำเนินโครงการที่มีการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ในอนาคต
2) แนวทางที่เหมาะสมในการให้นักลงทุนต่างชาติร่วมลงทุน</td></tr>
<tr><th colspan="2">แนวทางการถอดผลลัพธ์</th></tr>
<tr><td colspan="2">1) ผลสัมฤทธิ์เบื้องต้นของการถ่ายทอดองค์ความรู้เกี่ยวกับโครงการร่วมทุนภาครัฐและเอกชนให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
2) รายละเอียดข้อเสนอแนะด้านความต้องการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับการสร้างเครื่องมือเพื่อสนับสนุนการทำงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการร่วมทุนภาครัฐและเอกชน</td></tr>
</table>

5.2.3 สรุปการจัดประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 1

การจัดประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 1 ดำเนินการตามข้อกำหนดขอบเขตงานของโครงการค่าจ้างศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ จัดขึ้นเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2565 ณ โรงแรม เดอะสุโกศล กรุงเทพมหานคร โดยมีรายละเอียดการจัดกิจกรรมดังต่อไปนี้

1) การจัดประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 1 ประกอบด้วยกิจกรรมแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

1.1) การบรรยายสรุปความก้าวหน้าของโครงการ และผลลัพธ์ที่คาดหวังของโครงการ โดยที่ผู้เชี่ยวชาญประจำโครงการ ดร.สุเมธ องค์กิตติกุล

1.2) กิจกรรมระดมสมองกลุ่มย่อย โดยแบ่งผู้เข้าร่วมออกเป็น 2 กลุ่มตามรูปแบบภารกิจของหน่วยงาน

2) กระบวนงานการร่วมลงทุน โดยมีรายละเอียดการแบ่งกลุ่มและเนื้อหาในแต่ละกลุ่มดังต่อไปนี้

2.1) กลุ่มภารกิจการจัดเตรียมข้อเสนอ และพิจารณาโครงการ (Project appraisal) ร่วมระดมความเห็นเกี่ยวกับประเด็น ดังต่อไปนี้

- การสร้างองค์ความรู้ และความเชี่ยวชาญภายในองค์กร (Internal knowledge Management)
- การจัดทำการศึกษา
  - การจัดทำ Term of reference (TOR)
  - การจัดทำ Request for proposal (RFP)
  - การศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility study)
  - การจัดทำการศึกษาด้านกฎหมาย
  - การศึกษารูปแบบการลงทุนและการแบ่งผลประโยชน์ระหว่างคู่สัญญาของโครงการ (Financial model and revenue sharing model)
- การยื่นข้อเสนอโครงการ
  - หลักเกณฑ์การคัดเลือกคณะกรรมการกำกับโครงการ
  - ขอบเขต อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับโครงการ
- การคัดเลือกเอกชน
  - หลักเกณฑ์การ Bidding
  - หลักเกณฑ์การคัดเลือกเอกชน
  - การกำหนดคุณสมบัติของเอกชนคู่สัญญา
  - การสร้างความสัมพันธ์แบบ Partnership

- การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับขอบเขต หน้าที่ และความรับผิดชอบของเอกชนคู่สัญญา
- การกำหนดข้อตกลงที่จูงใจเอกชน หรือจูงใจนักลงทุนต่างชาติ
- บทบาทของคณะกรรมการคัดเลือก

2.2) กลุ่มภารกิจบริหารโครงการ (Project Implementation) ร่วมระดมความเห็นเกี่ยวกับประเด็น ดังต่อไปนี้

- การบริหารโครงการ
  - สัญญาและการร่างสัญญา
  - การกำกับโครงการให้เป็นไปตามสัญญา
  - มาตรการบริหารหากคู่สัญญาไม่ปฏิบัติตามสัญญา
- การประเมินผลโครงการ
  - บทบาทของคณะกรรมการกำกับโครงการ
  - ปัญหาของคณะกรรมการกำกับโครงการ

การประชุมกลุ่มย่อยเริ่มเมื่อเวลา 9:00 น. ภายหลังการกล่าวเปิดโดยประธานในที่ประชุมคณะวิทยากรประจำโครงการโดย ดร.สุเมธ องค์กิตติกุล ได้บรรยายสรุปความก้าวหน้าของโครงการโดยการอธิบายวัตถุประสงค์ของโครงการที่ต้องการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนหรือ PPP ให้กับบุคลากรในสังกัดกระทรวงคมนาคม และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนโครงการร่วมลงทุน โดยกิจกรรมในช่วงเช้าคณะวิทยากรได้ร่วมกับที่ประชุมรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหา อุปสรรค และประเด็นที่สนใจเกี่ยวกับการร่วมลงทุนของประเทศไทยในภาพรวมทั้งจากมุมมองของหน่วยงานระดับนโยบาย และหน่วยงานระดับปฏิบัติการ ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร หน่วยงานระดับกรม เป็นต้น รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับโครงการและให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาโครงการ ได้แก่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ รวมถึงสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ต่อมา ในช่วงบ่ายที่ปรึกษาได้จัดแบ่งคณะผู้เข้าร่วมประชุมเป็น 2 กลุ่มตามรูปแบบภารกิจของหน่วยงาน ประกอบด้วย

กลุ่มย่อยที่ 1: กลุ่มภารกิจการจัดเตรียมข้อเสนอ และพิจารณาโครงการ (Project appraisal)

กลุ่มย่อยที่ 2: กลุ่มภารกิจบริหารโครงการ (Project Implementation)

❖ **สรุปเนื้อหาการประชุมของกลุ่มย่อยกลุ่มที่ 1**

คณะผู้จัดประชุมสอบถามข้อมูลจากผู้เข้าร่วมประชุมโดยเน้นที่ประสบการณ์การดำเนินโครงการร่วมลงทุน และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการดำเนินการร่วมลงทุน รวมถึงข้อเสนอแนะที่จะมีส่วนในการจัดทำคู่มือฯ โดยมีประเด็นที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

1) ***การให้ความสำคัญกับการพิจารณาจากมิติภาพรวมของระบบคมนาคมทั้งระบบ***

โดยในส่วนนี้หน่วยงานด้านนโยบายทั้งในส่วนของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ตลอดจนหน่วยงานระดับปฏิบัติการเห็นตรงกันว่าเป็นมิติด้านกรอบวิธีคิดด้านพิจารณาโครงการที่สำคัญเนื่องจากปัญหาอุปสรรคบางประการในปัจจุบันมีส่วนจากการพิจารณาโครงการร่วมลงทุนที่ไม่ได้พิจารณาในเชิงภาพรวมทั้งระบบส่งผลให้ผลสัมฤทธิ์ของโครงการ ตลอดจนผลประโยชน์ที่รัฐและภาคเอกชนพึงได้รับจากโครงการเกิดขึ้นอย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ ในที่ประชุมให้ความเห็นว่าการพิจารณาโครงการควรพิจารณาจากความจำเป็นและทางเลือกที่รอบด้านออกแบบให้ทุกโครงการส่งเสริมซึ่งกันและกัน

2) ***ประเด็นเรื่องความถูกต้องแม่นยำของการพิจารณาโครงการที่ควรสอดคล้องกับข้อมูลตามสภาพความเป็นจริง***

กระทรวงคมนาคมควรที่แยกระหว่างโครงการที่มีระดับผลตอบแทนที่เหมาะสม ควรดำเนินการกับโครงการที่มีผลเชิงบวกในระยะยาวแต่ในปัจจุบันยังไม่มีความพร้อมในการร่วมลงทุน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อการกำหนดทิศทางการลงทุนในภาพรวม

3) ***ที่ประชุมได้มีการตั้งประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขการลงทุนที่ไม่เป็นการผลักภาระต้นทุนความเสี่ยง และราคาโครงการแก่ภาคเอกชนมากจนเอกชนไม่มีช่องว่างในการดำเนินการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ***

เนื่องจากเงื่อนไขด้านราคา และการมอบผลตอบแทนแก่รัฐให้ได้สูงที่สุด โดยที่ประชุมได้เสนอให้นำเกณฑ์ด้านอื่นที่นอกเหนือไปจากเกณฑ์ราคา และการมอบผลประโยชน์แก่รัฐสูงสุดมาร่วมปรับใช้ อาทิ เกณฑ์ด้านคุณภาพบริการ และการเก็บค่าบริการ ซึ่งจะช่วยให้ภาครัฐบรรลุวัตถุประสงค์ด้านการเป็นผู้ควบคุมคุณภาพบริการสาธารณะ

4) ***ประเด็นความพร้อม ความชำนาญของหน่วยงานภาครัฐ***

ที่ประชุมเห็นพ้องว่ามีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความชำนาญด้านการร่วมลงทุนผ่านการจัดตั้งหน่วยงานหรือคณะทำงานเฉพาะ โดยยกตัวอย่างโครงสร้างของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งขับเคลื่อนการร่วมลงทุนด้วยหน่วยงานที่มีความชำนาญ เข้าใจต้นทุน เข้าใจเทคนิค รู้เท่าทันเอกชนแต่ไม่ได้มุ่งหวังจับผิด ทำงานในลักษณะที่ส่งเสริมการทำงานของเอกชนในการร่วมลงทุน

5) ที่ประชุมเห็นด้วยกับข้อเสนอด้านการพัฒนาหลักเกณฑ์ และแนวปฏิบัติกลางด้านการกำกับกระบวนการศึกษาและพิจารณาโครงการ

เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดเครื่องมือการพิจารณาโครงการที่หน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคมยึดถือร่วมกัน ตัวอย่างเช่น กระบวนการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (EIA) ควรมีความชัดเจนในเรื่องกระบวนการว่าจะทำอะไรก่อนหลัง แก้ปัญหาความซับซ้อน ความไม่ชัดเจน กำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานให้ชัด

6) ประเด็นการพัฒนา Platform การบริหารจัดการกลางด้านการร่วมลงทุน

ความคาดหวังของที่ประชุมคือการมี Platform การดำเนินงานกลางที่ร่วมกันทั้งแนวปฏิบัติ ขั้นตอนทรัพยากร และองค์ความรู้ตลอดจนเครื่องมือต่าง ๆ ทั้งในทางนโยบายและทางเทคนิค ซึ่งที่ประชุมเห็นว่าจะช่วยให้อุปสรรคหลายประการในปัจจุบันได้รับการแก้ไข การดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนมีการกำหนดกิจกรรม และระยะเวลาที่ชัดเจน

7) ประเด็นด้านการตรวจสอบ และควบคุมคุณภาพของงานศึกษาโครงการโดยการจ้างที่ปรึกษา

ประเด็นนี้โดย สคร. ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาด้านการทำรายงานการศึกษาวิเคราะห์โครงการ เนื่องจาก ความคงเส้นคงวาของงานศึกษาแต่ละชิ้นไม่เท่ากันเนื่องจากความครบถ้วนของข้อมูลที่ที่ปรึกษาแต่ละรายเสนอต่อหน่วยงานผู้ว่าจ้างไม่เท่ากัน และไม่มีเกณฑ์พิจารณาเนื้อหากลางที่มีความชัดเจน ส่งผลให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องนำการศึกษาไปทบทวนใหม่ จนทำให้เกิดความล่าช้า และกระทบต่อการร่วมลงทุนในภาพรวม ข้อมูลที่ได้ทำการประเมินไว้อาจเกิดความคลาดเคลื่อนเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของช่วงเวลา และบริบท

8) ที่ประชุมเห็นควรว่าควรจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ขอบเขตการอนุมัติหลักการโครงการที่มีความชัดเจนเนื่องจากจะส่งผลอย่างมากต่อการกำหนดข้อกำหนดสัญญาระหว่างคู่สัญญาภาครัฐและเอกชน

ที่ประชุมเสนอว่า สาระสำคัญในการพิจารณาหลักการโครงการ ควรประกอบด้วยประเด็น ดังนี้

8.1) หน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐ และเอกชน

8.2) การจัดสรรความเสี่ยง และการแบ่งกันรับความเสี่ยง

8.3) การวางหลักการเรื่องกรรมสิทธิ์ รูปแบบการลงทุน มีกฎหมายกำหนดหรือไม่ว่ากรรมสิทธิ์จะต้องตกเป็นของรัฐตอนไหน

8.4) ระยะเวลาโครงการ และเวลาในการดำเนินการแต่ละขั้นตอน

9) ที่ประชุมเห็นควรว่าต้องมีการพัฒนากลไกที่ดึงดูดการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาและริเริ่มโครงการให้มากยิ่งขึ้น

ทั้งในด้านการพัฒนากระบวนการ Market sounding ที่มีความดึงดูดมากยิ่งขึ้น และพัฒนา Platform กลางที่ยึดโยงเครือข่ายระหว่างภาครัฐ และผู้ลงทุนให้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดมากยิ่งขึ้น

10) ประเด็นการสร้างวิธีคิดการร่วมลงทุนแบบ Partnership

ภาครัฐและเอกชนร่วมกันแบ่งปันความเสี่ยงจากการลงทุนซึ่งจะช่วยให้ไม่เป็นการผลักภาระไปยังประชาชนในรูปของค่าบริการ และช่วยดึงดูดนักลงทุนทั้งในไทยและต่างประเทศซึ่งที่ปรึกษาได้บันทึกประเด็นข้อเสนอแนะทั้งหมดและรับนำไปปรับปรุงเนื้อหาของร่างคู่มือปฏิบัติการให้มีเนื้อหาที่ครอบคลุม และสอดคล้องกับประเด็นข้างต้นตามวิธีวิทยาการศึกษาต่อไป

❖ **สรุปเนื้อหาการประชุมของกลุ่มย่อยกลุ่มที่ 2**

คณะผู้จัดประชุมสอบถามข้อมูลจากผู้เข้าร่วมประชุมโดยเน้นไปที่ประสบการณ์การดำเนินโครงการร่วมลงทุน และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการดำเนินการร่วมลงทุนรวมถึงข้อเสนอแนะที่จะมีส่วนในการจัดทำคู่มือฯ โดยมีประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

1) ประเด็นเรื่องการตีความเกี่ยวกับการดำเนินการแข่งขันกับภาคเอกชน

โดยผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทยกล่าวถึงการที่ศาลตีความว่ารัฐกระทำละเมิดสัญญาในกรณีที่สร้างโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมทางถนนในแนวเส้นทางที่ขนานไปกับแนวสายทางที่ใช้การร่วมลงทุนกับภาคเอกชนโดยตีความว่าเป็นการกระทำที่แข่งขัน ส่งผลกระทบต่อปริมาณการใช้งานโครงสร้างพื้นฐานที่เอกชนลงทุน ตัวอย่างเช่น กรณีทางยกระดับดอนเมืองโทลล์เวย์ ช่วงอนุสรณ์สถานแห่งชาติ-รังสิต เมื่อปี 2540 มีการขยายจากบริเวณอนุสรณ์สถานออกไป ทำให้เอกชนมาฟ้องร้องว่า ภาครัฐไปสร้างทางแข่งขันทำให้ปริมาณผู้ใช้งานทางด่วนเส้นศรีรัชมีจำนวนน้อยลง โดยในคดีนี้ได้มีการตัดสินให้ กทพ. เป็นฝ่ายแพ้คดี ทางหน่วยงานเห็นว่าการตีความในประเด็นเหล่านี้ควรจะต้องมีแนวทางการตีความบนพื้นฐานของเจตนาของภาครัฐซึ่งในความเป็นจริงไม่ได้มีเจตนาแข่งขันกับเอกชน แต่มีเจตนาในการขยายขีดความสามารถของการคมนาคมและลดความหนาแน่นของสายทาง

2) ประเด็นด้านความยืดหยุ่นของสัญญา

โดยมีกรณีตัวอย่างคือการเพิ่มอัตราค่าโดยสารซึ่งในสัญญากำหนดว่าจะต้องปรับขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อแต่เมื่อรัฐบาลมีนโยบายไม่ให้ปรับขึ้นอัตราค่าผ่านทางนำมาสู่ประเด็นการฟ้องร้องโดยภาคเอกชนว่ารัฐไม่ปฏิบัติตามสัญญา ตรงจุดนี้หน่วยงานเห็นว่าหากรัฐจะมีนโยบายห้ามการขึ้นค่าผ่านทางในอนาคตควรจะต้องมีการออกแบบกลไกการบริหารสัญญาไว้รองรับด้วย

3) ปัญหาความล่าช้าของการเวนคืน และการส่งมอบพื้นที่

ปัญหาในประเด็นนี้ทางหน่วยงานเปรียบเทียบให้เห็นภาพว่าก่อให้เกิดผลกระทบเป็นลูกโซ่ เนื่องจากก่อให้เกิดปัญหาการขยายสัญญา และพื้นที่ดำเนินการในระหว่างสัญญาส่งผลให้การศึกษาวิเคราะห์โครงการบางส่วน อาทิ การวิเคราะห์ EIA เกิดความคลาดเคลื่อนจำเป็นต้องศึกษาใหม่จนเกิดเป็นความล่าช้าของโครงการในภาพรวมต่อเนื่องเป็นลูกโซ่ หน่วยงานเห็นว่าสิ่งนี้เป็นปัญหาสำคัญที่คู่มือควรที่จะต้องเสนอแนวทางแก้ไข

4) ประเด็นเรื่องความรัดกุมของการร่างสัญญา

หน่วยงานรายงานว่ามีกรณีที่นำสัญญาเดิมมาปรับแก้ไขรายละเอียดและนำไปปรับใช้เป็นสัญญาของโครงการร่วมลงทุนใหม่ โดยเห็นว่าเป็นการกระทำที่สุ่มเสี่ยง เนื่องจากในหลายกรณีบริบทของพื้นที่ดำเนินการนั้นมีความแตกต่างกัน เงื่อนไขสัญญาจึงควรที่จะต้องมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ หน่วยงานเสนอว่าคู่มือควรที่จะต้องเสนอแนวทางการจัดทำสัญญาที่รัดกุม และเสนอเครื่องมือการพัฒนาสัญญาที่รัดกุมสนับสนุนงานของหน่วยงานเจ้าของโครงการคู่ขนานไปกับบริการทางกฎหมายจากหน่วยงานส่วนกลาง

5) ความต้องการทำเนียบกรณีศึกษา (Case Compendium)

หน่วยงานเสนอว่าสิ่งที่ต้องการมากที่สุดประการหนึ่งจากคู่มือคือการรวบรวมทำเนียบกรณีศึกษาทั้งที่ดีและไม่ดีเพื่อนำมาปรับใช้ ในกรณีที่เป็นตัวอย่างที่ดีก็นำมาใช้ถอดบทเรียนเป็นแบบอย่าง ในกรณีที่เป็นตัวอย่างที่ไม่ดีก็นำมาถอดบทเรียนเป็นสิ่งที่ต้องหลีกเลี่ยง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการวิเคราะห์โครงการ และเสนอโครงการซึ่งหน่วยงานเห็นว่ามีประเด็นที่หลากหลายมากที่สุดในขั้นตอนการร่วมลงทุน

6) การให้ข้อมูลเกี่ยวกับเกณฑ์การพิจารณารับหลักการและอนุมัติโครงการ

หน่วยงานให้ข้อเสนอแนะว่าควรมีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณารับหลักการและอนุมัติโครงการที่มีความชัดเจนนอกเหนือไปจากเกณฑ์ด้านรูปแบบความครบถ้วนของหัวข้อ แต่รวมไปถึงเกณฑ์การพิจารณาในเชิงเนื้อหาสาระ (Substantive) เพื่อให้หน่วยงานมีแนวทางในการนำไปใช้จัดทำข้อเสนอโครงการ และเป็นแนวทางในการทำงานร่วมกับที่ปรึกษา

7) ความคาดหวังต่อคู่มือให้ครอบคลุมไปถึงการควบคุมการทำงานของที่ปรึกษา และการยื่นขอสนับสนุนการลงทุน

หน่วยงานตั้งข้อสังเกตว่าการควบคุมการทำงานของที่ปรึกษาในเชิงเนื้อหาสาระนั้นเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมากต่อการเสริมคุณภาพของการเสนอโครงการจึงคาดหวังให้คู่มือสามารถตอบโจทย์ตรงส่วนนี้ และยังมีความสนใจไปถึงการที่คู่มือควรที่จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่ถูกต้องในการยื่นขอการสนับสนุนการลงทุนผ่านเครื่องมือ BOI ให้มีความชัดเจนอีกด้วย

8) ประเด็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการถ่ายโอนด้านบุคลากร

หน่วยงานตั้งข้อสังเกตว่าในต่างประเทศ โครงการร่วมลงทุนฯ ที่มีช่วงระยะการดำเนินงานหลายช่วงระยะจะมีกลไกการจัดการช่วงเปลี่ยนผ่านที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการด้านการถ่ายโอนบุคลากร ซึ่งในกรณีของไทยพบว่า มีช่องว่างและก่อให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในการดำเนินงานอาทิ การถ่ายโอนภารกิจการบริการจัดการรถไฟฟ้า Airport rail link จากบริษัทรถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด ไปยัง บริษัท เอเชีย เอราวัณ จำกัด

ในการนี้ ที่ปรึกษาได้บันทึกประเด็นข้อเสนอแนะทั้งหมดและรับนำไปปรับปรุงเนื้อหาของร่างคู่มือปฏิบัติการให้มีเนื้อหาที่ครอบคลุม และสอดคล้องกับประเด็นข้างต้นตามวิธีวิทยาการศึกษาต่อไป

5.2.4 สรุปการจัดประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 2

การจัดประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 2 ดำเนินการตามข้อกำหนดขอบเขตงานของโครงการค่าจ้างศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ จัดขึ้นเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2565 ณ โรงแรม Pullman Bangkok กรุงเทพมหานคร โดยมีรายละเอียดการจัดกิจกรรม ดังต่อไปนี้

1) การจัดประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 2 ประกอบด้วยกิจกรรมแบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่

1.1) การบรรยายสรุปความก้าวหน้าของโครงการ และผลลัพธ์ที่คาดหวังของโครงการ โดยที่ผู้เชี่ยวชาญประจำโครงการ ดร.สุเมธ องค์กิตติกุล

1.2) เวทีเสวนารูปแบบเปิดในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชนในโครงการร่วมลงทุน โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- บทบาทของภาคเอกชนในกระบวนการร่วมลงทุนภาคเอกชน
  - บทบาทด้านการลงทุน
  - บทบาทด้านการสร้างเครือข่ายพันธมิตรการลงทุน (Partnership network)
- กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชนในการร่วมลงทุน
  - ขั้นตอนการพิจารณาโครงการ
  - ขั้นตอนการศึกษาพิจารณาโครงการ
  - การทำ Market sounding

การประชุมกลุ่มย่อยเริ่มเมื่อเวลา 9:00 น. ภายหลังการกล่าวเปิดโดยประธานในที่ประชุม คณะวิทยากรประจำโครงการโดย ดร.สุเมธ องค์กิตติกุล ได้บรรยายสรุปความก้าวหน้าของโครงการโดยการอธิบายวัตถุประสงค์ของโครงการที่ต้องการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนหรือ PPP ให้กับบุคลากรในสังกัดกระทรวงคมนาคม และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนโครงการร่วมลงทุนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับฟังมุมมองจากภาคเอกชนที่มีประสบการณ์การร่วมลงทุนว่าจากมุมมองของภาคเอกชนนั้นต้องการให้ภาครัฐสนับสนุนส่งเสริมการร่วมลงทุนอย่างเป็น

รูปธรรมอย่างไร รวมถึงการถอดบทเรียนจากประสบการณ์ตรงของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับโครงการร่วมลงทุน และเก็บข้อมูลความต้องการ ข้อกังวล และสิ่งที่ภาคเอกชนต้องการให้รัฐสร้างความชัดเจนเพื่อระบุไว้ในคู่มือตลอดจนปรับปรุงระบบการร่วมลงทุน โดยจากการเสวนาในเวทีแบบเปิดพบว่า มีประเด็นที่สำคัญดังนี้

1) การเสริมความชัดเจนของบทบาทของภาครัฐ และเอกชน รวมถึงขอบข่ายความรับผิดชอบ

ผู้ประกอบการหลายรายให้ข้อมูลว่าปัญหาอุปสรรคที่ประสบจากการร่วมลงทุนกับรัฐหลายโครงการเกิดจากการที่ข้อสัญญา ตลอดจนข้อตกลงด้านการลงทุนไม่มีการกำหนดขอบข่ายความรับผิดชอบระหว่างรัฐและเอกชนอย่างชัดเจนส่งผลให้เกิดการถ่ายโอนภาระ และความเสี่ยงมายังภาคเอกชน ทำให้ภาคเอกชนจำเป็นต้องตัดสินใจอย่างถี่ถ้วนในการเพิ่มการลงทุนในระยะต่อไปของแต่ละโครงการ

2) การสร้างความชัดเจนของการเป็น Partnership ระหว่างรัฐและเอกชน

เอกชนเห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนในการร่วมลงทุนควรต้องเป็นความสัมพันธ์แบบ Partnership เป็นความสัมพันธ์ที่ภาครัฐพร้อมเข้ามาช่วยแบ่งเบาภาระความเสี่ยงจากการลงทุนและพัฒนาเกื้อหนุนซึ่งกันและกันนอกเหนือจากความสัมพันธ์ในรูปแบบการควบคุมการทำงานตามกฎหมาย

3) การคุ้มครองผลประโยชน์ที่พึงได้รับของเอกชนที่ได้รับสัมปทาน

ภาคเอกชนตั้งข้อสังเกตว่าโครงการร่วมลงทุนหลายโครงการในปัจจุบันควรที่จะต้องมีกลไกในการพิทักษ์ผลประโยชน์ของเอกชนที่เป็น Partner อาทิ การรับประกันผลตอบแทน การไม่สร้างโครงการขึ้นมาแข่งขัน หรือการให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ แต่ในทางกลับกันในสภาพความเป็นจริงเอกชนตั้งข้อสังเกตว่าไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์เหล่านั้นอย่างเพียงพอ

4) การปรับให้กระบวนการมีความกระชับ ลดขั้นตอน เพื่อช่วยเหลือภาระต้นทุนที่เอกชนต้องแบกรับ

ภาคเอกชนยกกรณีปัญหาความล่าช้าของการพิจารณาอนุมัติ หรือการพิจารณาทบทวนใหม่ (Reconsideration) ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีสำหรับบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานทางน้ำที่มีกระบวนการพิจารณายาวนาน และไม่มีกรอบเวลาที่แน่นอนส่งผลให้เกิดภาวะความเสี่ยงจากการถือเงินลงทุนและชำระดอกเบี้ยเงินกู้เป็นเวลานานโดยที่ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ ภาคเอกชนจึงเสนอให้มีการกำหนดแนวปฏิบัติด้านกรอบเวลาด้านการพิจารณาให้สอดคล้องกับขอบข่ายประเด็น และกำหนดกรอบเวลาให้ชัดเจน

5) การสร้างหน่วยงานที่มีการบูรณาการอำนาจหน้าที่แบบเบ็ดเสร็จ

ภาคเอกชนยกตัวอย่างระบบการจัดการการร่วมลงทุนฯ ในต่างประเทศตัวอย่างคือประเทศเนเธอร์แลนด์ที่พัฒนาหน่วยงานบูรณาการที่ถึงพร้อมด้วยองค์ความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการร่วมลงทุนและมีกรอบภารกิจด้านการบริหารจัดการการร่วมลงทุนทั้งระบบเป็นการเฉพาะ และมีขอบข่ายภารกิจที่ครอบคลุมตั้งแต่ในชั้นนโยบายไปจนถึงการกำกับดูแลรายโครงการ

6) การเสนอให้รัฐพิจารณาโครงการโดยมองระบบการคมนาคมเป็นโครงข่าย

ภาคเอกชนเห็นว่าการวางแผนการร่วมลงทุนด้านการคมนาคมจำเป็นต้องมองภาพระบบการคมนาคมให้เป็นโครงข่าย ไม่ใช่พิจารณาเป็นรายโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งนี้ จะต้องวิเคราะห์ให้เห็นความเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายการคมนาคมเชื่อมต่อหลายรูปแบบ อาทิ โครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานทางน้ำ นอกจากจะต้องมองให้เห็นเป็นเครือข่ายท่าเรือแล้ว จะต้องมองให้เห็นความเชื่อมต่อระหว่างท่าเรือ ระบบถนน ระบบรางเชื่อมต่อไปยังโครงสร้างการคมนาคมทางอากาศ

7) การส่งเสริมหลักเกณฑ์ด้านธรรมาภิบาล และการแข่งขันอย่างโปร่งใส

ภาคเอกชนเห็นว่าเป็นประเด็นสำคัญที่จะช่วยดึงดูดทุนจากต่างประเทศเนื่องจากช่วยให้เกิดความมั่นใจในการเข้าสู่ตลาด และการขยายทุนในโครงการระยะต่อ ๆ ไป

8) ความชัดเจนด้านนโยบายที่มีความสเถียร เปลี่ยนแปลงเท่าที่จำเป็น

เอกชนเห็นว่าทิศทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมในภาพรวมที่ชัดเจนเป็นสิ่งสำคัญ และเป็นสิ่งที่สร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุน นอกจากนี้ มาตรการตลอดจนท่าทีที่ชัดเจนของรัฐว่าจะให้การสนับสนุนการร่วมลงทุนด้านคมนาคมอย่างจริงจังมีส่วนสำคัญในการดึงดูดภาคเอกชนทั้งในไทยและต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ภาคเอกชนยังคงเน้นย้ำว่าประเด็นเรื่องการสร้างกระบวนการที่ชัดเจนและการสลายข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาดเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาการร่วมลงทุนในประเทศไทย

ทั้งนี้ ตัวแทนจากสำนักปลัดกระทรวงคมนาคม ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า การทำให้โครงการร่วมลงทุนเกิดความยั่งยืนและสำเร็จในอนาคต ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐ และเอกชน เพราะสุดท้ายต้องทำออกมาตอบโจทย์ประชาชนสิ่งที่ต้องการย้ำเตือนคือภาครัฐไม่ควรมุ่งหวังผลประโยชน์จากเอกชนมากจนเกินไป ควรเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนดำเนินการอย่างเต็มที่เพื่อจัดบริการสาธารณะและลดภาระให้กับประชาชนมากกว่า โครงการร่วมลงทุนไม่ใช่โครงการที่เน้นการสร้างกำไรสูงสุด แต่ควรเป็นการกระจายผลประโยชน์ และตอบโจทย์ของประชาชน ประเด็นที่สำคัญคือ ควรมีสัญญาที่มีความยืดหยุ่น มีความเป็นไปได้จริง ต้องมีคำอธิบาย โปร่งใสตรวจสอบได้ใช้ผลประโยชน์สูงสุดที่มีต่อประชาชนเป็นตัวชี้วัดสำคัญด้านความสำเร็จของโครงการ

ในการนี้ ที่ปรึกษาได้บันทึกประเด็นข้อเสนอแนะทั้งหมดและรับนำไปปรับปรุงเนื้อหาของร่างคู่มือปฏิบัติการให้มีเนื้อหาที่ครอบคลุม และสอดคล้องกับประเด็นข้างต้นตามวิธีการศึกษาต่อไป

5.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาร่วมในการดำเนินโครงการร่วมลงทุน

จากการถอดประเด็นสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมกลุ่มย่อยพบว่า สภาพปัญหาของการร่วมลงทุนรูปแบบ PPP แบ่งเป็น 2 โครงสร้างคือ

1) ปัญหาจากระบบบริหารราชการภาพรวม (Bureaucracy process)
2) ปัญหาในกระบวนงานร่วมลงทุน (PPP Process) โดยแบ่งย่อยเป็น 2 ส่วนย่อย
   2.1) ส่วนโครงสร้างการทำงานส่วนบน (upper structure): เกี่ยวกับหลักคิดการดำเนินงานร่วมลงทุน การกำหนดนโยบาย มาตรการและขั้นตอนการดำเนินงาน
   2.2) ส่วนโครงสร้างปฏิบัติงาน (Implement structure): เกี่ยวกับปัญหาในขั้นการดำเนินงานขั้นต่าง ๆ ตั้งแต่ในขั้นการศึกษาโครงการ การอนุมัติหลักการ การคัดเลือกเอกชน การส่งมอบพื้นที่ และการดำเนินการก่อสร้าง ผลที่ตามมา คือ Feedback ที่ไม่ดีจากภาคเอกชน และการไม่ดึงดูดการลงทุนจากนักลงทุนต่างประเทศ

ที่ปรึกษาได้สรุปโครงสร้างของสภาพปัญหาการร่วมลงทุนได้ดังรูปที่ 5.3-1

รูปที่ 5.3-1 รูปแสดงประเด็นปัญหาร่วมของภาคเอกชนเกี่ยวกับการร่วมลงทุน

5.3.1 ประเด็นปัญหาร่วมของภาครัฐ

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการจัดประชุมกลุ่มย่อยพบว่า ปัญหาร่วมของหน่วยงานภาครัฐที่ให้ข้อมูลตรงกันเกี่ยวกับการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนสามารถจัดกลุ่มปัญหาเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1) ปัญหาที่เกิดจากระบบราชการซึ่งอยู่นอกเหนือจากขั้นตอนการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

โดยปัญหาในกลุ่มนี้เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารราชการภาพรวมที่การร่วมลงทุนบางส่วนจำเป็นต้องดำเนินการผ่านกลไกระบบราชการส่วนกลางที่มิได้ออกแบบกลไกเป็นการเฉพาะสำหรับการร่วมลงทุนที่ต้องใช้กลไกที่มีความกระชับและยืดหยุ่น

ปัญหาในกลุ่มนี้ได้แก่ ปัญหากระบวนการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต (ในประเด็นที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ร่วมลงทุนฯ และประกาศของ สคร.) ที่มีความไม่ชัดเจน และมีการตีกลับหลายครั้ง อีกปัญหาหนึ่งคือกระบวนการดำเนินการทางกฎหมายของภาครัฐ (ในประเด็นที่มิได้มีกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนให้สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)

แนวทางการแก้ปัญหาในกลุ่มนี้แบ่งเป็น 2 วิธีการสำคัญที่ต้องทำควบคู่กัน

กระบวนการที่ 1 การปรับโครงสร้างระบบราชการที่เกี่ยวข้องกับการร่วมลงทุน

โดยการดำเนินงานในส่วนนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันทำความเข้าใจร่วมกับ สคร. หรือหน่วยงานอื่นที่ถูกจัดตั้งเพื่อกำกับดูแลการร่วมลงทุนทุกภาคส่วนในระดับประเทศเกี่ยวกับกระบวนการทางราชการใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการร่วมลงทุน และร่วมกันปรับลดขั้นตอนการพิจารณา และอนุมัติอนุญาตให้กระชับมากยิ่งขึ้น ซึ่งการดำเนินการในส่วนนี้อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของกระทรวงคมนาคม แต่กระทรวงคมนาคมสามารถเสนอให้ความเห็นต่อการตัดสินใจในฐานะส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารได้

กระบวนการที่ 2 การสร้างความชัดเจน และการระบุกระบวนการอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร (Clarify & Codify)

ในกระบวนการนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันทำความเข้าใจร่วมกับ สคร. หรือหน่วยงานอื่นที่ถูกจัดตั้งเพื่อกำกับดูแลการร่วมลงทุนทุกภาคส่วนในระดับประเทศร่วมกันสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับกระบวนการทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการร่วมลงทุนที่อยู่นอกเหนือจากที่ พ.ร.บ. ร่วมลงทุนฯ กำหนด จากนั้นดำเนินการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาที่แสดงรายละเอียดกระบวนงาน และกรอบการพิจารณาที่เหมาะสม พร้อมจัดทำเอกสารเผยแพร่ (White Paper) ที่ชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการภาครัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับภาคเอกชนทั้งในไทย และนักลงทุนต่างประเทศ

2) ปัญหาโครงสร้างระดับโครงสร้างนโยบาย

ซึ่งเกี่ยวข้องกับหลักวิธีคิด หลักการร่วมลงทุน และฐานคิดที่กำกับการออกแบบข้อกำหนด กระบวนงานภาพรวม และวิธีการร่วมลงทุน อาทิ วิธีคิดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ร่วมลงทุน วิธีคิดเกี่ยวกับภาระความรับผิดชอบและภาระความเสี่ยง วิธีคิดเกี่ยวกับเกณฑ์การคัดเลือกโดยใช้เกณฑ์ราคา หรือเกณฑ์คุณภาพ เป็นต้น ซึ่งปัจจัยเชิงหลักวิธีคิดเหล่านี้จะเป็นตัวกำหนดการออกแบบโครงการ กระบวนการคัดเลือก และวิธีการจัดทำสัญญา

ปัญหาในกลุ่มนี้ได้แก่

2.1) ปัญหาการจัดสรรภาระความรับผิดชอบ และภาระความเสี่ยงระหว่างรัฐและเอกชน

2.2) ปัญหาการเยียวยาหรือการชดเชยที่ไม่เป็นธรรม ไม่ครอบคลุมภาระความเสี่ยงของเอกชน

2.3) ปัญหาเงื่อนไขการลงทุนไม่น่าดึงดูดใจ

2.4) ปัญหาการผลักภาระให้ประชาชนโดยภาคเอกชน เนื่องจากการใช้เกณฑ์ผลประโยชน์สูงสุดของภาครัฐอย่างเคร่งครัด

แนวทางการแก้ปัญหาในกลุ่มนี้ที่สมบูรณ์ที่สุดคือการปรับเปลี่ยนวิธีคิด (Mindset) ของผู้กำหนดนโยบาย รวมถึงคตินิยมนักวิชาการ (technocracy) ที่เกี่ยวข้องกับการร่วมลงทุนเพื่อการแก้ไขปัญหาจากต้นเหตุ อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาโดยการปรับวิธีคิดเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยเวลาและการปรับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง ที่ปรึกษาจึงเสนอวิธีการที่ใช้เวลาน้อยกว่าและดำเนินการได้สะดวกกว่า คือ การจำกัดทางเลือกของผู้ปฏิบัติการให้มีความชัดเจนมากขึ้น และใช้ดุลยพินิจน้อยลง โดยใช้วิธีการ ดังนี้

กระบวนการที่ 1 การจัดทำ Guide line เกี่ยวกับการกำหนดภาระความรับผิดชอบ และภาระความเสี่ยงระหว่างรัฐและเอกชนอย่างเป็นธรรม

วิธีการนี้ปรากฏในคู่มือการร่วมลงทุนในต่างประเทศหลายฉบับ อาทิ ออสเตรเลีย และอินเดีย เป็นต้น โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่วางรากฐานการร่วมลงทุนระดับชาติโดยในกรณีของประเทศไทยคือ สคร. ทำหน้าที่กำหนด Guide line มาตรฐานที่ระบุว่าการทำสัญญา และการจัดภาระความรับผิดชอบ รวมถึงตัวแบบ (Model) จัดการความเสี่ยงที่เหมาะสมควรจะต้องเป็นอย่างไร จากนั้นหน่วยงานทางเทคนิคร่วมจัดทำรายละเอียดตาม Guide line ข้างต้น ประกอบด้วย

- ตัวแบบ (Model) ความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการ และภาคเอกชน
- ตัวแบบการจัดการความเสี่ยง
- ตัวแบบสัญญากลางสำหรับโครงการร่วมลงทุนประเภทต่าง ๆ

โดยกระทรวงคมนาคม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาจัดทำหลักเกณฑ์ข้างต้นให้มีความชัดเจนก่อนที่จะระบุรายละเอียดข้างต้นลงในคู่มือปฏิบัติงานให้ชัดเจน และใช้เป็นบรรทัดฐานของการร่วมลงทุนต่อไป

กระบวนการที่ 2 การสร้างแนวปฏิบัติในรายละเอียดที่ชัดเจนและระบุลงในคู่มือปฏิบัติงาน

กระบวนการนี้จะต้องดำเนินการต่อเนื่องหลังจาก สคร. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำ Guide line และออกเป็นประกาศอย่างเป็นทางการเพื่อยืนยันถึงฐานคติการร่วมลงทุนในระดับประเทศโดยถือว่าหน่วยงานเจ้าของโครงการ และภาคเอกชนมีสถานะความสัมพันธ์ในรูปแบบพันธมิตรการพัฒนา (Development Partner) ไม่ใช่ผู้ลงทุนให้ภาครัฐ เมื่อสถานะของผู้ร่วมลงทุนข้างต้นมีความชัดเจนแล้ว กระทรวงคมนาคมดำเนินการระบุ Guide line ที่ สคร. กำหนดลงในรายละเอียดของการร่วมลงทุนในขั้นตอนการทำสัญญา และการเจรจากับภาคเอกชนให้สอดคล้องกัน รวมถึงแสดงตัวอย่างตัวแบบและเครื่องมือในกระบวนการที่ 1 ลงในคู่มือปฏิบัติการต่อไป

3) ปัญหาระดับโครงสร้างการดำเนินงาน

ปัญหาในส่วนนี้เกี่ยวข้องกับรายละเอียดการดำเนินงานตามขั้นตอนที่ระบุใน พ.ร.บ. ร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 โดยสามารถแบ่งปัญหาในส่วนนี้ออกเป็น 2 กลุ่มคือ ปัญหาความไม่ชัดเจน หรือไม่เป็นที่รับรู้ของหน่วยงานเจ้าของโครงการ ส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติที่ต้องการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และประโยชน์สูงสุดของสาธารณะ ปัญหาอีกส่วนหนึ่งคือความคลุมเครือหรือขาดประสิทธิภาพ อาทิ กระบวนการเยียวยาและจำนวนเงินเยียวยาที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเสี่ยงจริงที่เอกชนแบกรับ หรือกระบวนการร่วมลงทุนที่ไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของโครงการขนาดเล็กของการคมนาคมขนส่งทางอากาศ ที่ สคร. กำหนดให้ต้องดำเนินการตามขั้นตอนการร่วมลงทุนทุกประกาศ เป็นต้น

แนวทางการแก้ไขปัญหาในกลุ่มนี้สามารถดำเนินการแก้ไขได้โดยใช้กระบวนการสำคัญ 2 กระบวนการควบคู่กัน ดังนี้

กระบวนการที่ 1 การสร้างความชัดเจนโดยระบุข้อกำหนดพร้อมวิธีการตีความที่ถูกต้องลงในคู่มือปฏิบัติงานอย่างชัดเจน

โดยในส่วนนี้ที่ปรึกษาได้ดำเนินการโดยการจัดทำคู่มือปฏิบัติงานที่มีความครอบคลุมทั้งในส่วนของการระบุกระบวนการดำเนินการตาม พ.ร.บ. ร่วมลงทุนอย่างครบถ้วน วิธีการดำเนินการตามขั้นตอนโดยละเอียดรายการกฎหมายและประกาศที่เกี่ยวข้อง และที่สำคัญที่สุดคือ ตัวอย่างการตีความในประเด็นอ่อนไหวแต่ละประเด็นเพื่อเพิ่มความชัดเจนของตัวบท และสะดวกต่อผู้ใช้งานในการนำไปปรับใช้

กระบวนการที่ 2 การทบทวนกระบวนการและขอบข่ายการใช้งาน พ.ร.บ. ร่วมลงทุน

การดำเนินงานในส่วนนี้จะต้องดำเนินการตามกรอบเวลาของการทบทวนตัวบทกฎหมายพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ที่ควรดำเนินการทุก 5 – 7 ปี เพื่อทบทวนแก้ไขข้อกำหนดที่ไม่เป็นปัจจุบัน ทั้งนี้ ที่ปรึกษาเสนอให้นำประเด็นด้านการกำหนดความชัดเจนของประเภทโครงการที่อยู่ในขอบข่ายบังคับใช้ (Jurisdiction) ของกฎหมายมาพิจารณาด้วยเพื่อให้ ร่างพระราชบัญญัติร่วม

ลงทุนที่จะปรับปรุงขึ้นใหม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับเกณฑ์โครงการที่จะต้องร่วมลงทุน ลดภาระการตีความของ สคร. ในขณะเดียวกันก็ช่วยลดปัญหาขั้นตอนการร่วมลงทุนที่ไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของโครงการขนาดเล็ก และโครงการสาธารณประโยชน์ที่ไม่ก่อให้เกิดผลกำไร

5.3.2 ประเด็นปัญหาร่วมของภาคเอกชน

ที่ปรึกษาได้สัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงานเอกชนซึ่งเคยมีประสบการณ์การร่วมลงทุนร่วมกับภาครัฐ จำนวนทั้งสิ้น 9 หน่วยงาน โดยจำแนกตามประเภทการเดินทาง (Mode of Transportation) ดังตารางที่ 5.3-1

ตารางที่ 5.3-1 แสดงจำนวนหน่วยงานและจำนวนผู้ให้ข้อมูล

หน่วยงาน	ประเภทการเดินทาง	จำนวนผู้สัมภาษณ์
บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด	ราง	2
บริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน)	ถนน, ราง	2
บริษัท ฮัทชิสัน แหลมฉบัง เทอร์มินอล จำกัด (มหาชน)	น้ำ	3
บมจ. ราช กรุ๊ป (RATCH) กรุ๊ป จำกัด (มหาชน)	ถนน, ราง	1
บริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน)	ถนน	2
บริษัท ซิโน-ไทย เอ็นจีเนียริ่ง แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด	ถนน	1
บริษัท แหลมฉบัง อินเตอร์เนชั่น เทอร์มินอล จำกัด	น้ำ	1
บริษัท บริการภาคพื้นการบินกรุงเทพเวิลด์ไวด์ไฟลท์ จำกัด	อากาศ	3
บริษัท เอเชีย เอราวัน จำกัด	ราง	1

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์หน่วยงานภาคเอกชนจำนวน 9 โครงการ พบว่ามีความกังวลในขั้นตอนการทำสัญญา และการดำเนินงานโครงการ

ปัญหาที่มีร่วมกัน และสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์หน่วยงานภาครัฐ คือ

1) ปัญหาการจัดทำข้อตกลงที่ไม่รัดกุม ไม่ชัดเจน ก่อให้เกิดความเสี่ยงที่ไม่คุ้มค่ากับผลตอบแทน
2) ปัญหาด้านขอบข่ายความรับผิดชอบระหว่างรัฐและเอกชนที่ไม่ชัดเจน
3) ปัญหาความล่าช้าของกระบวนการภาครัฐทั้งในด้านการอนุมัติอนุญาต และการพิจารณาทางกฎหมาย
4) ปัญหาความล่าช้าของการดำเนินงานทั้งในส่วนของการส่งมอบพื้นที่ และการดำเนินการก่อสร้าง ซึ่งสร้างภาระให้กับภาคเอกชน
5) กลไกการเยียวยาที่ล่าช้า และไม่เพียงพอต่อภาระความเสี่ยงที่เอกชนต้องแบกรับ

โดยสามารถสรุปประเด็นความกังวลในแต่ละขั้นตอนของการร่วมลงทุนได้ดังตารางที่ 5.3-2

ตารางที่ 5.3-2 แสดงประเด็นความกังวลร่วมของหน่วยงานจำแนกตามขั้นตอนการร่วมลงทุน

Pre-Appraisal	Appraisal	Deal Making	Project Implement
1) การวิเคราะห์ความเหมาะสมโครงการไม่ตรงความเป็นจริง		1) สัญญาไม่เป็นธรรม 2) กระบวนการ Market Sounding ไม่ดึงดูด 3) การจัดความรับผิดชอบไม่ชัดเจน 4) ปัญหาการแก้ไขสัญญาใช้เวลานาน	1) ความสัมพันธ์ไม่เป็นแบบ Partnership 2) ปัญหาการดำเนินการไม่เป็นมาตรฐานตามมาตรฐานสากล 3) การส่งมอบพื้นที่ 4) การดำเนินงานของภาครัฐล่าช้า 5) การต่อสัมปทานใช้เวลานาน

สิ่งที่น่าสนใจคือประเด็นเรื่องการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ร่วมลงทุน รวมถึงขั้นตอนการเยียวยาความเสียหายต่าง ๆ ซึ่งในบางครั้งเกิดความเสียหายจากการดำเนินการของภาครัฐ อาทิ การพิจารณาที่ใช้เวลานานส่งผลให้ภาคเอกชนต้องแบกรับต้นทุนยังขาดกลไกการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกข้างต้นที่ปรึกษาสามารถสรุปประเด็นปัญหาร่วม ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาการทำสัญญา และข้อตกลงที่ไม่รัดกุมจนเกิดการแก้ไขสัญญาบ่อยครั้ง ตัวอย่างเช่น โครงการ ดอนเมืองโทล์ลเวย์, รถไฟฟ้าสายสีชมพู, ท่าเรือแหลมฉบัง
2) ปัญหาการถูกตีความว่าการกระทำของรัฐ เป็นการแข่งขัน และการถูกกล่าวหาว่ารัฐไม่คุ้มครองสิทธิ์ของเอกชนผู้ร่วมลงทุน หรือไม่เยียวยาเพียงพอ ตัวอย่างเช่น โครงการดอนเมืองโทล์ลเวย์, ทางพิเศษศรีรัช, ท่าเรือแหลมฉบัง, โครงการระบบให้บริการเชื้อเพลิง, โครงการ GSE สุวรรณภูมิ, โครงการคลังสินค้า และครัวการบิน
3) ปัญหาการประเมินผลตอบแทนคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ตัวอย่างเช่น โครงการสถานีกลางบางซื่อ, โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง, โครงการสนามบินอู่ตะเภา
4) ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการอนุมัติ อนุญาต และการปฏิบัติงาน อาทิ การส่งมอบพื้นที่การเวนคืน เป็นต้น ตัวอย่างเช่น โครงการรถไฟฟ้าสายสีเหลือง, รถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อม 3 สนามบิน, รถไฟฟ้าสายสีชมพู, โครงการทางพิเศษกระทู้ป่าตอง, โครงการสนามบินอู่ตะเภา

จากการทบทวนปัญหาของโครงการ PPP ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ของประเทศไทยที่ผ่านมา พบว่า ข้อสัญญาห้ามรัฐแข่งขันกับเอกชนถือเป็นประเด็นหนึ่งที่ก่อให้เกิดปัญหากับการดำเนินโครงการอย่างมาก ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ปัญหาข้อสัญญาห้ามรัฐแข่งขันกับเอกชนจะทบทวนถึงแนวทางการตีความของศาลปกครองในประเด็นดังกล่าว รวมถึงการวิเคราะห์กรณีศึกษาสัญญาโครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก และการเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดข้อสัญญาห้ามรัฐแข่งขันกับเอกชนที่เป็นธรรมทั้งแก่ภาครัฐและภาคเอกชน

5.3.2.1 แนวทางการพิจารณาประเด็นข้อสัญญาห้ามรัฐแข่งขันกับเอกชน

การทบทวนในส่วนนี้ที่ปรึกษาได้วิเคราะห์จากคดีพิพาทสัญญาโครงการทางด่วนสายบางปะอิน-ปากเกร็ด ระหว่าง การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) กับ บริษัท ทางด่วนกรุงเทพเหนือ จำกัด (NECL) ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 933/2561 โดยมีรายละเอียดของคดีพิพาท ดังต่อไปนี้

1) ความเป็นมา

- 27 ก.ย. 2539: กทพ. และ NECL ทำสัญญาโครงการทางด่วนสายบางปะอิน-ปากเกร็ด
- 11 มิ.ย. 2539: คณะรัฐมนตรีมีมติรับข้อเสนอเพิ่มเติมของ ที่ขอให้รัฐพิจารณาก่อสร้างโครงการทางยกระดับดอนเมืองโทล์ลเวย์ให้สิ้นสุดเพียงอนุสรณ์สถานแห่งชาติในช่วงระยะเวลาหนึ่งตามที่รัฐจะเห็นสมควร
- 18 ก.พ. 2540: คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้กรมทางหลวงก่อสร้างส่วนต่อขยายของโครงการทางยกระดับดอนเมืองโทล์ลเวย์ส่วนต่อขยายช่วงอนุสรณ์สถานแห่งชาติ-รังสิตได้
- 11 มี.ค. 2540: NECL มีหนังสือแจ้ง กทพ. ว่ามติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 18 ก.พ. 2540 ถือเป็นการแก้ไขมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 11 มิ.ย. 2539 มีผลทำให้ NECL มีผลกระทบทางด้านการเงินอย่างแรง เพราะส่วนต่อขยายดังกล่าวถือเป็นทางแข่งขัน
- 30 ก.ย. 2540: คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบหนังสือคัดค้านของ NECL
- 2 ธ.ค. 2541: NECL ดำเนินการก่อสร้างทางด่วนสายบางปะอิน-ปากเกร็ด ส่วนที่ 1 ระยะที่ 1 แล้วเสร็จ พร้อมเปิดใช้บริการเพื่อการจราจร
- 1 ธ.ค. 2542: NECL ดำเนินการก่อสร้างทางด่วนสายบางปะอิน-ปากเกร็ด ส่วนที่ 1 ระยะที่ 2 แล้วเสร็จ พร้อมเปิดใช้บริการเพื่อการจราจร
- 3 ธ.ค. 2541: ทางยกระดับดอนเมืองโทล์ลเวย์ช่วงอนุสรณ์สถานแห่งชาติ-รังสิต ก่อสร้างแล้วเสร็จ พร้อมให้บริการเพื่อการจราจรโดยไม่เก็บค่าผ่านทาง
- 20 ธ.ค. 2547: NECL ได้ยื่นคำเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ จากการสร้างทางยกระดับดอนเมืองโทล์ลเวย์ส่วนต่อขยายฯ จึงมีลักษณะเป็นทางแข่งขัน
- 27 พ.ย. 2551: คณะอนุญาโตตุลาการได้มีคำพิพากษาชี้ขาด ให้ กทพ. ชำระเงินค่าชดเชยรายได้ที่ลดลงจากประมาณการแก่ NECL (ข้อพิพาทหมายเลขแดงที่ 83/2551)
- กทพ. นำคดีเข้าสู่ศาลปกครอง

2) ข้อสัญญาโครงการทางด่วนสายบางปะอิน-ปากเกร็ด

❖ **สัญญาข้อ 16 ที่ให้คำจำกัดความของทางที่มีลักษณะแข่งขันว่า**

"ถ้าในระยะเวลาของสัญญา กทพ. หรือรัฐบาลได้ดำเนินการก่อสร้างหรือปรับปรุงถนนหรือทางหลวงจนได้มาตรฐานเช่นเดียวกับทางพิเศษ ภายในขอบเขตพื้นที่ที่ใกล้เคียงกับทางด่วนสายบางปะอิน-ปากเกร็ด แต่ไม่รวมงานก่อสร้างหรืองานปรับปรุงทางหรือถนนอื่นที่กำหนดไว้ในผนวกท้ายสัญญาหมายเลข 15 และการก่อสร้างหรืองานปรับปรุงถนนดังกล่าวมีผลกระทบอย่างร้ายแรงตามผนวกท้ายสัญญาหมายเลข 15 ที่ทำให้ปริมาณการจราจรหรือรายได้ที่จะได้รับจากการใช้ทางด่วนสายบางปะอิน-ปากเกร็ด ลดลงจากประมาณการในผนวกท้ายสัญญาหมายเลข 8 กทพ. จะชดเชยรายได้ค่าผ่านทางส่วนที่ลดลงหรือชดเชยด้วยวิธีการที่คู่สัญญาเห็นว่าเหมาะสมให้แก่ NECL ตลอดระยะเวลาที่เหลือของระยะเวลาของสัญญาตามที่ระบุไว้ในผนวกท้ายสัญญาหมายเลข 15 แต่หากรายได้กลับคงเดิมหรือดีกว่าเดิม กทพ. และ NECL จะพิจารณาแก้ไขให้เหมาะสมใหม่"

❖ **เงื่อนไขข้างต้นนี้จะถูกยกเลิกและสิ้นผลบังคับ**

"เมื่อผลตอบแทนการลงทุนของผู้คัดค้านในโครงการนี้ทั้งหมดเฉพาะที่เกิดจากรายได้ค่าผ่านทางตามวิธีการคำนวณในผนวกท้ายสัญญาหมายเลข 13 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 15.5 เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปีติดต่อกัน"

❖ **ผนวกท้ายสัญญาหมายเลข 15 ทางที่มีลักษณะแข่งขันและวิธีการชดเชย**

"กำหนดให้การก่อสร้างหรือปรับปรุงทางยกระดับดอนเมืองโทล์ลเวย์โดยมีส่วนต่อขยายไม่เกินกว่าอนุสรณ์สถานแห่งชาติให้ถือว่าไม่เป็นทางที่มีลักษณะแข่งขัน ในกรณีที่ถนนหรือทางหลวงสายใดถือว่าเป็นทางที่มีลักษณะแข่งขันตามข้อ 16 ของสัญญา ส่งผลให้ปริมาณการจราจรที่ใช้หรือรายได้ที่ใช้ทางด่วนลดลงเท่ากับหรือเกินกว่าร้อยละ 5 ของปริมาณการจราจรที่ใช้หรือรายได้ที่ได้ประมาณการไว้ในปีที่เกี่ยวข้องดังที่ระบุในผนวกท้ายสัญญาหมายเลข 8 กทพ. จะชดเชยการสูญเสียรายได้ค่าผ่านทางจากที่ได้ประมาณการไว้ในปีนั้น ๆ ให้แก่ NECL"

❖ **ในกรณีเกิดข้อพิพาทใด ๆ อันเนื่องมาจากหรือเกี่ยวเนื่องกับผลกระทบจากการลดลงของปริมาณการจราจร**

"กทพ. หรือ NECL จะเสนอเรื่องต่อวิศวกรอิสระเพื่อพิจารณา โดยให้คำวินิจฉัยของวิศวกรอิสระเป็นที่สุดและมีผลผูกพันคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย"

3) ความเห็นของคณะอนุญาโตตุลาการ (ข้อพิพาทหมายเลขแดงที่ 83/2551)

คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยว่า ทางยกระดับดอนเมืองโทล์ลเวย์ส่วนต่อขยายช่วงอนุสรณ์สถาน-รังสิต เป็นทางที่มีลักษณะแข่งขันตามข้อ 16 ของสัญญา เป็นผลสืบเนื่องมากจากการชั่งน้ำหนักและรับฟังพยานหลักฐานที่นำสืบ ซึ่งคณะอนุญาโตตุลาการเห็นว่ามีข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติ มิใช่การวินิจฉัยโดยหยิบยกเพียงคำรับรองของวิศวกรอิสระ

คณะอนุญาโตตุลาการได้พิจารณาหลักเกณฑ์มาตรฐานสำคัญของทางที่มีลักษณะแข่งขันในข้อ 16 ของสัญญา ซึ่งประกอบด้วย (1) หลักเกณฑ์พื้นที่ใกล้เคียงกันของทาง และ (2) หลักเกณฑ์ผลกระทบอย่างแรง โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่า การก่อสร้างทางยกระดับดอนเมืองโทล์ลเวย์ส่วนต่อขยายฯ มีผลกระทบทำให้ทางด่วนสายบางปะอิน-ปากเกร็ด มีการจราจรลดลงหรือรายได้ลดลง ซึ่ง กทพ. และรัฐบาลได้ตระหนักและรับทราบเป็นอย่างดีมาตั้งแต่ก่อนทำสัญญาแล้ว ทั้งภายหลังทำสัญญาได้ 4 เดือนเศษ NECL ได้มีหนังสือแจ้งให้ กทพ. ทราบถึงผลกระทบของมติ ครม. เมื่อวันที่ 18 ก.พ. 2540 แล้ว ซึ่ง กทพ. ได้แจ้งต่อไปยังกระทรวงมหาดไทย โดยยืนยันว่าจะส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ทางการเงินของ NECL จริง”

พยานของ กทพ. ยอมรับว่าการก่อสร้างทางยกระดับดอนเมืองโทล์ลเวย์ส่วนต่อขยายฯ จะลดรายได้จากการใช้ทางของทางด่วนสายบางปะอิน-ปากเกร็ด อย่างรุนแรง (รายได้ค่าผ่านทางของทางยกระดับดอนเมืองโทล์ลเวย์ส่วนต่อขยายฯ ในปี 2542 และปี 2543 ไม่ถึงร้อยละ 5 ของรายได้ที่ กทพ. ประมาณการไว้)

วินิจฉัยให้ กทพ. มีหน้าที่รับผิดชอบที่จะต้องจ่ายค่าชดเชยการสูญเสียที่ประมาณการไว้ตามข้อ 16 ของสัญญา และผนวกท้ายสัญญาหมายเลข 15 พร้อมดอกเบี้ยในอัตราที่กำหนดตามข้อ 25.6 ของสัญญาของเงินต้นด้วย (รวม 1,790 ล้านบาท พร้อมดอกเบี้ย)

4) ความเห็นของศาลปกครองชั้นต้น

❖ **ประเด็นที่ 1 กระบวนการพิจารณาของคณะอนุญาโตตุลาการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่**

เห็นว่า การที่คณะอนุญาโตตุลาการรับฟังพยานหลักฐานที่คู่พิพาทนำเสนอแล้ววินิจฉัยไปทางหนึ่งทางใด หาได้เป็นการดำเนินกระบวนพิจารณาที่ไม่ชอบ แต่เป็นการพิจารณาพยานหลักฐานอันเป็นดุลพินิจของคณะอนุญาโตตุลาการในการรับฟังและชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานที่คู่พิพาทนำเสนอ

❖ **ประเด็นที่ 2 คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการอยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการหรือเกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการหรือไม่**

เห็นว่า คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการที่วินิจฉัยข้อพิพาทตามประเด็นพิพาทตามข้อกำหนดในสัญญาโครงการทางด่วนสายบางปะอิน-ปากเกร็ด ทั้งสิ้น จึงเป็นคำชี้ขาดที่อยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการตามข้อ 27 การระงับข้อพิพาท 27.1 การเสนอเรื่องต่อคณะอนุญาโตตุลาการ และข้อ 16 ของสัญญาฯ ประกอบผนวกท้ายสัญญาหมายเลข 8 และหมายเลข 15 และเป็นคำชี้ขาดที่อยู่ในขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการแล้ว

❖ **ประเด็นที่ 3 การยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่**

เห็นว่า คณะอนุญาโตตุลาการพิจารณาแล้วเห็นว่าทางยกระดับดอนเมืองโทล์ลเวย์ช่วงอนุสรณ์สถานแห่งชาติ-รังสิต มีผลกระทบรุนแรงต่อปริมาณการจราจรและรายได้ค่าผ่านทางของทางด่วนสายบางปะอิน-ปากเกร็ด จากการประมาณการ ทำให้ปริมาณการจราจรและรายได้ค่าใช้ทางของทางด่วนฯ ลดลงเกินกว่าร้อยละ 5 ถือได้ว่ามีผลกระทบอย่างรุนแรง กทพ. จึงมีหน้าที่รับผิดชอบที่จะต้องจ่ายค่าชดเชยการสูญเสียที่ประมาณการไว้

จึงเห็นว่าคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าว เป็นการชี้ขาดให้คู่สัญญาฝ่ายผู้ร้อง ซึ่งเป็นฝ่ายผิดสัญญาชดใช้เงินค่าเสียหายตามที่กำหนดไว้ในข้อสัญญา การยอมรับหรือบังคับตามคำชี้ขาดดังกล่าวจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีแต่อย่างไร

ด้วยเหตุนี้ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกคำร้อง

5) ความเห็นของศาลปกครองสูงสุด

❖ **ประเด็นที่ 1 ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจรับอุทธรณ์ของ กทพ. หรือไม่**

เห็นว่า ต้องด้วยมาตรา 45 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่ง พ.ร.บ. อนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 ศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจรับอุทธรณ์ของผู้ร้องไว้พิจารณาได้

❖ **ประเด็นที่ 2 ขอบเขตอำนาจศาลปกครองในการตรวจสอบว่าการยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการที่ชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่เพียงใด**

เห็นว่า ศาลปกครองมีอำนาจที่จะตรวจสอบเหตุผลที่คณะอนุญาโตตุลาการใช้ประกอบการจัดทำคำชี้ขาด ทั้งในปัญหาการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือข้อสัญญาว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือความประสงค์ในทางสุจริตของคู่สัญญาหรือไม่ และในปัญหาความถูกต้องของการปรับกฎหมายหรือสัญญากับข้อเท็จจริงที่คณะอนุญาโตตุลาการรับฟังเป็นที่ยุติแล้ว

❖ **ประเด็นที่ 3 การยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการที่ชี้ขาดให้ กทพ. ชำระเงินค่าชดเชยรายได้ที่ลดลง จะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่**

เห็นว่า การยอมรับหรือการบังคับคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ตามข้อพิพาทหมายเลขแดงที่ 83/2551 ไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน กรณีจึงไม่มีเหตุที่ศาลต้องเพิกถอนคำพิพากษาคำชี้ขาดดังกล่าว

ด้วยเหตุนี้ ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยกับการที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกคำร้อง

6) ความเห็นแย้งของตุลาการเสียงข้างน้อย จำนวน 16 คน

ในคดีพิพาทสัญญาโครงการทางด่วนสายบางปะอิน-ปากเกร็ด มีตุลาการเสียงข้างน้อยจำนวน 16 คน ไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของเสียงข้างมากในการประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาคดีนี้ จึงได้ทำความเห็นแย้งดังต่อไปนี้

การพิจารณาว่าเป็นลักษณะทางแข่งขันหรือไม่ ต้องเข้าเกณฑ์ครบทั้ง 2 ข้อ คือ (1) ถนนหรือทางหลวงที่ กทพ. หรือรัฐบาลได้ก่อสร้างปรับปรุงขึ้นต้องเป็นทางที่ได้มาตรฐานเช่นเดียวกับทางพิเศษและอยู่ใกล้เคียงกับทางด่วน และ (2) ถนนหรือทางด่วนดังกล่าวจะต้องส่งผลกระทบอย่างร้ายแรง คือ ทำให้หรือส่งผลให้ปริมาณการจราจรที่ใช้ทางด่วนบางปะอิน-ปากเกร็ด หรือรายได้ที่จะได้รับจากการใช้ดังกล่าวลดลงจากการประมาณการในอัตราเท่ากับหรือเกินกว่าร้อยละ 5 หากไม่เข้าหลักเกณฑ์ครบทั้ง 2 ข้อ ก็ไม่เข้าข้อสัญญาที่ กทพ. จะต้องชดเชยความเสียหาย

ข้อความที่ว่า “มีผล” ก็ดี “ที่ทำให้” ก็ดี “ส่งผลให้ก็ดี” ประกอบกับข้อความในตอนท้ายของสัญญาข้อ 16 ที่ว่า “และหากรายได้กลับคงเดิมหรือดีกว่าเดิม คู่สัญญาจะพิจารณาแก้ไขให้เหมาะสมใหม่” แสดงให้เห็นว่า จะต้องมีรายได้เดิมอยู่แล้วส่วนหนึ่ง หรือมีรายได้ที่ควรจะเป็นอยู่แล้วส่วนหนึ่ง แต่เมื่อมีการสร้างทางอันเป็นสาเหตุที่ทำให้ปริมาณการจราจรที่ใช้ทางด่วนฯ ลดลง หรือรายได้ค่าผ่านทางลดลง หรือกล่าวให้เข้าใจง่าย ๆ ได้ว่า ทางยกระดับดอนเมืองโทลล์เวย์ส่วนขยายฯ ได้แย่งรถยนต์ส่วนหนึ่งซึ่งควรจะต้องใช้ทางด่วนฯ ให้ไปใช้ทางยกระดับฯ แทน

ข้อความที่ว่า “เกินกว่าร้อยละ 5 ของปริมาณการจราจรหรือรายได้ที่ได้ประมาณการไว้” กับข้อความที่ว่า “และหากรายได้กลับคงเดิม” แสดงให้เห็นว่าในสัญญานี้การพิจารณาว่า ทางที่ช่วงต่อขยายมีผลกระทบร้ายแรงหรือไม่ ให้คำนวณจากปริมาณการจราจรที่ใช้ทางด่วนฯ หรือรายได้จากการใช้ทางดังกล่าวลดลงจากประมาณการในอัตราเท่ากับหรือเกินกว่าร้อยละ 5 โดยมิได้พิจารณาจากปริมาณการจราจรที่ใช้ทางด่วนฯ หรือรายได้ที่จะได้รับจากการใช้ทางดังกล่าวลดลงจากปริมาณการจราจรเดิมหรือรายได้เดิมในอัตราเท่ากับหรือเกินกว่าร้อยละ 5 อย่างใด เงื่อนไขข้อนี้วิศวกรอิสระจึงต้องพิสูจน์ให้ได้ความก่อนว่า ทางยกระดับฯ ได้แย่งรถยนต์ส่วนหนึ่งซึ่งควรจะต้องใช้ทางด่วนฯ ให้ไปใช้ทางยกระดับฯ แทน

การชดเชยรายได้ของ กทพ. จะต้องชดเชยรายได้เฉพาะส่วนที่ทางที่ก่อสร้างปรับปรุงหรือแย่งไปเท่ากับหรือเกินกว่าร้อยละ 5 ของปริมาณการจราจรหรือรายได้ที่ได้ประมาณการไว้เท่านั้น ไม่รวมถึงการที่บริษัทไม่สามารถจัดเก็บค่าผ่านทางได้ตามประมาณการอันเกิดจากสาเหตุอื่น ๆ เช่น ความผันผวนทางเศรษฐกิจ ภัยธรรมชาติ หรือเหตุสุดวิสัยประการอื่น แต่อย่างใด

7) บทเรียนที่ได้รับ

สัญญาโครงการทางด่วนสายบางปะอิน-ปากเกร็ด มีการกำหนดรายละเอียดการพิจารณาเกี่ยวกับ “ทางที่มีลักษณะแข่งขัน” อย่างชัดเจน โดยพิจารณาจากหลักการ คือ (1) ถนนหรือทางหลวงที่ กทพ. หรือรัฐบาลได้ก่อสร้างปรับปรุงขึ้นต้องเป็นทางที่ได้มาตรฐานเช่นเดียวกับทางพิเศษ และอยู่ใกล้เคียงกับทางด่วน และ (2) ถนนหรือทางด่วนดังกล่าวจะต้องส่งผลกระทบอย่างร้ายแรง ทำให้การตีความมีความชัดเจน

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการกำหนดให้พิจารณาผลกระทบอย่างร้ายแรง โดยพิจารณาจาก “การส่งผลให้ปริมาณการจราจรที่ใช้หรือรายได้ที่ใช้ทางด่วนลดลงเท่ากับหรือเกินกว่าร้อยละ 5 ของปริมาณการจราจรที่ใช้หรือรายได้ที่ได้ประมาณการไว้” การกำหนดเงื่อนไขให้พิจารณาจากการประมาณการทั้งในด้านปริมาณการจราจรหรือรายได้ที่ประมาณการไว้ย่อมทำให้ภาครัฐเสียเปรียบ หากเกิดเหตุการณ์ที่ทำให้ผลดำเนินการไม่เป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้ ดังนั้น การกำหนดเงื่อนไขการพิจารณาผลกระทบอย่างร้ายแรง ควรพิจารณาจาก “ผลกระทบอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้นจริง”

นอกจากนี้ ภาครัฐควรให้ความสำคัญกับการปฏิบัติการตามสัญญาที่ได้ทำไว้ โดยเฉพาะกรณีที่เป็นการทราบอยู่แล้วว่าการดำเนินการดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อข้อสัญญา ควรหลีกเลี่ยงเพื่อมิให้เกิดความเสียหายตามมาในภายหลัง

5.3.2.2 ข้อเสนอแนวทางการเขียนข้อสัญญาเกี่ยวกับการห้ามแข่งขันกับเอกชน โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างรัฐและเอกชน

จากการทบทวนลักษณะของข้อสัญญาเกี่ยวกับการห้ามแข่งขันกับเอกชน พบว่าสามารถเขียนได้ใน 2 ลักษณะ ได้แก่

1) การเขียนข้อสัญญาโดยกำหนดรายละเอียดการพิจารณาเกี่ยวกับการแข่งขันเอาไว้อย่างชัดเจน

ตัวอย่างเช่น สัญญาโครงการทางด่วนสายบางปะอิน-ปากเกร็ด ที่กำหนดให้ผลกระทบอย่างร้ายแรงพิจารณาจาก “การส่งผลให้ปริมาณการจราจรที่ใช้หรือรายได้ที่ใช้ทางด่วนลดลงเท่ากับหรือเกินกว่าร้อยละ 5 ของปริมาณการจราจรที่ใช้หรือรายได้ที่ได้ประมาณการไว้”

แต่ข้อผิดพลาดของสัญญาฉบับนี้ คือ การกำหนดให้พิจารณาจากการประมาณการที่คาดการณ์เอาไว้ซึ่งไม่สะท้อนถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงกับโครงการฯ

2) การเขียนข้อสัญญาโดยกำหนดเฉพาะหลักการห้ามแข่งขันกับเอกชนเอาไว้ โดยไม่มีรายละเอียดการพิจารณาเกี่ยวกับการแข่งขัน

ตัวอย่างเช่น สัญญาโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ข้อ 21 (ข) “ภายใต้บังคับแห่งเงื่อนไขของสัญญานี้ รฟม. รับว่าจะไม่กระทำและจะต้องงดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดที่อาจขัดขวางหรือกระทบกระเทือนต่องานหรือการดำเนินการ หรือการไหลเวียนของผู้โดยสารเข้าสู่โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน หรือการจัดเก็บค่าโดยสารหรืออัตราค่าโดยสารตามสัญญานี้” จึงเห็นได้ว่า กรณีการเขียนข้อสัญญาในลักษณะนี้เปิดโอกาสให้มีการตีความและแสดงพยานหลักฐานเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยไม่ได้กำหนดวิธีการพิจารณาเอาไว้

❖ **ข้อเสนอแนะ**

เห็นว่าการกำหนดรายละเอียดการพิจารณาเกี่ยวกับการแข่งขันเอาไว้อย่างชัดเจนจะดีที่สุด เนื่องจากป้องกันปัญหาการตีความรวมถึงหน่วยงานของรัฐจะทราบวิธีการพิจารณาตั้งแต่ต้น และสามารถป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ ในการกำหนดหลักเกณฑ์ควรใช้หลักความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงจากการดำเนินการ ไม่ควรนำข้อมูลการประมาณการมาใช้อ้างอิง เนื่องจากอาจไม่ใช่ข้อมูลที่สะท้อนความเป็นจริง

❖ **ตัวอย่างการเขียนข้อสัญญาเกี่ยวกับการห้ามแข่งขันกับเอกชน**

ตัวออย่างที่ 1 สัญญาสัมปทานโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ลงวันที่ 31 มีนาคม 2560

สัญญาข้อที่ 21 (ข) “ข้อตกลงกระทำการและงดเว้นกระทำการของ รฟม. (ข) ภายใต้บังคับแห่งเงื่อนไขของสัญญานี้ รฟม. รับว่าจะไม่กระทำการและจะต้องงดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดที่อาจขัดขวางหรือกระทบกระเทือนต่องานหรือการดำเนินการ หรือการไหลเวียนของผู้โดยสารเข้าสู่โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน หรือการจัดเก็บค่าโดยสาร หรืออัตราค่าโดยสารตามสัญญานี้”

ตัวอย่างที่ 2 สัญญาสัมปทานทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง - ดอนเมือง (ดอนเมืองโทล์ลเวย์) ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2532

สัญญาข้อที่ 25.2 (ง) “การกระทำหรือละเว้นกระทำการของส่วนราชการ ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดการสูญเสียจำนวนยานพาหนะ ในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) การก่อสร้างหรือเพิ่มช่องจราจรสำหรับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ตอนดินแดง - ดอนเมืองที่มีอยู่เดิม หรือทางขนานหรือติดกับพื้นที่สัมปทาน เป็นการแข่งขันกับทางหลวงสัมปทานข้างต้น และซึ่งนอกเหนือจากทางที่อ้างถึงในรายงานการศึกษาโครงการทางหลวงสัมปทานในถนนวิภาวดีรังสิตฉบับเดือนตุลาคม พ.ศ. 2529 ของกรมทางหลวง

(2) การรื้อถอน เคลื่อนย้าย ดัดแปลง หรือปิดถนน ซึ่งเชื่อมต่อทางหลวงสัมปทานโดยประการที่เป็นอุปสรรคหรือกีดขวางหรือปิดกั้นการไหลเวียนของจราจรมายังหรือไปจากทางหลวงสัมปทาน...”

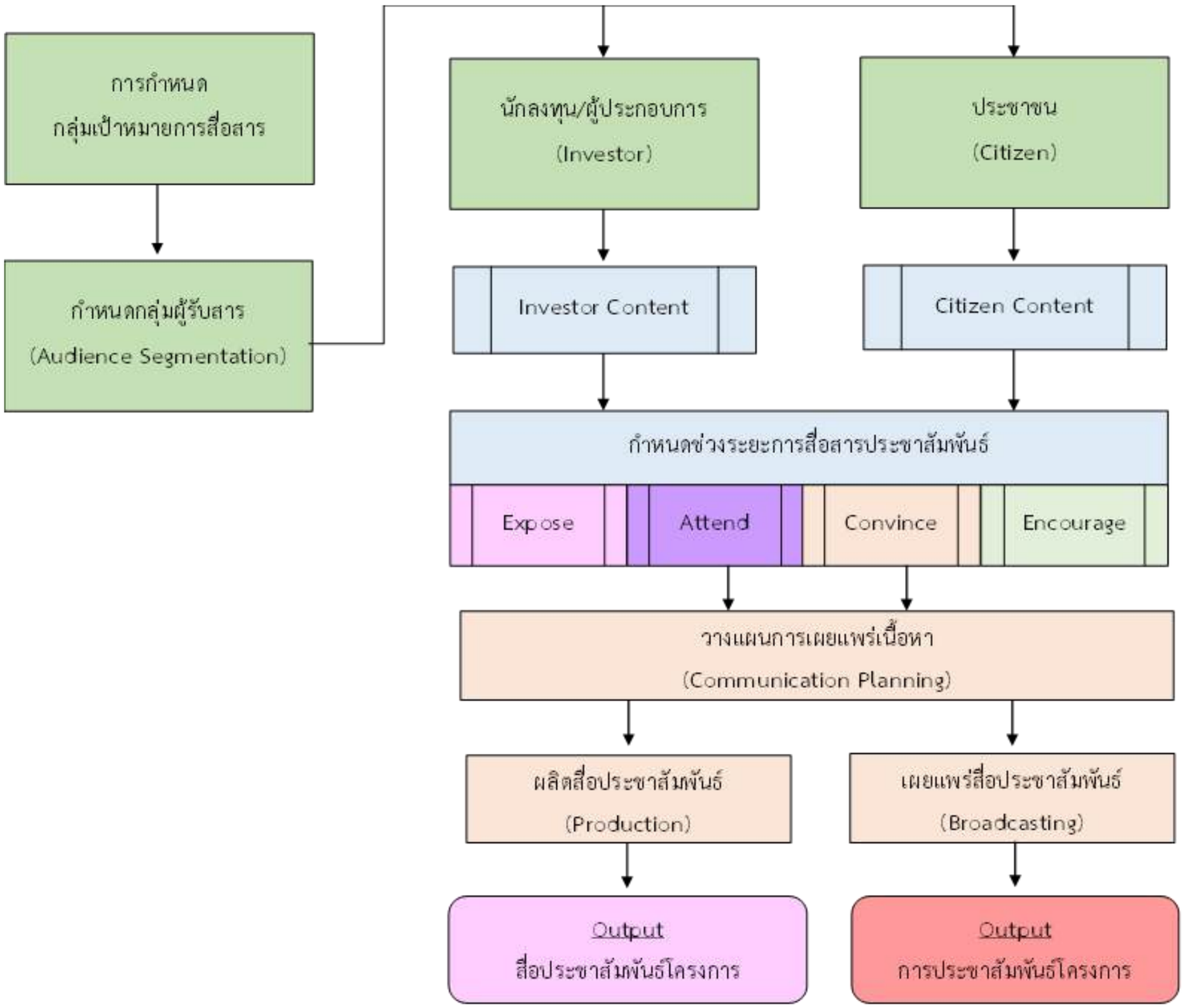
5.4 การประชาสัมพันธ์โครงการตลอดระยะเวลา 15 เดือน

การดำเนินงานในส่วนนี้ที่ปรึกษาจะเริ่มต้นจากการวางแนวคิดหลักของการสื่อสารประชาสัมพันธ์อย่างเป็นระบบ โดยเริ่มจากการกำหนดวัตถุประสงค์ของการสื่อสารประชาสัมพันธ์ว่าต้องการสื่อสารเกี่ยวกับโครงการรูปแบบ PPP เกี่ยวกับประเด็นใดบ้าง ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ที่มีความถูกต้องชัดเจนจำเป็นที่จะต้องเริ่มจากการวิเคราะห์และจัดแบ่งกลุ่มผู้รับสาร (Audience) ว่ามีกลุ่มเป้าหมายการสื่อสารประชาสัมพันธ์ไปยังกลุ่มใดบ้าง จากนั้นจึงกำหนดประเด็นการสื่อสารที่เหมาะสม และดำเนินการกำหนด Theme การสื่อสารที่มีความสอดคล้องต่อเนื่องกัน

เมื่อกำหนดกรอบโครงเนื้อหาแล้วเสร็จที่ปรึกษาจะดำเนินการกำหนดแผนการสื่อสารประชาสัมพันธ์โดยการแบ่งช่วงลำดับการสื่อสาร (Sequence) ตามแนวคิดการสร้างการรับรู้อย่างมีประสิทธิภาพโดยเริ่มจากการสร้างให้ประเด็นการสื่อสารกลายเป็นที่รู้จัก การสร้างความน่าสนใจ การสร้างความน่าดึงดูดใจ และการสร้างให้เกิดความเห็นคล้อยตาม โดยที่ปรึกษาจะนำกรอบแนวคิดลำดับการสื่อสารข้างต้นมาจับคู่กับกรอบเวลาของการดำเนินโครงการ เพื่อที่ปรึกษาจะสามารถสรุปแผนการประชาสัมพันธ์ตลอดระยะเวลา 15 เดือน ตามข้อกำหนดขอบเขตงานข้อที่ 3.5.1 ได้

ในขั้นสุดท้ายที่ปรึกษาจะสามารถกำหนดแผนการสร้างชิ้นงานประชาสัมพันธ์ (Production) ให้มีความสอดคล้องกับแผนการประชาสัมพันธ์ที่กำหนดข้างต้น และกำหนดแผนการเผยแพร่ชิ้นงานประชาสัมพันธ์อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับวัตถุของโครงการ

ที่ปรึกษามีกรอบวิธีคิดการจัดทำเนื้อหาประชาสัมพันธ์โครงการตลอดระยะเวลา 15 เดือน ดังรูปที่ 5.4-1



รูปที่ 5.4-1 กรอบวิธีคิดและกระบวนงานด้านการสื่อสารประชาสัมพันธ์

5.4.1 แนวคิดหลักของเนื้อหาประชาสัมพันธ์แต่ละครั้ง

ที่ปรึกษาเริ่มต้นจากการแบ่งกลุ่มผู้รับสาร (Audience Segmentation) โดยในเบื้องต้นแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ผู้รับสารหลัก คือ

5.4.1.1 กลุ่มผู้ลงทุน และผู้ประกอบการ ทั้งในและต่างประเทศ (Investor)

กลุ่มผู้ลงทุน และผู้ประกอบการ ทั้งในและต่างประเทศ (Investor) เป็นกลุ่มผู้รับสารหลักที่ต้องการสื่อสารด้วย เนื่องจากเป็นกลุ่มที่สามารถเอื้ออำนวยให้การขับเคลื่อนการพัฒนาผ่านโครงการร่วมทุนภาครัฐและเอกชน เกิดการขยายตัวและประสบความสำเร็จ เนื่องจากการสื่อสารอย่างได้ผลจะช่วยให้เกิดการขยายตัวของความสนใจร่วมทุนจากภาคเอกชนมากยิ่งขึ้นเป็นการกระตุ้นให้เกิดการลงทุนในมิติด้านการร่วมทุนของภาครัฐและเอกชนมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ การสื่อสารที่ได้ผลยังช่วยลดอุปสรรคในการเริ่มต้นการร่วมทุนเนื่องจากความเข้าใจที่ถูกต้องของผู้ลงทุนฝ่ายเอกชนในเรื่องของระเบียบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การจัดการเงินทุน และเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ มีส่วนสำคัญที่ทำให้การร่วมทุนเกิดความสะดวกรวดเร็ว ลดความผิดพลาด และลดการใช้เวลาดำเนินการได้อย่างมีนัยสำคัญ

6.4.1.2 กลุ่มประชาชนทั่วไป (Citizen)

กลุ่มประชาชนทั่วไป (Citizen) เป็นกลุ่มผู้รับสารกลุ่มนี้มีความมุ่งหมายสำคัญ คือ การสร้างความตระหนักรู้ถึงความจำเป็นของการร่วมทุนภาครัฐและเอกชนต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ ซึ่งจะส่งผลกระทบเชิงบวกโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของประชน ความเข้าใจที่ถูกต้องเช่นนี้มีส่วนสำคัญในการสร้างเสริมความเห็นสาธารณะในเชิงบวก และลดโอกาสการเกิดความเห็นแย้งกับการขับเคลื่อนการพัฒนาโดยใช้การร่วมทุนภาครัฐและเอกชน ทั้งจากประชาชนโดยทั่วไปและกลุ่มประชาชนที่มีความเห็นขัดแย้งกับการส่งเสริมการลงทุนโดยรัฐและกลุ่มทุน

จากการแบ่งกลุ่มผู้รับสารข้างต้นที่ปรึกษาเห็นถึงลักษณะความจำเป็นร่วมของการสื่อสารกับผู้รับสารทั้ง 2 กลุ่ม จึงนำมาสู่การกำหนดวัตถุประสงค์ของการสื่อสารประชาสัมพันธ์ ดังต่อไปนี้

1) การสร้างให้โครงการร่วมทุนภาครัฐและเอกชนเป็นที่รู้จักในสาธารณะ และเป็นที่สนใจ
2) การสร้างให้ข้อมูลเชิงลึกของโครงการร่วมทุนภาครัฐและเอกชนเป็นชุดข้อมูลที่เข้าใจง่าย
3) การสร้างความเห็นสาธารณะคล้อยตามว่าโครงการร่วมทุนภาครัฐและเอกชนจะกลายเป็นส่วนสำคัญของการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและความเข้าใจอย่างถูกต้อง
4) การดึงดูดผู้สนใจโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกลุ่มนักลงทุนและผู้ประกอบการให้กลายเป็นผู้เข้าร่วมการพัฒนากับภาครัฐ (Observer to Player)
5) การให้ข้อมูลสนับสนุนผู้สนใจและสร้างความมั่นใจ

ทั้งนี้ ที่ปรึกษาได้สรุปการจัดแบ่งกลุ่มผู้รับสาร และการกำหนดวัตถุประสงค์การสื่อสารประชาสัมพันธ์ รายละเอียดดังตารางที่ 5.4-1

ตารางที่ 5.4-1 สรุปการแบ่งกลุ่มผู้รับสาร และการกำหนดวัตถุประสงค์การสื่อสารประชาสัมพันธ์

<table>
<tr><th colspan="2">การแบ่งกลุ่มผู้รับสาร (Audience Segmentation)</th></tr>
<tr><td>กลุ่มผู้ลงทุนและผู้ประกอบการทั้งในและต่างประเทศ (70%)
<u>Communication Keypoint</u>
- สร้างความคุ้นชินกับรูปแบบการลงทุน
- ดึงดูดความสนใจให้เข้ามาร่วมลงทุน
- สนับสนุนข้อมูลเพิ่มความสะดวกในการร่วมทุน</td><td>กลุ่มประชาชนทั่วไป (30%)
<u>Communication Keypoint</u>
- สร้าง Public Opinion เชิงบวก
- ลดกระแสการต่อต้าน/อคติ</td></tr>
<tr><th colspan="2">วัตถุประสงค์การสื่อสารประชาสัมพันธ์ (Objective)</th></tr>
<tr><td colspan="2">1) การสร้างให้โครงการร่วมทุนภาครัฐและเอกชนเป็นที่รู้จักในสาธารณะ และเป็นที่สนใจ
2) การสร้างให้ข้อมูลเชิงลึกของโครงการร่วมทุนภาครัฐและเอกชนเป็นชุดข้อมูลที่เข้าใจง่าย
3) การสร้างความเห็นสาธารณะคล้อยตามว่าโครงการร่วมทุนภาครัฐและเอกชนจะกลายเป็นส่วนสำคัญของการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ
4) การดึงดูดผู้สนใจโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกลุ่มนักลงทุนและผู้ประกอบการให้กลายเป็นผู้เข้าร่วมการพัฒนากับภาครัฐ
5) การให้ข้อมูลสนับสนุนผู้สนใจและสร้างความมั่นใจ</td></tr>
</table>

ที่ปรึกษาใช้แนวคิดการสร้างการรับรู้อย่างมีประสิทธิภาพให้กับผู้รับสารในการกำหนดช่วงลำดับการสื่อสาร โดยแบ่งช่วงลำดับออกเป็นจำนวนทั้งสิ้น 4 ช่วงลำดับ ประกอบด้วย

1) การสร้างให้เป็นที่รู้จัก (Exposure)

การสร้างให้เป็นที่รู้จัก เป็นช่วงลำดับที่นำเสนอประเด็นสื่อสารเป้าหมายให้เป็นที่รู้จักตามลำดับจากเรื่องพื้นฐานทั่วไป จุดเด่นจุดด้อย ไปจนถึงข้อมูลรายละเอียด ในขั้นตอนนี้**ผู้รับสารจะอยู่ในขั้นของการพินิจพิจารณา (Observe & Consideration)**

2) การสร้างให้เป็นที่สนใจ (Attention)

การสร้างให้เป็นที่สนใจ เป็นช่วงลำดับที่นำมุ่งกระตุ้นความสนใจจากผู้รับสารให้รับรู้เกี่ยวกับประเด็นสื่อสารมากยิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้นในมุมมองที่ผู้ส่งสารต้องการให้ผู้รับสารสัมผัส และทำให้ผู้รับสารรู้สึกว่าประเด็นสื่อสารกลายเป็นส่วนหนึ่งของการพบเห็นในชีวิตประจำวัน ในขั้นนี้**ผู้รับสารจะอยู่ในขั้นของการคุ้นชินกับประเด็นเกี่ยวข้อง (Familiar)**

3) การโน้มน้าว หรือการสร้างให้เกิดความเห็นคล้อยตาม (Convince)

การโน้มน้าว หรือการสร้างให้เกิดความเห็นคล้อยตาม เป็นช่วงลำดับที่มุ่งเน้นสอดแทรกปัจจัยเชิงบวกที่มีผลต่อการตัดสินใจเชื่อถือ ยอมรับนับถือ หรือเห็นด้วยกับประเด็นการสื่อสาร ผ่านชุดข้อเท็จจริงและความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ รวมถึงปัจจัยบวกอื่น ๆ ในขั้นนี้**ผู้รับสารจะเริ่มขั้นตอนของการตัดสินใจ (Judge)**

4) การสร้างความมั่นใจ (Encourage)

การสร้างความมั่นใจ เป็นช่วงลำดับสุดท้ายที่มุ่งไปยังผู้รับสารที่มีปฏิกิริยาเชิงบวกกับประเด็นการสื่อสาร โดยจะเป็นการตอกย้ำการตัดสินใจของผู้รับสารว่าได้ตัดสินใจถูกต้องแล้วที่เชื่อมั่น หรือยอมรับนับถือในประเด็นการสื่อสาร โดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ สถิติ ข้อมูลเกี่ยวกับอรรถประโยชน์ ตัวอย่างที่ดี หรือคำยืนยันจากผู้เชี่ยวชาญ เป็นเครื่องมือหลักในการสร้างความมั่นใจให้กับผู้รับสาร ในขั้นนี้**ผู้รับสารจะอยู่ในขั้นสร้างความมั่นใจในทางเลือกของตนเอง (Trust)**

ทั้งนี้ ตามหลักคิดเบื้องต้น การจัดช่วงลำดับการสื่อสารจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตามลำดับในรูปแบบอนุกรม กล่าวคือ จะต้องดำเนินการตามลำดับขั้นตอนตั้งแต่ขั้นที่ 1 – 4 ในช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม โดยขนาดของกรอบเวลาที่ใช้เพื่อการสื่อสารในแต่ละช่วงลำดับนั้นมีความยืดหยุ่นสามารถกำหนดกรอบเวลาได้ตามความเหมาะสม ตามโอกาสเอื้ออำนวย และตามที่ที่ปรึกษาเห็นว่าควรจะต้องเป็นจุดเน้นของการสื่อสาร ด้วยเหตุนี้ ที่ปรึกษาจึงอาศัยแนวคิดข้างต้นในการกำหนดกรอบเวลาของแผนการสื่อสารประชาสัมพันธ์ตามข้อกำหนดขอบเขตงานข้อ 3.5.1 ให้สอดประสานไปกับลำดับขั้นการสื่อสารทั้ง 4 ลำดับขั้นข้างต้น โดยได้แสดงรายละเอียดดังตารางที่ 5.4-2

ตารางที่ 5.4-2 การจัดช่วงลำดับการสื่อสาร เปรียบเทียบกับกรอบเวลา 15 เดือน

Timeframe (เดือนที่)	กค 64	สค 64	กย 64	ตค 64	พย 64	ธค 64	มค 65	กพ 65	มีค 65	เมย 65	พค 65	มิย 65	กค 65	สค 65	กย 65
Objective	สร้างการรับรู้			สร้างความสนใจ			สร้างทัศนคติเชิงบวก ดึงดูดนักลงทุน						สร้างความมั่นใจ		
Sequence	Exposure			Attention			Convince						Encourage		
Audience State	Know PPP			Familiar with PPP			Agree with PPP						Trust in PPP		

ในส่วนของแนวคิดด้านการกำหนดเนื้อหาการสื่อสารประชาสัมพันธ์ ที่ปรึกษาได้ออกแบบกรอบเนื้อหาบนพื้นฐานของความแตกต่างด้านความต้องการรับทราบเนื้อหาของกลุ่มผู้รับสารหลักทั้ง 2 กลุ่ม ส่งผลให้ที่ปรึกษาจัดแบ่งเนื้อหาเป็น 2 ชุดเนื้อหา ประกอบด้วย

1) เนื้อหาสำหรับผู้รับสารในกลุ่มนักลงทุน/ ผู้ประกอบการ (Investor content)

เนื้อหาในส่วนนี้เทียบเคียงได้กับเนื้อหาในเอกสารชี้ชวนการลงทุน หรือเอกสารนักลงทุนสัมพันธ์ (Investor Relation Document) ในการลงทุนรูปแบบอื่น เนื้อหาจะมุ่งเน้นไปที่การแสดงให้เห็นถึงลักษณะเด่นและจุดขายของโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ว่าช่วยเปิดโอกาสทางธุรกิจได้อย่างไร ช่วยลดความเสี่ยงด้านการลงทุนของผู้ประกอบการได้อย่างไร และให้ข้อมูลสนับสนุนหากสนใจเข้าร่วมลงทุนกับภาครัฐ เช่น โครงการที่น่าสนใจ จุดขายของแต่ละโครงการ และข้อมูลเชิงลึกอื่น ๆ ที่จำเป็น โดยแบ่งโครงสร้างเนื้อหาเป็น 5 ข้อ (Topic) ดังนี้

- Topic 1 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการร่วมลงทุนภาครัฐและเอกชน (The basic)
  - Topic 1.1 PPP fundamental
  - Topic 1.2 PPP Legal framework
  - Topic 1.3 PPP Contract category
- Topic 2 อรรถประโยชน์ของการร่วมลงทุนภาครัฐและเอกชน (The benefit)
- Topic 3 แนวทางการเตรียมพร้อมก่อนร่วมทุนกับภาครัฐ (The preparation)
- Topic 4 การเริ่มร่วมทุน (The initiation)
- Topic 5 ข้อแนะนำการดำเนินงานโดย สนข. (PPP Guideline by สนข.)
  - Topic 5.1 PPP Handbook & Guideline
  - Topic 5.2 Highlight PPP projects

2) เนื้อหาสำหรับผู้รับสารในกลุ่มประชาชนทั่วไป (Citizen content)

เนื้อหาในส่วนนี้มุ่งสร้างความเห็นสาธารณะเชิงบวกต่อการร่วมทุนภาครัฐและเอกชน เนื้อหาจึงมุ่งไปที่การแสดงให้เห็นถึงข้อมูลพื้นฐานที่สามารถเข้าใจได้ง่ายและเห็นภาพรวมของการร่วมลงทุน และชี้ให้เห็นถึงอรรถประโยชน์ที่มีต่อการพัฒนาประเทศ และคุณภาพชีวิตของประชาชน รวมถึงแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนทั่วไปต่อการร่วมลงทุนภาครัฐและเอกชน โดยแบ่งโครงสร้างเนื้อหาเป็น 5 ข้อ ดังนี้

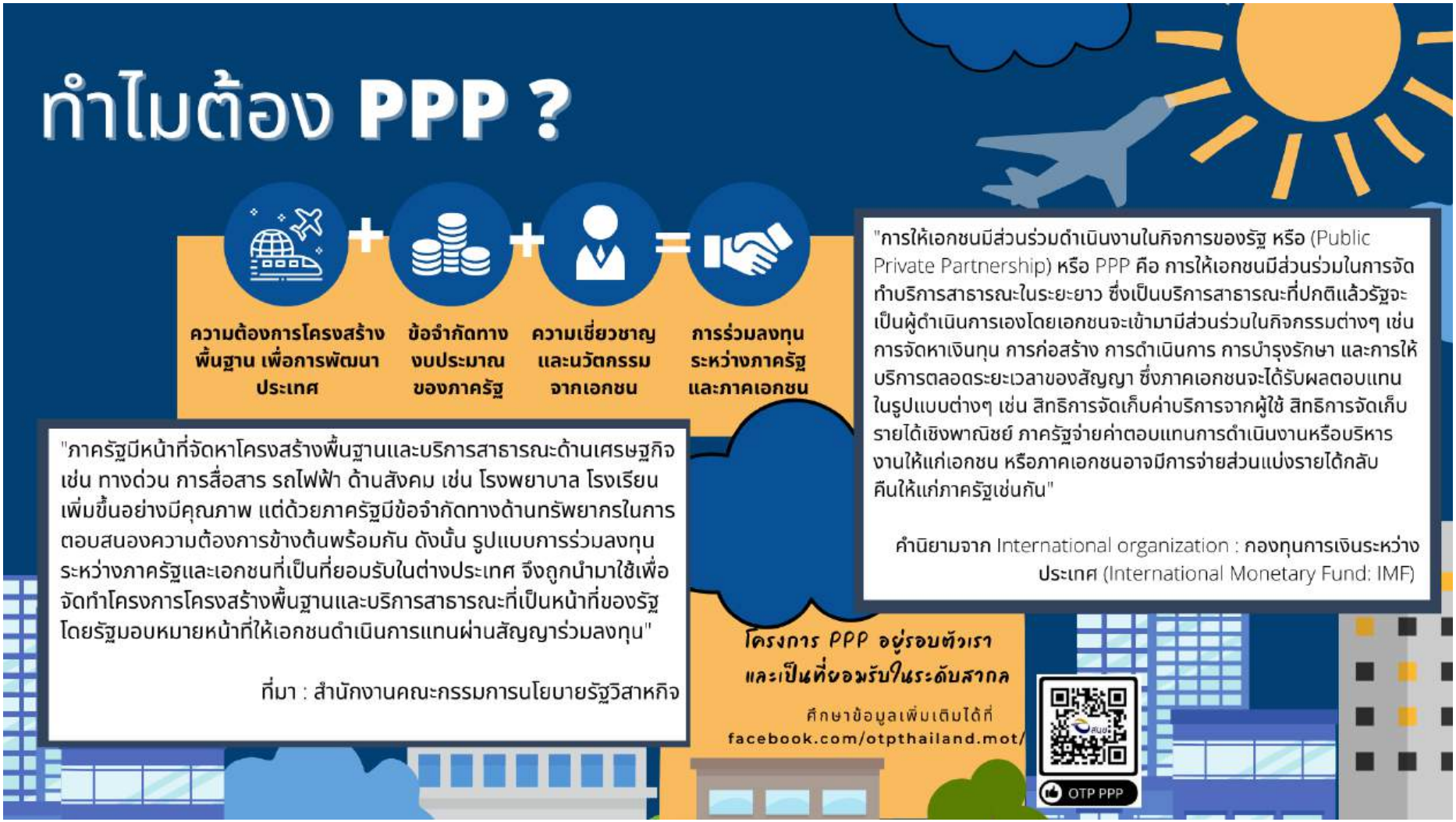
- Topic 1 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการร่วมลงทุนภาครัฐและเอกชน (The basic)
- Topic 2 อรรถประโยชน์ของการร่วมลงทุนภาครัฐและเอกชน (The benefit)
- Topic 3 โครงการ PPP กับการพัฒนาประเทศ (PPP & Development)
- Topic 4 โครงการ PPP กับการพัฒนาคุณภาพชีวิต (PPP & Quality of life)
- Topic 5 โครงการ PPP กับการมีส่วนร่วม (PPP & Civil engagement)

ที่ปรึกษาได้สรุปกรอบวิธีคิดด้านการสื่อสารประชาสัมพันธ์โครงการตลอดทั้ง 15 เดือนข้างต้น ดังตารางที่ 5.4-3

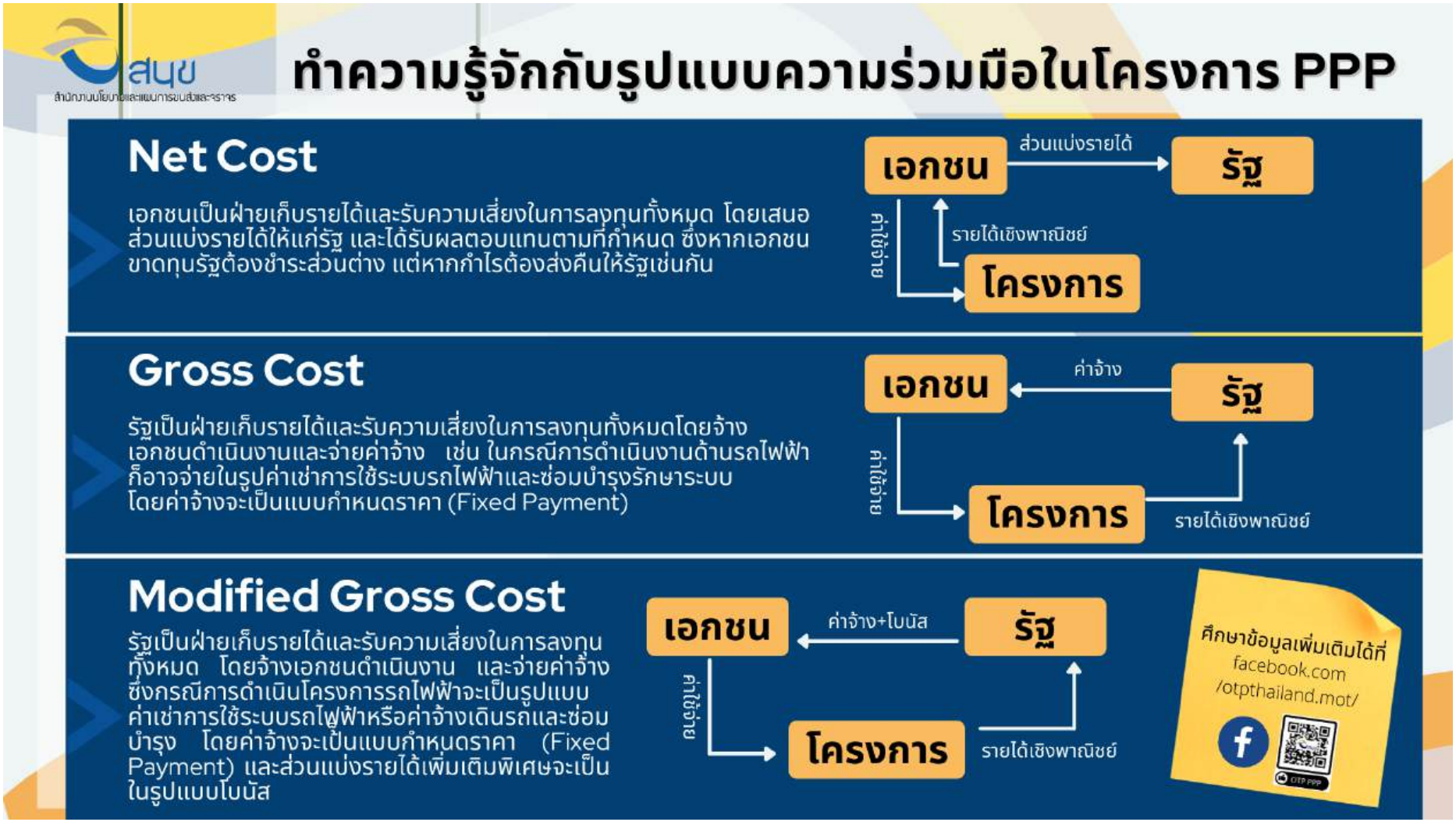
ตารางที่ 5.4-3 กรอบวิธีคิดการสื่อสารประชาสัมพันธ์เทียบกับกรอบระยะเวลาการดำเนินงาน 15 เดือน

Timeframe (เดือนที่)	กค 64	สค 64	กย 64	ตค 64	พย 64	ธค 64	มค 65	กพ 65	มีค 65	เมย 65	พค 65	มิย 65	กค 65	สค 65	กย 65
Objective	สร้างการรับรู้			สร้างความสนใจ			สร้างทัศนคติเชิงบวก ดึงดูดนักลงทุน						สร้างความมั่นใจ		
Sequence	Exposure			Attention			Convince						Encourage		
เนื้อหาชุดที่ 1 Investor content	Topic 1 The basic			Topic 2 The benefit			Topic 3 + 4 The preparation + Initiation						Topic 5 PPP Guide by สนข.		
เนื้อหาชุดที่ 2 Citizen content	Topic 1 The basic			Topic 2 The benefit			Topic 3 + 4 PPP & Development PPP & Quality of life						Topic 5 PPP & Civil engagement		

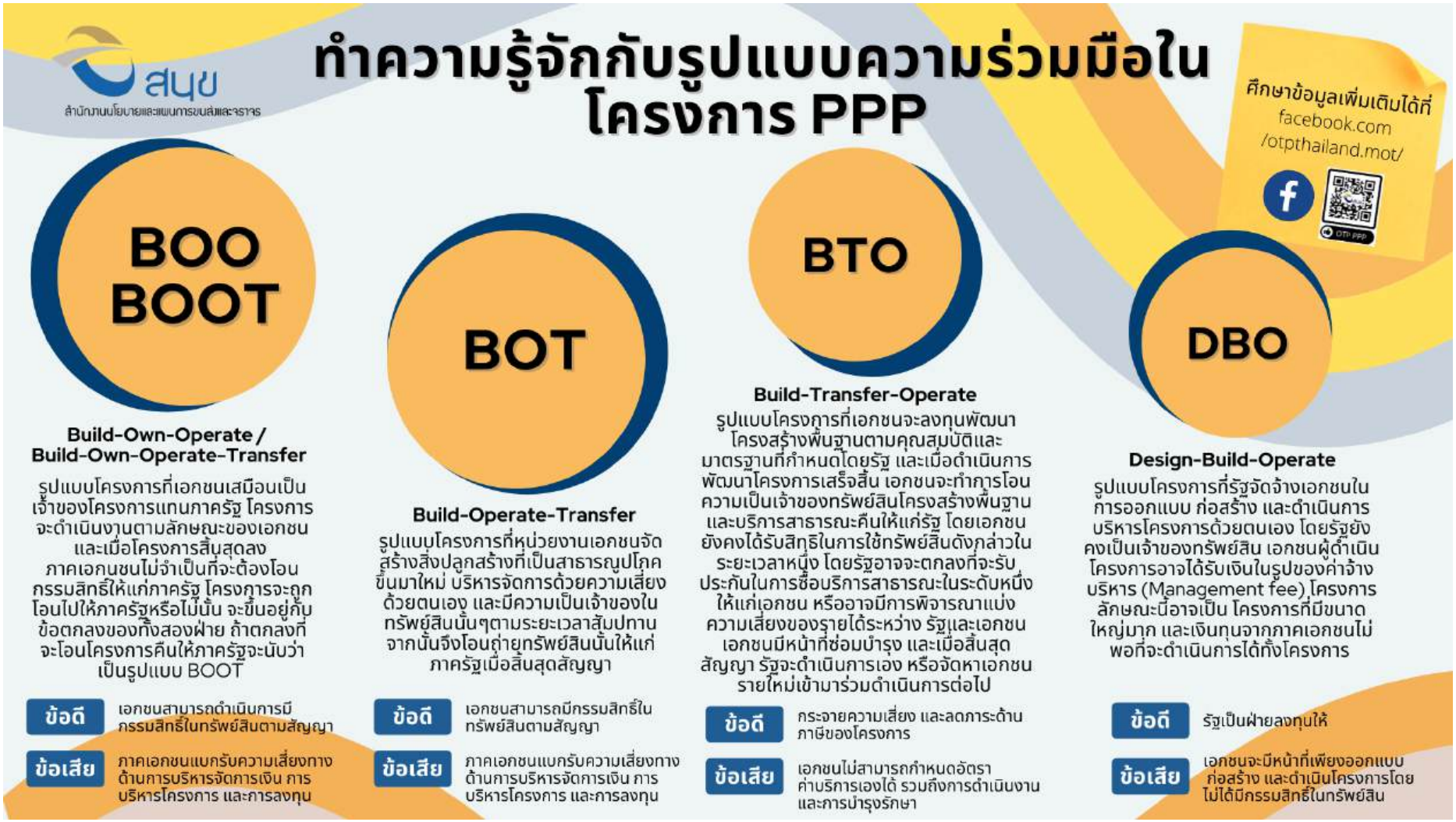
ที่ปรึกษาได้จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์โครงการตลอดทั้ง 15 เดือนข้างต้น ตามกรอบวิธีคิดการสื่อสารประชาสัมพันธ์ และได้จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์โครงการเพิ่มเติมตามกรอบระยะเวลาของสัญญาที่มีการแก้ไข ดังรูปที่ 5.4-2 ถึงรูปที่ 5.4-25



รูปที่ 5.4-2 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2564



รูปที่ 5.4-3 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 2 สิงหาคม พ.ศ. 2564



รูปที่ 5.4-4 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2564

รูปที่ 5.4-5 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2564

รูปที่ 5.4-6 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2564

รูปที่ 5.4-7 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2564

รูปที่ 5.4-8 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2565

รูปที่ 5.4-9 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2565

รูปที่ 5.4-10 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2565

รูปที่ 5.4-10 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2565 (ต่อ)

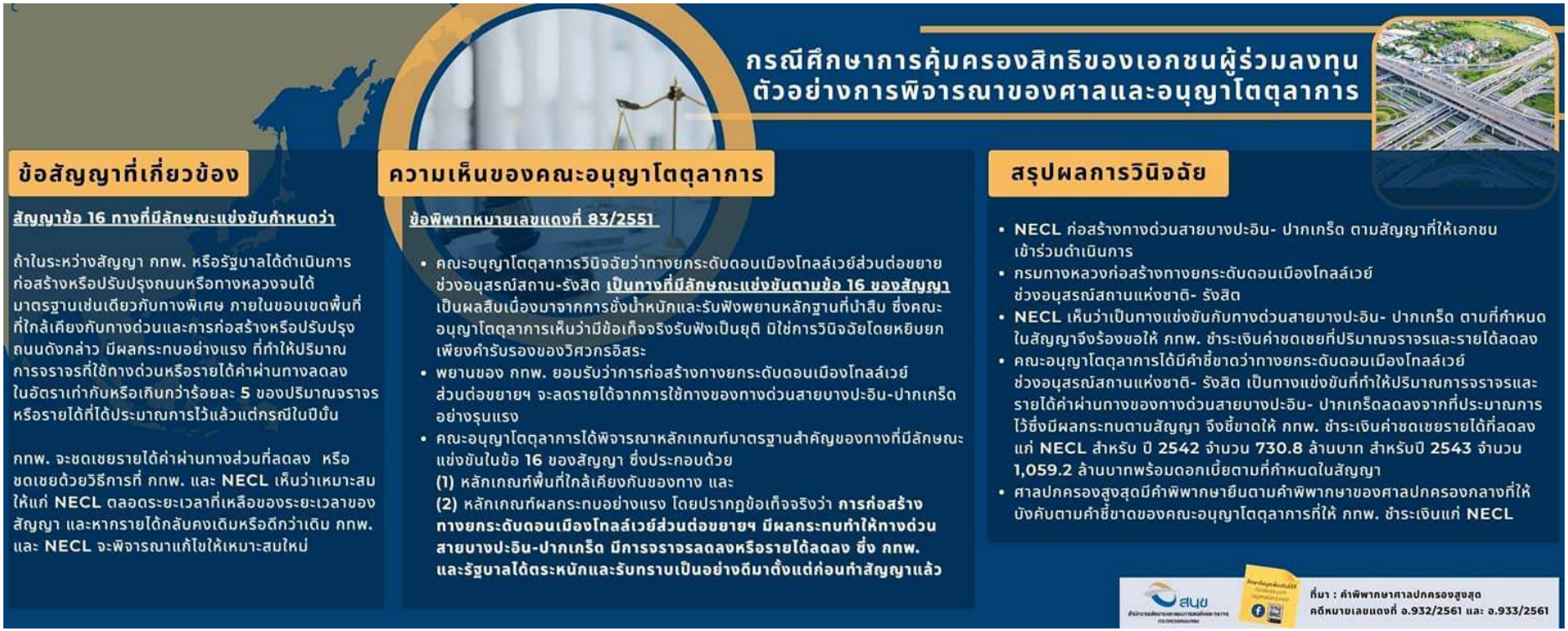
รูปที่ 5.4-11 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2565

รูปที่ 5.4-11 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 10 เมษายน พ.ศ.2565 (ต่อ)

รูปที่ 5.4-12 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2565

รูปที่ 5.4-13 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2565

รูปที่ 5.4-14 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2565

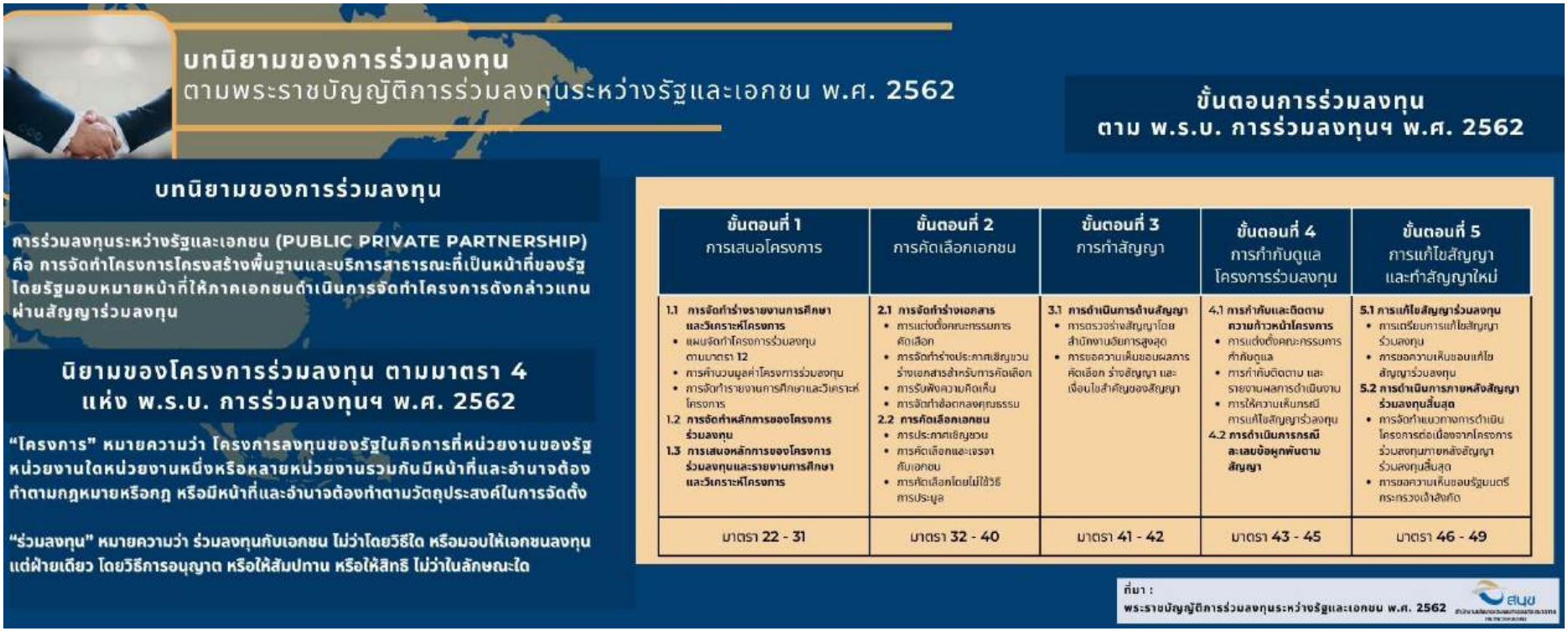


รูปที่ 5.4-14 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2565 (ต่อ)

รูปที่ 5.4-15 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2565

รูปที่ 5.4-15 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2565 (ต่อ)

รูปที่ 5.4-16 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2565



รูปที่ 5.4-17 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2565

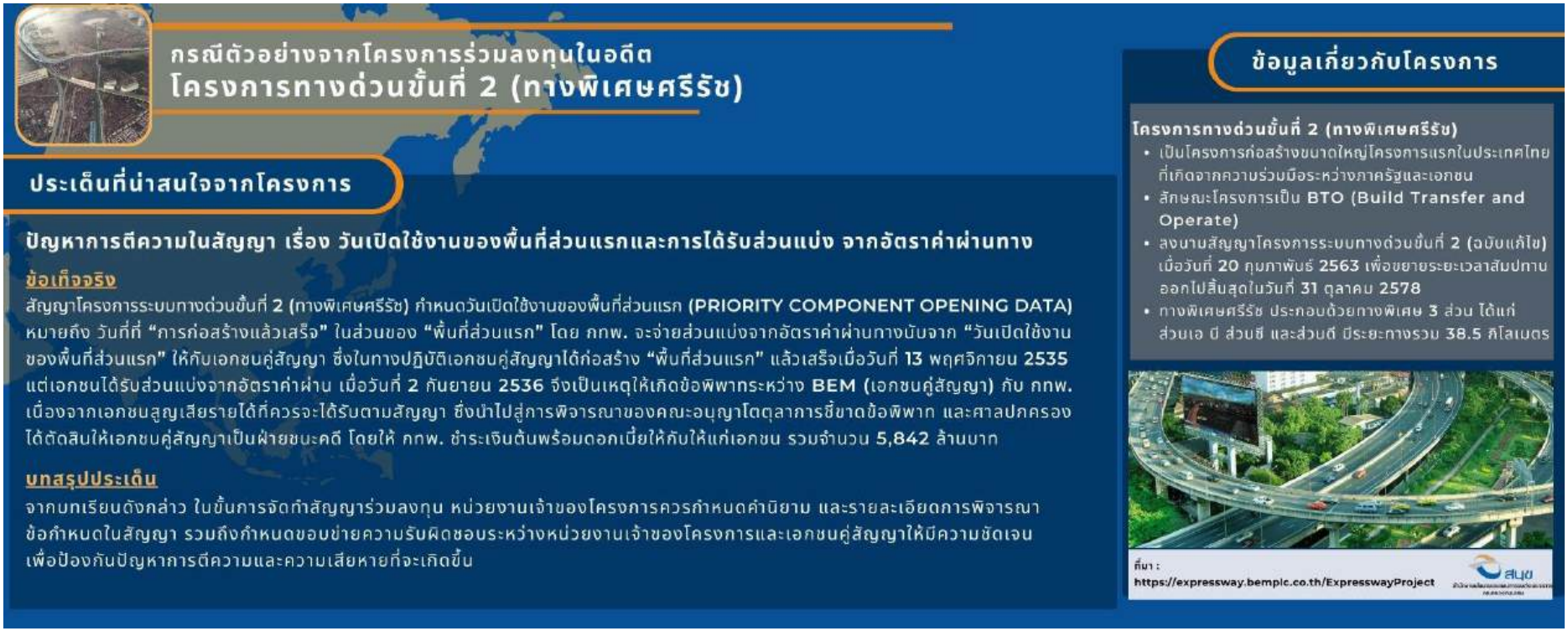
รูปที่ 5.4-18 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2565

รูปที่ 5.4-19 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2565

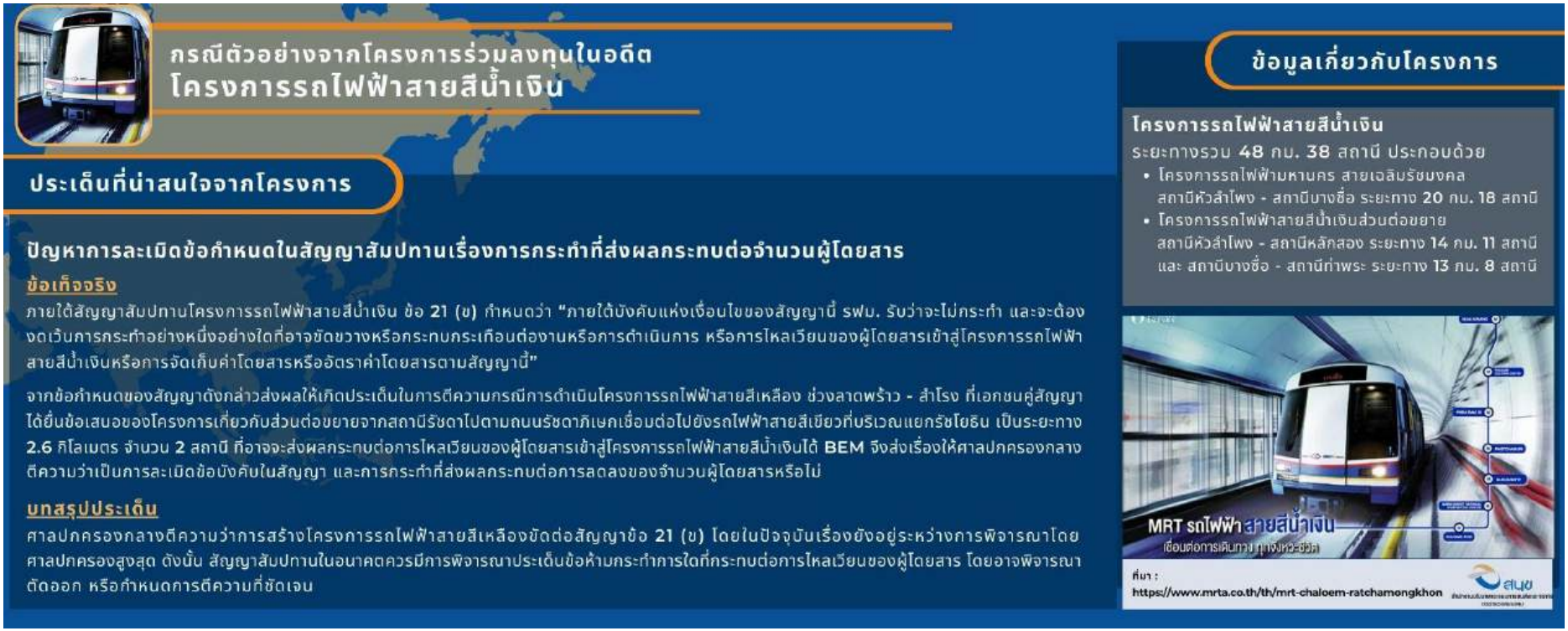
รูปที่ 5.4-20 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2566

รูปที่ 5.4-21 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2566

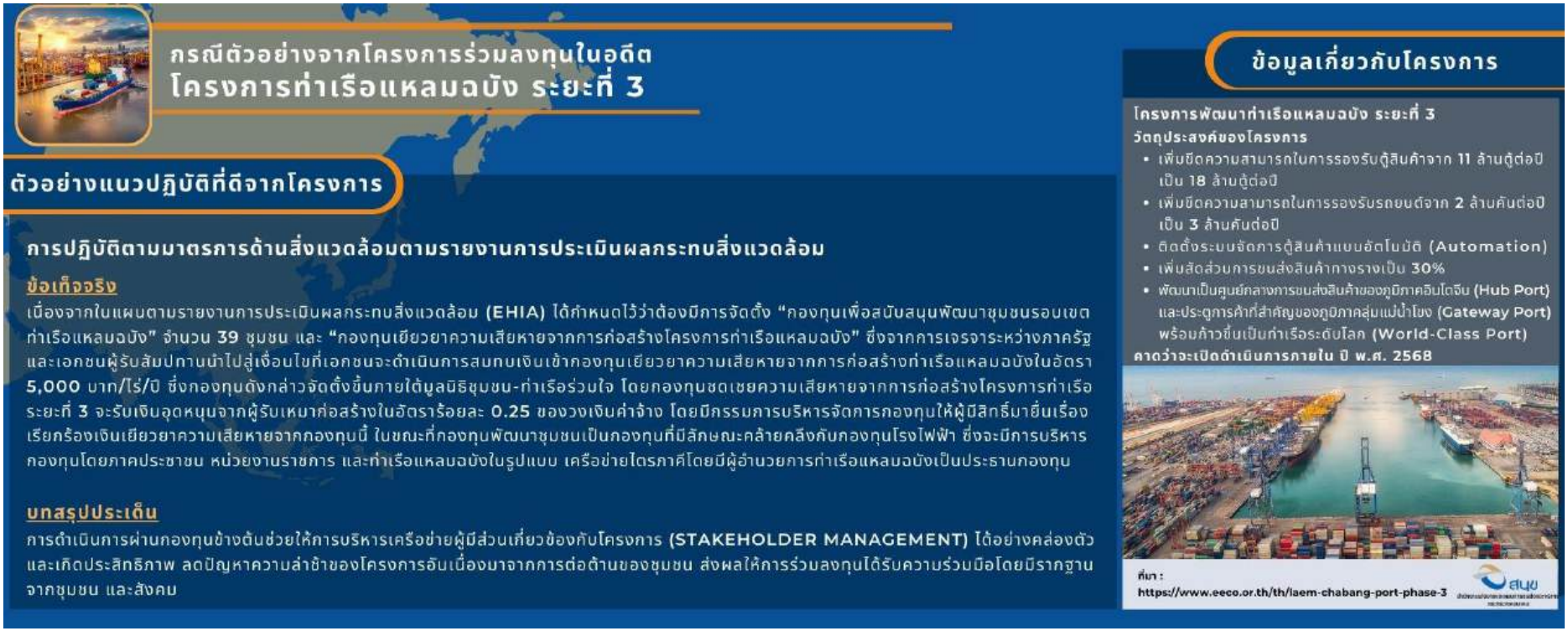
รูปที่ 5.4-22 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2566



รูปที่ 5.4-23 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2566



รูปที่ 5.4-24 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2566



รูปที่ 5.4-25 สื่อประชาสัมพันธ์เดือนที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2566

5.4.2 การคัดเลือกสื่อและรูปแบบการสื่อสาร

จากแนวคิดการสื่อสารประชาสัมพันธ์ที่กล่าวถึงข้างต้น ที่ปรึกษามีแนวคิดการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ในรูปแบบที่สามารถใช้เพื่อการสื่อสาร กล่าวคือ เป็นสื่อที่มีความยืดหยุ่น มีความร่วมสมัยปรับใช้ได้ในทุกขั้นตอนของการขับเคลื่อนการลงทุนร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน ไม่ยึดติดว่าจะต้องปรับใช้ในระหว่างโครงการเท่านั้น และเป็นสื่อที่สะดวกต่อการเผยแพร่ซ้ำผ่านช่องทางต่าง ๆ ทั้งช่องทางรูปแบบ Online และ Offline โดยที่ปรึกษาจะได้นำเสนอแคมเปญการเผยแพร่การประชาสัมพันธ์ให้กับทางสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรได้พิจารณาต่อไป

ชิ้นงานสื่อประชาสัมพันธ์ประเภทหลักที่ที่ปรึกษาเลือกใช้ ประกอบด้วย

1) สื่อประเภท Infographic ทั้งในรูปแบบสื่อสิ่งพิมพ์ และงานกราฟิกออนไลน์
2) สื่อประเภท VDO Clip หรือภาพเคลื่อนไหวสำหรับเผยแพร่ทางออนไลน์
3) สื่อประเภทสิ่งพิมพ์เผยแพร่ ทั้งในรูปแบบเอกสารจัดพิมพ์ เอกสารลงทุนสัมพันธ์ทั้งในรูปแบบจัดพิมพ์ และรูปแบบออนไลน์

ที่ปรึกษามีแผนที่จะเผยแพร่การสื่อสารประชาสัมพันธ์ผ่านทางช่องทางการสื่อสารหลัก ดังนี้

1) การเผยแพร่ให้กับสังคมเป็นการสาธารณะผ่านช่องทางสื่อทางการของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร และช่องทางสื่อทางการของกระทรวงคมนาคม
2) ช่องทางสื่อทางการ และไม่เป็นทางการของที่ปรึกษา ซึ่งจะตั้งขึ้นเพื่อใช้งานในโครงการนี้และโครงการต่อเนื่องอื่น เป็นการเฉพาะ
3) ช่องทางสื่อสังคมออนไลน์ ที่มีความเกี่ยวข้องหรือสนใจประเด็นด้านการคมนาคม และการร่วมลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน
4) สื่อสังคมออนไลน์ หรือพื้นที่ข่าวอื่น ๆ ตามความเหมาะสม
5) การเผยแพร่ในงานกิจกรรมที่จัดขึ้นตามโครงการนี้ และที่จัดขึ้นตามโครงการต่อเนื่องหรือโครงการอื่นในความรับผิดชอบของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและแผนจราจร
6) ช่องทางอื่น ๆ ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ภายใต้ความเห็นชอบของทางผู้ว่าจ้าง

บทที่ 6 การสร้างองค์ความรู้ในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

บทที่ 6
การสร้างองค์ความรู้ในการดำเนินโครงการร่วมลงทุน ระหว่างรัฐและเอกชน

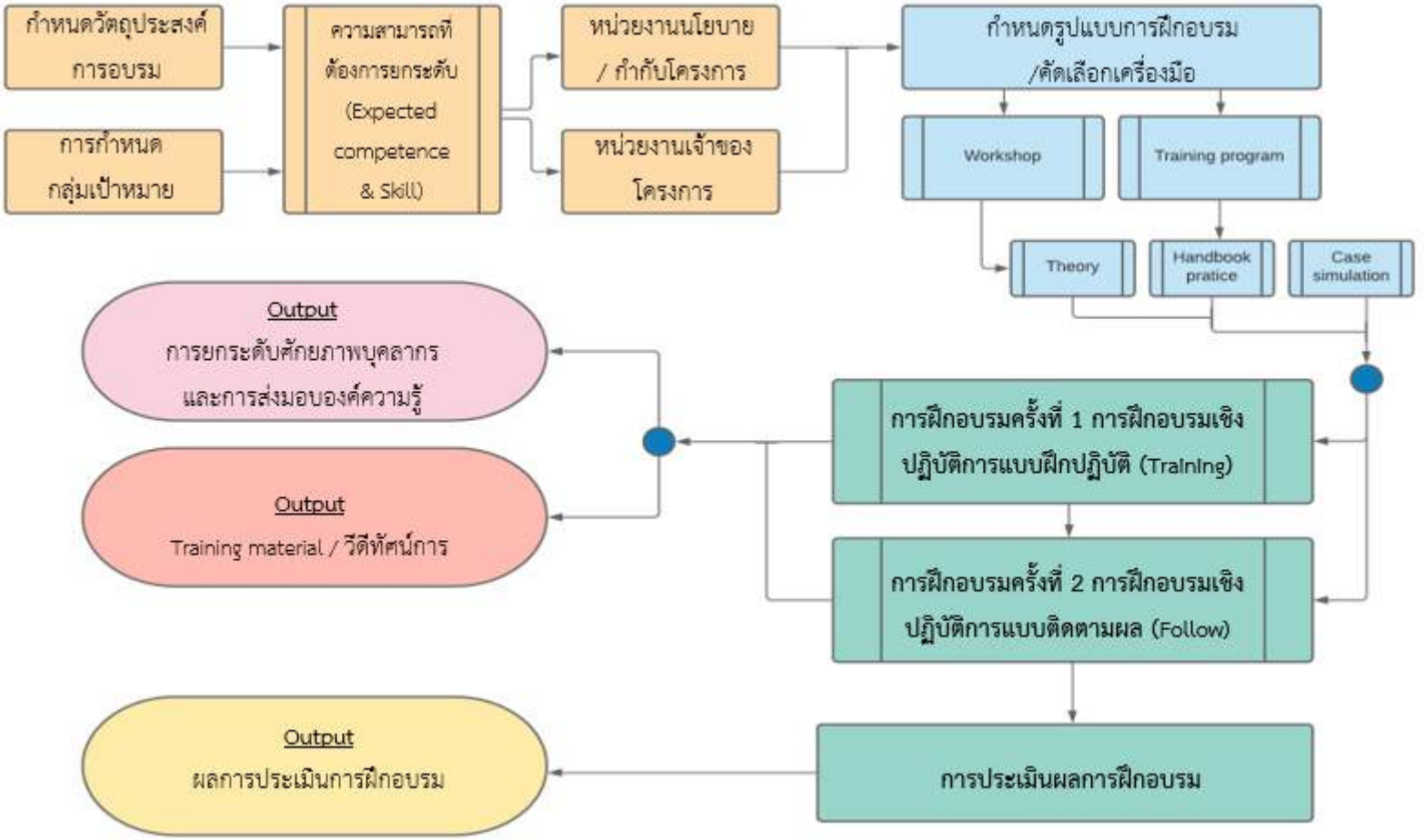
- วิธีการจัดฝึกอบรมสัมมนา (Intensive Course)
- กลุ่มเป้าหมาย
- รูปแบบกิจกรรม
- กรอบเนื้อหาการอบรม

เพื่อให้องค์ความรู้เกี่ยวกับโครงการร่วมทุนภาครัฐและเอกชน แก่สังคมเป็นการทั่วไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มของนักลงทุน และผู้ประกอบการ การดำเนินงานในส่วนนี้ที่ปรึกษาจะดำเนินการประชาสัมพันธ์โครงการโดยการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์และจัดให้มีการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ และสื่อออนไลน์อย่างต่อเนื่องอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้งเป็นเวลาทั้งสิ้น 15 เดือน โดยที่ปรึกษามีหน้าที่รับผิดชอบการกำหนดรูปแบบเนื้อหา (Theme & Massage) และรูปแบบการเผยแพร่ที่เหมาะสมโดยกำหนดให้มีความสอดคล้องกับช่วงระยะของการเผยแพร่ข้อมูล เพื่อวัตถุประสงค์ คือ การสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับอรรถประโยชน์ของโครงการร่วมทุนภาครัฐและเอกชนต่อการพัฒนาประเทศ และสร้างความน่าดึงดูดใจให้กับกลุ่มเป้าหมายการสื่อสารที่เป็นกลุ่มทุนทั้งในและต่างประเทศให้เข้ามาร่วมทุนกับภาครัฐ และมีวิธีการเตรียมตัวที่ถูกต้องทั้งในด้านการรับมือกับระเบียบข้อกฎหมาย แหล่งเงินทุน และการบริหารโครงการอันจะนำมาซึ่งความสะดวกรวดเร็วในกระบวนการร่วมทุนในอนาคต

6.1 วิธีการจัดฝึกอบรมสัมมนา (Intensive Course)

เพื่อเป็นการเตรียมพร้อมและสร้างองค์ความรู้ให้แก่บุคลากรและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) และหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคมที่เกี่ยวข้องในการใช้คู่มือปฏิบัติงาน (Handbook) เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานโครงการที่มีการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ พร้อมกับการถ่ายทอดข้อมูลความรู้จากผลการศึกษา

ที่ปรึกษามีกรอบวิธีการออกแบบกระบวนการอบรมสัมมนา ดังแผนภาพแสดงกระบวนงานดังรูปที่ 6.1-1



รูปที่ 6.1-1 วิธีคิดและกระบวนงานการอบรมสัมมนา

6.2 กลุ่มเป้าหมาย

การฝึกอบรมทั้ง 2 ครั้ง มีกลุ่มเป้าหมายที่มุ่งเน้นให้เข้าร่วมกิจกรรม 3 กลุ่ม หลักประกอบด้วย

1) กลุ่มบุคลากรของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคมที่มีหน้าที่ขับเคลื่อนการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน หรือหน่วยงานเจ้าของโครงการ
2) กลุ่มบุคลากรของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคมที่มีหน้าที่กำกับการดำเนินการร่วมลงทุนของหน่วยงานอื่นในสังกัดกระทรวงคมนาคมให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน หรือกฎระเบียบข้อกฎหมาย
3) หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

6.3 รูปแบบกิจกรรม

เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการที่มุ่งหมายให้บุคลากรในสังกัดกระทรวงคมนาคมมีศักยภาพเพียงพอต่อการปฏิบัติงานเพื่อขับเคลื่อนการร่วมลงทุนภาครัฐและเอกชน บนพื้นฐานของความเข้าใจ และมีความคุ้นชินกับระเบียบวิธีการปฏิบัติงาน ข้อกฎหมาย ตลอดจนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และดำเนินงานโดยชอบตามหลักอำนาจหน้าที่และความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทั้งผู้ลงทุนที่ได้รับบริการอย่างถูกต้องรวดเร็ว เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานต้นสังกัดและกระทรวงคมนาคม ในด้านการรักษาผลประโยชน์ที่หน่วยงานพึงได้รับ และเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ที่จะไม่ถูกกระทบจากกระบวนการกำกับตรวจสอบจากหน่วยงานตรวจสอบภายในอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจโดยมิชอบ การจัดฝึกอบรมตามภาระงานในส่วนนี้จึงมุ่งไปที่การตอบวัตถุประสงค์หลัก 2 ส่วน ประกอบด้วย

1) การสร้างพื้นฐานความรู้ทางทฤษฎีที่มีความจำเป็นต่อการพิจารณาโครงการ และการขับเคลื่อนโครงการในกระบวนการต่าง ๆ
2) การฝึกปฏิบัติในบริบทที่ใกล้เคียงกับการปฏิบัติงานจริง โดยมีการจำลองฉากทัศน์ (Scenario) ที่สะท้อนโจทย์ปัญหาในสถานการณ์การดำเนินงานจริงที่มีความหลากหลาย

ผลที่คาดว่าจะได้รับ คือ บุคลากรในสังกัดกระทรวงคมนาคมที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน มีศักยภาพเพียงพอดำเนินงานในทุกขั้นตอนของการร่วมทุนในสถานการณ์ทั่วไป และมีความสามารถในการรับมือ (Adaptability) ในสถานการณ์เฉพาะหน้าที่หลากหลาย ทั้งสถานการณ์ที่มีความเสี่ยง หรือสถานการณ์ที่ไม่คุ้นชิน

ด้วยเหตุนี้ การจัดการฝึกอบรมทั้ง 2 ครั้ง ที่ปรึกษาเลือกที่จะจัดกิจกรรมในรูปแบบการอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ที่ผสมผสานการบรรยายภาคทฤษฎี และการฝึกภาคปฏิบัติอย่างเข้มข้น โดยที่ปรึกษาอาจพัฒนากระบวนการประเมินผลการจัดการฝึกอบรมเพื่อวัดระดับศักยภาพที่เพิ่มขึ้นของผู้เข้าร่วมในเชิงประจักษ์ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมภายใต้ดุลยพินิจของที่ปรึกษา

6.4 กรอบเนื้อหาการอบรม

ที่ปรึกษาได้จัดเตรียมหลักสูตรการฝึกอบรมจำนวน 2 ครั้ง โดยมีจำนวนผู้เข้าร่วมครั้งละไม่น้อยกว่า 50 คน และมีระยะเวลาการจัดฝึกอบรมครั้งละ 2 วัน โดยมีหัวข้อการฝึกอบรมเบื้องต้น ดังนี้

6.4.1 การฝึกอบรมครั้งที่ 1: การฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการแบบฝึกปฏิบัติ (Training)

เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในข้อกำหนดขอบเขตงานข้อที่ 12.1.3 การฝึกอบรมครั้งนี้จะกล่าวถึงแนวคิดและขั้นตอนการประเมินโครงการ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมโครงการ การกำหนดวัตถุประสงค์ การกำหนดรูปแบบโครงการ การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางเทคนิคและความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม การวิเคราะห์ทางการเงิน การวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจ และการประเมินความเสี่ยง ซึ่งเป็นองค์ความรู้ที่จำเป็นสำหรับการวิเคราะห์โครงการ

ในขั้นถัดมาจะเป็นการอธิบายและทดลองใช้ร่างคู่มือปฏิบัติงาน (Draft Handbook) โดยอธิบายโครงสร้างเนื้อหา แนวทางการใช้งาน ข้อควรระวังในการใช้งาน และข้อควรทราบอื่นที่จะเป็นประโยชน์ต่อการใช้งานจริงของเจ้าหน้าที่

เมื่อจบขั้นตอนการบรรยายภาคทฤษฎีแล้วจะเข้าสู่กิจกรรมภาคปฏิบัติ คือ การทดลองใช้งานร่างคู่มือฯ ภายใต้สถานการณ์สมมติ จำลองสถานการณ์การดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP Business Case) โดยที่ปรึกษาจะรับผิดชอบการกำหนดเนื้อหาสถานการณ์ รวมถึงเงื่อนไขโจทย์ปัญหาและแนวแก้ไขที่ถูกต้องตามหลักการ เพื่อให้บุคลากรและเจ้าหน้าที่ของ สนข. และหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคมได้เพิ่มองค์ความรู้และขีดความสามารถในการปฏิบัติงานในสถานการณ์จริงที่มีเงื่อนไขเฉพาะที่แตกต่างหลากหลาย

ในการนี้ที่ปรึกษาจะรับผิดชอบในกระบวนการผลิตสื่อการอบรมทั้งในส่วนของสื่อประกอบการบรรยายสรุปภาคทฤษฎี และสื่อประกอบการทดลองปฏิบัติในจำนวนที่เพียงพอต่อการใช้งานและสำรองการผลิตในกรณีฉุกเฉิน หรือสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรมีความจำเป็นต้องนำไปใช้งานในความรับผิดชอบอื่นจำนวนไม่น้อยกว่า 200 ชุด และสื่อวีดิทัศน์ความยาวไม่น้อยกว่า 5 นาที 1 เรื่อง ทั้งนี้ ภายหลังการจัดกิจกรรมฝึกอบรม ที่ปรึกษาจะรับผิดชอบจัดส่งเครื่องมือการจัดการฝึกอบรม

ทั้งหมดให้กับสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรตามขอบข่ายความรับผิดชอบด้านการสนับสนุนการบริการวิชาการ

6.4.2 การฝึกอบรมครั้งที่ 2: การฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการแบบติดตามผล (Follow)

เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ซึ่งแสดงในข้อกำหนดขอบเขตงานข้อที่ 12.1.4 การฝึกอบรมครั้งนี้จะกล่าวถึงหลักเกณฑ์ และวิธีการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ซึ่งประกอบด้วย การเสนอโครงการ การคัดเลือกเอกชน การกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน การแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนและการทำสัญญาใหม่ ทั้งนี้ เพื่อให้บุคลากรของกระทรวงคมนาคมมีความคุ้นชินกับกฎระเบียบและข้อกฎหมายรวมถึงเกณฑ์มาตรฐานที่กำกับกระบวนการร่วมลงทุนภาครัฐและเอกชน ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสอดคล้องกับหลักการความชอบด้วยกฎหมายและหลักอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ อาจพิจารณานำหลักเกณฑ์มาตรฐาน และระเบียบที่เกี่ยวข้องที่นอกเหนือไปจากพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาใช้ประกอบในการฝึกอบรมด้วยตามความเหมาะสม เพื่อให้บุคลากรของกระทรวงคมนาคมมีความเข้าใจกรอบคิดทางกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องในภาพใหญ่ (Comprehensive Legal Framework)

เมื่อจบขั้นตอนการบรรยายภาคทฤษฎีแล้วจะเข้าสู่กิจกรรมภาคปฏิบัติคือการทดลองใช้งานร่างคู่มือฯ โดยใช้โครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP Business Case) ที่อยู่ระหว่างดำเนินการในปัจจุบันมาเป็นตัวอย่างการศึกษา เพื่อให้สามารถนำองค์ความรู้ที่ได้รับจากการฝึกอบรมไปปรับใช้กับการทำงานจริงได้จะเป็นประโยชน์ในการสร้างแรงจูงให้กับผู้เข้าร่วมในการให้ความร่วมมือกับการฝึกอบรมเสมือนการปฏิบัติงานจริง ทั้งนี้ ที่ปรึกษาอาจพิจารณาเพิ่มเติมฉากทัศน์สมมติ (Virtual Scenario) เพื่อให้เกิดโจทย์ปัญหาที่มีความหลากหลายในการจัดกิจกรรมซึ่งจะส่งผลให้ผู้เข้าร่วมการฝึกอบรมมีศักยภาพเพียงพอต่อการรับมือสถานการณ์ในอนาคตที่มีความหลากหลาย ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสม

ในการนี้ ที่ปรึกษาจะรับผิดชอบในกระบวนการผลิตสื่อการอบรมทั้งในส่วนของสื่อประกอบการบรรยายสรุปภาคทฤษฎี และสื่อประกอบการทดลองปฏิบัติในจำนวนที่เพียงพอต่อการใช้งาน และสำรองการผลิตในกรณีฉุกเฉิน หรือสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรมีความจำเป็นต้องนำไปใช้งานในความรับผิดชอบอื่น ทั้งนี้ ภายหลังการจัดกิจกรรมฝึกอบรม ที่ปรึกษาจะรับผิดชอบจัดส่งเครื่องมือการจัดการฝึกอบรมทั้งหมดให้กับสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรตามขอบข่ายความรับผิดชอบด้านการสนับสนุนการบริการวิชาการ

ที่ปรึกษา ได้สรุปกรอบแนวคิดการจัดการฝึกอบรม รายละเอียดแสดงตารางที่ 6.4-1

ตารางที่ 6.4-1 แสดงกรอบแนวคิดการฝึกอบรม

<table>
<tr><td colspan="2"><u>วัตถุประสงค์</u>
1) ยกระดับ Core Competence ของบุคลากรในสังกัดกระทรวงคมนาคมที่เกี่ยวข้องกับ PPP
2) เสริมความสามารถการรับมือการสถานการณ์ที่ไม่คุ้นเคย หรือสถานการณ์เฉพาะที่มีความหลากหลาย</td></tr>
<tr><td colspan="2"><u>กลุ่มเป้าหมาย</u>
1) ตัวแทนหน่วยงานระดับนโยบาย และหน่วยงานกำกับโครงการ
2) ตัวแทนหน่วยงานเจ้าของโครงการ
3) หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง</td></tr>
<tr><td colspan="2"><u>รูปแบบการฝึกอบรม: การอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshop)</u>
1) การสร้างพื้นฐานความรู้ทางทฤษฎีที่มีความจำเป็น
2) การฝึกปฏิบัติในบริบทที่ใกล้เคียงกับการปฏิบัติงานจริง โดยมีการจำลองฉากทัศน์ (Scenario) ที่สะท้อนโจทย์ปัญหาในสถานการณ์การดำเนินงานจริงที่มีความหลากหลาย</td></tr>
<tr><td><u>การฝึกอบรมครั้งที่ 1</u>
<u>การฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการแบบฝึกปฏิบัติ (Training)</u>
1) ระยะเวลา 2 วัน ผู้เข้าร่วมไม่น้อยกว่า 50 คน
2) อธิบายเกี่ยวกับคู่มือฯ และการวิเคราะห์ประเมินโครงการร่วมลงทุนฯ
3) ทดลองใช้คู่มือฯ เพื่อการวิเคราะห์ประเมินโครงการภายใต้สถานการณ์สมมุติ จำลองสถานการณ์การดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP Business Case)</td><td><u>การฝึกอบรมครั้งที่ 2</u>
<u>การฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการแบบติดตามผล (Follow)</u>
1) ระยะเวลา 2 วัน ผู้เข้าร่วมไม่น้อยกว่า 50 คน
2) บรรยายภาคทฤษฎีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 และระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง
3) ทดลองใช้คู่มือฯ กับโครงการร่วมลงทุนฯ ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน</td></tr>
</table>

บทที่ 7 ข้อเสนอแนะการนำคู่มือการปฏิบัติงานไปปฏิบัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานโครงการ PPP ของกระทรวงคมนาคม

บทที่ 7
ข้อเสนอแนะการนำคู่มือการปฏิบัติงานไปปฏิบัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานโครงการ PPP ของกระทรวงคมนาคม

- ข้อเสนอด้านกฎหมาย
- ข้อเสนอด้านการนำคู่มือไปใช้งาน

7.1 ข้อเสนอด้านกฎหมาย

ที่ปรึกษามีข้อแนะนำเพิ่มเติมในประเด็นทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน ตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 โดยมีประเด็นข้อแนะนำ ดังนี้

7.1.1 แนวทางการเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน และเสริมความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแลโครงการ สำหรับคณะกรรมการที่เข้ามาทำหน้าที่ใหม่

คณะกรรมการกำกับดูแลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำกับการดำเนินโครงการ PPP ให้สอดคล้องตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของสัญญา รวมถึงพิจารณาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ แต่ในการดำเนินการของคณะกรรมการกำกับดูแลพบว่า ยังมีข้อจำกัดอยู่ โดยเฉพาะประเด็นด้านความเชี่ยวชาญและความชำนาญของกรรมการในด้านการกำกับดูแลโครงการ PPP ซึ่ง พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 กำหนดเฉพาะที่มาของกรรมการเอาไว้ โดยมิได้กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการ

ด้วยเหตุนี้ ในการดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญให้กับคณะกรรมการกำกับดูแลเฉพาะส่วนของกระทรวงคมนาคม จะเกี่ยวข้องกับกรรมการ 2 ตำแหน่ง ได้แก่

- **ผู้แทนกระทรวงคมนาคม** ซึ่งเป็นข้าราชการในกระทรวงคมนาคมที่มิใช่หน่วยงานเจ้าของโครงการ และมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าประเภทบริหารระดับต้น เป็นประธานกรรมการ
- **ผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการ** 1 คน เป็นกรรมการและเลขานุการ

ดังนั้น การแต่งตั้งกรรมการที่เป็นผู้แทนจากกระทรวงคมนาคม รวมถึงผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องแต่งตั้งจากผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญ รวมถึงประสบการณ์ในด้านการกำกับดูแลอย่างเหมาะสม ซึ่งหากกระทรวงคมนาคมสามารถเตรียมความพร้อมให้กับบุคลากรของกระทรวงไว้อย่างเหมาะสม ก็จะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงแก้ปัญหาในกรณีที่คณะกรรมการกำกับดูแลมีการเปลี่ยนแปลงกรรมการคนใหม่เข้ามา

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการอื่น ๆ เพื่อปรับปรับปรุงอำนาจหน้าที่และภารกิจของคณะกรรมการกำกับดูแลตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มีความจำเป็นจะต้องแก้ไขกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจึงทำให้ยากต่อการดำเนินการ ดังนั้น การเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการของคณะกรรมการกำกับดูแลจึงควรใช้กลไกทางการบริหาร โดยเฉพาะบทบาทของกระทรวงคมนาคมในฐานะเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการ และมีการดำเนินโครงการ PPP ในจำนวนมาก จึงต้องมีบุคคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในการกำกับดูแลโครงการ PPP ที่เพียงพอและเหมาะสม

7.2 ข้อเสนอด้านการนำคู่มือไปใช้งาน

ที่ปรึกษามีข้อแนะนำด้านการสนับสนุนให้คู่มือปฏิบัติงานเกิดการใช้งานอย่างเป็นรูปธรรมโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการร่วมลงทุนในภาคส่วนคมนาคมโดยอาศัยเครื่องมือ ดังนี้

7.2.1 ข้อเสนอแนะแนวทางส่งเสริมการใช้งานคู่มือโดยหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม

ที่ปรึกษาเสนอมาตรการสนับสนุนการใช้งานคู่มือสำหรับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม ดังต่อไปนี้

7.2.1.1 มาตรการที่ 1 การกระตุ้นการนำคู่มือไปใช้ผ่านกลไกข้อสั่งการ/แนวปฏิบัติการภายใน

มาตรการนี้มุ่งกระตุ้นการนำเอาคู่มือไปใช้ผ่านการออกเป็นคำสั่ง ข้อสั่งการ หรือแนวปฏิบัติกลางของกระทรวงคมนาคม โดยการปรับใช้ตัวชี้วัดเพื่อกระตุ้นการให้ความสนใจของหน่วยงานปฏิบัติการในสังกัดกระทรวงคมนาคม

7.2.1.2 มาตรการที่ 2 การสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานพิจารณาโครงการให้นำคู่มือไปอ้างอิง

กระทรวงคมนาคมสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานพิจารณาโครงการ และกำกับโครงการในการนำเอาคู่มือไปเป็นหลักในการพิจารณาโครงการในอนาคต รวมถึงนำไปอ้างอิงในการให้ข้อแนะนำหน่วยงานมาตรการนี้ช่วยให้คู่มือได้รับการเสริมระดับความน่าเชื่อถือ เนื่องจากหน่วยงานกำกับดูแลยึดถือคู่มือเป็นเกณฑ์หลักในการตรวจสอบประเมินโครงการ

7.2.1.3 มาตรการที่ 3 การพัฒนาระบบบริหารจัดการโครงการร่วมลงทุนแบบใหม่

กระทรวงคมนาคมประยุกต์ใช้หลักปฏิบัติตามคู่มือไปปรับในกระบวนการพิจารณาและกำกับโครงการร่วมลงทุนจริง เพื่อให้เกิดเหมาะสมสมดุลระหว่างระบบการทำงานจริง และองค์ความรู้ที่ปลูกฝังให้ผู้ปฏิบัติงาน

7.2.1.4 มาตรการที่ 4 การพัฒนาหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการร่วมลงทุน

พัฒนาหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการร่วมลงทุน โดยมีทักษะความชำนาญรอบด้านทั้งในด้านการศึกษาพิจารณาโครงการ ทางเทคนิค การบริหารโครงการ และทางธุรกิจเพื่อให้ทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดกับภาคเอกชนในฐานะ Partner ได้

7.2.1.5 มาตรการที่ 5 การพัฒนาหลักสูตรระยะยาวต่อเนื่องสำหรับการปลูกฝังทักษะความคุ้นชินให้กับบุคลากร

พัฒนาหลักสูตรการอบรมระยะยาวสืบเนื่องจากการทำ Intensive course ในโครงการโดยการปลูกฝังทักษะทีละส่วนแบบค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้เกิดความคุ้นชินกับระบบงานแต่ละขั้นตอน และบ่มเพาะความเข้าใจเพื่อพัฒนาทีมงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะตามแนวคิด PPP Specialist Operation Taskforce incubation

7.2.2 แนวทางการให้หน่วยงานเจ้าของโครงการ และกระทรวงเจ้าสังกัดดำเนินการกรณีคณะกรรมการกำกับดูแลไม่ทำหน้าที่

ภายใต้ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 กำหนดให้เมื่อได้มีการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนแล้ว ให้รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลขึ้น ประกอบด้วย[1]

1) ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดซึ่งเป็นข้าราชการในกระทรวงเจ้าสังกัดที่มิใช่หน่วยงานเจ้าของโครงการและมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าประเภทบริหารระดับต้น เป็นประธานกรรมการ
2) ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด
3) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เป็นกรรมการ
4) ผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการ 1 คน เป็นกรรมการและเลขานุการ

ทั้งนี้ คณะกรรมการกำกับดูแลมีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญ ดังต่อไปนี้[2]

- กำกับดูแลและติดตามโครงการร่วมลงทุนให้มีการดำเนินการตามที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุน
- พิจารณาเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการร่วมลงทุนตามที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุนต่อหน่วยงานเจ้าของโครงการ
- ขอให้หน่วยงานเจ้าของโครงการ เอกชนคู่สัญญา หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับโครงการชี้แจง แสดงความเห็น หรือจัดส่งข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- รายงานผลการดำเนินงาน ความคืบหน้า ปัญหา และแนวทางการแก้ไขในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนตามที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุนต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อทราบ และให้ส่งสำเนารายงานและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ตามระยะเวลาที่คณะกรรมการกำกับดูแลกำหนดอย่างน้อย 6 เดือนต่อ 1 ครั้ง
- พิจารณาให้ความเห็นประกอบการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นว่าหากคณะกรรมการกำกับดูแลที่ตั้งขึ้นไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกำหนด จนส่งผลให้การดำเนินโครงการ PPP เกิดความล่าช้าหรือเกิดความเสียหายขึ้น กรณีดังกล่าว จะดำเนินการอย่างไรได้บ้าง ซึ่งหากพิจารณาจาก พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มิได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวเอาไว้ มีเพียงเฉพาะโทษสำหรับกรรมการในคณะกรรมการคัดเลือกในกรณีที่ฝ่าฝืนมาตรา 37 เท่านั้น

ที่ปรึกษา เสนอแนะให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในส่วนผู้แทนกระทรวงคมนาคมและหน่วยงานเจ้าของโครงการในคณะกรรมการกำกับดูแล กำหนดเป็นตัวชี้วัดรายบุคคลสำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงาน

[1] พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 43

[2] พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 44

ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาแนวทางดำเนินการกับคณะกรรมการกำกับดูแลในกรณีละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด จึงต้องพิจารณาจากประเด็นว่าคณะกรรมการกำกับดูแลจะประกอบด้วยกรรมการที่มาจากตำแหน่งข้าราชการ ทำให้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 กำหนดไว้ ดังนั้น หากคณะกรรมการกำกับดูแลไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดย่อมมีความผิดใน 2 ทาง ได้แก่ โทษทางวินัย และโทษทางอาญา ดังนี้

1) โทษทางวินัย

กรณีกรรมการที่เป็นข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติตามวินัยตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังนี้[3]

(1) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม

(2) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ

(3) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจ อุตสาหะ เอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ

(4) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม

(5) ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้

(6) ต้องรักษาความลับของทางราชการ

(7) ต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคีและต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติราชการ

(8) ต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน

(9) ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและในการปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย

(10) ต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย

(11) กระทำการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

[3] พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82

หากกรรมการในคณะกรรมการกำกับดูแลไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ตามที่ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 กำหนดไว้ ย่อมเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ตามมาตรา 82 (2) แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ทำให้กรรมการผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย[4] และหากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการดังกล่าวเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง กรรมการผู้นั้นจะเป็นผู้กระทำความผิดวินัยร้ายแรง[5]

ในส่วนกรรมการจากสำนักงานอัยการสูงสุดจะมี พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 กำหนดเกี่ยวกับโทษวินัยไว้ กล่าวคือ ข้าราชการอัยการต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดเช่นกัน[6]

ดังนั้น กรณีคณะกรรมการกำกับดูแลไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 กำหนด จึงสามารถดำเนินการทางวินัยได้ อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะมีการดำเนินการทางวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาที่รับผิดชอบสั่งการให้ดำเนินการก่อน และหากยังไม่ปฏิบัติหน้าที่ จึงดำเนินการทางวินัยต่อไป ทั้งนี้ หากพิจารณาเฉพาะกรณีการดำเนินโครงการ PPP ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ ผู้มีบทบาทในการสั่งการให้คณะกรรมการกำกับดูแลดำเนินการ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้ง

2) โทษทางอาญา

หากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแลมีลักษณะเป็น (1) การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือเป็น (2) การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ย่อมมีความผิดอาญาตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปีถึง 10 ปี หรือปรับตั้งแต่ 20,000 บาทถึง 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ การไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะต้องเข้าองค์ประกอบความผิดอาญาจึงจะสามารถดำเนินคดีอาญาได้

[4] พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 84

[5] พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 85 (7)

[6] พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 60

7.2.3 การดำเนินการช่วงรอยต่อของกฎหมายการให้เอกชนร่วมลงทุน

สำหรับโครงการ PPP ที่ได้ดำเนินการไปก่อนตามขั้นตอนของ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 เมื่อ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ประกาศใช้บังคับ กฎหมายกำหนดบทเฉพาะกาลสำหรับการดำเนินการตามกฎหมายใหม่ โดยมีรายละเอียด ดังนี้[7]

- **โครงการที่อยู่ในระหว่างขั้นตอนตามหมวด 4 การเสนอโครงการ หรือตามหมวด 5 การดำเนินโครงการ** แห่ง พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดดังกล่าวต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ และให้ดำเนินการในขั้นตอนต่อไปตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. นี้
- **โครงการที่อยู่ในระหว่างขั้นตอนตามหมวด 6 การกำกับดูแลและติดตามผล** แห่ง พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ให้รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลภายใน 90 วันนับแต่วันที่ พ.ร.บ. นี้ใช้บังคับ และในระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลตาม พ.ร.บ. นี้ ให้คณะกรรมการกำกับดูแลตามมาตรา 43 แห่ง พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการกำกับดูแลต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลตาม พ.ร.บ. นี้
- **โครงการที่อยู่ในระหว่างขั้นตอนตามหมวด 7 การแก้ไขสัญญาและการทำสัญญาใหม่** แห่ง พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดดังกล่าวต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ และให้ดำเนินการในขั้นตอนต่อไปตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. นี้
- **โครงการที่อยู่ระหว่างการดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการที่มีวงเงินมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 23 แห่ง พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 พ.ศ. 2559** ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการนั้นต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ และให้ดำเนินการในขั้นตอนต่อไปตามที่คณะกรรมการจะได้ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนสำหรับโครงการตามมาตรา 9

จากหลักการที่กล่าวมาข้างต้น สำหรับกรณีการดำเนินการโครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการตาม “ประกาศคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการที่มีวงเงินมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 23 แห่ง พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 พ.ศ. 2559” โดยกฎหมายกำหนดให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการนั้นต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ และให้ให้ดำเนินการในขั้นตอนต่อไปตามที่คณะกรรมการจะได้ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนสำหรับโครงการตามมาตรา 9

[7] พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 68

ทั้งนี้ ปัจจุบันคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนได้มีการออก “ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการโครงการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2563” มาแล้ว โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2563 ดังนั้น ในการพิจารณาดำเนินการต้องพิจารณาจากวันดังกล่าว โดยสามารถสรุปได้ ดังต่อไปนี้

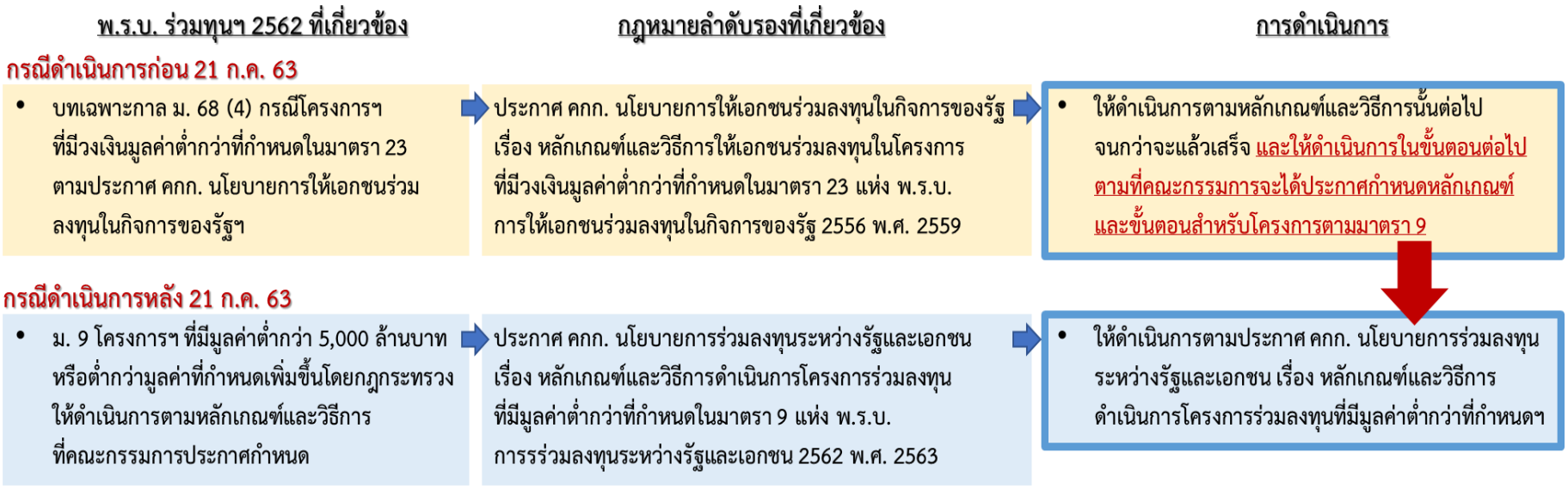
1) กรณีการดำเนินการก่อนวันที่ 21 กรกฎาคม 2563

โครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่า 5,000 ล้านบาทที่ดำเนินการก่อนวันที่ 21 กรกฎาคม 2563 มาตรา 68 (4) แห่ง พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 กำหนดให้กรณีโครงการที่มีวงเงินมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 23 ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการที่มีวงเงินมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 23 แห่ง พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 พ.ศ. 2559 ให้ดำเนินการให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการนั้นต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ

และเมื่อดำเนินการในขั้นตอนดังกล่าวแล้วเสร็จ โครงการดังกล่าวจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนในประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการโครงการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2563 ต่อไป

2) กรณีการดำเนินการภายหลังวันที่ 21 กรกฎาคม 2563

สำหรับโครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท ที่ดำเนินการภายหลังวันที่ 21 กรกฎาคม 2563 ให้ดำเนินการตามขั้นตอนในประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการโครงการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2563 ต่อไป



รูปที่ 7.2-1 แนวทางการดำเนินโครงการมูลค่าต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท ในระหว่างที่ยังไม่มีการออกกฎหมายลำดับรองตามกฎหมายใหม่บังคับใช้

7.2.4 ข้อเสนอแนะการนำองค์ความรู้ไปบรรจุในการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารกระทรวงคมนาคม

ที่ปรึกษามีข้อแนะนำด้านการนำองค์ความรู้ไปบรรจุในหลักสูตรการฝึกอบรมนักบริหารกระทรวงคมนาคม ดังต่อไปนี้

7.2.4.1 หลักสูตรบริหารระดับสูง

❖ **กลุ่มเป้าหมาย: ผู้บริหารกระทรวงคมนาคม และหัวหน้าหน่วยงานระดับกรม**

องค์ความรู้ที่จำเป็นของนักบริหารระดับสูงของกระทรวงคมนาคมประกอบด้วยทักษะสำคัญดังต่อไปนี้

- ทักษะที่ 1 การพิจารณาเห็นชอบหลักการของโครงการ และการวิเคราะห์ผลกระทบเชิงนโยบาย
- ทักษะที่ 2 การปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการคัดเลือกเอกชน
- ทักษะที่ 3 การปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน
- ทักษะที่ 4 การจัดทำข้อสั่งการหน่วยงานเจ้าของโครงการและผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงคมนาคม
- ทักษะที่ 5 การพิจารณาการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน

กระทรวงคมนาคมสามารถนำชุดทักษะทั้ง 5 ส่วนบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดหลักสูตรการฝึกอบรม โดยกำหนดหมุดหมายการเรียนรู้ (Learning Milestone) และกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาเพื่อพัฒนาชุดทดสอบผลการเรียนรู้ และแบบฝึกทักษะได้อย่างเหมาะสม

❖ **กิจกรรมของหลักสูตรประกอบด้วย**

1) **การบรรยายสรุปแบบเข้มข้นสำหรับผู้บริหาร (Comprehensive Course)**

จำนวนอย่างน้อย 6 ครั้ง โดยเป็นการบรรยายสรุปแต่ละทักษะ 5 ครั้ง ครั้งละ 3 ชั่วโมง และการบรรยายสรุปเกี่ยวกับกุญแจความสำเร็จของการร่วมลงทุน และความจำเป็นด้านการสนับสนุนโดยกลไกการกำหนดนโยบายซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับภารกิจของบุคลากรระดับบริหารจำนวน 1 ครั้ง เป็นเวลา 3 ชั่วโมง

2) **การประชุมเชิงปฏิบัติการ และการเรียนรู้ภายใต้สถานการณ์จริง**

จัดขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรอย่างน้อย 3 ครั้ง มุ่งเน้นการทดลองดำเนินการในฐานะคณะกรรมการสำคัญในกระบวนการร่วมลงทุน 3 องค์คณะ คือ 1) คณะกรรมการพิจารณารายงานผลการศึกษาวิเคราะห์โครงการ 2) คณะกรรมการคัดเลือกเอกชน 3) คณะกรรมการกำกับดูแลโครงการ โดยการประชุมเชิงปฏิบัติการจะทดลองนำกรณีปัญหาจริง อาทิ รายงานผลการศึกษาฯ ที่ที่ปรึกษาจัดทำขึ้นจริงพร้อมแนบความเห็นของหน่วยงานเจ้าของโครงการให้ผู้อบรมได้ทดลองให้ความเห็นจริง หรือตัวอย่างคำร้องขอแก้ไขสัญญาที่ผ่านความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุดให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมพิจารณาและทดลองให้ความเห็นจริง

ทั้งนี้ ที่ปรึกษา เสนอแนะให้กระทรวงคมนาคมนำเรื่องคู่มือปฏิบัติงานและชุดถ่ายทอดองค์ความรู้ (Video Training) ไปบรรจุไว้ในหลักสูตรผู้บริหารระดับสูง ระดับกลาง และระดับต้น กระทรวงคมนาคมสามารถมอบหมายบุคลากรหรือกลุ่มผู้บริหารที่ผ่านการอบรมคู่มือฯ แล้วให้เป็นผู้แทนปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

3) การทดสอบเพื่อรับประกาศนียบัตร

เป็นการทดสอบรูปแบบประมวลความรู้ (Comprehensive Examination) และการมอบหมายงานเขียนแสดงวิสัยทัศน์ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทักษะหลักทั้ง 5 ข้อ ผสมผสานระหว่างการตอบคำถามทางทฤษฎี หลักการข้อกฎหมาย และการแก้ไขสถานการณ์ปัญหาจริง

ผลที่คาดว่าจะได้รับ บุคลากรระดับบริหารมีองค์ความรู้เฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ชี้นำในองค์คณะกรรมการสำคัญ ๆ ในการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

7.2.4.2 หลักสูตรบริหารระดับกลาง

❖ **กลุ่มเป้าหมาย: ผู้บริหารระดับผู้อำนวยการสำนัก กอง และหัวหน้างานทางเทคนิค หรือหน่วยงานเฉพาะที่รับผิดชอบด้านการร่วมลงทุน**

วัตถุประสงค์สำคัญของหลักสูตรชุดนี้คือการปลูกฝังองค์ความรู้ในการทำงานร่วมกับที่ปรึกษาและเอกชนผู้ร่วมลงทุนอย่างใกล้ชิด ทักษะสำคัญคือความเข้าใจในขั้นตอนของการร่วมลงทุนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 อย่างลึกซึ้ง และทราบถึงประเด็นปัญหาทั้งในทางเทคนิคการดำเนินการ การบริหารสัญญา และการบริหารความสัมพันธ์กับเครือข่ายผู้ร่วมลงทุน

องค์ความรู้ที่จำเป็นของนักบริหารระดับกลางของกระทรวงคมนาคม ประกอบด้วยทักษะสำคัญ ดังนี้

1) ทักษะการทำงานร่วมกับที่ปรึกษา และการตรวจสอบงานของที่ปรึกษาในขั้นตอนการศึกษาพิจารณาโครงการ
2) ทักษะการใช้เครื่องมือ/ หลักการคำนวณมูลค่าของโครงการ
3) ทักษะการตรวจสอบ/ ควบคุมการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม
4) ทักษะการร่างสัญญาร่วมลงทุน การตรวจสอบสัญญาเบื้องต้น และข้อควรระวังในการทำสัญญา
5) ทักษะการพิจารณาขอบเขตความรับผิดชอบ รูปแบบการลงทุน และการควบคุมความเสี่ยง
6) ทักษะการคัดเลือกภาคเอกชนโดยใช้และไม่ใช้การประมูล
7) ทักษะการกำกับงานภาคเอกชนผู้ร่วมลงทุน และการบริหารโครงการ
8) ทักษะการบริหารผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholder Management) และการประสานงาน

กระทรวงคมนาคมสามารถนำชุดทักษะทั้ง 8 ส่วนบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดหลักสูตรการฝึกอบรม โดยกำหนดหมุดหมายการเรียนรู้ (Learning Milestone) และกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา เพื่อพัฒนาชุดทดสอบผลการเรียนรู้ และแบบฝึกทักษะได้อย่างเหมาะสม

ที่ปรึกษาเสนอว่ากระทรวงคมนาคมควรนำเอาคู่มือปฏิบัติงานและชุดวีดีทัศน์ถ่ายทอดองค์ความรู้ (VDO Training) บรรจุไว้เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรบริหารระดับกลางด้วย

❖ **กิจกรรมของหลักสูตรประกอบด้วย**

1) การบรรยายสรุป ประกอบกับกิจกรรมพัฒนาทักษะในชั้นเรียน

จำนวน 18 ครั้ง โดยเป็นการบรรยายสรุปทักษะทั้ง 8 ด้าน อย่างน้อยด้านละ 2 ครั้ง ครั้งละ 3 ชั่วโมง โดยใช้การบรรยายความสำคัญของแต่ละทักษะ การถ่ายทอดองค์ความรู้เชิงลึกในแต่ละประเด็น และการกระตุ้นการมีส่วนร่วมโดยการมอบโจทย์ให้ชั้นเรียนได้ตั้งข้อถกเถียงหรือร่วมหาแนวทางแก้ปัญหาจากโจทย์ที่เคยเกิดขึ้นจริง

2) การประชุมเชิงปฏิบัติการในรูปแบบ Expert Forum

หลักสูตรเชิญผู้เชี่ยวชาญจากภาครัฐ และภาคเอกชนที่มีประสบการณ์สูงในการร่วมลงทุนมาเป็น Keynote Speaker และร่วมอภิปรายเกี่ยวกับประเด็นปัญหาของการร่วมลงทุนในอดีตรวมถึงแนวทางในการหลบเลี่ยงหรือแก้ไขปัญหาไม่ให้เกิดขึ้นซ้ำ

ผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้เป็นกุญแจสำคัญในการชี้เป้าปัญหา และคาดเดาประเด็นที่อาจนำมาสู่ปัญหาของการร่วมลงทุนในอนาคตซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างมากในด้านการถ่ายทอดประสบการณ์จริงให้กับผู้ปฏิบัติงาน

3) การทดสอบเพื่อรับประกาศนียบัตร

เป็นการทดสอบรูปแบบประมวลความรู้ (Comprehensive Examination) และการมอบหมายงานเขียนสรุปองค์ความรู้เพื่อวัดระดับความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นทางเทคนิคการดำเนินงาน และการบริหารโครงการร่วมลงทุน

ผลที่คาดว่าจะได้รับ บุคลากรระดับบริหารระดับกลางมีองค์ความรู้เฉพาะด้านที่เพียงพอต่อการทำหน้าที่เป็นกลจักรสำคัญในการขับเคลื่อนการร่วมลงทุนในรายละเอียดร่วมกับที่ปรึกษา และผู้ร่วมลงทุนภาคเอกชน

7.2.4.3 หลักสูตรบริหารระดับต้น

❖ **กลุ่มเป้าหมาย: บุคลากรระดับหัวหน้างาน หรือรองหัวหน้างานซึ่งหน่วยงานเห็นว่ามีศักยภาพเพียงพอต่อการฝึกฝนให้รับผิดชอบงานด้านการร่วมลงทุนในอนาคต**

วัตถุประสงค์ของหลักสูตรนี้คือการสำรวจหาบุคลากรที่มีศักยภาพเหมาะสมต่อการปลูกปั้นให้เป็นหัวหน้างานที่รับผิดชอบสายงานด้านการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนเป็นการเฉพาะ หรือฝึกฝนให้มีทักษะในฐานผู้ช่วยขับเคลื่อนการร่วมลงทุนในภาคปฏิบัติ

องค์ความรู้ที่จำเป็นของนักบริหารระดับต้นของกระทรวงคมนาคม ประกอบด้วยทักษะสำคัญ ดังนี้

1) ทักษะการทำงานร่วมกับที่ปรึกษา การประสานงาน และการสนับสนุนข้อมูล
2) ทักษะการใช้เครื่องมือ/หลักการคำนวณมูลค่าของโครงการ
3) ทักษะการตรวจสอบ/ควบคุมการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม
4) ทักษะการคัดเลือกภาคเอกชนโดยใช้และไม่ใช้การประมูล
5) ทักษะการกำกับงานภาคเอกชนผู้ร่วมลงทุน และการบริหารโครงการ ได้แก่ ทักษะการปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการกำกับดูแล ทักษะการบริหารสัญญา ทักษะการเจรจาเพื่อยุติข้อพิพาทอย่างฉันท์มิตร ทักษะการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาคเอกชน เป็นต้น

กระทรวงคมนาคมสามารถนำชุดทักษะทั้ง 5 ส่วนบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดหลักสูตรการฝึกอบรมโดยกำหนดหมุดหมายการเรียนรู้ (Learning Milestone) และกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาเพื่อพัฒนาชุดทดสอบผลการเรียนรู้ และแบบฝึกทักษะได้อย่างเหมาะสม

❖ **กิจกรรมของหลักสูตรประกอบด้วย**

1) การบรรยายสรุปเพื่อสร้างองค์ความรู้เบื้องต้น

จำนวน 8 ครั้ง โดยเป็นการปูพื้นฐานความเข้าใจเกี่ยวกับการร่วมลงทุนจำนวน 2 ครั้ง ครั้ง 3 ชั่วโมง การถ่ายทอดทักษะทั้ง 5 ทักษะ จำนวนทักษะละ 1 ครั้ง และการสรุปองค์ความรู้และแนวทางการต่อยอดจำนวน 1 ครั้งท้ายหลักสูตร

2) การประชุมเชิงปฏิบัติการโดยการทดลองใช้คู่มือปฏิบัติการ

หลักสูตรนำคู่มือปฏิบัติงานที่พัฒนาขึ้นตามโครงการนี้ที่ได้ผ่านการปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาให้มีความถูกต้องแม่นยำ และมีทำเนียบกรณีศึกษาที่หลากหลายมากขึ้นแล้วให้ผู้เข้าอบรมได้นำไปใช้ในการแก้ไขโจทย์ปัญหาที่กำหนดภายใต้การแนะนำอย่างใกล้ชิดจากผู้เชี่ยวชาญ

3) การทดสอบเพื่อรับประกาศนียบัตร

เป็นการทดสอบรูปแบบประมวลความรู้ (Comprehensive Examination) และการมอบหมายงานเขียนสรุปองค์ความรู้เพื่อวัดระดับความเข้าใจ โดยใช้โจทย์ปัญหาที่หลักสูตรรวบรวมมาจากกรณีปัญหาที่เคยเกิดขึ้นจริง

7.2.4.4 การทำบัญชีรายชื่อบุคลากรหรือกลุ่มผู้บริหารที่ผ่านการฝึกอบรมแล้ว

การฝึกอบรมทั้ง 3 หลักสูตรข้างต้น กระทรวงคมนาคมสามารถจัดการฝึกอบรมเป็นหลักสูตรที่แยกออกจากหลักสูตรเสริมนักบริหารที่กระทรวงมีอยู่เดิม โดยการจัดทำเป็นหลักสูตรฝึกอบรมด้านการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้มีประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรรับรองคุณวุฒิว่าเป็นบุคลากรที่ได้รับการเสริมทักษะด้านการร่วมลงทุนโดยอาจแบ่งเป็น 3 ระดับ อันมีศักดิ์และสิทธิ์ ดังนี้

1) **ประกาศนียบัตรระดับต้น:** สำหรับผู้ผ่านหลักสูตรผู้บริหารระดับต้น สามารถปฏิบัติงานเป็นฝ่ายเลขานุการ และฝ่ายสนับสนุนในคณะกรรมการหลักของการร่วมลงทุน รวมถึงคณะทำงานเฉพาะกิจได้
2) **ประกาศนียบัตรระดับกลาง:** สำหรับผู้ผ่านหลักสูตรผู้บริหารระดับกลาง สามารถปฏิบัติงานเป็นหัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน ในคณะทำงานเฉพาะการด้านการร่วมลงทุนได้ และสามารถปฏิบัติหน้าที่กรรมการในคณะกรรมการหลักของโครงการร่วมลงทุนได้
3) **ประกาศนียบัตรระดับสูง:** สำหรับผู้ผ่านหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงสามารถปฏิบัติหน้าที่ประธานกรรมการในคณะกรรมการหลักของโครงการร่วมลงทุนได้