

คำจ้างศึกษาจัดการองค์ความรู้ ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐ ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์

รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) (ภาคผนวก)



บันทึกการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงาน
กองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม
วันอังคารที่ 19 ตุลาคม 2564 เวลา 13.30 น.
รูปแบบออนไลน์

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานกองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม

- | | |
|------------------------|--|
| 1) นายวรายุ ประทีปะเสน | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
กองยุทธศาสตร์และแผนงาน
สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม |
|------------------------|--|

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

- | | |
|--------------------------------|---------------------------------------|
| 1) นางสาวนิตยา พุฒิวิทยานันท์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ |
| 2) นางสาวก้านทอง บุหระ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 3) นางสาวศศิวิมล ไชยณรงค์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 4) นางสาวรัตนาศรีประเสริฐ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 5) นางสาวอรอุมา พิสิทธิ์ศักดิ์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 6) นายณัฐสิทธิ์ จินดา | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ |
| 7) นางสาวภัทรพร ทองประชาญ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ |

รายชื่อที่ปรึกษา

- | | |
|----------------------------------|---|
| 1) ดร.สุเมธ องกิตติกุล | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 2) นายชัยวุฒิ ตันไชย | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 3) นางสาววิจิตรา มหาวรากร | ผู้เชี่ยวชาญด้านการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP)
สำหรับด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ |
| 4) ดร.สลิธร ทองมีนสุข | ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย |
| 5) นายเทียนวัช ศรีใจงาม | |
| 6) นางสาวอมรรัตน์ อัสวชาติบุญ | |
| 7) นางสาวเอื้อพลอย อัสวเลิศพลากร | |
| 8) นายณภัทร ภัทรพิศาล | |
| 9) นางสาวสุประภาดา สายะพันธ์ | |
| 10) นางสาวอริสรา รัตนมณี | |

เริ่มประชุมเวลา 13.30 น.

ส่วนที่ 1 การนำเสนอโครงการ

ดร.สลิทธ ทองมีนสุข นำเสนอแนวคิดและความเป็นมาของโครงการศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ วัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงกรอบการศึกษาส่วนงานต่าง ๆ ในโครงการให้กับผู้เข้าร่วมสัมภาษณ์เชิงลึก

ส่วนที่ 2 สรุปผลการสัมภาษณ์

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ความคิดเห็นหรือข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินโครงการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนที่ผ่านมาของกระทรวงคมนาคม (คค.)

นายวราวุธ ประทีปเสนา :

สนข. ต้องการการศึกษาโครงการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนของ คค. ซึ่งข้อมูลจะเป็นไปตามกฎหมาย ได้แก่ การกำกับสัญญา การแก้ไขสัญญา ดังนั้น คู่มือปฏิบัติงาน (Handbook) ของ คค. ที่จัดทำควรจะนำเสนอการดำเนินการโครงการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยการวิเคราะห์รูปแบบการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนภาคคมนาคมขนส่ง มากกว่าการถอดกฎหมายเป็น Handbook ทั้งนี้ ควรเป็น Handbook เฉพาะของ คค. เพราะหากถอดกฎหมายจะเป็นการดำเนินงานซ้ำซ้อนกับกระทรวงการคลัง

คค. ดำเนินงานตามแนวนโยบายของรัฐ โดยการสร้าง Partnership ระหว่างรัฐและเอกชน เพื่อลดภาระการลงทุนของภาครัฐ โครงการใดที่มีความเหมาะสมที่จะใช้รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยนำข้อดีของเอกชนมาดำเนินการ เช่น การให้บริการ การ Operation ที่ภาครัฐไม่ถนัด ทั้งนี้ คค. มีข้อกังวลเกี่ยวกับความสมดุลของผลประโยชน์ที่เอกชนจะได้รับจากประเด็นการวิพากษ์กรณีภาครัฐเอื้อเอกชนให้ได้รับผลประโยชน์มากเกินไป หรือหากผลประโยชน์น้อยเอกชนจะไม่สนใจร่วมลงทุนกับภาครัฐ จึงมีความเห็นว่าโครงการนี้จะช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายมีข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนอย่างเหมาะสม การวิเคราะห์ของหน่วยงานเจ้าของโครงการควรเป็นอย่างไร ทั้งนี้ เนื่องจากสัญญาภาครัฐจะเสียเปรียบไม่ได้ โดยที่ผ่านมาภาครัฐและเอกชนยังไม่เป็นการร่วมลงทุน (Partnership) เท่าที่ควร ดังนั้น จึงมีความประสงค์ให้โครงการนี้สามารถกำหนดแนวทางการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนให้เกิดความสมดุล ดังที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (รวค.) ได้ให้นโยบายแนวทางรัฐ เอกชน และประชาชน ที่เน้นประชาชนได้ประโยชน์มากที่สุด

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

จากปัญหาเชิงนโยบายที่ผ่านมา คค. ประสบปัญหาการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนหรือไม่ อย่างไร

นายวราวุธ ประทีปเสนา :

พบปัญหาเชิงนโยบายแต่ไม่มาก เพราะนโยบายมีความชัดเจน แต่ปัญหาส่วนใหญ่อยู่ในขั้นตอนการนำไปสู่การปฏิบัติ (implementation) ได้แก่ กระบวนการคัดเลือก กระบวนการกำกับสัญญา ที่พบปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการต่อสัญญา โดยปัญหาเชิงนโยบายเกิดขึ้นกับโครงการที่มีการแบ่งระยะดำเนินการ หากดำเนินการช่วงกลางแล้วจะดำเนินการช่วงปลายอย่างไร ปัจจุบันกฎหมายไม่เอื้อให้ดำเนินการต่อสัญญากับเอกชนรายเดิม จะต้องมีการคัดเลือกเอกชนเพื่อดำเนินการ ทั้งนี้ จึงเป็นความเสี่ยงกรณีคัดเลือกแล้วผู้ประกอบการรายเดิมได้รับการคัดเลือก แต่หากคัดเลือกแล้วได้ผู้ชนะการคัดเลือกเป็นผู้ประกอบการรายใหม่ จะเกิดปัญหากรณีความต่อเนื่องของโครงการ เช่น กรณีทางพิเศษเกิดกรณีการแยกเก็บค่าผ่านทาง หรือกรณีรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน หากไม่มีกฎหมายพิเศษมาดำเนินการอาจจะไม่สามารถดำเนินการได้เรียบร้อย ดังนั้นเชิงนโยบายจะมีปัญหา 2 เรื่อง เรื่องที่ 1) โครงการที่มีลักษณะการแบ่งระยะดำเนินการ หากระยะแรกดำเนินโครงการ PPP แล้ว ระยะต่อไปควรดำเนินการอย่างไร ซึ่งที่ปรึกษาจะเสนอแนะแนวทางให้ คค.หารือกับกระทรวงการคลัง เพื่อดำเนินการแก้ไขกฎหมายการร่วมลงทุน 2) การต่อขยายสัญญา เนื่องจากกฎหมายร่วมทุนที่ผ่านมา มีกฎหมายการร่วมลงทุนหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562) ซึ่งมีความยากเชิงนโยบายและการนำไปสู่การปฏิบัติ นโยบายมีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการตอนริเริ่มโครงการเท่านั้น หากโครงการมีลักษณะเชิงธุรกิจหรือเชิงพาณิชย์ จะเป็นโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน กฎหมายไม่ให้นโยบายแทรกแซงการทำงาน หลังจากโครงการได้รับการอนุมัติแล้ว นโยบายมีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการน้อยมากโดยจะมีส่วนเกี่ยวข้องอีกครั้งในขั้นตอนต่อสัญญาโครงการ

ดร.สถิตพร ทองมีนสุข :

ปัจจุบันกองยุทธศาสตร์และแผนงาน (กยผ.) สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนอย่างไร

นายวราวุธ ประทีปเสนา :

กยผ. ไม่มีอำนาจโดยตรง เพราะ กยผ. ทำหน้าที่คล้ายกับเลขานุการของปลัดกระทรวงคมนาคม (ปกค.) และรองปลัดกระทรวงคมนาคม ส่วนใหญ่หากเป็นขั้นตอนการวิเคราะห์โครงการจะมอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) ซึ่งเป็น Technical arm ของ คค. เป็นผู้วิเคราะห์ โดยกระบวนการหลังจากได้รับนโยบายมาแล้ว หน่วยงานเจ้าของโครงการจะดำเนินการศึกษา จากนั้นเสนอโครงการให้ คค. หรือ กยผ. เพื่อนำเสนอ ปกค. และมอบหมายให้ สนข. วิเคราะห์ และเสนอ ครม.

เพื่อพิจารณา ดังนั้น กยผ. จึงเป็นผู้ประสานงาน เช่น การเสนอผลการเจรจาประกอบด้วย การตรวจกฎหมาย และการพิจารณาผลการเจรจา โดยผลการเจรจามอบหมายให้ สนข. วิเคราะห์ ส่วนร่างสัญญามอบหมายให้หน่วยงานกฎหมายวิเคราะห์ ดังนั้น กยผ. จึงทำหน้าที่ประสานเชื่อมโยงระหว่าง 2 ส่วนเข้าด้วยกัน และเสนอ รวค. พิจารณานำเสนอ ครม. เพื่อพิจารณาส่วนกระบวนการหลังจากนั้น เป็นการกำกับสัญญา โดยคณะกรรมการกำกับ กยผ. จะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในขั้นตอนนี้ จนกระทั่งครบสัญญาโครงการ จะมีการต่อสัญญา จึงเริ่มกระบวนการตามมาตรา 42 โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการจะเสนอโครงการเพื่อ คค. พิจารณา โดย คค. จะมอบหมายให้ สนข. วิเคราะห์ และ คค. จะเสนอ ครม. เพื่อพิจารณา หากมีการพิจารณาเกี่ยวกับผลการเจรจา ร่างสัญญา ร่างกฎหมาย กยผ. จะเป็นผู้ประสานงาน โดยสรุป กยผ. ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินโครงการ PPP

ดร.สลิษฐ์ ทองมีนสุข :

แนวทางการกำกับการประมูลคัดเลือกเอกชนของหน่วยงานเป็นอย่างไร

นายวราวุธ ประทีปเสนา :

จากข้อกฎหมายที่ คค. ไม่มีอำนาจในการร่วมคัดเลือก จึงขอให้ที่ปรึกษาพิจารณาตั้งแต่ขั้นตอนการวิเคราะห์รายงานการศึกษาโครงการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน เกี่ยวกับการวิเคราะห์จัดทำรูปแบบการดำเนินงานให้มีความโปร่งใส

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

คณะกรรมการคัดเลือกจะเน้นการดำเนินงานโปร่งใสและเป็นผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ปัญหาของกระบวนการคัดเลือกอาจต้องพึ่งพาองค์ความรู้เชิงลึกของคณะกรรมการคัดเลือกใช้หรือไม่อย่างไร

นายวราวุธ ประทีปเสนา :

มีความเป็นไปได้ แต่กฎหมายเชื่อว่าหน่วยงานเจ้าของโครงการควรมีความเชี่ยวชาญในระดับหนึ่งโดยเฉพาะทางด้านเทคนิค ผู้แทนหน่วยงานควรมีความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

คค. ควรมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกเอกชนหรือไม่ หากการเมืองไม่แทรกแซงการดำเนินงานของหน่วยงานเจ้าของโครงการ จะเป็นข้อเสียกรณีการกำหนดนโยบายของ คค. ไม่สามารถถ่ายทอดให้คณะกรรมการคัดเลือกนำไปดำเนินการหรือไม่ อย่างไร

นายวราวุธ ประทีปเสนา :

เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ คค. มีส่วนเกี่ยวข้องกับขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกเอกชน แต่การกำกับดูแลในอนาคตโดยไม่มี คค. อาจดำเนินการได้ยาก การกำหนดให้มีผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดคนเดียว โดยมีผู้แทนของ คค. เพื่อถ่ายทอดนโยบายแต่ไม่มีอำนาจเหนือคณะกรรมการคัดเลือก เพื่อให้เกิด

ความโปร่งใส อีกทั้งจากมาตรา 36 ได้กำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญ 2 คน ซึ่งที่ปรึกษาอาจให้คำนิยาม และการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อพิจารณาเชิงเทคนิค

ดร.สถิตพร ทองมีนสุข :

องค์ความรู้ของคณะกรรมการคัดเลือก ควรมีความเชี่ยวชาญหรือมีองค์ความรู้เฉพาะด้านในเรื่องใดบ้าง ที่จะนำมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

นายวราวุธ ประทีปเสนา :

แนวทางการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญทั้ง 2 คน แต่ละโครงการสามารถพิจารณาความเชี่ยวชาญได้หลายสาขา แต่ความรู้ในภาพรวมจะมีการกำหนดไว้โดยชัดเจนแล้ว ตัวอย่างเช่น ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดจะมีความเชี่ยวชาญด้านนโยบาย อัยการจะมีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย สคร. จะมีผู้เชี่ยวชาญด้านการร่วมลงทุน ทั้งนี้ หากเป็นโครงการที่มีหลายกิจกรรมอาจจะต้องให้ความสำคัญกับการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิเป็นพิเศษ

ดร.สถิตพร ทองมีนสุข :

มาตรา 6 (2) พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 กำหนดเรื่องการจัดสรรความเสี่ยงของรัฐ ปัจจุบันหน่วยงานมีแนวทางการจัดสรรความเสี่ยงอย่างไร

นายวราวุธ ประทีปเสนา :

เนื่องจากรัฐกับเอกชนยังไม่เป็นการร่วมลงทุน (Partnership) เท่าที่ควร ของประเทศไทย อาจเป็นความร่วมมือ โดยรัฐรับความเสี่ยงทั่วไป แต่ความเสี่ยงของโครงการรัฐยอมรับความเสี่ยงได้ค่อนข้างน้อย ยกเว้นกฎหมายจะปกป้องความเสี่ยงผู้ดำเนินงานให้ไม่ต้องรับผิดชอบ ทั้งนี้ หากเป็นไปได้รัฐจะไม่รับความเสี่ยง

ดร.สถิตพร ทองมีนสุข :

จากการสัมภาษณ์หน่วยงานอื่น ๆ มีความเห็นว่ารัฐควรดำเนินโครงการ PPP รูปแบบ Net cost โดยไม่ควรกำหนดโครงการ PPP รูปแบบ Gross cost ทั้งนี้ กรณีโครงการที่ต่อเนื่องกันหรือมีส่วนต่อขยาย หากมีรูปแบบของการลงทุนไม่เหมือนกัน หรือมีผู้ประกอบการหลายรายในโครงการที่เชื่อมต่อกัน จะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

นายวราวุธ ประทีปเสนา :

จะพบปัญหาอย่างมาก แต่อาจตอบไม่ได้ว่ารูปแบบการร่วมลงทุนแบบใดดีที่สุดสำหรับประเทศไทย กรณีโครงการรถไฟฟ้ามีรูปแบบสัญญาร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนมีความหลากหลาย และแตกต่างกัน ได้แก่ เอกชนลงทุนทั้งหมด รัฐลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน และเอกชนลงทุนตัวรถ รวมทั้งการจ้างบริหารการเดินรถ หากกำหนดมาตรฐานการเชื่อมต่อระหว่างระบบ โดยใช้กลไกการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนจะทำให้ไม่เกิดปัญหา ที่ผ่านมามีหากภาครัฐต้องการดำเนินนโยบายจะต้องให้เงินอุดหนุน (subsidies) เช่น นโยบายเก็บค่าแรกเข้าครั้งแรกเดียวของ รฟม. โดยมอบหมายให้ รฟม. รับผิดชอบดำเนินการในโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง และสายสีน้ำเงิน โดยสายสีม่วง รฟม. เก็บค่าโดยสารเอง หากผู้โดยสารเดินทางจากสายสีม่วงต่อสายสีน้ำเงิน

รพม. ไม่เก็บค่าแรกเข้า ซึ่งเป็นปัญหาความกลมกลืนของสัญญา ดังนั้น จากที่หลายหน่วยงานมีความต้องการดำเนินการรูปแบบ Net cost แต่ในทางกลับกันหากเป็น Gross cost รัฐสามารถกำหนดนโยบายได้ง่ายกว่า เพราะรัฐเป็นผู้รับความเสี่ยงทางการเงิน จึงมีความเห็นว่า ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับ กลไก พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ขั้นตอนการแก้ไขสัญญา รวมถึงอายุสัมปทานที่ระหว่างอายุสัมปทานมีความยืดหยุ่นจะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการร่วมลงทุน (Partnership) และประชาชน

ดร.สถลธร ทองมีนสุข :

ขอให้อธิบายเรื่องความยืดหยุ่นของการต่ออายุสัญญาสัมปทาน

นายวราวุธ ประทีปเสนา :

บทบัญญัติของ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ทำให้การเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของโครงการอาจทำได้ยาก และสร้างความเข้าใจคลาดเคลื่อนของสังคมได้ง่าย ดังนั้น การคาดการณ์โครงการที่มีอายุสัญญา 30 ปี ควรมีกลไกเพื่อช่วยดำเนินการ ได้แก่ การทบทวนสถานการณ์โครงการทุก 10 ปี เพื่อให้การดำเนินงานมีความยืดหยุ่น เช่น ระยะแรกของการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าสายเฉลิมรัชมงคลยังไม่มีระบบตัวร่วม การต่อขยายโครงการ ดังนั้น หากมีกลไกการทบทวนโครงการจะทำให้สามารถดำเนินงานโครงการได้ง่ายขึ้น และการผลักดันนโยบายต่าง ๆ จะทำได้สะดวกมากขึ้น

ดร.สถลธร ทองมีนสุข :

เนื่องจากโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนด้านคมนาคมส่วนใหญ่จะเป็นโครงการที่มีการลงทุนสูง ถ้าไรที่ได้จึงอาจไม่คุ้มค่าต่อการร่วมลงทุน รัฐจะมีแนวทางดึงดูดให้เอกชนมาร่วมลงทุนอย่างไร

นายวราวุธ ประทีปเสนา :

การดึงดูดให้เอกชนมาร่วมลงทุนขึ้นอยู่กับผลการศึกษาในขั้นตอนวิเคราะห์โครงการ ที่ผ่านมามีโครงการมีผลตอบแทนที่น่าสนใจในเชิงธุรกิจเอกชนจะสนใจร่วมลงทุน แต่หากมีผลตอบแทนที่ไม่น่าสนใจเอกชนจะไม่สนใจร่วมลงทุน ภาคเอกชนที่ร่วมลงทุนกับภาครัฐมีหลายบริษัทได้พัฒนาระดมเงินทุนในตลาดหลักทรัพย์ มีผลประโยชน์ที่มีกำไร ดังนั้น จึงไม่กังวลเรื่องผลตอบแทนของเอกชน เพราะภาครัฐให้เงินอุดหนุน (subsidies) ไปหลายส่วน เช่น โครงการทางพิเศษภาครัฐให้เงินอุดหนุนค่าเวนคืน โครงการรถไฟฟ้าภาครัฐให้เงินอุดหนุนค่าก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน โครงการดึงดูดให้เอกชนมาลงทุน ส่วนโครงการที่ไม่ดึงดูด รัฐอาจใช้วิธีการร่วมลงทุนรูปแบบ Gross cost ซึ่งจะเป็นนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ กรณีเป็นโครงการเชิงพาณิชย์อาจเน้นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน หรือหากเป็นโครงการที่ออกไปนอกเมืองหรือเปิดพื้นที่ใหม่ที่รัฐต้องการดำเนินการ ที่ปรึกษาสามารถเสนอแนะ คค. หรือหน่วยงานเจ้าของโครงการเพื่อให้มีหลักเกณฑ์ การวิเคราะห์โครงการมีแนวทางเดียวกัน

ดร.สลิธธร ทองมีนสุข :

คค. มีแนวทางการประเมินกำกับติดตามโครงการ PPP กับหน่วยงานเจ้าของโครงการอย่างไร

นายวรายุ ประทีปะเสน :

ปัจจุบันไม่มีการดำเนินการโดยเฉพาะ คค. จะประเมินกำกับติดตามโครงการ PPP กับหน่วยงานเจ้าของโครงการตามกรอบที่กฎหมายกำหนด โดยประเมินกำกับติดตามโครงการ PPP 6 เดือนต่อครั้ง โดยคณะกรรมการกำกับจะรายงาน คค. ตามกลไกของ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้รายงาน รวค. โดยตรง คค. จึงกำกับโครงการในภาพรวม ไม่ได้เน้นเฉพาะโครงการ PPP เช่น โครงการรถไฟฟ้าสายเฉลิมรัชมงคลจะเป็นการกำกับปริมาณผู้โดยสาร คุณภาพการให้บริการ โดยใช้กลไกที่มีอยู่มาช่วยในการกำกับหากเป็นรัฐวิสาหกิจจะเป็นการประเมินรัฐวิสาหกิจ หากเป็นราชการจะเป็นการประเมินผลราชการ ส่วนการประเมินรายโครงการจะเป็นการติดตามโครงการ ดังนั้น จึงเป็นการติดตามประเมินผลในภาพรวม

ดร.สลิธธร ทองมีนสุข :

บางโครงการมีการเริ่มต้นโครงการตั้งแต่ พ.ร.บ. การให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ พ.ศ. 2535 และอาจมีการเปิดประมูลตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2556 และอาจจะประมูลเสร็จตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหรือไม่

นายวรายุ ประทีปะเสน :

พบปัญหามาก เช่น โครงการ ICD ของ รฟท. โดยมีก้ำกึ่งระหว่างปัญหาเชิงกฎหมายกับปัญหาในทางปฏิบัติ โดยสามารถนำโครงการ ICD มาเป็นตัวอย่างในการดำเนินการ เกี่ยวกับการตีความอำนาจของคณะกรรมการคัดเลือก ระหว่างการตีความของหน่วยงานเจ้าของกฎหมายกับหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เหมือนกัน ซึ่งอาจเป็นปัญหาเรื่องการตีความ เพราะความต่อเนื่องของกฎหมายสามารถดำเนินการได้ตามบทเฉพาะกาล แต่อาจเกิดจากความไม่เข้าใจของผู้ปฏิบัติงาน จนเกิดเป็นปัญหา

ดร.สลิธธร ทองมีนสุข :

ข้อจำกัดทางด้านกฎหมายในโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนจากประสบการณ์ที่ผ่านมามีปัญหาหรือไม่ อย่างไร

นายวรายุ ประทีปะเสน :

พบปัญหาโครงการเส้นทางเดียวกันแต่มีการแบ่งระยะดำเนินการ และมีการต่อขยายโครงการ เช่น หากมีผู้ประกอบการหลายราย กรณีรถไฟฟ้ามะลิจะเกิดปัญหาการเดินรถไม่ต่อเนื่องกัน กรณีทางพิเศษจะเกิดปัญหาการเก็บค่าผ่านทางหลายครั้ง หรือหากผู้ประกอบการรายเดียวกันจะเกิดปัญหาการได้เปรียบจากการเป็นผู้ประกอบการรายแรก สัญญาโครงการร่วมลงทุนที่มีการคัดเลือกไม่พร้อมกันจะเป็นปัญหาการให้บริการและการคัดเลือกเอกชน และปัญหากรอบอำนาจของคณะกรรมการกำกับ โดย พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 มีการกำหนดโทษ หากการแก้ไขสัญญามีความคลุมเครือคณะกรรมการกำกับจะไม่ยอมรับ

ความเสี่ยง ซึ่งคณะกรรมการกำกับตีความว่า ไม่ใช่เรื่องของคณะกรรมการกำกับ โดยเกิดปัญหาลักษณะนี้บ่อยครั้งใน คค.

ดร.สลิสร ทงมินสุข :

จากการดำเนินโครงการที่ผ่านมาหน่วยงานพบปัญหาการเวนคืนที่ดินเพื่อมาพัฒนาที่ดินโดยรอบสถานีหรือไม่ อย่างไร

นายวราวุธ ประทีปเสนา :

เป็นกฎหมายอื่นไม่เกี่ยวข้องกับการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน แต่เป็น พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ซึ่งตีความให้เข้าใจได้ยาก เกี่ยวกับอำนาจในการเวนคืนของหน่วยงานเพื่อพัฒนาที่ดินโดยรอบสถานี ส่วนใหญ่จะทำได้ ซึ่งจะดำเนินการได้หากดำเนินโครงการครบถ้วนตามวัตถุประสงค์แล้ว จึงทำให้การพัฒนาที่ดินโดยรอบสถานีไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะไม่เป็นธรรมกับผู้ถูกเวนคืนด้วย เนื่องจากรัฐเวนคืนที่ดินเพื่อหารายได้เชิงพาณิชย์เอง หากเป็นการเวนคืนก่อน พ.ศ. 2524 สามารถดำเนินการพัฒนาที่ดินโดยรอบสถานีได้

ดร.สลิสร ทงมินสุข :

ท่านมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 แต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จในการจัดรูปที่ดินอย่างไร

นายวราวุธ ประทีปเสนา :

มีการนำมาดำเนินการ แต่พบประเด็นเรื่องการเจรจาผลประโยชน์ของเจ้าของที่ดิน จึงทำให้เป็นเรื่องที่ยากที่จะดำเนินการได้สำเร็จ

ดร.สลิสร ทงมินสุข :

คค. มีนโยบายการเชื่อมต่อระบบรางทั่วประเทศ โดยได้กำหนดมาตรฐานทางเทคนิคของขบวนรถระบบอาณัติสัญญาณให้สอดคล้องกันใน TOR ของสัญญาร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนหรือไม่ หรือหากยังไม่มี อนาคตจะมีนโยบายเปลี่ยนแปลงหรือไม่ อย่างไร

นายวราวุธ ประทีปเสนา :

เดิมกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ แต่ปัจจุบันมีการจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง โดยเริ่มกำหนดมาตรฐานกลางที่ทุกหน่วยงานจะต้องนำไปปฏิบัติ

ดร.สลิธธร ทองมีนสุข :

ปัจจุบัน คค. มีกระบวนการอบรมให้ความรู้การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนกับบุคลากรหรือไม่ อย่างไร

นายวราวุธ ประทีปเสนา :

ปัจจุบันมีการสนับสนุนบุคลากรเพื่อเข้าร่วมสัมมนาและอบรมกับ สคร. เกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง รวมทั้งการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ระหว่างหน่วยงาน ส่วนความชำนาญเป็นการฝึกฝนจากการทำงาน

ดร.สลิธธร ทองมีนสุข :

ท่านเห็นว่องค์ความรู้เกี่ยวกับโครงการ PPP อะไรบ้างที่บุคลากรควรได้รับการสนับสนุนเพิ่มเติม

นายวราวุธ ประทีปเสนา :

ควรมีการเรียนรู้ขั้นตอนการกำกับสัญญา ปัจจุบันองค์ความรู้ดังกล่าวอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูง และเป็นองค์ความรู้ติดตัวผู้บริหาร โดยยังไม่มีถ่ายทอดองค์ความรู้ จึงควรมีการอบรมให้กับผู้บริหารที่จะเป็นผู้แทนในคณะกรรมการคัดเลือก และเจ้าหน้าที่ หากเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการควรเน้นการจัดทำรายงานการศึกษา การคัดเลือก หากเป็น สนข. ควรเป็นการวิเคราะห์ผลการศึกษา คค. เป็นการพิจารณาข้อกฎหมาย ภาพรวม โดยพิจารณากระบวนการทั้งหมดเพื่อให้การดำเนินงานราบรื่น

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

หากหน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอโครงการให้ คค. พิจารณา และ คค. มอบหมายให้ Technical arm พิจารณา จากประสบการณ์ที่ผ่านมามีผลการวิเคราะห์ของ Technical arm แตกต่างกับหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือไม่ และเป็นประเด็นใด

นายวราวุธ ประทีปเสนา :

พบความแตกต่างบ้าง ส่วนใหญ่ที่เป็นเรื่องวิธีการ ได้แก่ รูปแบบของการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน รายละเอียดที่ภาครัฐควรให้การอุดหนุนของรัฐที่ไม่ตรงกัน ซึ่ง สนข. จะนำไปสู่การประชุมระดับนโยบาย เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ตรงกัน ในภาพรวม Technical arm ค่อนข้างจะมีความคิดเห็นสอดคล้องกับหน่วยงานเจ้าของโครงการ ร้อยละ 90 และร้อยละ 10 จะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันของวิธีการ รายละเอียดทางการเงิน

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

มีความเป็นไปได้หรือไม่ที่จะจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน คล้ายคลึงกับ สคร. ได้จัดทำบัญชีรายชื่อคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

นายวราวุธ ประทีปเสนา :

สามารถดำเนินการได้ โดยคณะกรรมการกำกับดูแลตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดซึ่งเป็นข้าราชการในกระทรวงเจ้าสังกัดที่มีใช้หน่วยงานเจ้าของโครงการ และมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าประเภทบริหารระดับต้น ซึ่งควรมีการเตรียมความพร้อมของบุคลากร เนื่องจากโครงการ PPP ด้านคมนาคมมีจำนวนมากขึ้น คค. ได้เตรียมความพร้อมของบุคลากร หากผู้บริหารมาจากทางบก จะมอบหมายให้ดูแลโครงการ PPP ทางบก ทั้งนี้ หากมีการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน อาจจะเป็นส่วนช่วยในการดำเนินการได้พอสมควร แต่ที่ควรเร่งดำเนินการคือ การเตรียมความพร้อมให้กับบุคลากร โดย คค. มีความประสงค์จัดทำคู่มือปฏิบัติงาน เพื่อเป็นแนวทางที่ชัดเจน และผู้บริหารที่เป็นผู้แทนกระทรวงมีมาตรฐานการดำเนินงานใกล้เคียงกัน ซึ่งจะเป็นแนวทางการคัดเลือก การกำกับของผู้บริหาร การวิเคราะห์โครงการ ของ สนข. และภาพรวมของ คค. เพื่อให้การปฏิบัติงานของ คค. ดีขึ้น

ปิดประชุมเวลา 14.35 น.

รูปภาพประกอบการสัมภาษณ์



บันทึกการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงาน
กองกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม
วันพฤหัสบดีที่ 4 ตุลาคม 2564 เวลา 14.00 น.
รูปแบบออนไลน์

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงาน กองกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม

- 1) คุณวรณัญญา อภิพัฒน์กิจกุล นิติกรชำนาญการ

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

- 1) นางสาวนิตดา พุฒิวิทยานันท์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
- 2) นางสาวก้านทอง บุหระ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
- 3) นางสาวศศิวิมล ไชยณรงค์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
- 4) นางสาวรัตนาศรีประเสริฐ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
- 5) นางสาวอรอุมา พิสิทธิ์ศักดิ์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
- 6) นายณัฐสิทธิ์ จินดา นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ
- 7) นางสาวภัทรพร ทองประชาญ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ

รายชื่อที่ปรึกษา

- 1) ดร.สุเมธ องกิตติกุล ที่ปรึกษาโครงการ
- 2) นายชัยวุฒิ ตันไชย ที่ปรึกษาโครงการ
- 3) ดร.สลิสร ทองมีนสุข ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย
- 4) นายณภัทร ภัทรพิศาล
- 5) นายเทียนวัช ศรีใจงาม
- 6) นางสาวอมรรัตน์ อัครพาณิชย์
- 7) นางสาวเอื้อพลอย อัครเลิศพลากร
- 8) นางสาวสุประภาดา สายะพันธ์
- 9) นางสาวอริสรา รัตนมณี

เริ่มประชุมเวลา 13.50 น.

ส่วนที่ 1 การนำเสนอโครงการ

ดร.สลิธร ทองมีนสุข นำเสนอแนวคิดและความเป็นมาของโครงการศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ วัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงกรอบการศึกษาส่วนงานต่าง ๆ ในโครงการให้กับผู้เข้าร่วมสัมภาษณ์เชิงลึก

ส่วนที่ 2 สรุปผลการสัมภาษณ์

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

บทบาทของกองกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมที่เกี่ยวข้องกับโครงการ PPP ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

คุณวรณัยญา อภิพัฒนกิจกุล :

สำหรับในภาพรวมด้านกฎหมายทั้งฉบับเดิมและฉบับใหม่นั้น เห็นว่ากฎหมายฉบับใหม่มีความครอบคลุมและทำให้การร่วมทุนมีความชัดเจนขึ้นระหว่างเอกชนกับรัฐ ลดปัญหาและข้อจำกัดจากกฎหมายฉบับเดิม โดยกล่าวว่ากฎหมายในแต่ละฉบับนั้นมีปัญหาและอุปสรรคทั้งนั้น แต่ทั้งนี้ปัญหามักจะน้อยจะขึ้นอยู่กับกฎหมายและระยะเวลาการใช้บังคับ ตลอดจนการใช้บังคับกับหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงความสำคัญของโครงการที่กำลังเกิดขึ้น โดยกฎหมายจะครอบคลุมโครงการเพียงพอหรือไม่

ดร.สลิธร ทองมีนสุข :

ปัจจุบันกองกฎหมายมีบทบาทอย่างไรในการทำโครงการ PPP ของกระทรวงคมนาคม และจากที่สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมได้รับข้อหารือต่าง ๆ จากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคมในการทำโครงการ PPP ดังนั้นประเด็นใดบ้างที่หน่วยงานต่าง ๆ เข้าร่วมหารือในทางกฎหมาย

คุณวรณัยญา อภิพัฒนกิจกุล :

การที่หน่วยงานต่าง ๆ ทำและเสนอเรื่องผ่านกองกฎหมายเพื่อพิจารณา ยกตัวอย่างเช่น สัญญาและข้อหารือประเด็นปัญหาต่าง ๆ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นปัจจุบันไม่ได้เป็นประเด็นอุปสรรคใหญ่มากนัก ทั้งนี้ในส่วนของสัญญามีความสำคัญเป็นอย่างมากที่จะต้องทำหน้าที่ควบคุมและมีชั้นกลั่นกรอง โดยจะต้องมีคณะกรรมการกำกับเป็นผู้กลั่นกรอง

ดร.สลิธร ทองมีนสุข :

ท่านคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการดำเนินการโครงการ PPP ที่จะต้องใช้ความรู้ด้านไหนเป็นพิเศษสำหรับหน่วยงานเจ้าของโครงการ และการจัดทำนโยบายและการกำกับโครงการ PPP มีลักษณะแตกต่างจากการดำเนินการโครงการรูปแบบอื่น ๆ อย่างไร

คุณวรณัยญา อภิพัฒนกิจกุล :

องค์ความรู้สำหรับหน่วยงานที่จัดทำแผน จะต้องมีความรู้เกี่ยวกับเนื้อหาในโครงการ รวมถึงรู้ประเด็นปัญหาอุปสรรค และมีการศึกษาโครงการเป็นอย่างดี ก่อนที่จะมีการดำเนินการ ซึ่งส่วนกฎหมายเกี่ยวกับ PPP ในปัจจุบันได้มีการกำหนดขั้นตอนดังกล่าวไว้แล้ว สำหรับองค์ความรู้ด้านอื่น เห็นควรว่าหน่วยงานต้องมีความเข้าใจด้านกฎหมายฉบับใหม่ให้มากขึ้น เนื่องจากเพิ่งบังคับใช้มาได้เพียง 2 ปี อาจจะทำให้หน่วยงานยังเข้าใจกฎหมายไม่เพียงพอต่อการนำไปปฏิบัติ

ดร.สถิตธ ทองมินสุข :

จากประเด็นที่หน่วยงานอาจจะยังขาดความเข้าใจกฎหมายที่มากพอเนื่องจากเป็นกฎหมายฉบับใหม่ที่เพิ่งมีการบังคับใช้ ดังนั้นจึงขอสอบถามเพิ่มเติมว่าประเด็นใดที่จะต้องทำความเข้าใจมากขึ้น และเป็นปัญหาในการดำเนินงานปัจจุบัน

คุณวรณัยญา อภิพัฒนกิจกุล :

เห็นว่าจะเป็นในส่วนของขั้นตอนแผน การจัดทำสัญญา การคัดเลือก และส่วนอื่น ๆ หลายส่วนที่หน่วยงานจะต้องศึกษาให้ชัดเจน

ดร.สถิตธ ทองมินสุข :

ในอนาคตจะมี พ.ร.บ. ขนส่งทางรางฯ ซึ่งหากมีผลบังคับใช้อาจให้อำนาจกรมการขนส่งทางรางเข้าไปกำกับดูแลด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับการขนส่งทางราง เช่น ค่าโดยสาร มาตรฐานการให้บริการ มาตรฐานรถและราง เป็นต้น ดังนั้นท่านคิดว่า พ.ร.บ. ขนส่งทางรางฯ จะส่งผลกระทบกับโครงการ PPP เดิมที่มีการดำเนินการอยู่หรือไม่ ถ้าส่งผลกระทบจะมีแนวทางแก้ไขอย่างไร

คุณวรณัยญา อภิพัฒนกิจกุล :

เห็นว่าน่าจะไม่มีปัญหา และสามารถดำเนินการควบคู่ด้วยกันได้

ดร.สถิตธ ทองมินสุข :

ที่ผ่านมา เคยมีประเด็นข้อหารือเกี่ยวกับข้อพิพาทในสัญญา PPP บ้างหรือไม่

คุณวรณัยญา อภิพัฒนกิจกุล :

จากประสบการณ์ยังไม่พบปัญหาดังกล่าว แต่ในส่วนของสัญญามีความสำคัญในเรื่องของการเขียนสัญญาอาจจะเสียเปรียบได้ หรือกำหนดข้อจำกัดที่มากเกินไปเอกชนก็ไม่สามารถทำงานได้ และทำให้ไม่มีประสิทธิภาพในการทำงาน ฉะนั้นสัญญาจะต้องทำให้ทั้ง 2 ฝ่าย ทั้งรัฐไม่เสียประโยชน์และเอกชนสามารถดำเนินการได้

ดร.สลิธรร ทองมีนสุข :

เนื่องจากสัญญา PPP มีระยะเวลาค่อนข้างนาน อาจจะไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป ดังนั้นการแก้ไขสัญญาสัมปทาน ควรสามารถแก้ไขได้ง่ายหรือไม่ และปัจจุบันการแก้ไขสัญญาสัมปทานทำได้หรือไม่ในบริบทของกฎหมายปัจจุบันและการปฏิบัติ

คุณวรณัยญา อภิพัฒนกิจกุล :

เห็นด้วยกับระยะเวลาที่ยาวนานของสัญญาสัมปทานและการผูกพันกับรัฐอย่างมาก อาจทำให้เกิดข้อจำกัดหลายประการ รวมถึงการส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของผู้รับสัมปทานที่ลดลง และควรมีการพิจารณาทบทวน

ดร.สลิธรร ทองมีนสุข :

ดังนั้นข้อสัญญาที่ควรเปิดให้มีการทบทวนได้นั้น ควรเป็นสัญญาส่วนใด และควรมีแนวทางการแก้ไขอย่างไร เช่น ระยะเวลาในการทบทวน เป็นต้น

คุณวรณัยญา อภิพัฒนกิจกุล :

เห็นว่าการกำหนดระยะเวลาการทบทวนนั้นอาจจะไม่สัมพันธ์กับแต่ละโครงการ การกำหนดระยะเวลาอาจจะเป็นข้อจำกัดที่ทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานระหว่างรัฐกับเอกชนมีปัญหาหรือประสิทธิภาพลดลง จึงเห็นว่าควรมีการศึกษาและพิจารณาเรื่องระยะเวลาให้ชัดเจน

ดร.สลิธรร ทองมีนสุข :

ในกรณีมีข้อพิพาทเกี่ยวกับ PPP เกิดขึ้น กระทรวงคมนาคมเข้าไปมีบทบาทในการจัดการข้อพิพาทหรือรองรับข้อพิพาทอย่างไร

คุณวรณัยญา อภิพัฒนกิจกุล :

จาก พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 กรณีเกิดปัญหาหรืออุปสรรค อยู่ในมาตรา 11 (1) อยู่แล้ว โดยให้หน่วยงานเจ้าของโครงการหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาอุปสรรค เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อคณะกรรมการพิจารณาและนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ในเบื้องต้นถ้าหารือจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณี

ดร.สลิธรร ทองมีนสุข :

ในปัจจุบันกระทรวงคมนาคมหรือสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมได้มีการช่วยเหลือหรือสนับสนุนเป็นพิเศษเกี่ยวกับโครงการ PPP หรือไม่ เช่น การปรึกษาด้านกฎหมาย การเป็นตัวแทนในการเจรจากับเอกชน

คุณวรณัยญา อภิพัฒนกิจกุล :

เนื่องจากในส่วนดังกล่าวไม่ได้มีเรื่องเข้ามาที่ชัดเจนในกองกฎหมาย ทั้งนี้ กองกฎหมายจะสามารถดำเนินงานภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่เพียงเท่านั้น

ดร.สลิธรร ทองมีนสุข :

จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ที่เกิดขึ้น ทำให้บางโครงการเกิดความล่าช้า หรือการเปลี่ยนแปลงของการประเมินมูลค่าที่เคยได้ประเมินไว้ก่อนหน้าของสถานการณ์โควิด ดังนั้นภายใต้ข้อสัญญาในปัจจุบันมีข้อพิพาทในเรื่องดังกล่าวหรือไม่ และในกรณีที่ข้อสัญญาเหตุสุดวิสัยได้ระบุไว้อย่างไร โดยมีทางออกให้ทั้งรัฐและเอกชนอย่างไร

คุณวรณัญญา อภิพัฒน์กิจกุล :

การดำเนินงานในส่วนที่รับผิดชอบยังไม่พบปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ กรณีข้อพิพาทจะต้องดูกฎหมายแต่ละฉบับซึ่งเป็นรายละเอียดที่จะต้องพิจารณาในแต่ละกรณี ซึ่งจะต้องดูรายละเอียดข้อกฎหมาย ข้อกำหนดสัญญา ส่วนจะแก้ไขได้หรือไม่ต้องพิจารณาในรายละเอียด เบื้องต้นยังไม่สามารถตอบให้ได้ชัดเจนในส่วนนี้

ดร.สลิธรร ทองมีนสุข :

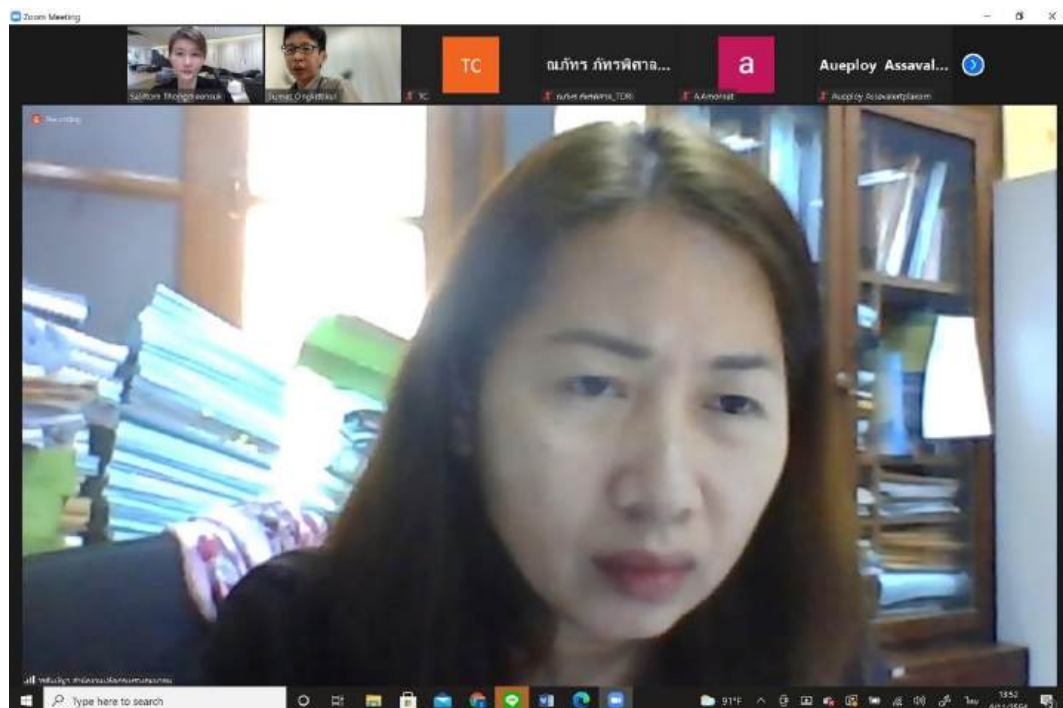
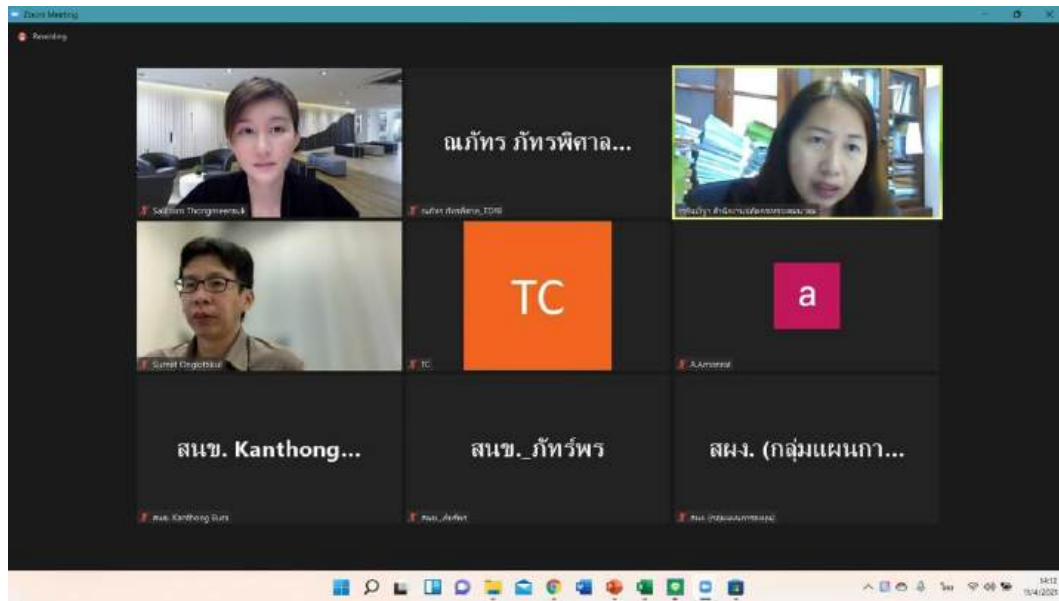
กฎหมายมีการจัดการองค์ความรู้อย่างไร และมีความคาดหวังอย่างไรกับโครงการนี้ รวมถึงต้องการได้รับการสนับสนุนด้านใดเป็นพิเศษในการดำเนินโครงการเอกชนร่วมลงทุน

คุณวรณัญญา อภิพัฒน์กิจกุล :

การเผยแพร่ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ให้ทุกคนทราบและเข้าใจว่ากฎหมายฉบับนี้คือกฎหมายอะไร ใช้บังคับกับโครงการอะไร และวิธีการดำเนินงานของกฎหมายฉบับนี้มีขั้นตอนอย่างไร สำหรับในส่วนการสนับสนุน เช่น เรื่องการส่งเสริมนวัตกรรม สนับสนุนเอกชน นักลงทุนต่างประเทศมาร่วมลงทุน ส่งเสริมสิทธิประโยชน์ของกฎหมายเรื่องการลงทุน เพื่อหน่วยงานจะได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยี และลดการพึ่งพาจากต่างประเทศในอนาคต

ปิดประชุมเวลา 14.20 น.

รูปภาพประกอบการสัมภาษณ์



บันทึกการสัมมนาเชิงลึกหน่วยงาน

กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม

วันพฤหัสบดีที่ 28 ตุลาคม 2564 เวลา 13.30 น.

รูปแบบออนไลน์

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม

- นายวรรณชัย บุตรทองดี ผู้อำนวยการกองวิศวกรรม กรมเจ้าท่า

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

- นางสาวก้านทอง บุหระ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
- นางสาวอรอุมา พิสิทธิ์ศักดิ์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ

รายชื่อที่ปรึกษา

- ดร.สุเมธ องกิตติกุล ที่ปรึกษาโครงการ
- ดร.สลิธร ทองมีนสุข ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย
- นางสาววิจิตรา มหาวรากร ผู้เชี่ยวชาญด้านการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) สำหรับด้านคมนาคมและโลจิสติกส์
- นายณภัทร ภัทรพิศาล
- นางสาวฉัตรทริกา นภธนาพงศ์

เริ่มประชุมเวลา 10.00 น.

ส่วนที่ 1 การนำเสนอโครงการ

ดร.สลิธร ทองมีนสุข นำเสนอแนวคิดและความเป็นมาของโครงการศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ วัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงกรอบการศึกษาส่วนงานต่าง ๆ ในโครงการให้กับผู้เข้าร่วมสัมมนาเชิงลึก

ส่วนที่ 2 สรุปผลการสัมภาษณ์

ดร.สถลธรร ทองมีนสุข :

ในปัจจุบันของกรมเจ้าท่ามีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน อย่างไร

นายวรรณชัย บุตรทองดี :

กรมเจ้าท่ามีบทบาททั้งในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแล และเป็นหน่วยงานที่ให้บริการการขนส่งทางน้ำ ทั้งร่อนน้ำการเดินเรือ การพัฒนาท่าเทียบเรือ โดยในปัจจุบันมีโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน-3 โครงการ ได้แก่

- 1) โครงการศึกษาวางแผนแม่บทเพื่อพัฒนาท่าเรือสำราญขนาดใหญ่ (Cruise Terminal) และสำรวจออกแบบท่าเรือสำราญขนาดใหญ่บริเวณชายฝั่งอันดามัน
- 2) โครงการงานศึกษาสำรวจออกแบบท่าเรือต้นทาง (Home Port) สำหรับเรือสำราญขนาดใหญ่ (Cruise Terminal) บริเวณอ่าวไทยตอนบน กรุงเทพมหานคร
- 3) โครงการศึกษาและวิเคราะห์การให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการพัฒนาท่าเทียบเรือรองรับเรือสำราญขนาดใหญ่ (Cruise Terminal) ที่อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ดร.สถลธรร ทองมีนสุข :

แนวทางของหน่วยงานในการจูงใจให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุน ได้ดำเนินการด้วยวิธีส่งมอบพื้นที่ให้เอกชนเข้าไปพัฒนาด้วยหรือไม่

นายวรรณชัย บุตรทองดี :

ในโครงการที่ได้กล่าวไปจะมีการจัดจ้างที่ปรึกษาตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 โดยที่ปรึกษาจะต้องดำเนินการศึกษาผลตอบแทนทั้งทางด้านเศรษฐศาสตร์ด้านการเงิน รูปแบบท่าเรือที่เหมาะสม และความต้องการในการลงทุน ซึ่งในขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการออกแบบเบื้องต้น และอยู่ในระหว่างทำ Market Sounding ประเมินความสนใจของนักลงทุน

ดร.สถลธรร ทองมีนสุข :

โครงการที่อยู่ระหว่างการศึกษาได้ดำเนินการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการเป็นเรื่องใดบ้าง และหากมีผลกระทบเกิดขึ้นจะส่งผลกระทบต่อตัดสินใจในการดำเนินโครงการหรือไม่

นายวรรณชัย บุตรทองดี :

เนื่องจากใน TOR ได้กำหนดให้ที่ปรึกษาต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมคู่ขนานไปกับการจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการร่วมลงทุนด้วย โครงการจะประสบความสำเร็จได้ต้องดูเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ ที่ปรึกษาจึงต้องมีการกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นด้วย

ดร.สลิสร ทงมินสุข :

กรมเจ้าท่ามีแนวทางในการคัดเลือกที่ปรึกษาอย่างไร

นายวรรณชัย บุตรทองดี :

การคัดเลือกที่ปรึกษาโดยทั่วไปจะขอรายชื่อที่ปรึกษาที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานบริหารนี้
สาธารณะ กระทรวงการคลังไว้ หากเป็นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะต้องขึ้นทะเบียนผู้มีสิทธิจัดทำ
รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
(สผ.) ส่วนการพิจารณาคัดเลือกปรึกษาจะต้องผ่านเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้โดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของ
กรมบัญชีกลาง และเกณฑ์ของหน่วยงานที่กำหนดไว้

ดร.สลิสร ทงมินสุข :

บริเวณพื้นที่ชายฝั่งของประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝั่งอ่าวไทย ทะเลพัทธยา และสัตหีบเป็นพื้นที่
ที่มีศักยภาพในการส่งเสริมการท่องเที่ยว หากเอกชนสนใจเข้ามาสร้างท่าเทียบเรือขนาดใหญ่ กรมเจ้าท่า
มีนโยบายให้เอกชนสามารถเข้ามายื่นข้อเสนอเพื่อร่วมลงทุนได้หรือไม่

นายวรรณชัย บุตรทองดี :

เรื่องการลงทุนรัฐยินดีให้การสนับสนุนทุกหน่วยงานในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ไม่เพียง
เฉพาะเรื่องการส่งเสริมการท่องเที่ยวเท่านั้น เนื่องจากในขณะนี้รัฐมีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณ หากมีเอกชน
ที่มีศักยภาพเข้ามาร่วมลงทุน หน่วยงานภาครัฐก็พร้อมให้การส่งเสริมและสนับสนุน รวมทั้งในปัจจุบันนโยบาย
ของกระทรวงคมนาคมมองว่ารูปแบบการพัฒนาในอนาคตต้องเป็นรูปแบบของ PPP

ดร.สลิสร ทงมินสุข :

ปัจจุบันโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนมีความเสี่ยงในด้านใดบ้าง และมีแนวทาง
การจัดสรรความเสี่ยงอย่างไร

นายวรรณชัย บุตรทองดี :

กรมเจ้าท่ามีแนวทางในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนแตกต่าง
จากหน่วยงานอื่นในขั้นตอนการเวนคืนที่ดิน ส่วนของ จท. ที่ผ่านมาภาคเอกชนจะลงทุนเรื่องท่าเทียบเรือ
ในพื้นที่ที่มีศักยภาพ ดังนั้น จท. มีความเสี่ยงในเรื่องการจัดหาพื้นที่ที่เหมาะสมในการพัฒนาท่าเทียบเรือ
เนื่องจากท่าเทียบเรือ Cruise และท่าเทียบเรือน้ำลึกจะมีข้อจำกัดในเรื่องความลึกของน้ำ ซึ่งมีไม่กี่แห่งที่เรือ
ขนาดใหญ่สามารถจอดได้ และประเด็นความเสี่ยงเรื่องสิ่งแวดล้อมที่จะต้องดำเนินการให้ผ่านการพิจารณา
ของ คชก. เพื่อให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ และความเสี่ยงจากการต่อต้านจากกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจาก
การพัฒนา

ดร.สลิธรร ทองมีนสุข :

คิดว่าจะมีเอกชนสนใจเข้ามาประกอบการหลายรายหรือไม่ ความเห็นต่อปัญหาการผูกขาดตลาดของเอกชนในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

นายวรรณชัย บุตรทองดี :

ในส่วนของเรือสำราญ ภาคเอกชนต้องการพัฒนาในพื้นที่ของตนเอง แต่มีข้อจำกัดด้านสิ่งแวดล้อม จึงต้องการที่จะเข้ามาร่วมลงทุนกับภาครัฐ เพื่อให้รัฐอนุญาตให้สามารถดำเนินโครงการได้ เนื่องจากกฎระเบียบของประเทศไทยของค่อนข้างมาก และซับซ้อน การได้มาซึ่งการอนุญาตให้ดำเนินการโครงการจึงเป็นเรื่องยาก

ดร.สลิธรร ทองมีนสุข :

ปัจจุบันหากเอกชนจะประกอบกิจการท่าเรือใน 3 โครงการจะต้องมีใบอนุญาตประเภทใดบ้าง

นายวรรณชัย บุตรทองดี :

หากเอกชนจะพัฒนาเอง การได้มาซึ่งใบอนุญาต เช่น กรณีมีพื้นที่บนฝั่งอย่างน้อยต้องดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม EIA หรือ EHIA การขออนุญาตก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ อาจจะมีกฎหมายกรมประมงเรื่องการขออนุญาตทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่จับสัตว์น้ำที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้ผิดจากสภาพที่เป็นอยู่ แต่ประเด็นหลักคือกฎหมายสิ่งแวดล้อม เพื่อประกอบการขออนุญาตจากหน่วยงานอื่น ๆ

ดร.สลิธรร ทองมีนสุข :

ต้นทุนการศึกษา EIA หรือ EHIA ประมาณเท่าใด

นายวรรณชัย บุตรทองดี :

มีความเห็นว่า การศึกษารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีต้นทุนที่สำคัญที่ระยะเวลาเนื่องจากในอดีตคณะกรรมการผู้ชำนาญการแต่ละคนให้ความเห็นหลากหลาย และไม่มีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน จึงต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนาน ปัจจุบัน สผ. ได้จัดทำกรอบในการพิจารณาแต่ละด้านแล้ว ทั้งนี้ การเก็บข้อมูลทางน้ำบางครั้งต้องเก็บข้อมูลให้ครบรอบ 1 ปี ทำให้ใช้ระยะเวลานาน ประกอบกับทรัพยากรทางน้ำโดยธรรมชาติจะมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เช่น ชายฝั่งสิ่งปลูกสร้างบริเวณชายฝั่ง การกัดเซาะชายฝั่ง เป็นต้น จึงส่งผลต่อการพิจารณาอนุมัติโครงการ

ดร.สลิธรร ทองมีนสุข :

แนวทางในการคัดเลือกเอกชนของหน่วยงานในอนาคต

นายวรรณชัย บุตรทองดี :

เนื่องจากทางหน่วยงานยังไม่เคยดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม หน่วยงานจะดำเนินโครงการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ใน พรบ.ร่วมลงทุนฯ

ดร.สลิสร ทงมินสุข :

การมีส่วนร่วมของหน่วยงานในโครงการ Land Bridge ชุมพร – ระนอง

นายวรรณชัย บุตรทองดี :

หน่วยงานจะมีส่วนร่วมในส่วนของการทำเทียบเรือทั้ง 2 ฝั่ง ขณะนี้อยู่ในระหว่างขั้นตอนการศึกษาคัดเลือกพื้นที่ที่เหมาะสมในการก่อสร้างท่าเทียบเรือ โดย จท. จะเกี่ยวข้องอย่างน้อยในเรื่องกฎระเบียบ การอนุญาตสร้างล่องลำลำน้ํา โดยจะต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และขออนุญาตกับ จท. ขณะเดียวหากดำเนินการในรูปแบบ PPP ต้องดูว่ากำหนดให้ จท. รับผิดชอบในส่วนไหนในเงื่อนไขที่กำหนดไว้ แต่ในส่วนของการพัฒนาท่าเรือของโครงการนี้จะเป็นบทบาทของการท่าเรือแห่งประเทศไทย

ดร.สลิสร ทงมินสุข :

การจัดการองค์ความรู้ภายใน จท. ปัจจุบันมีการจัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับ PPP ในหน่วยงานหรือไม่ รวมทั้งความคาดหวังจากผลลัพธ์ในการศึกษาโครงการนี้

นายวรรณชัย บุตรทองดี :

จท. มีการอบรมเจ้าหน้าที่โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศมาให้ความรู้ และมีการส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมการฝึกอบรมกับสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ปัจจุบัน จท. ต้องการความรู้ในเรื่องขั้นตอนการเสนอโครงการ การคัดเลือกเอกชน และการกำกับดูแลโครงการ จึงควรมีคู่มือหรือการอบรมในเรื่องดังกล่าวเพื่อให้การกำกับดูแลการดำเนินการของที่ปรึกษา รวมถึงการยื่นข้อเสนอโครงการ การคัดเลือกเอกชน และการบริหารโครงการในอนาคตต่อไป

ดร.สลิสร ทงมินสุข :

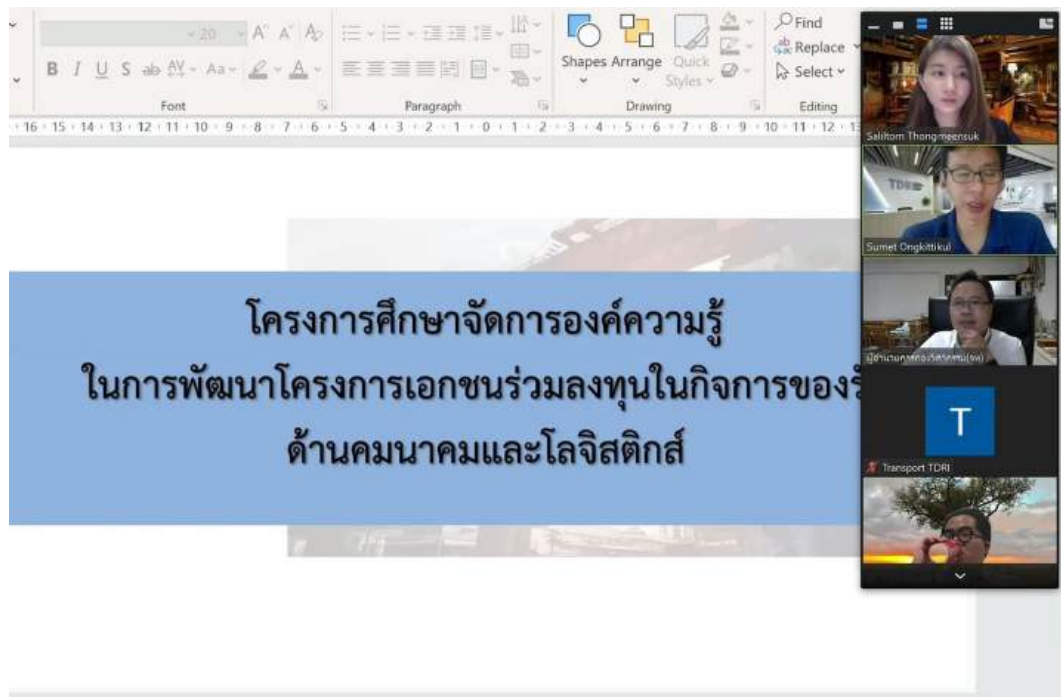
ความเห็นของหน่วยงานเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลให้โครงการดำเนินการไปได้ตามเป้าหมาย

นายวรรณชัย บุตรทองดี :

ปัจจัยความสำเร็จคือเจ้าหน้าที่ต้องมีความรู้ในเรื่องการทำงาน รู้ระเบียบ รู้ขั้นตอน สามารถกำกับดูแลโครงการได้ทุกขั้นตอน จึงขอให้มีความรู้ที่ชัดเจน ง่ายต่อการปฏิบัติ สามารถนำไปใช้ดำเนินการได้ในอนาคต และมีการอบรมอย่างต่อเนื่อง ทันต่อสถานการณ์

ปิดประชุมเวลา 14.30 น.

รูปภาพประกอบการสัมภาษณ์



บันทึกการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงาน
กรมการขนส่งทางบก
วันพุธที่ 20 ตุลาคม 2564 เวลา 09.30 น.
รูปแบบออนไลน์

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานกรมการขนส่งทางบก

- | | |
|-------------------------|--------------------------------|
| 1) นายจิรุตม์ วิศาลจิตร | อธิบดีกรมการขนส่งทางบก |
| 2) นางสาวรัตน อธิธอมร | ผู้อำนวยการสำนักการขนส่งสินค้า |

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

- | | |
|--------------------------------|---------------------------------------|
| 1) นางสาวนิตดา พุฒิวิทยานันท์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ |
| 2) นางสาวก้านทอง บุหระ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 3) นางสาวศศิวิมล ไชยณรงค์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 4) นางสาวรัตน ศรีประเสริฐ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 5) นางสาวอรอุมา พิสิทธิ์ศักดิ์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 6) นายณัฐสิทธิ์ จินดา | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ |
| 7) นางสาวภัทรพร ทองประชาญ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ |

รายชื่อที่ปรึกษา

- | | |
|-------------------------------|---|
| 1) ดร.สุเมธ องกิตติกุล | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 2) นายชัยวุฒิ ตันไชย | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 3) นางสาววิจิตรา มหาวรรการ | ผู้เชี่ยวชาญด้านการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน
สำหรับด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ |
| 4) ดร.สลิตร ทองมีนสุข | ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย |
| 5) นายเทียนวัช ศรีใจงาม | |
| 6) นางสาวอมรรัตน์ อัครชาติบุญ | |
| 7) นางสาวสุประภาดา สายะพันธ์ | |
| 8) นางสาวอริสรา รัตนมณี | |

เริ่มประชุมเวลา 09.30 น.

ส่วนที่ 1 การนำเสนอโครงการ

ดร.สุเมธ องกิตติกุล นำเสนอแนวคิดและความเป็นมาของโครงการศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ วัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงกรอบการศึกษาส่วนงานต่าง ๆ ในโครงการให้กับผู้เข้าร่วมสัมภาษณ์เชิงลึก

ส่วนที่ 2 สรุปผลการสัมภาษณ์

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ขอสอบถามท่านอธิบดีเกี่ยวกับประสบการณ์การดำเนินการตามโครงการ PPP ของกรมการขนส่งทางบก มีความเห็นอย่างไรบ้าง

นายจิรุตม์ วิศาลจิตร :

กรมการขนส่งทางบกมีประสบการณ์ไม่มากในการดำเนินการโครงการลักษณะ PPP แต่มี 2 โครงการที่อยู่ระหว่างเริ่มต้น คือ 1) ศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้าเชิงของ จังหวัดเชียงราย และ 2) ศูนย์การขนส่งชายแดน จังหวัดนครพนม ซึ่งเป็นโครงการสำคัญ (Flagship) ของกระทรวงคมนาคม ซึ่งทั้ง 2 โครงการอยู่ระหว่างดำเนินการคัดเลือกเอกชน โดยมีการประกาศเชิญชวนให้เอกชนร่วมทุน และขายเอกสารข้อเสนอการร่วมทุน (Request for Proposal: RFP) ดังนั้น กรมการขนส่งทางบกจึงมีประสบการณ์ในขั้นการคัดเลือกเอกชนดังกล่าว แต่ยังไม่ประสบการณ์ในขั้นการบริหารสัญญาโครงการ

อธิบดีกรมการขนส่งทางบกเคยเป็นคณะกรรมการกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 เช่น สัญญาเช่าพื้นที่อยู่ต่อเรือ บริษัท ยูนิไทย ชิปปาร์ต แอนด์ เอนจิเนียริง จำกัด ของการทำเรือแห่งประเทศไทย สัญญาทางด่วนขั้นที่ 2 บริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BEM) ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย และสัญญาโครงการคลังสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ บริษัท ดับบลิวเอฟเอสพีจี คาร์โก้ จำกัด ของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น ซึ่งประสบการณ์ในคณะกรรมการกำกับดูแล มีประโยชน์มากต่อการจัดทำเอกสาร RFP เพราะมองเห็นจุดบอดของสัญญาที่ผ่านมา

กิจการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐเป็นโครงการที่ใช้เงินทุนของรัฐเป็นจำนวนมากหากให้เอกชนร่วมลงทุนจะสามารถช่วยลดภาระทางการเงินของภาครัฐ และช่วยลดเพดานหนี้ของประเทศได้ ซึ่งหัวใจสำคัญของ PPP คือ ความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน เมื่อเจอปัญหาอุปสรรคจะต้องร่วมกันแก้ไขปัญหาให้สำเร็จลุล่วงตลอดอายุสัญญาสัมปทาน โดยประเทศชาติและประชาชนต้องได้รับประโยชน์ อย่างไรก็ดี เมื่อรัฐร่วมแก้ไขปัญหาแล้ว รัฐจะต้องไม่เสียประโยชน์ตามที่สัญญาร่วมลงทุนได้กำหนดไว้ ซึ่งในทางปฏิบัติค่อนข้างยากเพราะหากผิดพลาดไปจะทำให้เกิดความเสียหายได้

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

การพัฒนาโครงการ PPP ที่ผ่านมาของกรมการขนส่งทางบก มีปัญหา อุปสรรค และมีแนวทางการดำเนินงาน อย่างไรบ้าง

นายจิรุตม์ วิศาลจิตร :

โครงการ PPP ส่วนใหญ่เป็นโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของรัฐวิสาหกิจที่มีวงเงินลงทุนเป็นหมื่นล้านบาท ส่วนกรมการขนส่งทางบกไม่ใช่โครงการขนาดใหญ่ โดยในปี 2543 กรมการขนส่งทางบกได้ดำเนินโครงการสถานีขนส่งสินค้าในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 3 แห่ง (พุทธมณฑล คลองหลวง และลาดกระบัง) เพื่อเป็นจุดเปลี่ยนถ่ายการขนส่งและแก้ไขปัญหาจราจรติดขัดในเมือง ซึ่งการบริหารจัดการสถานีขนส่งสินค้าในระยะแรกกรมการขนส่งทางบกไม่มีประสบการณ์ จึงมอบให้องค์การขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.) ซึ่งเป็น Operator ด้านการขนส่งสินค้าของรัฐทำหน้าที่บริหารจัดการ แต่ไม่ประสบความสำเร็จและถูกยุบองค์กรไป ดังนั้น ขบ. จึงได้เข้ามาบริหารจัดการแทน และทำการโปรโมทการใช้สถานีขนส่งสินค้า จนปัจจุบันประสบความสำเร็จมีการใช้งานเต็มขีดความสามารถทั้ง 3 แห่ง ซึ่งหลักการในการบริหารจัดการของกรมการขนส่งทางบกไม่ได้คิดถึงผลกำไรหรือผลตอบแทนทางการเงินเป็นสำคัญ มีการคิดค่าเช่าและค่าดำเนินการเป็นไปตามคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางกำหนดไว้ เน้นให้ผู้ประกอบการเข้ามาใช้สถานีขนส่ง เพื่อเป็นจุดรวบรวมและกระจายสินค้า ซึ่งช่วยลดต้นทุนโลจิสติกส์และลดปัญหาการจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับความนิยมมากจากผู้ประกอบการรถบรรทุก ขณะนี้กระทรวงคมนาคมได้มอบหมายให้ สนข. ดำเนินการศึกษาสถานีขนส่งสินค้าแห่งที่ 4 เพราะอีก 3 แห่งเต็มมีการใช้งานเต็มขีดความสามารถแล้ว เพื่อป้องกันไม่ให้รถบรรทุกขนาดใหญ่เข้ามาในเขตเมือง

การดำเนินโครงการสถานีขนส่งสินค้า 3 แห่งแรก ถือเป็นต้นแบบให้กรมการขนส่งทางบกไปดำเนินการพัฒนาสถานีขนส่งสินค้าในภูมิภาคเพื่อทำหน้าที่เป็นจุดรวบรวมและกระจายสินค้า โดยได้จัดทำเป็นแผนแม่บทในระยะ 5 10 และ 20 ปีข้างหน้า ขยายไปยังภูมิภาคต่าง ๆ เช่น ภาคใต้ที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี และพื้นที่ชายแดนที่จังหวัดตราด เป็นต้น โดยมีศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้าเชิงของ จังหวัดเชียงราย และศูนย์การขนส่งชายแดน จังหวัดนครพนม เป็นโครงการนำร่องที่อยู่ระหว่างดำเนินการ ซึ่งโครงการดังกล่าวหากให้กรมการขนส่งทางบกบริหารจัดการเองทั้งหมดค่อนข้างลำบาก จึงเห็นควรให้ภาคเอกชนร่วมลงทุน จะเกิดประโยชน์มากกว่า โดยรัฐสนับสนุนเงินลงทุนและเอกชนเป็นผู้บริหารจัดการ ทั้งนี้ โครงการ PPP ของกรมการขนส่งทางบกเป็นโครงการขนาดเล็ก โดยมูลค่าโครงการของศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้าเชิงของ ประมาณ 2,800 ล้านบาท และศูนย์การขนส่งชายแดน จังหวัดนครพนม ประมาณ 1,300 ล้านบาท ซึ่งทั้ง 2 โครงการมีผลตอบแทนทางการเงินไม่สูง แต่มีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูง เป็นประโยชน์กับประเทศในการลดต้นทุนโลจิสติกส์ และเป็นประตูการขนส่งสินค้านานาชาติระหว่างประเทศ (Gateway) รวมถึงเอกชนไทยมีประสบการณ์พอที่จะสามารถเข้ามาบริหารจัดการได้ ดังนั้น กรมการขนส่งทางบกจึงเสนอ 2 โครงการดังกล่าวกับ สคร. เพื่อดำเนินโครงการในลักษณะ PPP

หน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างรัฐและเอกชน สำหรับโครงการศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้าเชิงของ รัฐมีหน้าที่เวนคืนที่ดินและก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง วงเงิน 1,360 ล้านบาท โดยมีค่าเวนคืนที่ดินและค่าชดเชยที่ดิน ส.ป.ก. วงเงิน 814 ล้านบาท ระยะที่ 2 จะลงทุนเพิ่มเติมอีกประมาณ 600 ล้านบาท และเอกชนมีหน้าที่ลงทุนเครื่องมือ บริหารจัดการและบำรุงรักษา (O&M) วงเงิน 30.12 ล้านบาท ซึ่งโครงการนี้รัฐลงทุนเป็นส่วนใหญ่ จึงกำหนดอายุสัมปทานค่อนข้างสั้น 15 ปี ในส่วนโครงการศูนย์การขนส่งชายแดน จังหวัดนครพนม มีวงเงินลงทุนรวม 1,361 ล้านบาท รัฐลงทุนก่อสร้างและเวนคืนที่ดิน 1,043 ล้านบาท เอกชนลงทุน 317 ล้านบาท โดยเอกชนลงทุนก่อสร้างอาคารคลังสินค้าบางส่วน เครื่องมือทุนแรง บริหารจัดการและบำรุงรักษา (O&M) มีอายุสัมปทาน 30 ปี

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

การพัฒนาโครงการ PPP ของกรมการขนส่งทางบก มีวิธีการจัดหาเงินลงทุนเพื่อมาดำเนินการเวนคืนและก่อสร้างอย่างไร และมีการบริหารจัดการรายได้และค่าตอบแทนอย่างไร

นายจิรุตม์ วิศาลจิตร :

กรณีโครงการศูนย์การขนส่งชายแดน จังหวัดนครพนม ได้จัดทำเอกสารและขายเอกสาร RFP เรียบร้อยแล้ว และอยู่ระหว่างเอกชนยื่นข้อเสนอ ในส่วนการจัดเก็บรายได้และค่าตอบแทน กรมการขนส่งทางบกจะต้องจัดส่งรายได้เข้ากระทรวงการคลัง 100% ขณะนี้อยู่ระหว่างทำความเข้าใจทำความเข้าใจให้ส่งกระทรวงการคลัง 25% และเข้ากองทุนบริหารสถานี ของกรมการขนส่งทางบก 75% เช่นเดียวกับการบริหารสถานีขนส่งสินค้าในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล 3 แห่ง ซึ่งนำส่งรายได้ให้รัฐ 25% และนำเข้ากองทุนบริหารสถานี 75% เพื่อใช้ในการดูแลและบำรุงรักษา

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

กรมการขนส่งทางบกได้มอบหมายให้หน่วยงานภายในได้รับผิดชอบโครงการ PPP และมีแนวทางการดูแลโครงการที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอย่างไร

นายจิรุตม์ วิศาลจิตร :

เมื่อกรมการขนส่งทางบกได้รับการกิจให้ดำเนินโครงการสถานีขนส่งสินค้าจากกระทรวงคมนาคม กรมฯ จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรโดยจัดตั้งสำนักงานขนส่งสินค้าเพื่อดูแลการขนส่งสินค้าทั้งระบบ เช่น การดูแลสถานีขนส่ง รถบรรทุก การขออนุญาตประกอบกิจการขนส่ง โลจิสติกส์ต่าง ๆ เป็นต้น โดยเมื่อเริ่มมีการดำเนินโครงการ PPP กรมฯ ได้มอบให้สำนักงานขนส่งสินค้าดูแลการขนส่งสินค้าโดยตรง และมีการสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทั้งในเรื่องโลจิสติกส์ และวิศวกรรม เข้ามาดูแลบริหารจัดการและขับเคลื่อนการดำเนินงานจนมาถึงปัจจุบัน นับว่าเป็นหน่วยงานที่มีความเข้มแข็งของกรมการขนส่งทางบก

การสร้างองค์ความรู้เพิ่มเติมให้แก่เจ้าหน้าที่กรมฯ โดยให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม คณะกรรมการกำกับดูแลตามมาตรา 43 เพื่อหาประสบการณ์ในการกำกับดูแล เนื่องจากการจัดทำเอกสาร RFP หากกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญและทรงคุณวุฒิแต่ไม่มีประสบการณ์ในการกำกับสัญญาจะมองไม่ออก และมองไม่เห็นว่าการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในสัญญา จะทำให้คณะกรรมการกำกับดูแลสามารถกำกับสัญญา ได้หรือไม่ และการจัดทำเอกสาร RFP จะต้องคำนึงถึงเหตุการณ์ในอนาคตว่าคณะกรรมการกำกับจะเข้ามา ดูแลอย่างไร ไม่ควรระบุไว้โดยไม่มีทางเลือก หรือระบุผูกมัดไว้จนคณะกรรมการกำกับดำเนินการแก้ไข ไม่ได้ เช่น การกำหนดค่า KPI ต้องทำได้จริงและสามารถดำเนินการได้ หากในอนาคตเกิดการเปลี่ยนแปลง หรือไม่สามารถปฏิบัติได้ จะเป็นปัญหาต่อคณะกรรมการกำกับดูแลในการกำกับให้เป็นไปตามเงื่อนไขสัญญา ดังนั้น การจัดทำเอกสาร RFP จึงต้องมีประสบการณ์ในการกำกับสัญญาด้วย

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

การจัดทำเอกสาร RFP ทั้ง 2 โครงการของกรมการขนส่งทางบก ใช้เงินงบประมาณหรือ เงินกองทุนของ สคร. ในการพัฒนาเอกสาร RFP

นายจิรุตม์ วิศาลจิตร :

โครงการศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้าเชิงของใช้เงินกองทุนของ สคร. จำนวน 15 ล้านบาท โดยไม่คิดดอกเบี้ย มาดำเนินการการศึกษาและจ้างที่ปรึกษา (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) โดยกรมฯ จะนำค่าธรรมเนียม ประกอบด้วย ค่าธรรมเนียมขายของ ค่าธรรมเนียมกรรมการประเมินข้อเสนอ และค่าธรรมเนียมลงนามสัญญา ส่งคืนกองทุน สคร. ต่อไป

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

บทบาทและความสำคัญของคณะกรรมการคัดเลือกตามมาตรา 36 และคณะกรรมการกำกับดูแลมาตรา 43 มีความสอดคล้องอย่างไร

นายจิรุตม์ วิศาลจิตร :

ให้ความสำคัญกับคณะกรรมการคัดเลือก ซึ่งต้องเป็นกรรมการที่ทรงคุณวุฒิและมีประสบการณ์จริง มีผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงิน และผู้เชี่ยวชาญในสาขาของการลงทุนนั้นๆ เช่นโครงการ การก่อสร้างจะต้องมีผู้เชี่ยวชาญด้านการก่อสร้าง โครงการด้านโลจิสติกส์จะต้องมีผู้เชี่ยวชาญด้านโลจิสติกส์ เป็นต้น ดังนั้นองค์ประกอบคณะกรรมการคัดเลือกมาตรา 36 จึงมีความสำคัญมาก ต้องอาศัยประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญ มีจิตใจที่เป็นธรรมทั้ง 2 ฝ่าย ทั้งการดูแลผลประโยชน์ภาครัฐ และต้องมีความมองเห็น ความเป็นจริง (Realistic) และมีวิสัยทัศน์ในอนาคตข้างหน้าว่าอะไรที่จะเปลี่ยนแปลงไปได้ตามบริบท ในอนาคต เพราะการทำสัญญาเป็นข้อมูลสถิติ (Static) แต่สถานการณ์ช่วงสัมพัทธ์เป็นลักษณะพลวัต (Dynamic) ไปข้างหน้า สิ่งใดที่สามารถพัฒนาได้ต้องระบุไว้เพื่อในอนาคตด้วย

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ในคณะกรรมการคัดเลือกตามมาตรา 36 ของกรมการขนส่งทางบก มีปัญหาการดำเนินงานหรือไม่ เช่น ตัวแทนหน่วยงานมีความเห็นไม่ตรงกันหรือไม่สอดคล้องกัน เป็นต้น

นายจิรุตม์ วิศาลจิตร :

กรมการขนส่งทางบกไม่มีประเด็นปัญหา เพราะคณะกรรมการคัดเลือกเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาครบถ้วนและเป็นประโยชน์ต่อกรมฯ มีการประชุมกันหลายครั้งเพราะเรื่องใหม่ แต่ไม่มีปัญหาและค่อนข้างจะมีเอกภาพ และมีความเห็นในเชิงวิชาการ มีเป้าหมายเดียวกันเพื่อให้เอกชนมาช่วยบริหาร ทำให้ลดต้นทุนโลจิสติกส์ในอนาคต กรณีโครงการของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอื่นไม่สามารถตอบแทนได้ อาจจะขัดแย้งในคณะกรรมการอยู่บ้าง

โครงการของกรมการขนส่งทางบกมีผลตอบแทนทางการเงินไม่สูง แต่ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูง เอกชนที่เข้ามาร่วมลงทุนต้องมีความเชี่ยวชาญและบริหารจัดการได้ ถึงจะสร้างรายได้และกำไร และมีลูกค้าอยู่ในมือ

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

สถานการณ์ Covid -19 มีผลต่อการดำเนินการหรือไม่

นายจิรุตม์ วิศาลจิตร :

มีผลกระทบบ้าง แต่ไม่มากนัก โครงการของกรมการขนส่งทางบกเป็นเรื่องของสินค้าการพาณิชย์ต่าง ๆ ดำเนินการจากผลการศึกษาจะทำโครงการ PPP ซึ่งมีผลกระทบบ้าง แต่ไม่กระทบมากเท่าการขนส่งผู้โดยสาร เพราะสินค้ามีบริบทเข้าหาคนตลอด แต่จะมีปัญหาเรื่องการปิดพรมแดนระหว่างประเทศ ทำให้การขนส่งไม่สะดวก แต่เมื่อสถานการณ์คลี่คลาย การขนส่งสินค้าอาจจะกลับมาดีกว่าเดิม

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

มีเงื่อนไข หรือการแบ่งเบาความเสี่ยงเกี่ยวกับสถานการณ์ Covid -19 หรือไม่ เพราะอาจจะ เป็นข้อจำกัด หรือเงื่อนไขในการเขียนในสัญญา กรณีเกิดเหตุการณ์ไม่คาดคิด เช่น การปิดด่านชายแดนเป็นเวลา 1 ปี ส่งผลให้สินค้าเข้า-ออก ไม่ได้ หรือมีประเด็น หรือเงื่อนไขที่ใส่ในการพิจารณา หรือไม่

นายจิรุตม์ วิศาลจิตร :

เป็นมาตรฐานที่ต้องใส่อยู่ในสัญญาร่วมทุน กรณีเป็นเหตุสุดวิสัย ให้คณะกรรมการกำกับดูแลสุดวิสัย จะมีการเยียวยา หรือขยายสัญญา หรือลดผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างไร เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ มาตรา 43 แต่ในงาน PPP สัญญาร่วมทุนทุกสัญญา เปิดช่องทางไว้แล้ว

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ ในคณะกรรมการคัดเลือกมาตรา 36 เช่น ด้านกฎหมาย ด้านการเงิน เป็นการเสนอซื้อโดยกรมฯ หรือเป็นผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือเป็นผู้เชี่ยวชาญของกรมฯ ที่เป็นฝ่ายเลขานุการดำเนินการ หรือไม่อย่างไร

นายจิรุตม์ วิศาลจิตร :

แบ่งเป็น 2 ส่วน

ส่วนที่ 1 กรมการขนส่งทางบกเป็นฝ่ายเลขานุการ ซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญ เจ้าหน้าที่มีประสบการณ์ นักเรียนทุนที่มีประสบการณ์อยู่บ้าง แต่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญของที่ปรึกษาเข้ามาทำงานร่วมกับฝ่ายเลขานุการ

ส่วนที่ 2 คณะกรรมการคัดเลือก เชิญผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในด้านกฎหมายซึ่งมีอัยการสูงสุด ผู้แทน สคร. ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงิน ผู้เชี่ยวชาญด้านโลจิสติกส์ รวมถึงผู้ทรงคุณวุฒิร่วมกันจัดทำเอกสาร RFP และมีมุมมองต่อไปในอนาคต

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

มีแนวทาง ข้อเสนอแนะ ในการปรับปรุงการดำเนินโครงการ PPP อย่างไร

นายจิรุตม์ วิศาลจิตร :

พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ค่อนข้างสมบูรณ์ และมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ ค่อนข้างชัดเจน และสามารถดำเนินโครงการ PPP ได้คล่องตัวมากยิ่งขึ้น

โครงการ PPP ของกรมการขนส่งทางบกค่อนข้างซับซ้อน เพราะเป็นเรื่องใหม่สำหรับระบบการขนส่งสินค้า โดยอาศัยความชำนาญที่กล่าวไปแล้ว ซึ่งปัญหาของการร่วมทุนมีแน่นอนในอนาคต เช่น โครงการศูนย์ขนส่งชายแดน จังหวัดนครพนม มีทั้งการก่อสร้างทั้งภาครัฐและเอกชน อาจจะมีปัญหานำงาน การเชื่อมต่อต่าง ๆ ได้แก่ การเช่าที่ การส่งมอบไม่ทันเวลา เป็นต้น ถ้ามีการกำหนดการแนวทางแก้ไขไว้ชัดเจน และมีคณะกรรมการกำกับดูแล มาตรา 43 สามารถใช้ข้อสัญญาในการแก้ไขปัญหาต่อไปได้ ถ้าหากแข็งเกินไปแล้วแก้ไขไม่ได้ อาจจะก่อให้เกิดข้อพิพาทได้ในอนาคต แต่จะต้องทำอยู่บนพื้นฐานที่ประโยชน์ของรัฐ ยังคงคงอยู่ครบถ้วน

ปัญหาอื่น ๆ ได้แก่ ปัญหาข้อสัญญาต่าง ๆ ปัญหาค่า KPI ที่ต้องเป็นไปได้ วัดได้ มีกำกับ และมีโทษตามสมควรที่ปฏิบัติได้ รวมถึงปัญหาจากสถานการณ์โควิดทำให้ผู้โดยสารลดลง ซึ่งลักษณะนี้เป็นเหตุสุดวิสัย หรือเอกชนต้องรับความเสี่ยงอยู่แล้ว ซึ่งการเจรจาแก้ปัญหาต่าง ๆ ต้องอยู่บนพื้นฐานที่ไม่ทำให้รัฐเสียประโยชน์

ดร.สลิตร ทองมีนสุ :

ประสบการณ์การดำเนินโครงการ PPP มีกฎหมาย กฎระเบียบ ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน และคิดว่าควรจะปลดล็อกกฎหมายใด เพื่อให้การดำเนินงานด้าน PPP มีประสิทธิภาพมากขึ้น และข้อพิพาทโครงการ PPP เกิดจากข้อสัญญาที่ไม่รัดกุม ซึ่งข้อสัญญาส่วนไหนที่คิดว่าเป็นแบบอย่าง หรือส่วนไหนที่เกิดข้อพิพาทบ่อย ๆ น่าจะเป็นประเด็นคำแนะนำในการศึกษา

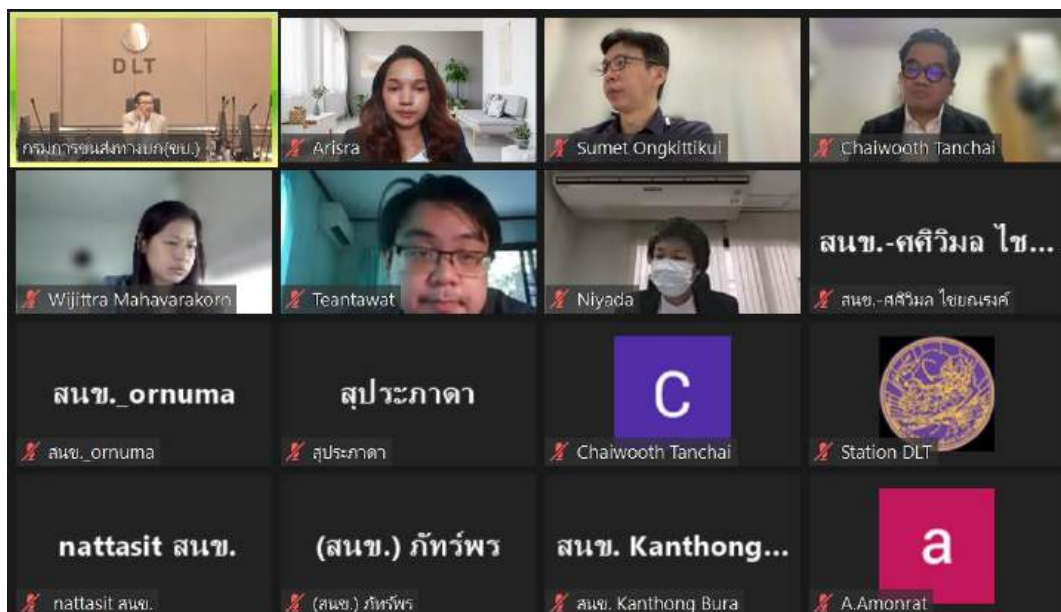
นายจิรุตม์ วิศาลจิตร :

ในความเห็นส่วนตัวและการได้เข้าร่วมทำงาน PPP พบว่า พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ค่อนข้างชัดเจน แนวโน้มดี คล่องตัวสูง สามารถดำเนินการได้

ข้อสัญญาโครงการ PPP ที่รัฐผูกพันไว้ เช่น กรณีดอนเมืองโทลเวย์ รัฐจะไม่สร้างความแข่งขัน ซึ่งลักษณะแบบนี้อันตรายมาก เพราะเป็นสัญญาที่ผูกไว้กับอนาคต หากอนาคตรัฐไปสร้างถนน ก็เกิดพิพาทมากมาย ความเสียหายต่าง ๆ รวมถึงต้องมีการแก้ไขสัญญาและแก้ไขสัมปทานใช้เวลาหลายปี

ปิดประชุมเวลา 10.45 น.

รูปภาพประกอบการสัมภาษณ์



**บันทึกการสัมมนาเชิงลึกหน่วยงาน
กรมท่าอากาศยาน
วันศุกร์ที่ 12 พฤศจิกายน 2564 เวลา 10.00 น.
รูปแบบออนไลน์**

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานกรมท่าอากาศยาน

- | | |
|-----------------------------|---|
| 1) นายเกียรติชัย ชัยเรืองยศ | ผู้อำนวยการกองส่งเสริมกิจการท่าอากาศยาน |
| | ปฏิบัติงานในฐานะผู้อำนวยการกองแผนงาน |

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

- | | |
|-------------------------------|------------------------------------|
| 1) นางสาวกานทอง บุหระ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 2) นางสาวอรุมา พิสิทธิ์ศักดิ์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 3) นางสาวภัทรพร ทองประชาญ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ |

รายชื่อที่ปรึกษา

- | | |
|---------------------------------|------------------------|
| 1) นายชัยวุฒิ ตันไชย | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 2) ดร.สลิสร ทองมีนสุข | ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย |
| 3) นายเทียนวัช ศรีใจงาม | |
| 4) นางสาวอมรรัตน์ อัสวชาติบุญ | |
| 5) นางสาวเอื้อพลอย อัสวเลิศพลกร | |
| 6) นางสาวอริสรา รัตนมณี | |

เริ่มประชุมเวลา 10.00 น.

ส่วนที่ 1 การนำเสนอโครงการ

นายชัยวุฒิ ตันไชย นำเสนอแนวคิดและความเป็นมาของโครงการศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ วัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงกรอบการศึกษาส่วนงานต่าง ๆ ในโครงการให้กับผู้เข้าร่วมสัมมนาเชิงลึก

ส่วนที่ 2 สรุปผลการสัมภาษณ์

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

กรมท่าอากาศยาน (ทย.) มีแผนดำเนินการจัดทำสัญญาร่วมลงทุนกับเอกชนในการพัฒนาโครงการสนามบินภูมิภาคอย่างไบบ้าง

นายเกียรติชัย ชัยเรืองยศ :

ทย. ยังไม่มีประสบการณ์ในการดำเนินโครงการ PPP อย่างไรก็ดี ทย. มีการลงทุนพัฒนาท่าอากาศยาน ซึ่งดำเนินการตั้งแต่ปี 2560 – 2565 โดยใช้เงินงบประมาณ 15,000 ล้านบาท แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ 1) การลงทุนเพิ่มขีดความสามารถโครงสร้างพื้นฐาน (รองรับผู้โดยสารเพิ่มขึ้นจากเดิม 36 ล้านคนต่อปี เป็น 42 ล้านคนต่อปี) เช่น การขยายอาคารที่พักผู้โดยสาร สร้างอาคารที่พักผู้โดยสารหลังใหม่ การขยายทางวิ่ง และลานจอดอากาศยาน และ 2) งานด้าน Operation เป็นการลงทุนสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น Software IT Solution และงบดำเนินการ ซึ่งด้าน Operation ในอนาคตอาจใช้การร่วมลงทุนได้ โดยร่วมลงทุนกับเอกชนที่มีความรู้ความสามารถเพื่อบำเนินงานในส่วน O&M ปัจจุบันสำนักงบประมาณได้ปรับลดงบประมาณด้าน Operation ซึ่งวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการให้มีมาตรฐาน อาจพึ่งพาแหล่งเงินจากภาคเอกชนด้วย

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

การ Operation สนามบินภูมิภาค ทย. มีการทำ Operation เองในส่วนใดบ้าง และในส่วนใดบ้างที่ให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ และการให้เข้ามาดำเนินการให้เข้ามาดำเนินการในรูปแบบใด

นายเกียรติชัย ชัยเรืองยศ :

ภาพรวมส่วนแบ่งการตลาด (Market Share) ของผู้โดยสารภายในประเทศ ทอท. มีสัดส่วน 83% ทย. 15% และบางกอกแอร์เวย์/อุตะเถา 2% ส่วนผู้โดยสารระหว่างประเทศ ทอท. มีสัดส่วน 97% ที่เหลือเป็นของ ทย. 2% และบางกอกแอร์เวย์/อุตะเถา 1% ดังนั้น ทอท. จึงมีลักษณะผูกขาด (monopoly) ด้านผู้โดยสารระหว่างประเทศ

ตามที่ สคร. ประกาศกิจการเกี่ยวเนื่องท่าอากาศยานและการขนส่งทางอากาศที่ต้องให้เอกชนร่วมลงทุน จำนวน 12 กิจกรรม เป็นประกาศที่ปฏิบัติค่อนข้างยาก เช่น หาก ทย. จะหาผู้ประกอบการเอกชนร่วมลงทุนโครงการ Cargo ในสนามบินขอนแก่น ซึ่งมีสินค้าน้อยมากเป็นลักษณะฝากสินค้าไปกับเครื่องบินโดยสาร ทำให้ผู้ประกอบการมีรายได้น้อย แต่ขั้นตอนการดำเนินการ PPP มีต้นทุนในการเตรียมการ เช่น จ้างที่ปรึกษาจัดทำรายงานวิเคราะห์โครงการ ซึ่งมีต้นทุนสูงกว่าผลตอบแทนโครงการที่ได้รับ เพราะโครงการมีมูลค่าน้อย จึงเป็นข้อจำกัด และรัฐไม่มีทางเลือก หากจะไม่ดำเนินการ PPP ก็ไม่สามารถทำได้ รัฐประกอบธุรกิจดังกล่าวเองก็ได้เพราะไม่มีความชำนาญ ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการให้บริการในกิจกรรมนั้น

แนวทางแก้ไขปัญหาในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนในกิจการเกี่ยวเนื่องตามประกาศฯ เช่น Ground Handling Cargo สายการบินดำเนินการเองในลักษณะ Self Service ซึ่งไม่นับเป็นเอกชนร่วมลงทุน

เพราะถือว่าผู้ประกอบการสายการบินดำเนินการเอง ทำให้ทุกสายการบินต้องมี agent ดำเนินการ แทนการมีผู้ประกอบการรายเดียวให้บริการทั้งสนามบิน ทำให้ไม่เกิด Economy of Scale ส่งผลให้ต้นทุนการขนส่งสินค้าทางอากาศสูงขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากประกาศฯ ของ สคร. ไม่ได้มีการระบุงบเงินลงทุนโครงการ ซึ่งวงเงินลงทุนมีผลในการคำนวณความคุ้มค่าโครงการ เช่น ขั้นตอนในการดำเนินโครงการ PPP ทย. จะขอรับจัดสรรงบประมาณในการจ้างที่ปรึกษาวงเงิน 5 ล้านบาท เพื่อดำเนินการศึกษาตามขั้นตอน PPP แต่โครงการมีมูลค่า 2 ล้านบาท ก็ไม่คุ้มค่าที่จะดำเนินการ ซึ่งการดำเนินงานทางธุรการมีต้นทุนสูงกว่ามูลค่าโครงการย่อมเป็นไปได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวโครงการ PPP ด้าน Operation ของ ทย. จึงยังไม่เกิดการขับเคลื่อน

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

ทย. มีแนวทางแก้ไขปัญหาการดำเนินโครงการร่วมลงทุนในกิจการเกี่ยวเนื่องจำเป็น ตามประกาศฯ สคร. อย่างไร

นายเกียรติชัย ชัยเรืองยศ :

ประเด็นนี้มีความเห็นส่วนตัวว่า ในการออกประกาศฯ สคร. ได้สอบถามไปยัง คค. ว่ามีอะไรที่เป็นกิจการเกี่ยวเนื่องบ้าง ซึ่งมีระบุใน ICAO อยู่แล้ว แต่ขาดการวิเคราะห์ว่า ขนาดโครงการ (Scale) ระดับไหนต้องทำ PPP กิจกรรมใดไม่สมควรจะต้องเป็น PPP เช่น ป้ายประชาสัมพันธ์บอกทิศทางผู้โดยสาร จะต้องทำ PPP ซึ่งไม่ได้มีการแบ่งรายได้ให้รัฐเพราะไม่ใช่ป้ายโฆษณา เนื่องจากการจัดทำป้ายเป็นงานที่ทำอากาศยานต้องดำเนินการเอง โดยหากบางกิจกรรมดำเนินการ PPP ไม่ได้ก็ควรมีปรับปรุงประกาศฯ ของ สคร.

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

นอกจากการกำหนดขนาดของโครงการแล้ว มีประเด็นอื่นอีกหรือไม่ในการพิจารณาว่ากิจการใดควรหรือไม่ควรดำเนินการ PPP และเป็นไปได้หรือไม่หากกิจการที่เกี่ยวข้องจำเป็นบางกิจกรรมสามารถรวบรวมเป็นสัญญาให้เอกชนรายเดียวเป็นผู้ดูแล

นายเกียรติชัย ชัยเรืองยศ :

ไม่ยากให้การดำเนินโครงการ PPP เป็นเสมือนไม้กายสิทธิ์เพื่อใช้ตรวจสอบความโปร่งใส เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 และ พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายที่ออกประกาศใช้ในเวลาใกล้เคียงกัน ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ เป็นกระบวนการในการหารายได้เข้ารัฐเหมือนกันแต่มีวิธีการที่แตกต่างกัน ซึ่งหากใช้กฎหมายที่ราชพัสดุจะเป็นการให้เข้าใช้ประโยชน์ 3 ปี และรัฐได้รับส่วนแบ่งรายได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น การทำสัญญากับเอกชนควรมีทางเลือกให้กับหน่วยงานว่า วิธีการใดมีประโยชน์และสอดคล้องกับภารกิจหน่วยงานของตน ซึ่งกรณีโครงการของ ทย. เป็นงานระยะสั้น แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายการให้เอกชนร่วมลงทุนที่มีหลายขั้นตอนและไม่ยืดหยุ่น จึงอาจลดทอนประสิทธิภาพการดำเนินงาน

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

กิจการคมนาคมอื่น ๆ ทั้งทางบก ทางราง มีความอ่อนไหวทางธุรกิจ (Business Sensibility) น้อยกว่าธุรกิจทางอากาศ ซึ่งจากการสอบถาม ทอท. และ ทย. ได้ให้ข้อมูลตรงกันเกี่ยวกับปัญหาการให้เอกชน ดำเนินกิจการเกี่ยวเนื่องจำเป็นในสนามบิน เนื่องจากสนามบินไม่สามารถจ้างงานในลักษณะสัญญา 10-20 ปี ได้ เพราะปัจจัยทางเทคโนโลยี และอุปกรณ์ในการให้บริการ เพราะฉะนั้นจึงควรแบ่งประเภทกิจการหลักและ กิจการรอง ในกรณีกิจการรองควรมีทางเลือกให้กับหน่วยงาน เพราะการดำเนินการตามขั้นตอนกฎหมาย PPP ต้องใช้งบประมาณในการศึกษาวิเคราะห์โครงการและมีขั้นตอนที่ใช้ระยะเวลายาว ซึ่งไม่คุ้มค่า ดังนั้น หากมีการลดขั้นตอนการดำเนินงาน โดย คค. อาจช่วยจัดทำขั้นต้นในกระบวนการ PPP เพื่อให้การจ้างที่ปรึกษา ถูกลง หรือจัดทำมาตรฐาน ทย. เห็นว่าจะเป็นประโยชน์หรือไม่อย่างไร

นายเกียรติชัย ชัยเรืองยศ :

Operation กับ Service ต้องแบ่งเป็น 2 scale คือ scale ที่ต้องทำและไม่ต้องทำ หากกระทรวงคมนาคมมีความกรุณาทำ template เบื้องต้นเกี่ยวกับกิจกรรมทั้งหมดไว้ให้โดยที่หน่วยงานไม่ต้องจ้างทำ จะช่วยลดขั้นตอน ระยะเวลา และงบประมาณ โดยปกติถ้าทำกิจการเหมือนกันขั้นตอนจะคล้ายกันอยู่แล้ว แต่ก็ต้องอยู่ ใน scale ที่เป็นกิจกรรมหลักที่รัฐให้ทำ PPP กิจกรรมที่ไม่ใช่กิจกรรมหลักควรเป็นการจัดซื้อ จัดจ้าง

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

การจัดทำ standard ของการขนส่งทางอากาศเป็นไปได้หรือไม่

นายเกียรติชัย ชัยเรืองยศ :

Standard ไม่ว่าจะเป็นทางกายภาพ หรือ operation ประเทศไทยถูกกำกับด้วย กพท. และ ICAO อยู่แล้ว สิ่งที่กำลังดูแล คือ safety, security, facilitate ต้องมีมาตรฐานเดียวกัน

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

การทำ PPP อากาศยานในต่างประเทศมีความหลากหลายมากที่สุด แต่มาตรฐานที่ยึดตาม ICAO จะเป็นตัวกำหนดว่าอะไรควรทำ PPP หรือไม่ควรทำ ปัญหาของเราคือ เมื่อ สคร. นำกิจการเกี่ยวเนื่องของอากาศยานมาดู ไม่ได้ดูว่าอะไรเป็นการให้บริการหลัก และอะไรเป็นบริการรอง หาก สคร.ต้องการความโปร่งใสในการดำเนินการ ควรให้ สคร. กำกับควบคุมแค่กิจการการให้บริการที่เป็นบริการหลัก และบริการรองอยู่ภายใต้การตัดสินใจของท่าอากาศยาน เพราะฉะนั้นการจัดทำ standard สามารถใช้เป็นเครื่องมือเพื่อนำไปเจรจากับกระทรวงการคลังได้หรือไม่

นายเกียรติชัย ชัยเรืองยศ :

การทำงานของท่าอากาศยานเป็นมาตรฐานสากลอยู่แล้ว ถ้าไม่มี พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560, พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 หน่วยงานรัฐเป็นผู้ดำเนินการเองหมด ก็ต้องยึดมาตรฐานเดียวกัน หรือแม้กระทั่งเอกชนเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด เช่น บางกอกแอร์เวย์ ก็ต้องยึด

มาตรฐานเดียวกัน เพราะฉะนั้น สคร. คงไม่นำ PPP มาเป็นตัวกำหนดว่าถ้าหากใช้มาตรฐานของ PPP แล้วจะเป็นการควบคุมมาตรฐานได้ แต่กังวลว่าการให้สิทธิใด ๆ ที่เป็นสิทธิของรัฐที่ให้แก่เอกชนโดยไม่ผ่าน PPP จะเป็นสิทธิโดยมิชอบ และบริษัทเอกชนที่จะเข้ามาก็ต้องมี license เดียวกับที่ กพท. ยอมรับ

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

กล่าวโดยสรุปจากการสัมภาษณ์ ทย. ในการให้เอกชนดำเนินโครงการของรัฐ ควรพิจารณาเปรียบเทียบว่าการลงทุนในรูปแบบไหนจะทำให้รัฐได้ประโยชน์สูงสุด และแสดงให้เห็นถึงความคล่องตัวในการบริหาร หากอายุสัญญาสั้นไปเอกชนก็ไม่อยากร่วมลงทุน จึงอาจจะกลับไปใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างกันเหมือนเดิม ในส่วนของกระทรวงคมนาคม ที่ปรึกษาควรหาวิธีในการพัฒนาโครงการจากกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ นอกจากเรื่อง template กลางที่ต้องใช้ในการทำโครงการ PPP ทย. มีความต้องการอะไรที่ให้กระทรวงคมนาคมช่วยเหลือในดำเนินโครงการร่วมลงทุน

นายเกียรติชัย ชัยเรืองยศ :

หากเป็นโครงการขนาดใหญ่หน่วยงานต้องจัดจ้างที่ปรึกษาเองตามกระบวนการ PPP แต่ถ้าเป็นโครงการเล็ก กระทรวงสามารถทำ template กลาง แบ่งตามประเภทกิจกรรม และ ทย. ไปจัดทำ paper on location ตาม สคร. เองจะช่วยให้สะดวกขึ้น ใน template กลาง ต้องช่วยระบุว่ามิเอกสารเบื้องต้นอะไรบ้างเพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นในกิจกรรมนั้น ๆ หรือในท่าอากาศยานนั้น ๆ ก็จะช่วยให้ระยะเวลาในการจัดทำโครงการสั้นลงไปอีก เหมือนกับร่าง TOR กลาง และหน่วยงานนำไปปรับแก้เป็นเนื้อหาของตน เช่น ปริมาณจราจร และสถานที่ เป็นต้น ทั้งนี้ template ดังกล่าว สคร. ต้องให้การรับรองด้วย

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

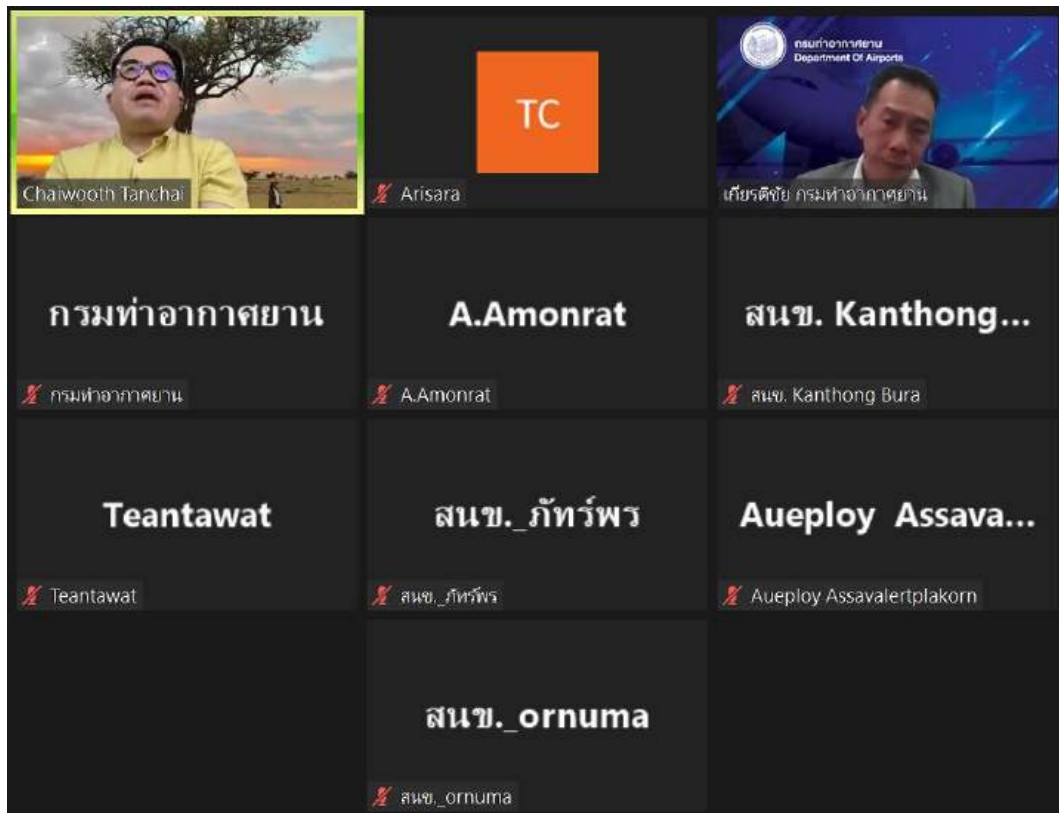
การกำหนดการเก็บค่าบริการท่าอากาศยานแต่ละครั้ง ใครเป็นผู้กำหนดราคาอ้างอิง

นายเกียรติชัย ชัยเรืองยศ :

ในกิจกรรมการให้บริการท่าอากาศยาน แบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ 1) สายการบิน ให้บริการ Ground handling ด้วยตนเอง และ 2) ท่าอากาศยานเป็นผู้ให้บริการ Ground service โดยในการคัดเลือกเอกชนร่วมทุน ท่าอากาศยานจะจัดทำ TOR ซึ่งกำหนดรายการที่ให้บริการ ระยะเวลาที่ให้บริการ และระดับการให้บริการ (Level of Service) และนำ TOR ไปคัดเลือกเอกชน ซึ่งผู้ที่เสนอราคาที่ต่ำที่สุดและเป็นไปตาม Level of Service ที่กำหนดไว้ใน TOR ก็จะเป็นผู้ชนะ เช่น TOR กำหนดราคาไว้ที่ 8,000 บาท และผู้ชนะการคัดเลือกได้เสนอค่าบริการ 6,000 บาท ได้ตาม Level of Service ที่ TOR กำหนด ซึ่งท่าอากาศยานอาจไปคิดค่าบริการกับสายการบินมากกว่า 6,000 บาท ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการแข่งขันทางการตลาด หากเก็บค่าบริการแพง ลูกค้ายสายการบินอาจเลือกไปใช้บริการที่สนามบินแห่งอื่นได้ ดังนั้น การคิดค่าบริการจะเป็นไปตามกลไกระบบการตลาดที่เป็นผู้กำหนดราคา ซึ่งทั่วโลกจะทราบกันอยู่แล้ว

ปิดประชุมเวลา 11.05 น.

รูปภาพประกอบการสัมภาษณ์



บันทึกการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงาน

กรมทางหลวง

วันพฤหัสบดีที่ 28 ตุลาคม 2564 เวลา 10.00 น.

รูปแบบออนไลน์

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานกรมทางหลวง

- 1) นายปิยพงษ์ จิวัฒนกุลไพศาล ผู้อำนวยการสำนักแผนงาน

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

- 1) นางสาวก้านทอง บุหระ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
- 2) นางสาวอรอุมา พิสิทธิ์ศักดิ์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
- 3) นายณัฐสิทธิ์ จินดา นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ

รายชื่อที่ปรึกษา

- 1) นายชัยวุฒิ ตันไชย ที่ปรึกษาโครงการ
- 2) นางสาวฉัตรทริกา นภานาพงศ์
- 3) นายเทียนวัช ศรีใจงาม
- 4) นางสาวอมรรัตน์ อัสวาทิบุญ
- 5) นางสาวเอื้อพลอย อัสวเลศพลากร
- 6) นางสาวอริสรา รัตนมณี

เริ่มประชุมเวลา 10.00 น.

ส่วนที่ 1 การนำเสนอโครงการ

นายชัยวุฒิ ตันไชย นำเสนอแนวคิดและความเป็นมาของโครงการศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ วัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงกรอบการศึกษาส่วนงานต่าง ๆ ในโครงการให้กับผู้เข้าร่วมสัมภาษณ์เชิงลึก

ส่วนที่ 2 สรุปผลการสัมภาษณ์

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

ในอดีตที่ผ่านมากรมทางหลวง (ทล.) มีโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) อะไรบ้าง และพิจารณาโครงการ PPP ในอนาคตอย่างไร

นายปิยพงษ์ จิวัฒน์กุลไพศาล :

ทล. มีโครงการ PPP ที่ลงนามสัญญาและเริ่มดำเนินการแล้ว 3 โครงการ ได้แก่ 1) โครงการทางยกระดับอุตราภิมุข (ดอนเมืองโทลเวย์) เป็นลักษณะการให้สัมปทานเอกชน 2) การให้เอกชนร่วมลงทุนในการดำเนินงานและบำรุงรักษา (O&M) โครงการทางหลวงพิเศษหมายเลข 8 สายบางปะอิน - นครราชสีมา 3) การให้เอกชนร่วมลงทุนในการดำเนินงานและบำรุงรักษา (O&M) โครงการทางหลวงพิเศษหมายเลข O&M โครงการทางหลวงพิเศษหมายเลข 81 สายบางใหญ่-กาญจนบุรี

โครงการที่อยู่ระหว่างดำเนินการเพื่อให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุน ได้แก่ โครงการ Rest Area ศรีราชาและบางละมุงบนทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 7 โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 9 สายถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ช่วงบางขุนเทียน-บางบัวทอง ซึ่งกระทรวงคมนาคมให้ความเห็นชอบแล้ว อยู่ระหว่างเสนอคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (คณะกรรมการ PPP) พิจารณา โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองสายนครปฐม-ชะอำ อยู่ระหว่างการทบทวนตามความเห็นของคณะกรรมการ PPP เนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและแหล่งเงินการร่วมลงทุนรวมทั้งกรอบวงเงินลงทุนที่ค่อนข้างสูง

โครงการอยู่ระหว่างเตรียมเสนอกระทรวงคมนาคม ได้แก่ โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 7 ทางยกระดับช่วงศรีนครินทร์-ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองส่วนต่อขยายทางยกระดับอุตราภิมุข ช่วงรังสิต - บางปะอิน

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

โครงการที่ลงนามสัญญาแล้วอยู่ในขั้นตอนไหนบ้าง

นายปิยพงษ์ จิวัฒน์กุลไพศาล :

โครงการที่ลงนามสัญญาแล้วเป็นโครงการที่รัฐลงทุนงานโยธาเอกชนลงทุนก่อสร้างงานระบบและดำเนินงานและบำรุงรักษา (O&M) โดยแบ่งสัญญาเป็น 2 ช่วง คือช่วงออกแบบพร้อมก่อสร้าง (Design build) ระยะเวลา 3 ปี และช่วงดำเนินงานและบำรุงรักษา (O&M) ระยะเวลา 30 ปี โครงการของ ทล. มีรูปแบบ Build Transfer มีเพียงโครงการทางหลวงพิเศษสายบางปะอิน - นครราชสีมา และสายบางใหญ่ - กาญจนบุรี ที่มีการร่วมลงทุนรูปแบบ PPP Gross Cost รัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์รายได้ เอกชนก่อสร้างงานระบบและดำเนินงานและบำรุงรักษา (O&M) รัฐ (ทล.) จ่ายค่าตอบแทนจากการให้บริการ (ค่า AP) ให้เอกชน โดยกรมทางหลวงจะมีการกำหนดตัวชี้วัดในการประเมินการดำเนินงานของเอกชนเพื่อพิจารณาการจ่ายค่า AP ตามคุณภาพการดำเนินงาน

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

ข้อพิพาทของโครงการดอนเมืองโทลเวย์ (ทางยกระดับอุตราภิมุข) มีความเกี่ยวข้องกับโครงการส่วนต่อขยายทางยกระดับอุตราภิมุข ช่วงรังสิต - บางปะอิน และโครงการทางพิเศษศรีรัช ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) หรือไม่

นายปิยพงษ์ จิวพัฒน์กุลไพศาล :

ข้อพิพาทโครงการดอนเมืองโทลเวย์ (ทางยกระดับอุตราภิมุข) ไม่มีความเกี่ยวข้องกับโครงการส่วนต่อขยายทางยกระดับอุตราภิมุข ช่วงรังสิต - บางปะอิน ส่วนประเด็นทางแข่งขันกับโครงการทางพิเศษศรีรัช ของ กทพ. การขยายสัญญาระหว่าง กทพ. กับ BEM ได้ยกเลิกเรื่องทางแข่งขันทั้งหมดแล้ว ดังนั้น จึงไม่มีประเด็นเรื่องทางแข่งขันและการเรียกค่าเสียหาย และผลกระทบทางการเงินต่อโครงการส่วนต่อขยายทางยกระดับอุตราภิมุข ช่วงรังสิต - บางปะอิน ที่จะพัฒนาในอนาคต

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

จากประสบการณ์การดำเนินการโครงการ PPP ทล. มีหลักในการพิจารณาคัดเลือกผู้แทนหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการคัดเลือกอย่างไร

นายปิยพงษ์ จิวพัฒน์กุลไพศาล :

จากประสบการณ์การดำเนินงานโครงการทางหลวงพิเศษสายบางปะอิน - นครราชสีมา และสายบางใหญ่ - กาญจนบุรี ตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ทล. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกตามมาตรา 35 มีผู้แทนสำนักงานประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นกรรมการ และมีผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการโดยนายปิยพงษ์ จิวพัฒน์กุลไพศาล เป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่ง ทล. ได้กรรมการผู้แทนหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ตามสายงาน และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านโครงการ PPP ที่เป็นผู้บริหารของกระทรวงคมนาคม และอธิการบดีและรองอธิการบดีจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นความโชคดีของ ทล.

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

ทล. มีความเห็นอย่างไรต่อการจัดทำรายชื่อผู้เชี่ยวชาญในการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการคัดเลือกหรือไม่ อย่างไร

นายปิยพงษ์ จิวพัฒน์กุลไพศาล :

ทล. เห็นว่าควรมีการจัดทำรายชื่อผู้เชี่ยวชาญในการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการคัดเลือก โดยมีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานกลางในการรับผิดชอบ ซึ่งจะเป็นกรอบให้หน่วยงานในการพิจารณาผู้เชี่ยวชาญแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการคัดเลือก หรือไม่ อย่างไร

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

การจ้างที่ปรึกษาในการดำเนินงานโครงการ PPP ของ ทล. ที่ผ่านมามีประเด็นปัญหา อุปสรรค และมีการควบคุมคุณภาพงานของที่ปรึกษาอย่างไร

นายปิยพงษ์ จิวัฒน์กุลไพศาล :

การจัดจ้างที่ปรึกษาแบ่งเป็น 2 ช่วง ได้แก่

ช่วงที่ 1 การจัดทำรายงานการศึกษา ในยุคแรกของการศึกษาจัดทำรายงานโครงการ PPP ทล. ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่างชาติ เช่น ADB และ World bank จึงมีการระดมองค์ความรู้ในการศึกษาจัดทำรายงานโครงการ ทำให้เห็นแนวทางการดำเนินงานและแนวทางการปฏิบัติที่ดี ซึ่งระยะต่อมา ทล. ได้จ้างที่ปรึกษาศึกษาจัดทำรายงานฯ โดย ทล. ได้นำประสบการณ์และแนวทางปฏิบัติจากการทำงานร่วมกับ ADB World bank มาเป็นกรอบ (Framework) การดำเนินงานเกือบทุกขั้นตอนของการศึกษา ประกอบกับการให้ความเห็นจากหน่วยงานกลาง เช่น สศช. มาประกอบกันจนได้แนวทางการศึกษาโครงการที่ดี ซึ่ง สศช. ได้นำรูปแบบ (Pattern) การดำเนินงานศึกษาของ ทล. เป็นตัวอย่างให้หน่วยงานอื่น

อย่างไรก็ดี ที่ปรึกษามีข้อจำกัดในการศึกษาวิเคราะห์ คือ ความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายและระเบียบเฉพาะของหน่วยงานในเชิงลึก เช่น พระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กลไกการนำเงินทุนค่าธรรมเนียมผ่านทางไปใช้ กรณีตัวอย่างโครงการทางหลวงพิเศษสายบางปะอิน - นครราชสีมา (M6) และสายบางใหญ่ - กาญจนบุรี (M81) มีการร่วมลงทุนรูปแบบ PPP Gross Cost ซึ่งมีประเด็นว่ารูปแบบการร่วมลงทุนไม่สอดคล้องกับแนวทางของ สศร. ที่ไม่ต้องการให้รัฐรับความเสี่ยงจึงมีนโยบายให้ทุกโครงการร่วมลงทุนแบบ PPP Net Cost จึงมีประเด็นว่า ทล. มีอำนาจในการร่วมลงทุนโครงการ M6 และ M81 รูปแบบ PPP Gross Cost หรือไม่ หรือสามารถดำเนินโครงการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างได้หรือไม่ ซึ่ง ทล. ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงกับ สศร. และได้มีการนำเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาจนได้ข้อสรุปที่เป็นบรรทัดฐานว่า ทล. สามารถมอบอำนาจให้เอกชนร่วมลงทุนในรูปแบบ PPP Gross Cost ส่วนรูปแบบ PPP Net Cost เป็นลักษณะการให้สัมปทาน ซึ่งปัจจัยความสำเร็จ (Key Success) สำคัญคือ สำนักกฎหมายของ ทล. ช่วยดำเนินการในประเด็นข้อกฎหมาย จากกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าที่ปรึกษายังขาดความรู้ความเข้าใจข้อกฎหมายของ ทล. ในเชิงลึก หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องมีความรู้ความเข้าใจด้านข้อกฎหมายอย่างเข้มข้น

ช่วงที่ 2 ขั้นตอนการคัดเลือกเอกชน (Bidding) ทล. เป็นหน่วยงานแรกที่ขอรับการสนับสนุนเงินจากกองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (กองทุน PPP) ตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2556 เพื่อจ้างที่ปรึกษา Bidding โครงการ M6 และ M81 ซึ่ง ทล. ได้ที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ด้านการเงิน และด้านวิศวกรรม และมีประสบการณ์ด้านโครงการ PPP ที่ประสบความสำเร็จมาก่อน และสิ่งสำคัญของการจ้างที่ปรึกษาคือปรึกษาจะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญ โดยเฉพาะด้านกฎหมายในการทำสัญญาโครงการ PPP และสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งกรณี International

Bidding คือการศึกษาต้องมีทักษะและเชี่ยวชาญภาษาอังกฤษ ซึ่ง ทล. เป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการ มีความเชี่ยวชาญและเข้มแข็งประกอบกับที่ปรึกษามีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ด้านกฎหมาย การเงิน และวิศวกรรม มาช่วยในขั้นตอนร่างสัญญา เปรียบ เปรียบเทียบการประมูล เปรียบเทียบความรับผิดชอบ ซึ่งจากประสบการณ์ดังกล่าวสิ่งที่สำคัญที่สุด คือ ที่ปรึกษาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย รองลงมา เป็นด้านการเงิน และด้านวิศวกรรม ปัจจุบันที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญด้าน PPP ที่สามารถเป็น Advisor ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการ PPP ได้ยังมีไม่มาก หากมีการดำเนินโครงการ PPP เพิ่มขึ้น มีการจ้างที่ปรึกษา Bidding ที่ปรึกษาจะมีการสะสมประสบการณ์และมีแนวโน้มที่มีปรึกษาที่จะมีความเชี่ยวชาญเพิ่มมากขึ้น

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

ทล. มีการเตรียมการทำ Knowledge Transfer ด้าน PPP จากที่ปรึกษา และจากเอกชน คู่สัญญาที่มีความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคอย่างไรบ้าง

นายปิยพงษ์ จิวัฒนกุลไพศาล :

ทล. มีการทำ KM ด้าน PPP เพื่อสร้างการรับรู้ให้บุคลากรภายในหน่วยงานมีความเข้าใจมากขึ้น กระบวนการถ่ายทอดความรู้ที่จะเกิดขึ้นจริงจะเกิดขึ้นจากผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก โดย ทล. ได้ให้บุคลากรเข้ามา มีส่วนร่วมในการดำเนินงานโครงการ PPP ในทุกขั้นตอนให้มากที่สุด ตั้งแต่ขั้นตอนการศึกษา ขั้นตอน การ Bidding รวมถึงขั้นตอนการลงนามในสัญญาแล้ว เช่น ขั้นตอนการออกแบบติดตั้ง การกำกับสัญญา เป็นต้น ทล. พยายามสร้างบุคลากรโดยมอบหมายบุคลากรมาทำงานร่วมกัน ซึ่งเป็นกระบวนการถ่ายทอด องค์ความรู้ที่ดีที่สุด อย่างไรก็ตาม บุคลากรด้านกฎหมายของแต่ละหน่วยงานมีงานประจำจำนวนมาก การสร้าง ทีมงานด้านกฎหมายเพื่อดำเนินงานโครงการ PPP เป็นการเฉพาะอาจเป็นไปได้ยาก ดังนั้น การจ้างที่ปรึกษา เพื่อมาช่วยดำเนินโครงการ PPP จะช่วยหน่วยงานได้มาก

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

จากประสบการณ์การทำโครงการ PPP ของ ทล. Key Success คืออะไร

นายปิยพงษ์ จิวัฒนกุลไพศาล :

ขั้นตอนการศึกษาและเสนอขออนุมัติโครงการ บุคลากรภายในหน่วยงานที่เข้าใจ PPP Framework หลักการบริหารความเสี่ยง การถ่ายโอนความเสี่ยงในสัญญา เนื่องจากการเสนอโครงการ PPP เพื่อให้ผ่านในทุกขั้นตอนในการอนุมัติโครงการ ต้องมีความพร้อมในการชี้แจงต่อหน่วยงานกลาง ที่เกี่ยวข้อง เช่น สศช. สคร. บุคลากรของหน่วยงานเจ้าของโครงการและที่ปรึกษาต้องมีความเข้าใจ ในการดำเนินงานโครงการ PPP และร่วมมือกันทำงานได้ดีซึ่งถือเป็นปัจจัยภายใน ส่วนปัจจัยภายนอกจะ สำเร็จได้ขึ้นอยู่กับการพัฒนาโครงการที่สอดคล้องกับความเห็นของ สคร. และ สศช. โดยเฉพาะโครงการที่มี มูลค่าการลงทุนสูงที่จะต้องพิจารณามิติวินัยการเงินการคลังค่อนข้างมาก

ขั้นตอนการประมวลคัดเลือกเอกชน

- การสร้างการรับรู้ให้เอกชน การจัด Roadshow การจัดสัมมนาโครงการ ช่วงก่อนเปิดให้เอกชนยื่นข้อเสนอโครงการ เพื่อให้เกิดการจับคู่ธุรกิจ (Business Matching) และดึงดูดความสนใจของนักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ กระตุ้นความสนใจของนักลงทุนเข้ายื่นข้อเสนอโครงการ การให้ระยะเวลาเอกชน/นักลงทุนได้เตรียมตัวและจับคู่ธุรกิจเพื่อยื่นข้อเสนอ
- กรรมการคัดเลือก ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจระดับหนึ่ง จะทำให้การพิจารณาต่าง ๆ ล่วงได้ ที่ปรึกษาด้านกฎหมายมีความสำคัญมาก ความโปร่งใสในทุกขั้นตอนการประมวลเป็นเรื่องสำคัญ กรรมการคัดเลือกต้องละเอียดรอบคอบ ขั้นตอนการประมวลต้องมีความโปร่งใสทุกขั้นตอน ป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในขั้นตอนการคัดเลือกเพื่อป้องกันการร้องเรียน
- ขั้นตอนการการเจรจา ที่ปรึกษาด้านกฎหมายมีบทบาทสำคัญในการเจรจาด้านสัญญา โดยเฉพาะโครงการลงทุนที่มีมูลค่าสูงเพื่อให้รัฐไม่เสียเปรียบ
- หากหน่วยงานมีเวลาในการดำเนินการอาจเพิ่มขั้นตอนการส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาในเบื้องต้นก่อนปิดขายซองเอกสาร เมื่อเอกชนยื่นข้อเสนอและได้ผลการคัดเลือกและร่างสัญญาที่เจรจากับเอกชนแล้วส่งให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาตามขั้นตอนของกฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน จะทำให้การพิจารณาร่างสัญญาจะมีความราบรื่นมากขึ้น เนื่องจากอัยการสูงสุดเคยได้ข้อสังเกต ข้อควรระมัดระวังมาแล้ว

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

ทล. มีกระบวนการอย่างไรให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนโครงการ PPP

นายปิยพงษ์ จิววัฒนกุลไพศาล :

จากเป็นประสบการณ์ในขั้นตอนการประมวลโครงการ M6 และ M81 มีนักลงทุนต่างชาติสนใจซื้อซองเอกสาร ซึ่งนักลงทุนต่างชาติมีข้อกังวลเกี่ยวกับสัดส่วนการร่วมลงทุนในกิจการร่วมค้า (Joint Venture : JV) ซึ่งต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 49 และประเด็นสำคัญที่นักลงทุนต่างชาติพิจารณายื่นข้อเสนอ คือ

1) หลักการในทางปฏิบัติที่ทุกสัญญาจะมีการกำหนดให้มีการ JV แล้ว จะต้องมีความรับผิดชอบร่วม (Jointly and Severally) ซึ่งนักลงทุนต่างชาติส่วนใหญ่ มีความเห็นว่าควรแยกความรับผิดชอบตามสัดส่วน JV

2) การกำหนดความรับผิดชอบ (Liability) แบบไม่มีเพดาน กรณีเกิดความเสียหาย นักลงทุนต่างชาติมีความเห็นว่าเป็นการกำหนดปลายเปิดไม่มีการกำหนดขอบเขตภาระการรับผิดชอบ

ซึ่งทั้ง 2 เรื่อง เกินขอบเขตอำนาจของกระทรวงคมนาคม โดยเป็นประเด็นด้านกฎหมาย ซึ่งหากมีการหาแนวทางการดำเนินการของทั้งสองเรื่องดังกล่าวได้โดยรัฐไม่เสียประโยชน์จะทำให้ให้นักลงทุนต่างชาติมีความสนใจเข้าร่วมลงทุนมากขึ้น

3) การสละสิทธิ์ความคุ้มครอง ขั้นตอนการประมวลโครงการดอนเมืองโทลเวย์ตามกลไกสัญญาการร่วมลงทุนเอกชนจะต้องสละสิทธิ์คุ้มครองที่มีอยู่ กรณีเป็นเอกชนต่างชาติจัดเป็นความคุ้มครองระหว่าง

ประเทศ เป็นการตกลงระหว่างประเทศ เอกชนต่างชาติต้องมีการลงนามในเอกสารสละสิทธิ์ความคุ้มครอง ซึ่งอาจเป็นการละเมิดสิทธิ์ที่ต่างชาติคุ้มครองอยู่หรือไม่ ซึ่งในทางปฏิบัติอาจจะต้องพิจารณาข้อกฎหมายว่าทำได้หรือไม่

นางสาวฉัตรทริกา นภานาพงศ์ :

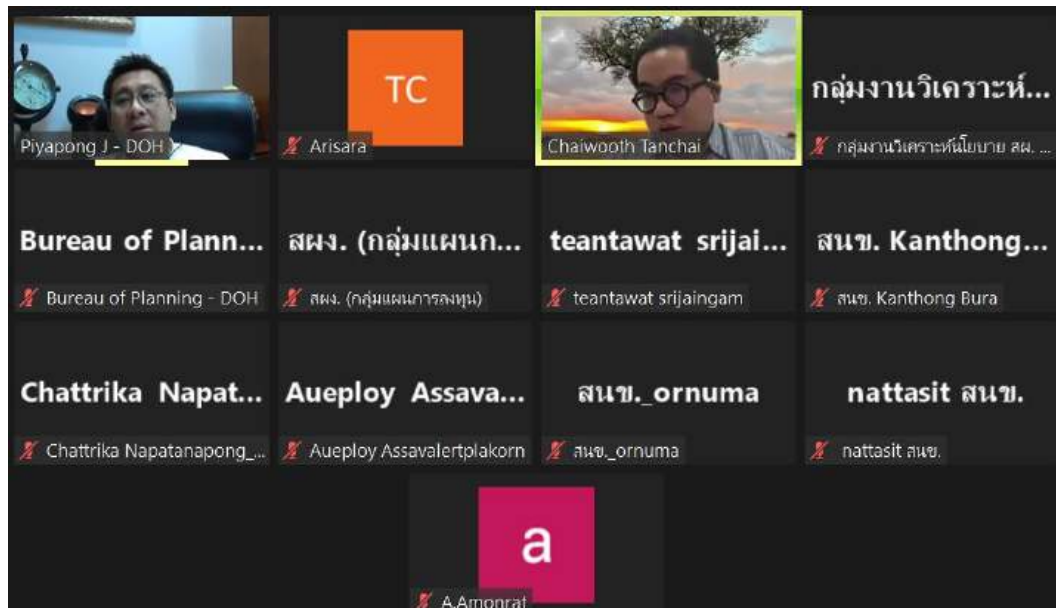
ข้อเสนอแนะกระบวนการบังคับใช้ (Enforcement) ระบบ M-Flow เช่น ค่าธรรมเนียมค่าผ่านทาง การบังคับใช้กรณีเป็นสมาชิกและไม่เป็นสมาชิกมีความแตกต่างอย่างไรบ้าง

นายปิยพงษ์ จิวัฒนกุลไพศาล :

ทล. มีการกำหนดช่องที่ด่านเก็บค่าผ่านทางสำหรับรถที่ลงทะเบียนระบบ M-Flow เพื่อให้สมาชิกที่ลงทะเบียนมีสิทธิใช้ช่องทางดังกล่าว ซึ่งในขั้นตอนการลงทะเบียนสมาชิกจะต้องยอมรับเงื่อนไข ขั้นตอนต่าง ๆ ทั้งหมด เช่น ความรับผิดชอบค่าเสียหายกรณีชำระค่าผ่านทางไม่ตามกำหนด ส่วนรถที่ไม่ได้ลงทะเบียนจะไม่มีสิทธิในการใช้ช่อง M-Flow หากเข้าใช้ช่อง M-Flow จะมีความผิดเจตนาไม่ชำระค่าผ่านทาง เนื่องจากทราบแล้วว่าไม่มีสิทธิใช้ช่องนี้ โดยยังมีบทลงโทษเปลี่ยนช่องเพื่อชำระค่าผ่านทางได้ และมีความผิดในการฝ่าฝืนป้ายบังคับตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ต้องดำเนินตามขั้นตอนความผิดจราจร

ปิดประชุมเวลา 11.30 น.

รูปภาพประกอบการสัมภาษณ์



**บันทึกการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงาน
สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร
วันศุกร์ที่ 29 ตุลาคม 2564 เวลา 14.00 น.
รูปแบบออนไลน์**

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

- | | |
|--------------------------------|--|
| 1) นางวิไลรัตน์ ศิริโสภณศิลป์ | รองผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร |
| 2) นางสาวนิตยา พุฒิวิทย์นันท์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ |
| 3) นางสาวก้านทอง บุหระ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 4) นางสาวศศิวิมล ไชยณรงค์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 5) นางสาวรัตนาศรีประเสริฐ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 6) นางสาวอรอุมา พิสิทธิ์ศักดิ์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 7) นายณัฐสิทธิ์ จินดา | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ |
| 8) นางสาวภัทรพร ทองประชาญ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ |

รายชื่อที่ปรึกษา

- | | |
|----------------------------------|------------------------|
| 1) ดร.สุเมธ องกิตติกุล | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 2) นายชัยวุฒิ ตันไชย | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 3) ดร.สลิธร ทองมีนสุข | ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย |
| 4) นางสาวรัศมีจันทร์ เสาวคนธ์ | |
| 5) นายเทียนวัช ศรีใจงาม | |
| 6) นางสาวอมรรัตน์ อัสวาทิบุญ | |
| 7) นางสาวเอื้อพลอย อัสวเลิศพลากร | |
| 8) นางสาวสุประภาดา สายะพันธ์ | |
| 9) นางสาวอริสรา รัตนมณี | |

เริ่มประชุมเวลา 14.00 น.

ส่วนที่ 1 การนำเสนอโครงการ

ดร.สุเมธ องกิตติกุล กล่าวเปิดการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงานสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร และแนะนำทีมงานในโครงการจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ โดย ดร.สลิทธ ทองมีนสุข นำเสนอแนวคิดและความเป็นมาของโครงการวัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงกรอบการศึกษาส่วนงานต่าง ๆ ในโครงการให้กับผู้เข้าร่วมสัมภาษณ์เชิงลึก

ส่วนที่ 2 สรุปผลการสัมภาษณ์

นางวิไลรัตน์ ศิริโสภณศิลป์ :

สอบถามเกี่ยวกับการกำหนดหมวดหมู่ผู้ให้สัมภาษณ์ว่าทาง สนข. จัดอยู่ในกลุ่มใด

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ชี้แจงว่า สนข. จัดอยู่ในกลุ่มผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ ซึ่งการจำแนกกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 1) กลุ่มเจ้าของโครงการ ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย การทางพิเศษแห่งประเทศไทย กรมทางหลวง และกลุ่มเจ้าของโครงการในอนาคต ได้แก่ กรมการขนส่งทางบก กรมเจ้าท่า และ 2) กลุ่มผู้มีส่วนร่วมหรือกลุ่มภาคนโยบาย ได้แก่ สนข. ซึ่ง สนข. ได้มีส่วนร่วมทั้งในการกำกับดูแลนโยบายและการพัฒนาโครงการ รวมถึงบทบาทของ สนข. ที่รับผิดชอบดูแลการคัดเลือกการบริหารจัดการ และการกำกับโครงการ เป็นต้น

ดร.สลิทธ ทองมีนสุข :

ปัจจุบัน สนข. มีพันธกิจ ภารกิจ และอำนาจหน้าที่ในการทำโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนอย่างไร มีส่วนร่วมในโครงการใดและขั้นตอนใดบ้าง

นางวิไลรัตน์ ศิริโสภณศิลป์ :

สนข. เป็นหน่วยงานที่ถูกกำหนดอยู่ในระดับนโยบาย ดำเนินภารกิจภายใต้กฎกระทรวง โดยมีอำนาจหน้าที่หลักคือ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ แผนแม่บท และแผนงานโครงการต่าง ๆ ด้านคมนาคม รวมถึงด้านสิ่งแวดล้อมและด้านความปลอดภัยในระบบคมนาคม และมีภารกิจเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบความเหมาะสมของแผนงานและโครงการ ตามที่มีกำหนดไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สนข. รวมถึงเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. 2521 ฉะนั้นจึงได้มีการกำหนดโครงสร้างกลุ่มงานเป็นกลุ่มแผนการลงทุน สำนักแผนงาน เพื่อศึกษา ประเมิน วิเคราะห์ ผลกระทบ และเสนอความเห็น ตลอดจนข้อเสนอเกี่ยวกับความเป็นไปได้และความเหมาะสมของการลงทุนของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม รวมทั้งศึกษา

และเสนอแนะการพัฒนาแบบการลงทุนในการพัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งและการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPP) ภายใต้ พ.ร.บ.การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 โดยสรุป สนข. มีส่วนร่วมกับโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนในการวิเคราะห์ กลั่นกรอง และเสนอความเห็น ต่อโครงการก่อนที่จะมีการอนุมัติโครงการจากคณะรัฐมนตรี

ดร.สถิตพร ทองมีนสุข :

สนข. ใช้หลักเกณฑ์ใดบ้างในการกลั่นกรองโครงการ และจากนโยบายของรัฐบาลในเรื่องแหล่งเงินที่ใช้ในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ซึ่งส่วนใหญ่มาจาก 4 แหล่ง ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายประจำปี แหล่งเงินกู้ แหล่งเงินจากกองทุน และแหล่งเงินจากการร่วมลงทุน สนข. มีการกำหนดนโยบายอย่างไรว่าโครงการใดควรจัดทำเป็นรูปแบบโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน และโครงการใดควรใช้แหล่งเงินจากส่วนอื่น

นางวิไลรัตน์ ศิริโสภณศิลป์ :

กระบวนการทำงาน สนข. เมื่อมีโครงการเข้ามา จากนั้นจึงใช้กรอบการทำงาน (Framework) ในการตรวจสอบรายละเอียดของโครงการ โดยมีการตรวจสอบ เช่น 1) โครงการมีความสอดคล้องตามลำดับชั้น (Hierarchy) ของยุทธศาสตร์และนโยบายหรือไม่ และ 2) ประโยชน์ของโครงการ โดยใช้หลักการวิเคราะห์โครงการ ซึ่งในการตรวจสอบความสอดคล้องของโครงการเป็นทักษะที่สำคัญของ สนข. ทั้งนี้ การวิเคราะห์และการคำนวณผลตอบแทนโครงการ สนข. จะเป็นหน่วยสอบทานมากกว่า เนื่องจากเจ้าของโครงการดำเนินการแล้ว

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

จากการอนุมัติและการเสนอโครงการของ คจร. ที่เป็นการอนุมัติเชิงหลักการและรายโครงการ ในส่วนของรูปแบบการลงทุนนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของ คจร. หรือเป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน และ สนข. มีบทบาทอย่างไรในการพิจารณาว่าโครงการใดควรให้เป็นโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน

นางวิไลรัตน์ ศิริโสภณศิลป์ :

ขอให้ที่ปรึกษาศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมในกฎกระทรวงและกฎหมาย คจร. เนื่องจากไม่แน่ใจว่า สนข. นั้นมีอำนาจในการวิเคราะห์แหล่งทุนหรือไม่ แต่ในเรื่องของการวิเคราะห์ความเหมาะสมนั้น สนข. เป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ในส่วนการลงทุนหรือไม่นั้น โดยปกติ สนข. จะเห็นคล้อยตามหน่วยงานเจ้าของโครงการ ด้วยมีความเห็นว่าหากให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนก็จะช่วยแบ่งเบาภาระของภาครัฐได้ และมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และจากประสบการณ์พบว่าก่อนโครงการจะเข้ามาถึง สนข. นั้น หน่วยงานเจ้าของโครงการได้วิเคราะห์โครงการมาเป็นอย่างดีแล้ว และมีที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญ รวมถึงโครงการก็ได้ผ่านการตรวจสอบจากคณะกรรมการที่กำกับดูแลโครงการ สนข. จึงเห็นสอดคล้องไปในทางเดียวกันกับหน่วยงานเจ้าของโครงการนั้น ๆ

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

สนข. ได้รับผิดชอบในการพิจารณารายละเอียดสัญญาด้วยหรือไม่

นางวิไลรัตน์ ศิริโสภณศิลป์ :

จากประสบการณ์ สนข. ไม่ได้รับผิดชอบในการพิจารณาสัญญา มีความเห็นว่าสัญญาได้ผ่านการพิจารณาจากทั้งหน่วยงานเจ้าของโครงการและคณะกรรมการการคัดเลือกตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว รวมทั้งผ่านการตรวจสอบสัญญาของสำนักงานอัยการสูงสุด เพราะถือเป็นกระบวนการขั้นสุดท้ายแล้ว

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

สนข. ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาหรือให้ความเห็นในหลักการและสาระสำคัญเชิงนโยบายที่ควรระบุในสัญญาเพื่อไม่ให้ผิดไปจากกรอบนโยบายบ้างหรือไม่ เช่น เรื่องค่าโดยสารในสัญญารถไฟฟ้า ค่าผ่านทางในสัญญาทางด่วน เนื่องด้วยเรื่องของอัตราค่าโดยสารเหล่านี้เป็นเครื่องมือเชิงนโยบายในรูปแบบหนึ่ง ซึ่งหากรัฐวิสาหกิจดำเนินโครงการไม่สอดคล้องตามนโยบายของกระทรวง ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาในอนาคตได้

นางวิไลรัตน์ ศิริโสภณศิลป์ :

จากประสบการณ์ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้แทน สนข. ให้รับผิดชอบโครงการโครงสร้างพื้นฐานสำคัญ (EEC Project List) ได้แก่ โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน และโครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 ทั้งนี้ จากโครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 พบว่าเมื่อถึงขั้นตอนของการทำสัญญาแล้วไม่ได้มีการระบุถึงนโยบายไว้ เนื่องจากนโยบายจะเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการทำ RFP

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

สนข. ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการร่าง RFP ด้วยหรือไม่

นางวิไลรัตน์ ศิริโสภณศิลป์ :

จากที่ได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในโครงการ EEC Project List สนข. ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการร่าง RFP ในฐานะคณะกรรมการคัดเลือกตามมาตรา 36 โดยมีส่วนร่วมพิจารณาตั้งแต่ขั้นตอนของ RFP จนถึงหลักเกณฑ์ในการคัดเลือก

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

จากที่พบว่าหลายโครงการมีสูตรการขึ้นอัตราค่าโดยสารที่ไม่สอดคล้องกัน ทั้งในส่วนของรอบ และดัชนีที่ใช้ในการขึ้นค่าโดยสาร เช่น บางโครงการเลือกใช้สูตรการขึ้นอัตราค่าโดยสารที่เป็นสูตรเดียวกับที่ใช้สำหรับทางด่วน และบางโครงการ เช่น โครงการรถไฟฟ้าในปัจจุบันก็ได้ใช้ 2 สูตร คือ สูตรของ BTS หรือสูตรของกรุงเทพมหานคร และสูตรของ รฟม. ซึ่งสะท้อนความไม่สอดคล้องเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาอาจจะต้องย้อนกลับมาทำให้อยู่ในระนาบการดำเนินนโยบายที่สอดคล้องกัน สนข. มีความเห็นอย่างไร

นางวิไลรัตน์ ศิริโสภณศิลป์ :

จากประสบการณ์เมื่อเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการคัดเลือกแล้วหน่วยงานเจ้าของโครงการจะมีร่าง RFP และในโครงการขนาดใหญ่ก็จะที่ปรึกษาด้านการเงินและด้านกฎหมาย ซึ่งเห็นด้วยกับ ดร.สุเมธ เนื่องจากทาง สนข. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการคัดเลือกไม่ได้มีหลักการที่ใช้ในการพิจารณาที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน หากในภาพรวมโครงการไม่ได้ผิดไปจากหลักการตามกฎหมายก็ไม่ได้มีการคัดค้านอีกประการคือด้วยลักษณะการทำงานที่ต่างมอบหมายให้บุคลากรแต่ละคนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในแต่ละโครงการ แต่ไม่ได้มีการแบ่งปันหรือถ่ายทอดข้อมูลให้แก่นัก ทำให้ประสบการณ์และแนวความคิดของแต่ละโครงการจึงไม่ได้รับการถ่ายทอด

ดร.สถิตพร ทองมีนสุข :

ปัจจุบันรถไฟฟ้าหรือการขนส่งทางรางมีการใช้ระบบและมาตรฐานต่าง ๆ ที่ไม่เหมือนกัน รวมถึงการปรับขึ้นค่าโดยสารที่ได้กล่าวถึงข้างต้น ดังนั้นสำหรับโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และที่ได้เกิดขึ้นแล้ว สนข. มีแนวทางการแก้ไขปัญหาเหล่านี้อย่างไร

นางวิไลรัตน์ ศิริโสภณศิลป์ :

อธิบายโดยยกตัวอย่างการพัฒนาระบบตัวร่วม เนื่องจากมีความคิดเห็นที่ไม่สามารถถอดประเด็นปัญหาต่าง ๆ ออกจากกันได้ จึงแก้ไขปัญหาโดยใช้วิธีการแก้ประเด็นปัญหาใหญ่ก่อน และแก้ไขปัญหาลittle ที่เกี่ยวเนื่องกันอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

กระทรวงคมนาคมเริ่มเผชิญหน้ากับปัญหา เช่น การขึ้นค่าผ่านทางของสัญญาใหม่ ซึ่งเป็นประเด็นเชิงนโยบาย จะทำให้เห็นว่า หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่ได้มีการบริหารจัดการในเชิงนโยบายด้านราคาที่เหมาะสม การกำกับดูแลด้านราคาและการบริหารจัดการระบบที่เหมาะสม ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่น่าสนใจ

ดร.สลิสร ทงมินสุข :

จากประสบการณ์การมีส่วนร่วมในโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนกับหลายหน่วยงาน มีความเห็นว่าการจัดทำนโยบายและการจัดทำโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนนั้นต้องใช้ความรู้หรือความชำนาญด้านใดที่แตกต่างจากการดำเนินโครงการอื่น ๆ

นางวิไลรัตน์ ศิริโสภณศิลป์ :

หากเป็นโครงการด้านคมนาคมนั้นต้องใช้ความรู้พื้นฐานด้านการวางแผนการขนส่ง (Transportation Planning) และวิศวกรรมขนส่ง (Transport engineering) นอกจากนี้ความรู้ในการทำโครงการ ซึ่งจะประกอบด้วยความรู้ในสหสาขาวิชาชีพ (Multidisciplinary) ต่าง ๆ จนถึงความรู้ในเรื่องกฎหมายด้วย

ดร.สลิสร ทงมินสุข :

จากการมีส่วนร่วมในโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนพบว่ามีข้อพิพาทระหว่างภาครัฐกับเอกชนเกิดขึ้นในขั้นตอนใดมากที่สุด และข้อพิพาทที่พบเป็นประเด็นทางข้อกฎหมายหรือข้อสัญญาใด

นางวิไลรัตน์ ศิริโสภณศิลป์ :

ยกตัวอย่างเรื่องโครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 ที่มีเหตุการณ์ยกเลิกการประกวดราคา และมีการฟ้องร้องศาลในขั้นตอนของการคัดเลือก เนื่องจากที่คณะกรรมการได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าเอกสารไม่ครบตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด เอกชนจึงยื่นฟ้องต่อศาล ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นการขัดแย้งในขั้นตอนของการคัดเลือกเอกชน อีกประเด็นคือการส่งมอบพื้นที่

ดร.สลิสร ทงมินสุข :

กรณีการส่งมอบพื้นที่สำหรับการขนส่งทางราง ปัจจัยใดที่ส่งผลให้ประสบความสำเร็จในการส่งมอบพื้นที่ และรัฐต้องให้ความช่วยเหลือกับเอกชนในระดับใด

นางวิไลรัตน์ ศิริโสภณศิลป์ :

มีความเห็นว่ากรณีเป็นที่ดินหลวง เจ้าหน้าที่ไม่ควรปล่อยให้ประชาชนมาตั้งถิ่นฐานบนเขตทาง ส่วนของภาคเอกชนนั้นมีความพร้อมและความสามารถในการดำเนินงานอยู่แล้ว เช่น เทคโนโลยีที่ใช้ในการก่อสร้าง เป็นต้น ขาดเพียงแต่การส่งมอบที่ดินเท่านั้น ฉะนั้นจึงมองว่าในการส่งมอบพื้นที่สำเร็จหากเป็นกรณีที่ที่ดินหลวง รัฐควรเป็นผู้ดำเนินการให้ทางเอกชนและไม่ควรให้ประชาชนมาตั้งถิ่นฐานบนเขตทาง

ดร.สถิตธ ทองมินสุข :

ให้ความเห็นเพิ่มเติมในกรณีการส่งมอบพื้นที่ไม่ได้นั้น เนื่องจากติดปัญหาการรื้อย้ายระบบสาธารณูปโภค ที่คาบเกี่ยวระหว่างหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน ดังนั้นจะต้องมีการประสานงานอย่างไร และปัจจุบันมีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อรับผิดชอบโดยเฉพาะหรือไม่

นางวิไลรัตน์ ศิริโสภณศิลป์ :

ให้ที่ปรึกษาศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมที่กรมการขนส่งทางราง หรือกระทรวงคมนาคม ซึ่งได้มีการดำเนินงานในเรื่องดังกล่าวตั้งแต่ท่านชัยวัฒน์ ทองคำคูณ เป็นปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นประธานคณะทำงานเร่งรัดการส่งมอบพื้นที่และการรื้อย้ายระบบสาธารณูปโภคโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน มีความเห็นว่าในขั้นตอนการรื้อย้ายระบบสาธารณูปโภค รวมถึงการบริหารจัดการเงินไม่ได้มีปัญหา แต่ปัญหาคือความเป็นเจ้าของที่ไม่สามารถทำข้อตกลงร่วมกันได้ว่าจะแก้ไขอย่างไร ใครจะเป็นผู้ดำเนินการ

ดร.สถิตธ ทองมินสุข :

หลักการการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 6 (2) ของ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนฯ ว่าการจัดการความเสี่ยงและผลประโยชน์ตอบแทนจะต้องคำนึงถึงความสำเร็จของโครงการและความคุ้มค่า ทั้งนี้ในการจัดการความเสี่ยงในแต่ละโครงการ สนข. มีนโยบายอย่างไร ในกรณีใดที่รัฐจะมีหน้าที่รับผิดชอบ หรือกรณีใดที่จะจัดสรรความเสี่ยงให้กับเอกชน

นางวิไลรัตน์ ศิริโสภณศิลป์ :

ในการบริหารความเสี่ยงปกติแล้วจะอยู่ในส่วนของ RFP และเป็นหน้าที่ของผู้รับจ้างที่ต้องจัดทำข้อเสนอ ทั้งนี้ในการพิจารณาจะเป็นการพิจารณารายโครงการ ไม่มีเกณฑ์มาตรฐาน จะมีหลักการมาตรฐานสากลในการพิจารณาความเสี่ยงทั้งด้านการเงิน การลงทุน เป็นต้น การวิเคราะห์ความเสี่ยงอาจจะไม่สามารถคาดการณ์ขนาดได้แม่นยำสำหรับโครงการระยะยาว

ดร.สถิตธ ทองมินสุข :

ปัจจุบันระบบขนส่งสาธารณะในภูมิภาคยังไม่มีการพัฒนาเท่าที่ควร และเกิดความล่าช้าในการพัฒนา จะมีความเป็นไปได้หรือไม่ หากจะให้ส่วนท้องถิ่นประกอบกิจการขนส่งสาธารณะด้วยตนเอง โดยเฉพาะการขนส่งทางราง ด้วยการร่วมลงทุนกับเอกชนโดยให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก ปัจจุบัน สนข. มีนโยบายในเรื่องดังกล่าวอย่างไร หน่วยงานใดจะเป็นผู้อำนวยความสะดวก และสอบถามถึงความชัดเจนของนโยบายรัฐ

นางวิไลรัตน์ ศิริโสภณศิลป์ :

สนข. ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะทั้งในกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่ เพราะเชื่อว่าคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นคือการได้ใช้ระบบขนส่งสาธารณะที่ดี โดยที่ผ่านมา สนข. เริ่มเห็นถึงการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งโครงสร้างพื้นฐานและ

การคมนาคม โดย สนข. มองว่าการพัฒนาเมืองศูนย์กลางในภูมิภาคนั้น เรื่องขนส่งสาธารณะเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องเตรียมไว้รองรับ จึงได้จัดทำแผนแม่บทระบบขนส่งสาธารณะในเมืองหลักในภูมิภาค ประกอบด้วย เชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา อุตรธานี พิษณุโลก และพื้นที่ EEC โดยนำลักษณะของเมือง ข้อมูลประชากรศาสตร์ในแต่ละพื้นที่ และทิศทางในอนาคตที่จะเกิดขึ้นไปคาดการณ์การเดินทางรวมถึงวางโครงข่าย และเลือกระบบขนส่งสาธารณะว่าควรเป็นระบบใด และเลือกโครงการที่มีความสำคัญเป็นอันดับต้นนำมาออกแบบเบื้องต้น เนื่องจากการลงทุนในระบบขนส่งสาธารณะที่เสนอเป็นระบบราง ดังนั้นเมื่อพิจารณาหน่วยงานที่มีประสบการณ์และขีดความสามารถ จึงเห็นว่าเป็น รฟม. ที่มีประสบการณ์ในการจัดทำเรื่องนี้ ซึ่งในขณะเดียวกันถ้าให้ส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ ก็จะต้องมีการจัดทำในเรื่องนี้เช่นกัน แต่ด้วย สนข. อยู่ภายใต้กระทรวงคมนาคม ดังนั้นจึงให้หน่วยงาน รฟม. เป็นผู้รับผิดชอบก่อน แต่จากอำนาจหน้าที่ของ รฟม. ที่ไม่ได้มีความรับผิดชอบในภูมิภาค จึงต้องขอขยายฐานอำนาจทางกฎหมายในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ

ในพื้นที่ EEC 3 จังหวัด ได้วางระบบขนส่งสาธารณะหลักได้แก่ระบบรถไฟฟ้าความเร็วสูงและรถไฟรางคู่ไว้ ดังนั้นการพัฒนาดังกล่าวจะส่งผลต่อการเจริญเติบโตของเมือง ดังนั้น สนข. จึงได้จัดทำแผนแม่บทระบบขนส่งสาธารณะในพื้นที่เพื่อวางระบบ Feeder เชื่อมโยงระบบการขนส่งสาธารณะหลัก ทั้งนี้เนื่องจากความร่วมมือระหว่างจังหวัดและส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ EEC มีความเข้มแข็ง ผลการศึกษาจึงมีข้อเสนอว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการบริหารจัดการ ส่วนจังหวัดอุตรธานี จากการศึกษาเห็นว่าควรเริ่มในลักษณะของรถโดยสารประจำทาง และต้องมีการจัดการจราจรก่อนเป็นอันดับแรก

ส่วนประเด็นการศึกษาในจังหวัดภูเก็ต สรุปรูปแบบโครงการระบบขนส่งมวลชนจากรถไฟฟ้าวางเบา (แตรม) เป็นระบบ Automated Rapid Transit (ART) ซึ่งใช้ล้อราง ด้วยเหตุนี้จังหวัดเลือกที่จะสร้างถนนและระบบทางด่วน เพื่อแก้ปัญหาการติดให้ประชาชนก่อน ทำให้ระบบขนส่งสาธารณะจึงต้องดำเนินการในลำดับถัดไป

ประเด็นการศึกษาในจังหวัดสงขลา เป็นความรับผิดชอบของส่วนท้องถิ่นโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาดำเนินการเอง ซึ่งมีกระบวนการดำเนินการที่ชัดเจนและเป็นระบบ

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

จากการจัดทำโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนของกรมการขนส่งทางบก ที่มี สนข. เป็นผู้จัดจ้างที่ปรึกษาต้นทาง ทั้งบทบาทการจัดจ้างที่ปรึกษาทั้งในโครงการศูนย์กระจายสินค้าเชิงขนานนครพนม มุกดาหาร และศูนย์กระจายสินค้ากรุงเทพมหานครแห่งที่ 4 ดังนั้นจึงมีประเด็นสอบถามในบทบาทของ สนข. 2 ประเด็นดังนี้ 1) สนข. มีการทำงานร่วมกับหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกรมการขนส่งทางบก ในอนาคตอย่างไร 2) สนข. มีส่วนร่วมในการติดตามการทำงานของที่ปรึกษาโครงการมากน้อยเพียงใด

นางวิไลรัตน์ ศิริโสภณศิลป์ :

กรณีศูนย์กระจายสินค้าเชิงขนาน ในช่วงที่ สนข. ได้รับนโยบายให้ศึกษาและออกแบบรายละเอียดซึ่งเป็นไปตามกระบวนการ แต่เมื่อนำผลการศึกษาไปปฏิบัติกลับไม่สามารถใช้งานได้จึงเป็น

ประเด็นปัญหาเกิดขึ้น ทั้งนี้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า สนข. รับผิดชอบเฉพาะโครงการศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้าเชียงของเท่านั้น

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

เพิ่มเติมข้อมูลว่าศูนย์กระจายสินค้านครพนม และอื่น ๆ ดำเนินการโดยกรมการขนส่งบก โดยศึกษาเพิ่มเติมในแผนแม่บทศูนย์กระจายสินค้าที่ให้มีการออกแบบศูนย์กระจายสินค้าทั่วประเทศในจังหวัดที่สำคัญ ทั้งนี้ในส่วนของประเด็นปัญหาให้ความเห็นว่าน่าจะเกิดจากช่วงเวลาในการศึกษาและการนำไปดำเนินการที่มีระยะห่างมากพอสมควร จึงทำให้ผลการศึกษาไม่สามารถใช้งานได้

นางวิไลรัตน์ ศิริโสภณศิลป์ :

เพิ่มเติมอีกประเด็นปัญหาคือ ผู้ศึกษาและผู้นำไปดำเนินการเป็นคนละส่วนกัน จึงอาจทำให้การดำเนินการเกิดปัญหาได้

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

สอบถามความคิดเห็นว่าอะไรเป็นสิ่งสำคัญที่จำเป็นต้องระบุและเน้นย้ำในการจัดทำคู่มือโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนจากการศึกษาครั้งนี้

นางวิไลรัตน์ ศิริโสภณศิลป์ :

ทุกคนจำเป็นต้องมีความรู้ในศาสตร์พื้นฐาน เช่น การวางแผนการขนส่งและจราจรในเมือง การทำโครงการ ทั้งความรู้ในเรื่องของการประเมินความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์และการลงทุน รวมถึงการกำหนดนโยบายสาธารณะ นอกจากนี้ เดิม สนข. (สจร. เดิม) บุคลากรจะต้องมีการเรียนรู้ 9 หลักสูตร เช่น การวางแผนการขนส่งเขตเมือง การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์โครงการ เศรษฐศาสตร์ และการบริหาร เป็นต้น โดยได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงาน ADB แต่ปัจจุบันไม่ได้มีฝึกอบรมองค์ความรู้ดังกล่าว ทำให้องค์ความรู้พื้นฐานจึงลดทอนลงไป และประเด็นที่สองมีความเห็นว่าจะต้องให้บุคลากรของ สนข. ได้มีส่วนร่วมตั้งแต่การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (Feasibility Study)

นางสาวรัศมีจันทร์ เสาวคนธ์ :

สอบถามเพิ่มเติมในส่วนของท้องถิ่น ว่าเคยมีท้องถิ่นเสนอโครงการด้านการจัดทำขนส่งหรือขนส่งมวลชนนอกเหนือจากแผนที่ สนข. ทำการศึกษาหรือไม่ ทั้งกรณีที่มีและไม่อนุมัติ และในกรณีที่ไม่ได้รับอนุมัติ เกิดจากอุปสรรคใดเป็นหลัก

นางวิไลรัตน์ ศิริโสภณศิลป์ :

ยกตัวอย่างกรณีโครงการขนส่งสาธารณะของจังหวัดขอนแก่นที่กำลังประสบปัญหาและอาจไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง เนื่องจากการดำเนินการด้านการเงินและหุ้นส่วน ส่งผลให้ต้องใช้ทุนนอกเข้ามาเตรียมดำเนินการ แต่สำหรับท้องถิ่นยังไม่เคยมีการเสนอแนะโครงการมาทาง สนข. แต่มีบางจังหวัดก็ได้มีเสนอเรื่องมาให้ สนข. ช่วยศึกษาในประเด็นต่าง ๆ

นางสาวรัศมีจันทร์ เสาวคนธ์ :

สอบถามเพิ่มเติมในกรณีที่ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอมาให้ช่วยศึกษา แต่ สนข. ไม่ได้รับไปศึกษานั้น เกิดจากสาเหตุใด

นางวิไลรัตน์ ศิริโสภณศิลป์ :

เนื่องจากข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ ต้องของบประมาณในการจ้างที่ปรึกษาเพื่อทำการศึกษา ทำให้ สนข. จึงให้ความสำคัญในการคัดเลือกเรื่องที่จะศึกษา และไม่อาจตอบสนองรับต่อทุกคำขอได้

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

สนข. มีการถ่ายทอดองค์ความรู้กับที่ปรึกษาบ้างหรือไม่

นางวิไลรัตน์ ศิริโสภณศิลป์ :

จากประสบการณ์ส่วนตัวช่วง 10 ปีแรก จะเป็นการทำงานประจำตำแหน่งและทำงานร่วมกับที่ปรึกษา จากนั้น 10 ปีถัดมา จะอยู่ในฐานะที่ต้องอ่านงานของที่ปรึกษา ส่วน 10 ปี หลังมานั้นด้วยหน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงไปจึงไม่ค่อยได้มีส่วนร่วมในการทำงานกับที่ปรึกษา ทั้งการทำงานของ สนข. ในช่วงหลังได้มีการพึ่งพาเป็นรายโครงการมากกว่า ดังนั้นการถ่ายทอดความรู้จึงเกิดขึ้นได้น้อยลง

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

คิดว่าการฝึกอบรมให้มีส่วนร่วมกับที่ปรึกษานั้นยังมีความจำเป็นอยู่หรือไม่ และมีกระบวนการใดทำให้สามารถลดการพึ่งพาหรือรู้เท่าทันที่ปรึกษามากขึ้น

นางวิไลรัตน์ ศิริโสภณศิลป์ :

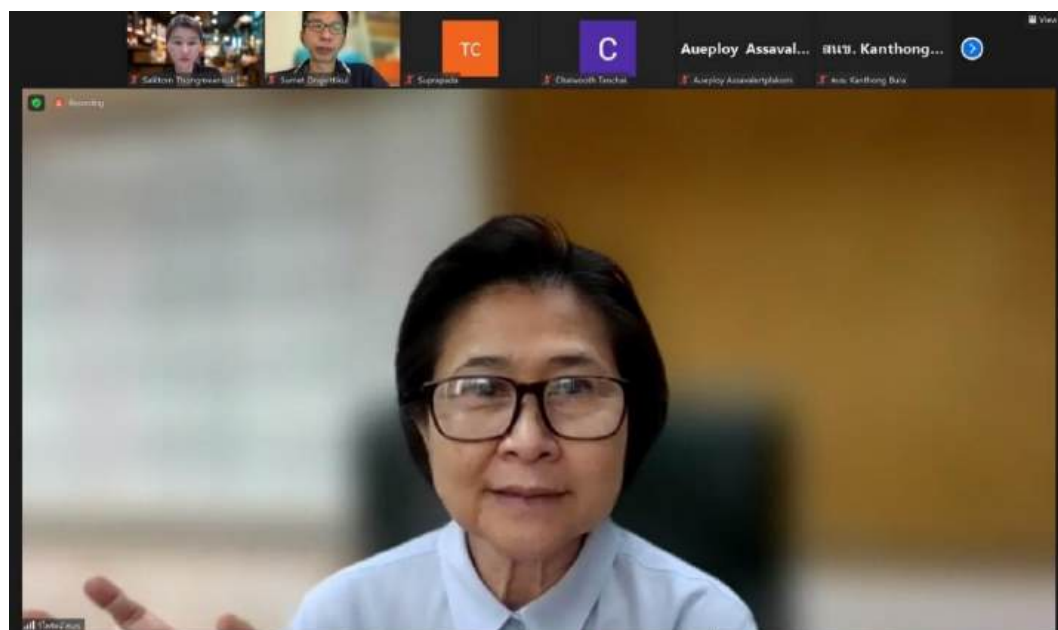
สนข. ต้องเป็นผู้กำหนดเกณฑ์ แต่เนื่องด้วยข้อจำกัดในระบบราชการ รวมถึงความแตกต่างในช่วงอายุทำให้จุดสนใจอาจมีความแตกต่างกัน แต่ทั้งนี้ในเรื่องขององค์ความรู้นั้นต้องมีการยกระดับทั้งองค์กร

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

องค์กรต้องมีกระบวนการในการพัฒนาควบคู่กันไปทั้ง 2 ส่วน คือ การจ้างที่ปรึกษา และการพัฒนาองค์ความรู้ภายใน โดยที่ปรึกษาจะเข้ามาช่วยเสริมองค์ความรู้ในองค์กร การเป็นผู้เชี่ยวชาญในกรณีที่ต้องการไม่สามารถทำได้ด้วยตนเอง และอีกส่วนคือเพื่อการกระจายงานและลดภาระบุคลากรภายใน แต่ทั้งนี้ องค์ความรู้และศักยภาพขององค์กรต้องเท่าทันที่ปรึกษาด้วยเช่นกัน มิฉะนั้นการจ้างที่ปรึกษาก็จะก่อปัญหาได้

ปิดประชุมเวลา 15.00 น.

รูปภาพประกอบการสัมภาษณ์



บันทึกการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงาน
กรมการขนส่งทางราง กระทรวงคมนาคม
วันพุธที่ 27 ตุลาคม 2564 เวลา 10.00 น.
รูปแบบออนไลน์

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานกรมการขนส่งทางราง กระทรวงคมนาคม

- | | |
|-------------------------|---|
| 1) นายภูษิต ชัยฤทธิพงศ์ | หัวหน้ากลุ่มแผนงานการลงทุนและงบประมาณ
กองยุทธศาสตร์และแผนงาน กรมการขนส่งทางราง |
|-------------------------|---|

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

- | | |
|--------------------------------|----------------------------------|
| 1) นางสาวกานทอง บุหระ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 2) นางสาวอรอุมา พิสิทธิ์ศักดิ์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |

รายชื่อที่ปรึกษา

- | | |
|-------------------------------|---|
| 1) ดร.สุเมธ องกิตติกุล | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 2) นางสาววิจิตรา มหาวรากร | ผู้เชี่ยวชาญด้านการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน
สำหรับด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ |
| 3) ดร.สลิตร ทองมีนสุข | ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย |
| 4) นายณภัทร ภัทรพิศาล | |
| 5) นางสาวรัศมีจันทร์ เสาวคนธ์ | |

เริ่มประชุมเวลา 10.00 น.

ส่วนที่ 1 การนำเสนอโครงการ

ดร.สลิตร ทองมีนสุข นำเสนอแนวคิดและความเป็นมาของโครงการศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ วัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงกรอบการศึกษาส่วนงานต่าง ๆ ในโครงการให้กับผู้เข้าร่วมสัมภาษณ์เชิงลึก

ส่วนที่ 2 สรุปผลการสัมภาษณ์

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ความคิดเห็นหรือประสบการณ์เกี่ยวกับการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน
ที่ผ่านมาของกรมการขนส่งทางราง

นายภูษิต ชัยฤทธิ์พงศ์ :

ปัจจุบันพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ได้กำหนดบทบาทให้กรมการขนส่งทางราง (ขร.) มีหน้าที่ในการกำกับดูแล ปัจจุบัน พ.ร.บ. การขนส่งทางราง พ.ศ. ยังไม่มีผลบังคับใช้ ขร. จึงดำเนินการตามกฎหมายกระทรวง โดยยังไม่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลตามกฎหมายโดยตรง ขณะนี้เป็นการขอความร่วมมือการกำกับดูแลขึ้นอยู่กับการบังคับใช้ พ.ร.บ. การขนส่งทางราง พ.ศ. โดยเนื้อหาตามร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางราง พ.ศ. ขร. จะมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลโครงสร้างพื้นฐานระบบรางของกระทรวงคมนาคม (คค.) และหน่วยงานท้องถิ่น ขณะที่ปัจจุบันจะมีอำนาจกำกับดูแลภายใน คค. ด้านการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการร่วมลงทุน มีผู้ที่เกี่ยวข้อง 3 ส่วน คือ 1) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำหนดยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทในภาพรวม 2) กระทรวงการคลังหรือ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ซึ่งเป็นผู้กลั่นกรองโครงการร่วมลงทุน และกำหนดแนวทางปฏิบัติโครงการร่วมลงทุน และ 3) นโยบายของ คค. โดยเป็นนโยบายของผู้บริหารระดับสูงที่เห็นว่าเป็นปัญหาเร่งด่วนและต้องเร่งดำเนินการ เช่น โครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายสีแดง ที่ คค. และกระทรวงการคลัง (กค.) โดย สคร. เห็นปัญหาตรงกันเกี่ยวกับการลดภาระการลงทุนของประเทศ หากให้เอกชนร่วมลงทุนกับเอกชน นอกจากลดภาระการลงทุนภาครัฐ ยังเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการดำเนินงานจากประสบการณ์ของภาคเอกชนเพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับโครงการของภาครัฐที่ผ่านมา โครงการฯ มีการก่อสร้างล่าช้าปัญหาการส่งมอบพื้นที่ ต้นทุนโครงการเพิ่มสูงขึ้น หากเป็นโครงการร่วมลงทุนจะมีการจัดสรรความเสี่ยงที่เกิดขึ้นให้กับภาคเอกชน โดยเอกชนจะบริหารความเสี่ยงที่เกิดขึ้น ประกอบกับการรถไฟแห่งประเทศไทยมีภาระหนี้สินอยู่ค่อนข้างมาก โดยเป็นที่มาของการพิจารณาโครงการฯ ให้มีลักษณะของการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยขั้นตอนการดำเนินงานของโครงการฯ ได้มีการศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการร่วมลงทุนควรเป็น PPP Net Cost ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการจัดทำรายละเอียดตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562

ดร.สถิตพร ทองมีนสุข :

ปัจจุบัน รฟท. ยังไม่ได้นำรางรถไฟมาใช้เต็มความจุ (Capacity) ขร. มีนโยบายสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้รางรถไฟสามารถนำมาใช้เต็มความจุ หรือมีนโยบายการจ้างเอกชนมาเดินรถ โดยต้องดำเนินการรูปแบบสัญญาร่วมลงทุนเท่านั้นหรือไม่

นายภูษิต ชัยฤทธิ์พงศ์ :

อาจไม่ต้องดำเนินการตามสัญญาร่วมลงทุน โดยเอกชนอาจเข้าใช้ทางปกติ

ดร.สลิสร ทองมีนสุข :

หากเอกชนประสงค์เข้ามาประกอบกิจการเพื่อเดินรถแข่งขันกับ รฟท. จะต้องรอ พ.ร.บ. การขนส่งทางราง พ.ศ. มีผลใช้บังคับใช้หรือไม่ และความคืบหน้าของพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. เป็นอย่างไรบ้าง

นายภูษิต ชัยฤทธิ์พงศ์ :

พ.ร.บ. การขนส่งทางราง พ.ศ. จะต้องมีความหมายลำดับรองมากำหนดขั้นตอนเพื่อให้ผู้ที่สนใจดำเนินการขออนุญาต ปัจจุบัน พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ พ.ศ. ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อต้นเดือนตุลาคม 2564 และเตรียมเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ พ.ศ. มีประเด็นกำหนดลักษณะโครงการที่ต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 หรือลักษณะโครงการใดได้รับการยกเว้น หรือไม่ อย่างไร

นายภูษิต ชัยฤทธิ์พงศ์ :

ไม่มีข้อยกเว้นเพิ่มเติม หากโครงการมีลักษณะเข้าข่ายตามประกาศของคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเรื่อง กิจการเกี่ยวเนื่องที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการ รถไฟ รถไฟฟ้า และการขนส่งทางราง พ.ศ. 2563 ต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ซึ่งตามแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) เห็นว่าอาจจะมีการหากำไรไม่ได้ดำเนินการเกี่ยวเนื่อง กิจการหลักอาจไม่สามารถดำเนินการได้ หากมีการระบุกิจการที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562

ดร.สลิสร ทองมีนสุข :

กรณีโครงการที่มีลักษณะตามหลักเกณฑ์ของ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 หาก พ.ร.บ. การขนส่งทางราง พ.ศ. มีผลบังคับใช้แล้ว ภาคเอกชนที่ประสงค์จะเข้ามาเป็นร่วมลงทุนในโครงการของภาครัฐจะมีขั้นตอนเพิ่มเติมอย่างไรบ้าง

นายภูษิต ชัยฤทธิ์พงศ์ :

การกำหนดนโยบายโครงการต่าง ๆ ก่อนการพิจารณาตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 จะต้องได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางรางก่อน ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เพิ่มขึ้น

ดร.สลิสร ทองมีนสุข :

ขร. มีแนวทางการกำกับดูแลโครงการที่ดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 กับโครงการที่ขอใบอนุญาตจาก ขร. เช่นเดียวกันหรือไม่

นายภูษิต ชัยฤทธิ์พงศ์ :

หากเป็นกรณีการขอใช้ทาง จะเป็นการขอใช้ทรัพย์สินของรัฐปกติ ไม่เป็นการร่วมลงทุน ซึ่งขึ้นอยู่กับหน่วยงานกำกับดูแลด้านนั้น เป็นผู้กำกับดูแล

ดร.สลิสร ทองมีนสุข :

ขร. มีความเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการร่วมลงทุนกับเอกชนจะเป็นประโยชน์อย่างไรกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม และการทำให้การขนส่งทางรางกลายเป็นช่องทางคมนาคมหลักแทนทางถนน

นายภูษิต ชัยฤทธิ์พงศ์ :

การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานใช้เงินลงทุนสูง และภาครัฐมีภาระการลงทุนด้านอื่น ๆ ทั้งการลงทุนเชิงสังคม การศึกษา สาธารณสุข ดังนั้น การมีโครงการร่วมลงทุนจะทำให้ภาครัฐสามารถพัฒนาหลายด้านพร้อมกันภายใต้งบประมาณที่จำกัด การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจะสามารถดำเนินการได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

ดร.สลิสร ทองมีนสุข :

ขร. มีแนวทางการแก้ไขปัญหาค่าโดยสารแพงอย่างไร จากรูปแบบการร่วมลงทุนที่มีความแตกต่างกัน และในอนาคตจะมีการกำหนดปัจจัยใดบ้างที่จะนำมากำหนดรูปแบบการร่วมลงทุน

นายภูษิต ชัยฤทธิ์พงศ์ :

พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ พ.ศ. จะกำหนดกรอบอัตราค่าโดยสารสูงสุดไว้ แต่จะไม่กำหนดค่าโดยสารในลักษณะเจาะจงมากเกินไป เนื่องจากแต่ละโครงการมีต้นทุนที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับภาคเอกชน จะทำการวิเคราะห์โครงการด้านการเงินเกี่ยวกับต้นทุนโครงการ การคาดการณ์รายได้ แล้วจึงกำหนดอัตราค่าโดยสาร ทั้งนี้ นอกจากการกำหนดกรอบอัตราค่าโดยสารแล้ว ขร. ได้กำหนดการเพิ่มอัตราค่าโดยสาร โดยกำหนดเป็นสูตรการคำนวณไว้ว่าทุก 3 ปี จะสามารถเพิ่มอัตราค่าโดยสารได้ไม่เกินเท่าไร แต่การพิจารณาเพิ่มอัตราค่าโดยสารหรือไม่ ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการกำกับดูแลส่วนกลาง หน่วยงานเจ้าของโครงการและเอกชนที่จะต้องเจรจากัน เพื่อให้เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจ ปริมาณผู้โดยสาร และปัจจัยอื่น ๆ

ดร.สลิสร ทงมินสุข :

กรณี พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ พ.ศ. ให้อำนาจ ขร. กำหนดกรอบอัตราค่าโดยสาร รวมถึงสูตรการคำนวณอัตราค่าโดยสาร อาจมีความขัดแย้งกับสัญญาสัมปทานที่ได้ลงนามไปแล้ว ขร. มีแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างไร

นายภูษิต ชัยฤทธิ์พงศ์ :

สำหรับโครงการที่เกิดขึ้นก่อนพ.ร.บ. การขนส่งทางราง พ.ศ. บังคับใช้แล้ว อาจมีข้อยกเว้นในบางเฉพาะกาล หากไม่รอให้ครบอายุสัญญาสัมปทาน ขร. อาจกำหนดนโยบายให้หน่วยงานเจ้าของโครงการไปยังสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแล เพื่อเจรจากับเอกชน โดยเป็นการตกลงของคู่สัญญา เช่น อาจขดเซยให้กับภาคเอกชน เพื่อให้ลดหรือยกเว้นค่าแรกเข้า ทั้งนี้ ขร. ไม่สามารถบังคับได้ ส่วนโครงการใหม่ที่เพิ่งได้รับการอนุมัติ จะพิจารณาค่าแรกเข้าที่จะต้องไม่เรียกเก็บซ้ำซ้อน แต่ขั้นตอนการร่างสัญญาอาจขึ้นอยู่กับผู้ดำเนินการด้วย และอนาคต พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ พ.ศ. บังคับใช้แล้ว โครงการใหม่ที่เกิดขึ้นจะต้องกำหนดอัตราค่าแรกเข้า และกรอบอัตราค่าโดยสาร

ดร.สลิสร ทงมินสุข :

กรณีที่ พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ พ.ศ. บังคับใช้แล้ว และ ขร. มีหน้าที่ออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการ ทั้งนี้ ผู้ประกอบการรายเดิมจะต้องขอใบอนุญาตหรือไม่

นายภูษิต ชัยฤทธิ์พงศ์ :

ผู้ประกอบการรายเดิมจะต้องขอใบอนุญาต เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายลำดับรอง ซึ่งจะต้องพิจารณารายละเอียดของกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดให้ดำเนินการย้อนหลังเพียงใด

ดร.สลิสร ทงมินสุข :

ขร. จะมีบทบาทการพัฒนาพื้นที่หรือกำหนดนโยบายด้านการพัฒนาพื้นที่ (TOD) ลักษณะใด

นายภูษิต ชัยฤทธิ์พงศ์ :

พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ พ.ศ. ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ โดยเป็นการพิจารณาความเหมาะสมของโครงการ ที่สามารถนำมาคำนวณเป็นผลตอบแทนของโครงการได้หรือไม่ แต่ไม่ได้ระบุอำนาจหน้าที่การดำเนินการเกี่ยวกับขั้นตอนการพัฒนา TOD ทั้งนี้ หากมีนโยบายให้ ขร. ร่วม ดำเนินการพัฒนา TOR โดย ขร. มีความพร้อมในการดำเนินการ

ดร.สลิสร ทงมินสุข :

ปัจจุบันยังไม่สามารถนำพื้นที่ไปพัฒนาเชิงพาณิชย์ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่กำหนดวัตถุประสงค์ของการเวนคืนไว้โดยเฉพาะ ไม่สามารถนำที่ดินที่ถูกเวนคืนไปดำเนินงานเชิงพาณิชย์ได้ ขร. มีแนวทางหรือนโยบายการแก้ไขปัญหาในอนาคตบ้างหรือไม่

นายภูษิต ชัยฤทธิ์พงศ์ :

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ได้กำหนดแนวทางให้หน่วยงานนำทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ สามารถนำไปพัฒนาหรือนำไปใช้เพื่อเป็นผลประโยชน์ตอบแทนของโครงการได้

ดร.สลิสร ทงมินสุข :

อนาคตบทบาทของ ขร. เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีจะเป็นบทบาทหลักของ ขร. หรือไม่ หรือความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสำนักงาน TOD ระดับชาติเพื่อดำเนินภารกิจพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานี

นายภูษิต ชัยฤทธิ์พงศ์ :

มีความเห็นว่าบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรค่อนข้างครอบคลุมมากกว่า ทั้งนี้ ประสิทธิภาพการของงบประมาณและการดำเนินการต่าง ๆ หน่วยงานอื่น ๆ จะเห็นว่า ขร. ไม่ได้เป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนาพื้นที่ โครงการที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านนี้ จะไม่ได้รับงบประมาณ

ดร.สลิสร ทงมินสุข :

ขร. มีความเห็นเกี่ยวกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) มีผลกระทบต่อการดำเนินโครงการร่วมลงทุนด้านคมนาคมบ้างหรือไม่ และมีโครงการใดได้รับผลกระทบเป็นพิเศษ

นายภูษิต ชัยฤทธิ์พงศ์ :

ได้รับผลกระทบจาก COVID-19 2-3 ปีแล้ว และมีแนวโน้มที่จะมีผลกระทบต่อไปอีกระยะหนึ่ง โดยมีผลกระทบต่อปริมาณผู้โดยสารที่ลดลงอย่างชัดเจน ได้แก่ การกำหนดมาตรการจากภาครัฐเกี่ยวกับการรักษาระยะห่าง หรือการประกาศกำหนดสถานการณ์ฉุกเฉิน เวลาเปิด - ปิดการให้บริการ การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้โดยสาร ที่อาจเลือกวิธีทำงานจากที่บ้าน หรือเปลี่ยนไปใช้รถยนต์ส่วนบุคคล ซึ่งจะเป็นผลกระทบต่อการดำเนินโครงการในระยะยาว สำหรับผลกระทบต่อโครงการร่วมลงทุนที่ยังไม่ได้เริ่มดำเนินการ จะส่งผลกระทบต่อประมาณการจำนวนผู้โดยสาร ซึ่งเป็นแหล่งรายได้ของโครงการที่เอกชนจะให้ความสนใจ ทำให้ความสนใจในโครงการของเอกชนลดลง จากการประมาณการรายได้ค่าโดยสารที่ลดลง ดังนั้น การจัดทำโครงการร่วมลงทุนในอนาคต ภาครัฐหรือหน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องหามาตรการสนับสนุนอื่น ๆ ที่จะดึงดูดเอกชนให้มีความสนใจโครงการ แต่หากกำหนดเป็นมาตรการทางการเงินภาครัฐอาจดำเนินการได้ยาก

จึงอาจพิจารณามาตรการทางอ้อม เช่น การลดภาษี การส่งเสริมการลงทุน หรือการปล่อยกู้เอกชนโดยกำหนดอัตราดอกเบี้ยพิเศษ เป็นต้น โดยที่ปรึกษาอาจเสนอแนะมาตรการเพื่อดึงดูดความสนใจของภาคเอกชนร่วมลงทุนในโครงการ

ทั้งนี้ โครงการที่เกิดขึ้นแล้ว ผู้ประกอบการที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน เช่น โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวจะได้รับผลกระทบ แต่ผู้ประกอบการภาคเอกชนไม่ได้ขอรับการเยียวยา อาจจะมีผู้ประกอบการโดยตรงที่ขอรับการเยียวยาเข้ามาบ้าง เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ที่มีรายได้ค่าโดยสารลดลง ทั้งนี้ หลักการการเยียวยาต้องมีผลกระทบเกิดขึ้นก่อน สำหรับโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน และโครงการรถไฟความเร็วสูงไทย – จีนเป็นโครงการที่อยู่ระหว่างการพัฒนา ยังไม่ได้เปิดดำเนินการ ดังนั้น จึงยังไม่มีผลกระทบที่เป็นรูปธรรมชัดเจน

ดร.สลิสร ทงมินสุข :

โครงการรถไฟความเร็วสูงไทย - จีนมีความคืบหน้าอย่างไรบ้าง

นายภูษิต ชัยฤทธิ์พงศ์ :

โครงการรถไฟความเร็วสูงไทย - จีนไม่ใช่โครงการร่วมลงทุน ช่วงแรกเริ่มจากจีนจะมาเป็นผู้ร่วมลงทุนกับรัฐบาลไทย โดยจะมีการกู้เงินจากจีนมาลงทุน ขบวนรถเป็นของจีน แต่ไม่สามารถตกลงเงื่อนไขการเจรจา เช่น อัตราดอกเบี้ย การลงทุน ผลตอบแทนด้านต่าง ๆ ที่จีนกำหนด ไทยจึงปรับนโยบายการลงทุนโครงการ โดยรัฐบาลไทยเป็นผู้ลงทุนเองทั้งโครงการ ส่วนจีนมีส่วนร่วมในการออกแบบขบวนรถและระบบการเดินรถ โดยใช้เทคโนโลยีของจีน และจีนจะไม่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ซึ่งไทยจะต้องตั้งบริษัทใหม่ โดยมีกระทรวงการคลังและ รฟท. เป็นผู้มีส่วนร่วมในบริษัท และการบริหารจัดการมีการจัดตั้งองค์กรพิเศษเพื่อทำหน้าที่ในการบริหาร โดยให้แยกจาก รฟท.

ดร.สลิสร ทงมินสุข :

ปัจจุบัน ขร. มีการกระบวนการจัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับการร่วมลงทุนภายในองค์กรบ้างหรือไม่ และต้องการการสนับสนุนด้านใดเป็นพิเศษ

นายภูษิต ชัยฤทธิ์พงศ์ :

ขร. ยังไม่มีกระบวนการจัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับการร่วมลงทุน เพราะยังไม่ได้มีส่วนที่ต้องดำเนินการโดยตรง และต้องการการสนับสนุนด้านความรู้จากประสบการณ์ที่ผ่านมาของเอกชนจากผู้ดำเนินการ หรือโครงการอื่น ๆ ของภาครัฐ เกี่ยวกับปัญหาอุปสรรค เพื่อเตรียมพร้อมให้กับ ขร. นอกจากนี้ ขอให้ที่ปรึกษาทบทวนประกาศ คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560 เกี่ยวกับข้อดี ข้อเสีย เนื่องจากมาตรการสนับสนุนดึงดูดเอกชน แต่ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ เพราะปัญหาการไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจน

ดร.สลิตร ทงมีนสุข :

ปัจจุบันท้องถิ่นสามารถประกอบกิจการขนส่งทางรางได้หรือไม่ แล้วเกิดข้อจำกัดในทางปฏิบัติด้วยหรือไม่

นายภูษิต ชัยฤทธิ์พงศ์ :

หาก พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ พ.ศ. บังคับใช้แล้ว จะต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ พ.ศ. แต่ปัจจุบันมี 2 ช่องทาง ช่องทางแรก หากท้องถิ่นมีความพร้อม ทั้งด้านการเงินการลงทุน ความเหมาะสมของโครงการ และการเวนคืนที่ดิน เป็นต้น สามารถเสนอโครงการให้กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการ และอีกช่องทางเป็นการเสนอคณะอนุกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกจังหวัด (อจร.) อยู่ภายใต้การดำเนินงานของ สนข. เพื่อนำเสนอ คค. พิจารณาสั่ง ครม. ซึ่งข้อดีของช่องทางที่สองอาจจะมีการสนับสนุนงบประมาณ ยกเว้นกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาที่มีกฎหมายเฉพาะให้สามารถดำเนินการได้เอง

นางสาววิจิตรา มหาวรรณ :

ขร. มีความเห็นเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากคู่มือปฏิบัติการของโครงการร่วมลงทุนอย่างไร

นายภูษิต ชัยฤทธิ์พงศ์ :

แนวทางการนำ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ไปใช้ในทางปฏิบัติ รวมถึงรายละเอียดต่าง ๆ ที่ภาครัฐจะต้องพิจารณาข้อเสนอของภาคเอกชน

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ขร. มีความคิดเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์หรือแผนแม่บทเพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนการขนส่งทางราง จากการทบทวนการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนการขนส่งทางรางพบปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการสัญญาการร่วมลงทุน และภาพรวมการแยกการดำเนินโครงการเป็นรายสัญญาทำให้การกำกับดูแลค่อนข้างยาก ขร. มีความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไร

นายภูษิต ชัยฤทธิ์พงศ์ :

หากเป็นการจัดทำคู่มือปฏิบัติงานโครงการร่วมลงทุนการขนส่งทางรางโดยเฉพาะอาจจะยังไม่จำเป็น แต่ควรที่จะกำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัดที่สำคัญด้านการให้บริการ ความปลอดภัย รวมถึงด้านผลตอบแทน เพื่อให้เอกชนดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานตัวชี้วัดดังกล่าว

ปิดประชุมเวลา 11.00 น.

รูปภาพประกอบการสัมภาษณ์



บันทึกการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงาน
การรถไฟแห่งประเทศไทย
วันอังคารที่ 19 ตุลาคม 2564 เวลา 10.00 น.
รูปแบบออนไลน์

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานการรถไฟแห่งประเทศไทย

- 1) นายจรัสพิชญ์ เหลืองโสภณพรณ วิศวกรฝ่ายโครงการพิเศษและก่อสร้าง
การรถไฟแห่งประเทศไทย

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

- 1) นางสาวนิตยา พุฒิวิทยานันท์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
- 2) นางสาวก้านทอง บุหระ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
- 3) นางสาวศศิวิมล ไชยณรงค์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
- 4) นางสาวรัตนา ศรีประเสริฐ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
- 5) นางสาวอรอุมา พิสิทธิ์ศักดิ์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
- 6) นายณัฐสิทธิ์ จินดา นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ
- 7) นางสาวภัทรพร ทองประชาญ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ

รายชื่อที่ปรึกษา

- 1) ดร.สุเมธ องกิตติกุล ที่ปรึกษาโครงการ
- 2) ดร.สลิทธ ทองมีนสุข ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย
- 3) นายณภัทร ภัทรพิศาล
- 4) นางสาวฉัตรทริกา นภาธนาพงศ์

เริ่มประชุมเวลา 10.00 น.

ส่วนที่ 1 การนำเสนอโครงการ

ดร.สลิทธ ทองมีนสุข นำเสนอแนวคิดและความเป็นมาของโครงการศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ วัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงกรอบการศึกษาส่วนงานต่าง ๆ ในโครงการให้กับผู้เข้าร่วมสัมภาษณ์เชิงลึก

ส่วนที่ 2 สรุปผลการสัมภาษณ์

ดร.สถิตธ ทองมีนสุข :

ปัจจุบัน รฟท. มีโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPP) ที่อยู่ในการกำกับดูแลทั้งสิ้นกี่โครงการ

นายจรัสพิชญ์ เหลืองโสภารณ :

สำหรับโครงการที่อยู่ในการดูแลของฝ่ายโครงการพิเศษและก่อสร้างหลายโครงการ แต่โครงการที่เข้าข่าย PPP ได้แก่ (1) โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน ปัจจุบันได้ลงนามกับเอกชนเรียบร้อยแล้วอยู่ระหว่างเตรียมการส่งมอบพื้นที่ (2) โครงการระบบรถไฟฟ้าชานเมือง (สายสีแดง) ปัจจุบันอยู่ระหว่างการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ โดยเป็นการศึกษารูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ช่วงบางซื่อ-รังสิต ช่วงบางซื่อ-ตลิ่งชัน และส่วนต่อขยายในอนาคต ช่วงรังสิต-ธรรมศาสตร์ ช่วงตลิ่งชัน-ศาลายา ช่วงตลิ่งชัน-ศิริราช และส่วนต่อขยายช่วงบางซื่อ-หัวลำโพง และช่วงบางซื่อ-หัวหมาก

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ในส่วนของสถานีกลางบางซื่อมีการร่วมลงทุน PPP ด้วยหรือไม่

นายจรัสพิชญ์ เหลืองโสภารณ :

การพัฒนาสถานีกลางบางซื่อมีการแบ่งงานพัฒนาพื้นที่บริเวณสถานีให้เอกชน 3 ราย คือ รายแรกบริหารพื้นที่บริเวณสถานีกลางบางซื่อ รายที่สองดำเนินโครงการระบบรถไฟฟ้าชานเมือง (สายสีแดง) และรายที่สามเป็นผู้รับสัมปทานโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน ซึ่งทั้งสามกรณีจะดำเนินการตามขั้นตอนของ PPP ทั้งหมด เนื่องจากเป็นโครงการที่มีมูลค่าสูงและเป็นนโยบายของกระทรวงคมนาคม

ดร.สถิตธ ทองมีนสุข :

การริเริ่มโครงการ PPP ของ รฟท. มีที่มาจากอะไร และมีขั้นตอนการดำเนินการ อย่างไร

นายจรัสพิชญ์ เหลืองโสภารณ :

การดำเนินโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินและโครงการระบบรถไฟฟ้าชานเมือง (สายสีแดง) ของ รฟท. จะดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) และเป็นโครงการที่มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการร่วมลงทุน PPP ทั้งนี้ การริเริ่มโครงการ PPP ฝ่ายโครงการพิเศษและก่อสร้างจะเริ่มจากการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ โดยมีรายละเอียดการศึกษาตามที่ สศช. กำหนด ในขั้นตอนการศึกษาและวิเคราะห์โครงการจะมีการพิจารณาว่าจะให้เอกชนร่วมลงทุนในรูปแบบใดโดยฝ่ายปฏิบัติการ (Operation) เป็นผู้ดูแล

ดร.สลิธธร ทองมีนสุข :

รฟท. พิจารณาปัจจัยอะไรในการกำหนดรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

นายจรัสพิชญ์ เหลืองโสภารณ :

การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนมีหลายปัจจัยที่ต้องพิจารณาในมุมมองของผู้ปฏิบัติงาน ควรพิจารณาความเพียงพอของบุคลากรในการดำเนินงานโครงการ PPP โครงสร้างขององค์กรที่รองรับ การดำเนินโครงการ PPP ตัวอย่างกรณีของฝ่ายโครงการพิเศษและก่อสร้างของ รฟท. มีวิศวกรประมาณ 40 คน โดยทำงานด้าน PPP เพียง 2 - 3 คนเท่านั้น และยังไม่มีความพร้อมด้านความรู้ทางกฎหมายและการบัญชี ที่จะบริหารจัดการโครงการ PPP ได้ ดังนั้น รฟท. จึงต้องการจ้างที่ปรึกษามาช่วยงานแต่อำนาจในการตัดสินใจ ยังคงเป็นอำนาจของ รฟท.

ดร.สลิธธร ทองมีนสุข :

การบริหารจัดการโครงการ PPP จะต้องมีองค์ความรู้หรือความชำนาญแตกต่างจากการดำเนินโครงการทั่วไปหรือไม่ อย่างไร

นายจรัสพิชญ์ เหลืองโสภารณ :

ฝ่ายโครงการพิเศษและก่อสร้างของ รฟท. มีภารกิจการควบคุมงานก่อสร้างเป็นหลัก ไม่มีประสบการณ์ดำเนินงานโครงการ PPP มาก่อน ยังขาดความรู้ในงานโครงการ PPP จึงเห็นว่าองค์ความรู้ที่มีความต้องการ ได้แก่ (1) บทเรียนจากการดำเนินโครงการอื่น ๆ ที่ผ่านมาเพื่อใช้เป็นต้นแบบในการดำเนินการ (2) ความรู้ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ PPP (3) ความรู้ด้านการบัญชีและการเงิน ดังนั้น รฟท. จะจ้างที่ปรึกษาในการดำเนินการโครงการ PPP เนื่องจากไม่มีความเชี่ยวชาญ ซึ่งปัญหาหลักของ รฟท. คือโครงสร้างของหน่วยงานที่รองรับการดำเนินงานโครงการ PPP

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

อาจสรุปได้ว่า รฟท. ควรมีส่วนงานที่รับผิดชอบงานโครงการ PPP เป็นการเฉพาะ มิเช่นนั้น รฟท. อาจจะต้องพึ่งพาที่ปรึกษาเป็นหลัก ซึ่งมีข้อจำกัดเมื่อที่ปรึกษาหมดสัญญาจ้างจะเกิดปัญหาการบริหารโครงการ PPP ตามมา

นายจรัสพิชญ์ เหลืองโสภารณ :

กรณีช่วงระยะดำเนินการโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) ได้เข้ามาช่วยสนับสนุน กรณีโครงการระบบรถไฟฟ้าชานเมือง (สายสีแดง) ในขั้นตอนการกำกับดูแลโครงการ รฟท. ก็ยังไม่ทราบว่าควรจะดำเนินการอย่างไร อาจเป็นการจ้างที่ปรึกษามาดูแลงานในส่วนนี้

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

จากประสบการณ์การดำเนินโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน ตั้งแต่เริ่มโครงการจนกระทั่งการทำสัญญากับเอกชน มีคณะกรรมการกำกับดูแลการดำเนินโครงการอย่างไร

นายจรัสพิชญ์ เหลืองโสภณ :

กรณีโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินเป็นนโยบายเร่งด่วนของทางรัฐบาล

ขั้นตอนเสนอโครงการ จะเป็นการจ้างที่ปรึกษาเข้ามาดำเนินงานโครงการทั้งหมด โดย รฟท. จะเกี่ยวข้องในขั้นตอนการเสนอโครงการเพื่อคณะกรรมการ รฟท. พิจารณานั้น และมี สกพอ. เป็นผู้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาโครงการได้ภายใน 1 ปี

ขั้นตอนการทำสัญญากับเอกชน เนื่องจากเป็นโครงการที่มีความเสี่ยงค่อนข้างสูงจึงมีการเจรจาที่ค่อนข้างเข้มงวด โดยมีหลายครั้งที่เอกชนเสนอเงื่อนไขนอกเหนือขอบเขตงานของ TOR จึงต้องมีการเจรจาหลายครั้ง

การส่งมอบพื้นที่ที่ยังไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากในพื้นที่ของโครงการฯ มีสาธารณูปโภค เช่น ท่อน้ำมัน ท่อสายไฟ ค่อนข้างมาก จึงต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ประเด็นการส่งมอบพื้นที่อาจจะไม่ใช่ประสบการณ์เฉพาะของโครงการ PPP รฟท. มีประสบการณ์การส่งพื้นที่โครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าทางคู่ให้กับผู้รับเหมาแล้วจึงอาจไม่มีความจะไม่แตกต่าง แต่อาจจะมีข้อแตกต่างของกรอบระยะเวลาที่กำหนดตามสัญญาการร่วมลงทุน ซึ่ง รฟท. อาจมีการเผื่อระยะเวลาไว้แล้ว

นายจรัสพิชญ์ เหลืองโสภณ :

กรณีโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินเป็นการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุน (บริษัท ในเครือ CP) ซึ่งจะแตกต่างกับกรณีผู้รับจ้างเหมาโครงการรถไฟฟ้าทางคู่ของ รฟท. ที่จะส่งมอบพื้นที่ในช่วงดำเนินการก่อสร้างเป็นหลัก คือ ลงนามในสัญญาและรับมอบพื้นที่ไปก่อนแล้ว และ รฟท. จะทยอยส่งมอบพื้นที่ต่อไป แต่กรณีของโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินมีเงื่อนไขว่าภาครัฐต้องเตรียมพื้นที่ให้แล้วเสร็จก่อนการส่งมอบพื้นที่ให้กับเอกชน โดย สกพอ. ได้เร่งดำเนินการประสานความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งอาจส่งมอบพื้นที่ไม่เป็นไปตามกำหนดภายในเดือนตุลาคม 2564

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

อาจสรุปได้ว่าในขั้นตอนการร่างสัญญา รพท. เห็นว่าจะสามารถดำเนินการเตรียมพื้นที่และส่งมอบให้เอกชนได้ทันจึงลงนามในสัญญาไปก่อน แต่เมื่อดำเนินการจริงกลับมีปัญหาอุปสรรคจนทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ทันเวลา

นายจรัสพิชญ์ เหลืองโสภารณ :

เนื่องจากโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลจึงต้องเร่งดำเนินการให้ลงนามสัญญากับเอกชนได้ตามกำหนด รัฐจึงรับเงื่อนไขการส่งมอบพื้นที่ โดย รพท. จะเป็นเพียงผู้ปฏิบัติ

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

รพท. ในฐานะผู้ปฏิบัติงานจะต้องพิจารณารายละเอียดการส่งมอบพื้นที่ซึ่งอาจจะต้องเสนอความเห็นว่าจะสามารถดำเนินการได้ทันตามระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่

นายจรัสพิชญ์ เหลืองโสภารณ :

จากประสบการณ์ที่ผ่านมาการจัดเตรียมพื้นที่เพื่อส่งมอบได้ทันภายในระยะเวลา 1 ปี อาจเป็นไปได้ค่อนข้างยาก อย่างไรก็ตาม สกพอ. เป็นผู้กำหนดระยะเวลาการส่งมอบพื้นที่โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน อีกทั้งการรื้อย้ายสาธารณูปโภคเพื่อส่งมอบพื้นที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ดังนั้น การส่งมอบพื้นที่จึงขึ้นอยู่กับการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้ได้ตามกำหนดระยะเวลา

ดร.สถลธรร ทองมีนสุข :

การส่งมอบพื้นที่ที่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายแห่ง รพท. ได้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นประจำเพื่อดำเนินการส่งมอบพื้นที่ให้ได้ทันกำหนดเวลาหรือไม่

นายจรัสพิชญ์ เหลืองโสภารณ :

รพท. มีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นประจำ แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ได้ตามกำหนดเวลา หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีการขอขยายเวลาเนื่องจากมีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณหรือปัจจัยภายนอกอื่น ๆ เช่น ปัญหาสถานการณ์โควิด 19 ที่เกิดขึ้นจึงเป็นเหตุให้เกิดความล่าช้า

ดร.สถลธรร ทองมีนสุข :

ข้อสัญญาของโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินระบุว่าหากรัฐไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ได้เอกชนมีสิทธิในการบอกเลิกสัญญา การส่งมอบพื้นที่ที่มีความคืบหน้าอย่างไรบ้าง

นายจรัสพิชญ์ เหลืองโสภารณ :

การส่งมอบพื้นที่โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินอาจขยายกำหนดระยะเวลาเป็นเดือนมกราคม 2565 เนื่องจากไม่สามารถดำเนินการได้ทันตามกำหนดเวลาเดิม

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

สัญญาของโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินมีเงื่อนไขว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งของสถานีได้ ในส่วนนี้มีข้อสรุปแล้วหรือไม่

นายจรัสพิชญ์ เหลืองโสภารณ :

ในเบื้องต้นทราบว่าสัญญาโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินเป็นการร่วมลงทุนรูปแบบ PPP Net Cost เอกชนเป็นผู้รับความเสี่ยงด้านจำนวนผู้โดยสารและต้องบริหารจัดการรายได้ให้เพียงพอ เอกชนจึงมีสิทธิ์ในการพิจารณาตำแหน่งสถานี ทั้งนี้ พื้นที่ของตำแหน่งสถานีที่เปลี่ยนไปเอกชนจะต้องจัดหาพื้นที่เองรัฐจะเวนคืนเฉพาะพื้นที่ที่กำหนดไว้ในกรอบสัญญา ทั้งนี้ การจะย้ายสถานีหรือไม่เป็นข้อพิจารณาของเอกชนแต่เงื่อนไขในสัญญาระบุว่าสามารถย้ายสถานีได้

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

กลไกการประสานงานกับหน่วยงานภายนอกทั้ง รฟท. และผู้รับสัญญาสัมปทาน มีรูปแบบใดบ้าง เช่น มีการประชุมทุก ๆ เดือน หรือมีคณะกรรมการกำกับโครงการ

นายจรัสพิชญ์ เหลืองโสภารณ :

กลไกกำกับโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน มีคณะกรรมการกำกับหลายชั้น ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก คณะกรรมการกำกับตามระเบียบ คณะกรรมการส่งมอบพื้นที่ คณะกรรมการควบคุมงานก่อสร้าง และคณะกรรมการด้านกฎหมาย โดยมีผู้แทน รฟท. นายช่างสุจิตร์เป็นผู้รับผิดชอบหลัก ซึ่งการดำเนินงานจะเป็นการจ้างที่ปรึกษาผู้เพื่อดำเนินการงานต่าง ๆ

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

รฟท. มีการจัดจ้างที่ปรึกษาเพื่อมาช่วยงานหรือให้การปรึกษาโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินด้วยหรือไม่

นายจรัสพิชญ์ เหลืองโสภารณ :

โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน ปัจจุบันมีการจ้างที่ปรึกษาเพื่อช่วยงานโครงการฯ 2 ราย คือ ที่ปรึกษา PMSC ทำหน้าที่ในการบริหารสัญญาควบคุมงานก่อสร้าง ปัจจุบัน รฟท. ได้จ้างแล้วปรึกษา PMS อยู่ระหว่างดำเนินการ และปรึกษา ICE ทำหน้าที่ในการรับรองระบบ

ดร.สลิตร ทองมีนสุข :

จากประสบการณ์การดำเนินโครงการ PPP ของ รฟท. พบปัญหาอุปสรรค ข้อพิพาทกับเอกชน อะไรบ้าง และมีการแก้ไขปัญหาอย่างไร

นายจรัสพิชญ์ เหลืองโสภาพรรณ :

เนื่องจากโครงการ PPP ของ รฟท. เป็นนโยบายเร่งรัดและกำหนดเป้าหมายการดำเนินโครงการไว้แล้ว รฟท. จึงต้องตอบรับการดำเนินงานตามนโยบายที่กำหนดไว้ ส่วนข้อพิพาทกับเอกชนเป็นเรื่องการส่งมอบพื้นที่ ซึ่งในตอนแรกคาดว่าจะสามารถดำเนินการได้เรียบร้อย แต่เอกชนอ้างว่ายังไม่เรียบร้อย และต้องดำเนินการเพิ่มเติม และข้อพิพาทกรณีเอกชนมีข้อเสนอนอกเหนือเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญา เช่น การจ่ายค่าชดเชยให้กับรถไฟฟ้ามหานคร เรล ลิงก์ ที่ต้องจ่ายในครั้งเดียว แต่เอกชนเสนอขอผ่อนจ่าย ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดในสัญญา เอกชนจึงขอแก้ไขสัญญาซึ่งจะต้องเสนอ สกพอ. พิจารณา

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ปัจจุบันมีการโอนรถไฟฟ้าแอร์พอร์ต เรล ลิงก์ ตามข้อกำหนดของสัญญารถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินแล้วหรือไม่ อย่างไร

นายจรัสพิชญ์ เหลืองโสภาพรรณ :

ปัจจุบันยังไม่ได้โอนรถไฟฟ้าฯ สัญญาโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงฯ กำหนดการโอนรถไฟฟ้าแอร์พอร์ต เรล ลิงก์ ภายในเดือนตุลาคม 2564

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

จากประสบการณ์ดำเนินโครงการ PPP รฟท. มีประเด็นที่ต้องการปรับปรุงแก้ไขการทำสัญญาในอนาคตหรือไม่ อย่างไร

นายจรัสพิชญ์ เหลืองโสภาพรรณ :

สัญญาโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินร่างสัญญาค่อนข้างดี มีความยืดหยุ่นในการดำเนินการได้พอสมควร ไม่ได้เข้มงวดจนเกินไป ทำให้การบริหารสัญญามีความคล่องตัว แต่ในมุมมองของผู้ปฏิบัติงานภาครัฐอาจต้องมีความระมัดระวังค่อนข้างสูงเพื่อให้มีการดำเนินการเกินกว่าสัญญากำหนด และมีประเด็นภายหลังคณะรัฐมนตรี (ครม.) อนุมัติให้ดำเนินโครงการแล้วเมื่อดำเนินการคัดเลือกเอกชน คณะกรรมการคัดเลือกไม่สามารถตัดสินใจได้ว่าข้อเสนอที่เอกชนเสนอมาสอดคล้องกับมติ ครม. หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการฯ จะเสนอเรื่องให้ ครม. พิจารณา

ดร.สลิสร ทงมินสุข :

ปัญหาการประเมินค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินมีราคาเปลี่ยนแปลงไปเมื่อดำเนินการจริงทำให้ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินสูงขึ้น รฟท. เห็นว่าควรมีแนวทางแก้ไขปัญหาย่างไร และสามารถดำเนินการเวนคืนที่ดินก่อนเริ่มโครงการได้หรือไม่

นายจรัสพิชญ์ เหลืองโสภณ :

การเวนคืนที่ดินก่อนเริ่มโครงการนั้นหากทำได้จะเป็นการดีที่สุด แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถทำได้ จะต้องดำเนินการประกวดราคาไปพร้อมกับการเวนคืนที่ดิน เนื่องจากเป็นโครงการที่มีความเร่งด่วน ส่วนตัวมีความเห็นว่าภายหลังการอนุมัติโครงการ ณ ปีที่ 0 ควรเริ่มเวนคืนที่ดินโดยดำเนินการไปพร้อมกับการประกวดราคา สำหรับประเด็นค่าเวนคืนที่ดินนั้นไม่น่าเป็นปัญหาเนื่องจากรัฐเป็นผู้จ่ายเงินให้ตามสิทธิที่เอกชนควรจะได้รับหากเกินกรอบวงเงินของโครงการรัฐจะต้องจัดหาเพิ่มเติม ในส่วนของ รฟท. มีประเด็นว่ามีเจ้าหน้าที่ดำเนินงานด้านการเวนคืนไม่เพียงพอ รฟท. มีเจ้าหน้าที่ดำเนินงานด้านการเวนคืนเพียง 5 คนเท่านั้น

ดร.สลิสร ทงมินสุข :

รฟท. มีการจัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับการดำเนินโครงการ PPP ภายในองค์กรอย่างไร

นายจรัสพิชญ์ เหลืองโสภณ :

ปัจจุบัน รฟท. ยังไม่มีการจัดการองค์ความรู้ด้าน PPP ภายในองค์กร การดำเนินโครงการ PPP พึ่งพาที่ปรึกษาเป็นหลัก โดย รฟท. จะกำหนดให้ที่ปรึกษามีการจัดการความรู้ (KM) ของโครงการทุกโครงการ ซึ่งเป็นเรื่องใดบ้างขึ้นอยู่กับที่ปรึกษาและผู้รับผิดชอบโครงการ

ดร.สลิสร ทงมินสุข :

ภาครัฐควรมีแนวทางการสนับสนุนโครงการ PPP อย่างไร เพื่อให้การดำเนินโครงการประสบผลสำเร็จ

นายจรัสพิชญ์ เหลืองโสภณ :

โครงการรถไฟฟ้ามีความแตกต่างกับโครงการทางถนนที่หาเอกชนมาช่วยเก็บรายได้และดำเนินงานและบำรุงรักษาทาง แต่โครงการรถไฟฟ้าจะต้องมีคนขับรถไฟฟ้าที่ต้องผ่านการฝึกอบรม มีคนกำหนดอัตราค่าโดยสาร มีคนดูแลระบบการเดินรถ รวมถึงคนควบคุมสถานีตอนเกิดเหตุฉุกเฉิน ประเด็นคือหากรัฐจะไม่ต่อสัญญาเอกชนผู้รับสัมปทานรถไฟฟ้าในปัจจุบันภาครัฐจะสามารถเข้าดำเนินงานเดินรถแทนได้หรือไม่ โดยส่วนตัวมีความเห็นว่าการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าค่อนข้างเบ็ดเสร็จอยู่ที่เอกชน เอกชนจะเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญและดำเนินการจะได้รับการต่อสัญญา รัฐไม่มีหน่วยงานที่จะสามารถเข้ามาดำเนินการงานระบบเดินรถได้ทันที ดังนั้น รัฐอาจต้องพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานที่สามารถดำเนินงานเดินรถไฟฟ้า

ดร.สลิธธร ทองมีนสุข :

โครงการ PPP ด้านคมนาคมเป็นโครงการที่มีมูลค่าการลงทุนสูงและมีระยะเวลาดำเนินการค่อนข้างนาน รฟท. มีความเห็นว่ารัฐควรมีแนวทางในการจูงใจเอกชนเข้าร่วมลงทุนอย่างไร

นายจรัสพิชญ์ เหลืองโสภณ :

ควรมีการหารายได้จากการพัฒนาโครงการในทางอื่น แต่อาจมีประเด็นด้านกฎหมาย เรื่องการเวนคืนที่ดิน เนื่องจากที่ดินที่เวนคืนจะไม่สามารถนำไปพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ได้ และมีประเด็นที่ต้องคำนึงหากเป็นโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนแล้วยังให้สิทธิ์เอกชนในการพัฒนาที่ดินอีกถ้าไร จะตกอยู่กับเอกชนฝ่ายเดียวขณะที่ รฟท. มีภาระที่ต้องดูแลพนักงานของ รฟท. เช่นกัน จึงเป็นคำถามที่ตอบยากว่าจะดำเนินการอย่างไร

อย่างไรก็ดี รฟท. เป็นหน่วยงานผู้ให้บริการ (Operator) ไม่ใช่หน่วยงานที่ดำเนินโครงการ PPP เป็นหลัก ซึ่งมีความแตกต่างกับการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) หรือการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ที่มีการดำเนินการโครงการ PPP เป็นหลัก รวมถึง รฟท. ยังขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย การบัญชีและการเงิน พนักงานส่วนใหญ่จะเป็นผู้ปฏิบัติงานด้านเทคนิค จึงเห็นว่า รฟท. ยังประสบปัญหาด้านบุคลากรที่จะดำเนินโครงการ PPP ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดร.สลิธธร ทองมีนสุข :

รฟท. ต้องการการสนับสนุนจากภาครัฐเรื่องใดเป็นพิเศษสำหรับการดำเนินงานโครงการ PPP ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น หรือปัจจุบันภาครัฐมีการสนับสนุนหรือไม่ อย่างไร

นายจรัสพิชญ์ เหลืองโสภณ :

ปัจจุบัน รฟท. ยังไม่ได้รับการสนับสนุนเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการ PPP และมีความต้องการการสนับสนุนด้านกฎหมาย การเงินการบัญชี การบริหารสัญญา หรือกรณีศึกษาของหน่วยงานอื่น ๆ จะเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานโครงการ PPP ของ รฟท.

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

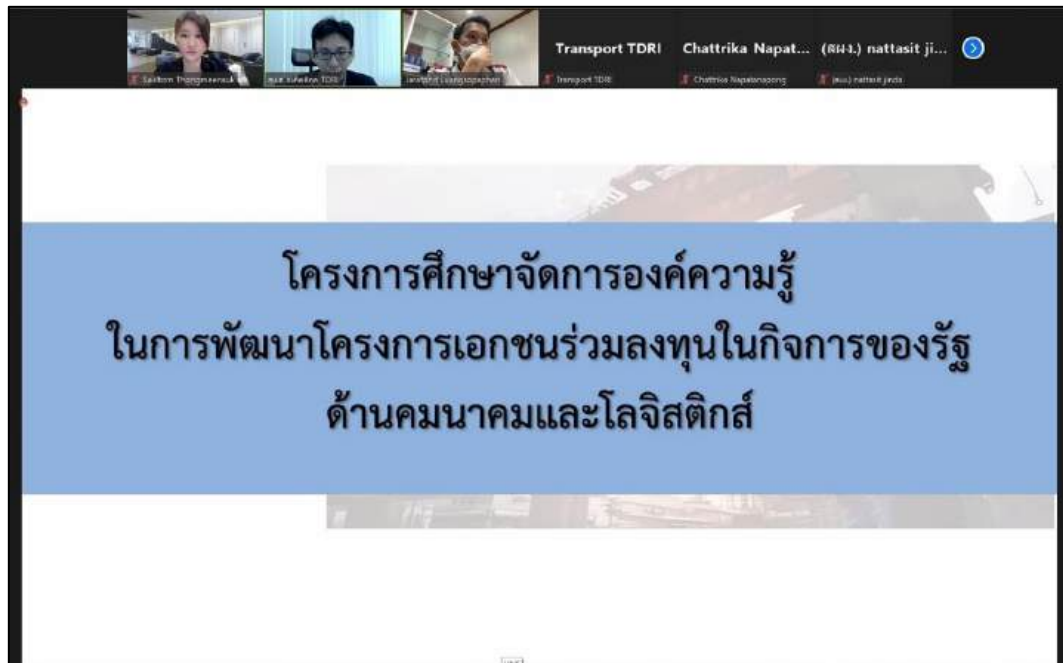
รฟท. มีหน่วยงานภายในองค์กร เช่น ฝ่ายอาณานิคมที่ดินและด้านกฎหมาย ฝ่ายการเงินและการบัญชี รฟท. ได้มีการประสานเพื่อร่วมดำเนินงานโครงการ PPP หรือไม่ อย่างไร

นายจรัสพิชญ์ เหลืองโสภณ :

เนื่องจากหน่วยงานภายใน รฟท. มีภารกิจงานประจำค่อนข้างมาก เช่น งานรถไฟทางคู่ งานก่อสร้าง การให้บริการ การบริหารทรัพย์สินที่มีอยู่ในปัจจุบัน จึงเห็นว่า งานด้าน PPP เป็นเรื่องใหม่สำหรับ รฟท. ดังนั้น รฟท. ควรมีหน่วยงานด้าน PPP เป็นการเฉพาะมีบุคลากรที่เพียงพอเพื่อดำเนินงานโครงการ PPP ครบถ้วน

ปิดประชุมเวลา 10.50 น.

รูปภาพประกอบการสัมภาษณ์



บันทึกการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงาน
การรถไฟแห่งประเทศไทย (ไอซีดี) ลาดกระบัง
วันที่ 12 ตุลาคม 2564 เวลา 13.30 น.
รูปแบบออนไลน์

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงาน การรถไฟแห่งประเทศไทย (ไอซีดี) ลาดกระบัง

- | | |
|----------------------------|------------------------------------|
| 1) นายศิริพงษ์ คุมประพันธ์ | หัวหน้ากองบริการตลาดและพัฒนา |
| 2) นายธนกร พงษ์สุวัฒน์ | หัวหน้างานกำกับสัญญาและร่วมทุน |
| 3) นายนฤชา เชาว์ดี | หัวหน้ากองปฏิบัติการ ICD ลาดกระบัง |

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

- | | |
|--------------------------------|---------------------------------------|
| 1) นางสาวนิตยา พุฒิวิทยานันท์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ |
| 2) นางสาวก้านทอง บุหระ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 3) นางสาวศศิวิมล ไชยณรงค์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 4) นางสาวอรอุมา พิสิทธิ์ศักดิ์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 5) นางสาวภัทรพร ทองประชาญ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ |

รายชื่อที่ปรึกษา

- | | |
|-------------------------------|------------------------|
| 1) ดร.สุเมธ องกิตติกุล | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 2) ดร.สลิทธ ทองมีนสุข | ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย |
| 3) นายณภัทร ภัทรพิศาล | |
| 4) นางสาวรัชมีจันทร์ เสาวคนธ์ | |
| 5) นางสาวอมรรัตน์ อัสวชาติบุญ | |
| 6) นางสาวอริสรา รัตนมณี | |

เริ่มประชุมเวลา 13.30 น.

ส่วนที่ 1 การนำเสนอโครงการ

ดร.สลิทธ ทองมีนสุข นำเสนอแนวคิดและความเป็นมาของโครงการศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ วัตถุประสงค์ และผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงกรอบการศึกษาส่วนงานต่าง ๆ ในโครงการให้กับผู้เข้าร่วมสัมภาษณ์เชิงลึก

ส่วนที่ 2 สรุปผลการสัมภาษณ์

ดร.สถิตธ ทองมีนสุข :

สอบถามถึงข้อมูลเบื้องต้นและที่มาของโครงการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ICD) ลาดกระบัง (โครงการ ICD ลาดกระบัง)

นายศิริพงษ์ คุณประพันธ์ :

โครงการ ICD ลาดกระบัง เป็นโครงการที่เกิดขึ้นเพื่อสนับสนุนการขนส่งตู้สินค้าจากท่าเรือแหลมฉบังมายังสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง ลาดกระบัง เพื่อลดจำนวนรถบรรทุกที่จะเข้าสู่กรุงเทพมหานคร เนื่องจากการเกิดขึ้นของท่าเรือแหลมฉบังทำให้ควรมีจุดกระจายสินค้าทางรถไฟและทางถนน ซึ่งโครงการอยู่ในความรับผิดชอบของการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) โดยเปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2539

ดร.สถิตธ ทองมีนสุข :

กรณีโครงการ ICD ลาดกระบัง ดำเนินการมาตั้งแต่การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 (พ.ร.บ. การให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ พ.ศ. 2535) ในปัจจุบันนี้มีการดำเนินการอย่างไร

นายศิริพงษ์ คุณประพันธ์ :

โครงการ ICD ลาดกระบังเริ่มดำเนินการตั้งแต่การบังคับใช้ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2535 ต่อมาได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 (พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2556) ซึ่งปัจจุบันนี้โครงการยังอยู่ระหว่างขออนุมัติคณะรัฐมนตรี (ครม.) เพื่อพิจารณาผู้ชนะการประมูล

ดร.สถิตธ ทองมีนสุข :

แนวทางการคัดเลือกเอกชนควรมีการพิจารณาคุณสมบัติใดบ้าง และจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องให้เอกชนรายเดียวบริหารทั้งโครงการ

นายศิริพงษ์ คุณประพันธ์ :

คณะกรรมการคัดเลือกตามมาตรา 35 ของ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2556 ได้กำหนดการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการ ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น กรณีที่จำนวนผู้ประกอบการรายเดียวเนื่องจากกระทรวงคมนาคม (คค.) กำหนดนโยบายจำนวนผู้ประกอบการแบบน้อยราย คณะกรรมการคัดเลือกได้จ้างที่ปรึกษาเพื่อวิเคราะห์จำนวนผู้ประกอบการน้อยราย ควรจะต้องมีจำนวนผู้ประกอบการกี่ราย รูปแบบการดำเนินการจึงต้องสอดคล้องกับการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ปัจจุบันมีการก่อสร้างโครงการศูนย์การขนส่งตู้สินค้าทางรถไฟ (Single Rail Transfer Operator: SRTO) และอีกประการหนึ่ง ภาครัฐต้องการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในโครงการภาครัฐ เพราะเดิม รฟท. รับภาระการบำรุงซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานและส่วนอำนวยความสะดวก (Facilities) ทั้งหมด เช่น ถนน ทางเชื่อม ไฟฟ้า เป็นต้น ทำให้มีการลงทุนค่อนข้างสูง การเสนอ

ขออนุมัติโครงการเพื่อ ครม. พิจารณาจึงเสนอให้เอกชนเป็นผู้รับภาระการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทั้งหมด โดยเอกชนสามารถปรับปรุงรูปแบบการดำเนินงานให้สอดคล้องกับการขนส่ง ทั้งนี้ คณะกรรมการคัดเลือกมีมติกรณีผู้ประกอบการหลายรายจะทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการของ รฟท. แต่หากมีผู้ประกอบการรายเดียวย่อมง่ายต่อการเจรจาและการบริหารจัดการ ซึ่งคำว่า “รายเดียว” ขอกำหนดเงื่อนไขการประกวดราคา (Term of reference : TOR) ไม่ได้กำหนดเป็นบริษัทเดียว แต่กำหนดการขนส่งสินค้าทางรถไฟอย่างน้อยร้อยละ 50 ทำให้เอกชนสามารถรวมกลุ่ม (Joint Venture) กันได้โดยผู้ชนะการคัดเลือกได้มีการรวมกลุ่มกัน 3 บริษัทเดิมที่เป็นผู้ประกอบการโครงการ ICD ลาดกระบัง ร่วมกับ 1 บริษัทใหม่ และตั้งชื่อใหม่ ซึ่งมีความสามารถและมีเงินลงทุนเพื่อดำเนินการ

ดร.สลิษฐ์ ทองมีนสุข :

ท่านมีความเห็นเกี่ยวกับการให้ความสำคัญกับเอกชนรายเดิม เพื่อดำเนินการต่อจากสัญญาเดิมอย่างไร

นายศิริพงษ์ คุณประพันธ์ :

ควรต้องทบทวนนโยบายของภาครัฐเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนอย่างไร

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

พัฒนาการของสัญญาร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนของโครงการ ICD ลาดกระบังเป็นอย่างไร จากอดีตถึงปัจจุบัน

นายศิริพงษ์ คุณประพันธ์ :

สัญญาเดิมเป็นการประมูล (Bidding) จากทั้งหมด 6 สถานี ตอนแรกผลการประมูลได้ผู้ประกอบการจำนวน 4 ราย ได้แก่ บริษัท สยามซอร์ไซด์ เซอร์วิส จำกัด บริษัท เอเวอร์กรีน คอนเทนเนอร์ เทอร์มินัล (ประเทศไทย) จำกัด บริษัท เอ็น.วาย.เค.ดี.เอส.ที-บิวชั่น เซอร์วิส (ประเทศไทย) จำกัด และบริษัท อีสเทิร์น ซี แหลมฉบัง เทอร์มินัล จำกัด ต่อมาเมื่อมีการประมูลเพิ่มเติมได้ผู้ประกอบการจำนวน 2 ราย ได้แก่ บริษัท ไทยฮันจิน โลจิสติกส์ จำกัด และบริษัท ทิฟฟา ไอซีดี จำกัด โดยรัฐเป็นผู้รับผิดชอบการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทั้งหมด สัญญามีระยะเวลา 10 ปี สิ้นสุดสัญญาเมื่อปี 2549 โดยได้มีการต่อสัญญา 5 ปี และสิ้นสุดสัญญาเมื่อปี 2554

หลังจากสัญญาสิ้นสุดลงเมื่อปี 2554 รฟท. ได้เสนอ คค.และ คค. ได้กำหนดนโยบายให้มีการบริหารงานในรูปแบบเอกชนจำนวนน้อยราย แต่ไม่ได้กำหนดจำนวนผู้ประกอบการที่ชัดเจน โดย ครม. เห็นชอบในหลักการโครงการ ICD ขณะที่รายงานการศึกษาไม่ตรงกับข้อมูลที่ดำเนินการ เนื่องจากรายงานการศึกษาที่ รฟท. เสนอเป็นวิธีการประมูล แต่มติ ครม. เน้นความเห็นของกระทรวงการคลังซึ่งได้มอบอำนาจให้คณะกรรมการคัดเลือกเป็นผู้ดำเนินการ โดยคณะกรรมการคัดเลือกได้ว่าจ้างที่ปรึกษามาปรึกษาจัดทำรายงานการศึกษา ซึ่งได้วิเคราะห์คำว่า “น้อยราย” ควรมีจำนวนที่ราย และคณะกรรมการคัดเลือกมีมติเลือกรูปแบบผู้ประกอบการเอกชนรายเดียว เนื่องจากเห็นว่ามีความเหมาะสมที่สุดในการเจรจาต่อรองและการลงทุน ซึ่งคำว่ารายเดียวนั้นเปิดช่องให้เอกชนสามารถรวมกลุ่มกันระหว่างเอกชนหลายรายได้ เอกชน

ที่ชนะการประมูลมาจากการรวมกลุ่มของผู้ประกอบการชื่อ ALG ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของบริษัท อีสเทิร์น ซี แหลมฉบัง เทอร์มินัล จำกัด บริษัท เอเวอร์กรีน คอนเทนเนอร์ เทอร์มินัล (ประเทศไทย) จำกัด บริษัท เอ็น. วาย.เค. ดิสทริบิวชันเซอร์วิส (ประเทศไทย) จำกัด และอีกหนึ่งบริษัทที่เป็นบริษัทรายใหม่ กรณีของโครงการ ICD ลาดกระบัง มีการเปิดประมูล 2 ครั้ง โดยครั้งแรกได้ถูกยกเลิก เนื่องจากบริษัท ทิฟฟา ไอซีดี จำกัด ได้ร้อง ต่อศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยยกคำร้องและเห็นว่าคณะกรรมการคัดเลือกดำเนินการถูกต้อง ครบถ้วนตามมติคณะรัฐมนตรี และครั้งที่ 2 มีเอกชนผู้เข้าร่วมการประมูลเพียงรายเดียว

อย่างไรก็ตาม เอกชนผู้ยื่นประมูลได้จัดทำข้อเสนอทางด้านราคาและข้อเสนอทางด้านเทคนิค ตามที่กำหนดใน TOR ปัจจุบัน รพท. ได้เสนอ ครม. เพื่อพิจารณาอนุมัติผลการคัดเลือก แต่ยังคงติดปัญหา โดยเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2562 ครม. ได้มีมติให้ คค. รับไปพิจารณาจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์ โครงการให้เป็นไปตามนัยกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน โดยมีการเปลี่ยนแปลงหลักการ จากมติ ครม. เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2558 ในประเด็นระยะเวลาของโครงการจาก 15 ปี เป็น 20 ปี โดยระยะเวลา 15 ปีมาจากรายงานการศึกษาโครงการฉบับเดิมในรูปแบบการบริหารจัดการแบบเดิมที่ รพท. เคยได้เสนอ ส่วนจำนวน 20 ปีนั้นมาจากผลการศึกษาของที่ปรึกษาตามนโยบายจำนวนน้อยรายของ คค. ซึ่งการพิจารณาการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานควรจะต้องให้ระยะเวลาแก่เอกชนผู้ร่วมลงทุนเท่าใด เห็นได้ว่า ความแตกต่างของระยะเวลา 15 ปี กับ 20 ปี มีรูปแบบและข้อมูลเบื้องหลังที่แตกต่างกัน โดยยังคงเป็นปัญหา ถึงปัจจุบัน

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

การเปลี่ยนแปลงระยะเวลาจาก 15 ปี เป็น 20 ปี แสดงให้เห็นว่ายังไม่ได้ข้อสรุปของข้อมูล ที่ชัดเจนเกี่ยวกับระยะเวลาของสัญญา ทั้งนี้ รายงานผลการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ แต่ข้อสรุปจาก การประชุมของคณะกรรมการคัดเลือกแต่ละครั้งไม่ตรงกับรายงานผลการศึกษา ซึ่งเกิดจากการพิจารณาของ คณะกรรมการคัดเลือกที่อยู่นอกเหนือจากรายงานผลการศึกษา ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า คณะกรรมการ คัดเลือกไม่ได้พิจารณาตามรายงานผลการศึกษาทั้งหมด หรือยังคงยืนยันการพิจารณาจากรายงานผล การศึกษาทั้งหมด ไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนไปจากรายงานผลการศึกษา และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีการ เปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของผลการศึกษาหรือไม่ เช่น รายงานผลการศึกษาเสนอระยะเวลาสัญญา 15 ปี เปลี่ยนเป็น 30 ปี อันนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีสาเหตุของ การเปลี่ยนแปลงรายงานผลการศึกษาหรือไม่ และการเปลี่ยนแปลงมีผลกระทบกับการฟ้องร้องกรณีโครงการ มีความล่าช้าในการดำเนินโครงการหรือไม่

นายศิริพงษ์ คุมประพันธ์ :

มีการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไปจากรายงานผลการศึกษา โดยมีการเปลี่ยนแปลงระยะเวลาสัญญา จาก 15 ปี เป็น 20 ปี การเปลี่ยนแปลงไม่มีผลต่อการฟ้องร้อง เนื่องจากการฟ้องร้องเป็นประเด็นจำนวนน้อยราย เนื่องจากบริษัท ทิฟฟา ไอซีดี จำกัด ไม่สามารถรวมกลุ่มกับบริษัทอื่นได้ ส่วนค่าน้อยรายนั้นเกิดจากผล การศึกษา

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

หากเป็นการประมูลด้วยวิธีการคัดเลือกให้เหลือน้อยรายเกิดจากผลการศึกษา ผลการศึกษาเกิดจากนโยบายกำหนดให้ประมูลด้วยวิธีการคัดเลือกให้เหลือน้อยราย หรือผลการศึกษาเสนอให้ประมูลด้วยวิธีการคัดเลือกให้เหลือน้อยรายก่อน จึงพิจารณาอนุมัติให้ประมูลด้วยวิธีการคัดเลือกให้เหลือน้อยราย

นายศิริพงษ์ คุณประพันธ์ :

นโยบายกำหนดมาให้มีน้อยรายก่อน โดยผลการศึกษาได้เสนอทางเลือก ได้แก่ รายเดียว 2 ราย 3 ราย และ 4 ราย พร้อมการวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของทางเลือก

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

รายงานผลการศึกษาได้สรุปทางเลือกที่ดีที่สุดด้วยหรือไม่

นายศิริพงษ์ คุณประพันธ์ :

ไม่ได้สรุป แต่มีการเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของทางเลือก

ดร.สถิตธรร ทอณมสิน :

ปัจจุบันพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มีผลบังคับใช้แล้ว รฟท. จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 เพิ่มเติมหรือไม่

นายศิริพงษ์ คุณประพันธ์ :

ไม่ต้องดำเนินการ เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ได้ตอบข้อหารือของ รฟท. โดยให้ดำเนินการตามบทเฉพาะกาล

ดร.สถิตธรร ทอณมสิน :

ปัจจุบันปัญหาข้อพิพาทกับเอกชน เป็นอย่างไรบ้าง

นายศิริพงษ์ คุณประพันธ์ :

ก่อนประกาศผลการคัดเลือก คณะกรรมการคัดเลือกได้ให้ รฟท. แจ้งการสิ้นสุดสัญญาสัมปทานไปยังผู้ประกอบการเดิมทั้ง 6 ราย เนื่องจากเมื่อได้ผู้ประกอบการรายใหม่ จะต้องให้ผู้ประกอบการรายเดิมนำออกจากพื้นที่ตามภาคผนวก ข. ของสัญญาสัมปทานเดิม ที่กำหนดให้ผู้ประกอบการรายเดิมต้องย้ายออกจากพื้นที่ภายใน 90 วัน ต่อมาได้เกิดกรณีพิพาทเอกชนไม่ย้ายออกจากพื้นที่และประกอบการต่อไปเช่นปกติ ซึ่ง รฟท. ได้เสนอ ครม. พิจารณาอนุมัติโครงการแต่ยังไม่ได้รับการอนุมัติ ดังนั้น หากเอกชนย้ายออกจากพื้นที่จะทำให้ รฟท. ไม่ได้รับรายได้จากค่าใช้ประโยชน์จากพื้นที่ จึงเกิดเป็นข้อพิพาท รฟท. ได้จัดทำหนังสือหารือไปยังอัยการสูงสุดเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการกรณีข้อพิพาทกับเอกชนกรณีเอกชนทั้ง 6 รายไม่ย้ายออกจากพื้นที่ สุดท้าย รฟท. ได้หารือกับอัยการสูงสุด สรุปผลได้ว่า ผู้ประกอบการทั้ง 6 ราย จ่ายค่าขาดประโยชน์ในพื้นที่และทรัพย์สินของ รฟท. หลังจาก รฟท. ไม่ได้รับมาตั้งแต่มีหนังสือแจ้งให้ผู้ประกอบการทั้ง 6 รายออกจากพื้นที่ นอกจากนี้ ความไม่ชัดเจนของสัญญาครั้งใหม่ได้ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินโครงการ ICD

ลาดกระบังด้วยเช่นกัน เนื่องจากเกิดการแข่งขันของผู้ประกอบการเอกชน และการแข่งขันภายนอก ICD ที่นำประเด็นความไม่ชัดเจนของสัญญา ทำให้ปริมาณผู้ใช้บริการ ICD ลดลง

นายณภัทร ภัทรพิศาล :

การบริหารสัญญาและการดำเนินโครงการที่ผ่านมาได้มีประเด็นข้อพิพาทระหว่าง รฟท. กับเอกชนเกี่ยวกับข้อกำหนดในสัญญาบ้างหรือไม่ หากมี เป็นประเด็นใดบ้าง

นายธนกร พงษ์สุวรรณ :

ในระหว่างอายุสัญญาสัมปทานไม่มีข้อพิพาทใดเกิดขึ้น

ดร.สลิธธร ทองมีนสุข :

การดำเนินโครงการ ICD ลาดกระบังมีลักษณะเป็นการประกอบการแข่งขันกับเอกชนหรือไม่

นายศิริพงษ์ คุมประพันธ์ :

ที่ผ่านมาเอกชนทั้ง 6 ราย ได้ประกอบการสายการเดินเรือแข่งขันกันทางธุรกิจ โดยรัฐไม่ได้ประกอบการแข่งขันกับเอกชน โดยรัฐเก็บค่าส่วนกลางจากเอกชนเพื่อบริหารงานต่าง ๆ ในโครงการ ICD โดยมีข้อได้เปรียบที่เอกชนสามารถใช้การขนส่งทางรถไฟได้ ซึ่งมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับท่าเรือแหลมฉบังที่เริ่มมีการจราจรหนาแน่น

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

Inland Container Depot (ICD) เป็นกิจกรรมเพื่อบริหารจัดการการขนส่งสินค้าทางเรือไปยังท่าเรือได้สะดวกขึ้น เพราะพิธีการศุลกากรบริเวณท่าเรือมีข้อจำกัดเชิงพื้นที่ จึงกำหนดให้ ICD เป็นที่กระจายและลดภาระการดำเนินการบริเวณท่าเรือ

รฟท. บริหารจัดการ ICD มากกว่า 20 ปี โดย รฟท. ไม่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการยกขน และพิธีการศุลกากร อีกทั้งองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของ ICD ของ รฟท. มีระดับหนึ่ง การบริหารจัดการโครงการ ICD ลาดกระบัง ของ รฟท. ตลอดเวลาที่ผ่านมา จึงมีลักษณะเสมือนเป็นเจ้าของพื้นที่ที่เก็บค่าส่วนกลางจากเอกชนที่เข้ามาประกอบการ ทั้งการทำสัญญาต่าง ๆ อาจมีข้อจำกัด ซึ่งปัจจุบันท่าเรือบกอื่น ๆ อาจให้การท่าเรือแห่งประเทศไทย (กทท.) เข้าร่วมดำเนินการด้วย เพราะ กทท. มีความชำนาญด้านกิจกรรมของท่าเรือและการประกอบการที่เกี่ยวข้องกับตู้ขนส่งสินค้า เช่น การเปิด - ปิดตู้ขนส่งสินค้า การนำเข้า - ส่งออก ตู้ขนส่งสินค้า เป็นต้น อีกทั้งมีประสบการณ์การบริหารจัดการท่าเรือแหลมฉบังและท่าเรือกรุงเทพเป็นเวลายาวนาน ทำให้ กทท. สามารถเจรจากับสายการเดินเรือได้ดีกว่า รฟท. ดังนั้น การจะดำเนินโครงการ ICD ในอนาคต ควรให้ กทท. เข้ามาช่วยพิจารณาในรายละเอียดด้วยหรือไม่

นายศิริพงษ์ คุมประพันธ์ :

รฟท. มีความเห็นว่ารฟท. ทำหน้าที่การขนส่ง หาก กทท. จะเป็นเจ้าของโครงการ และ รฟท. ดูแลการขนส่งสินค้าเป็นสิ่งที่ รฟท. ยอมรับได้ ทั้งนี้ เห็นว่าปัญหาในการดำเนินการต่าง ๆ มีรากฐานจากการ

กำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตาม ภายใต้คำว่ำน้อยรายนั้น การรวมกลุ่มเข้ามาก็ยังคงเป็นผู้ประกอบการรายเดิมอย่างน้อย 3 ราย

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ในอนาคตควรหาผู้ที่มีความเชี่ยวชาญมาดูแลและพิจารณากิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการ นอกเหนือจาก รฟท. ด้วย ซึ่งเห็นได้ชัดจากกรณีที่ รฟท. ตัดสินใจเลือกรูปแบบการดำเนินโครงการแบบน้อยรายหรือมารายนั้น ได้เกิดข้อถกเถียงกับผู้ประกอบการค่อนข้างมาก ทั้งความสัมพันธ์ทางธุรกิจของผู้ประกอบการเกิดขึ้นกับ กทท. มากกว่า รฟท. ดังนั้น กทท. จึงอาจเจรจากับผู้ประกอบการได้ง่ายกว่า

ส่วนประเด็นน้อยรายแต่มีการรวมกลุ่มบริษัท มีความเห็นแตกต่าง เนื่องจากหากบริษัทหนึ่งสามารถดำเนินการได้โดยไม่ผ่านการรวมกลุ่มย่อมทำให้อำนาจในการควบคุมทั้งหมด (Total control) มีมากกว่า ทั้งนี้ เห็นว่าประเด็นสำคัญอยู่ที่ระดับการแข่งขันและขนาดของสัญญาที่เหมาะสมที่จะสามารถแข่งขันและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ได้แก่ หากการมีน้อยรายทำให้เกิดต้นทุนที่สูงขึ้นหรือเกิดปัญหาการใช้อำนาจเหนือตลาด (Abuse of power) จะเป็นสิ่งที่ควรต้องหลีกเลี่ยงหรือไม่ แต่หากเป็นรูปแบบมารายแต่เกิดต้นทุนสูงทำให้ไม่มีการประหยัดต่อขนาด (Economy of scale) จึงปรับเปลี่ยนไปสู่รูปแบบน้อยรายเพื่อให้มีต้นทุนที่ต่ำลงเป็นเหตุที่เกิดขึ้นได้ การเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินโครงการ ICD ลาดกระบังในครั้งนี้มีต้นทุนที่เปลี่ยนไปหรือไม่

นายศิริพงษ์ คุมประพันธ์ :

หากพิจารณาตาม TOR และรายงานผลการศึกษาพบว่า มีการเปลี่ยนแปลงของต้นทุนรายการหลักต่าง ๆ เช่น ค่าผ่านเข้า - ออก เป็นต้น การประกาศให้มีการแข่งขันการลดราคาในรายการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ของผู้ใช้บริการ ICD ลาดกระบัง

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

การมีจำนวนน้อยรายกับจำนวนมาราย รูปแบบใดมีการแข่งขันด้านราคามากกว่า

นายศิริพงษ์ คุมประพันธ์ :

โดยปกติการแข่งขันเกิดจากการมีจำนวนมาราย แต่สำหรับสายการบินเรือไม่ใช่ทุกสายการบินเรือที่เดินเรือในเส้นทางเดียวกัน ซึ่งคณะกรรมการคัดเลือกคงพิจารณาการลดราคาค่าบริการเป็นสำคัญ

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

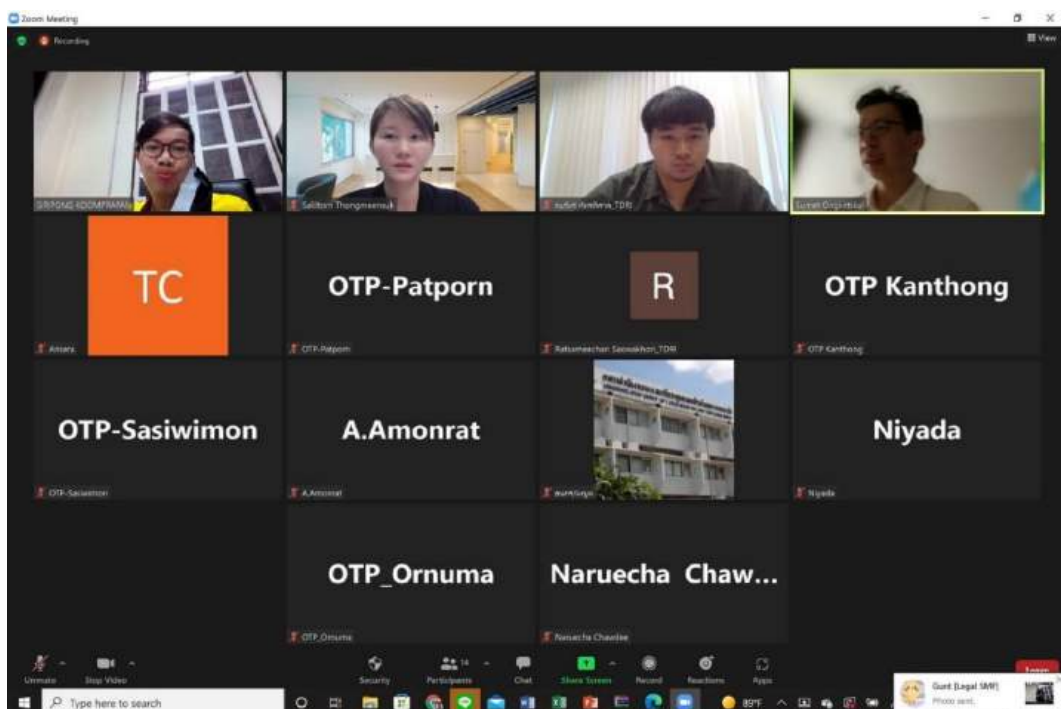
ความน่าสนใจอีกประการคือ หากเปรียบเทียบกับกรณีของ กทท. มีพื้นที่แบ่งออกเป็นหลายระยะ (Phase) โดยไม่ได้มีการรวมการพัฒนาเป็นสัญญาเดียวกัน สุดท้ายจะทำให้ผู้ประกอบการหลายรายและระดับการแข่งขันได้ ซึ่งสิ่งที่น่ากังวลเกี่ยวกับอำนาจการต่อรองของผู้บริโภคที่ลดลง ดังนั้น การตัดสินใจกำหนดจำนวนผู้ประกอบการของรัฐจึงมีความสำคัญ อย่างไรก็ตาม มุมมองของผู้บริหารให้ความสำคัญกับการบริหารสัญญาแบบน้อยรายมีต้นทุนต่ำกว่ารูปแบบมากราย ขณะที่การมีสัญญาแบบน้อยรายหากต้องการเจรจาต่อรองจะดำเนินได้ยากกว่า เนื่องจากมีลักษณะผูกขาด และมีอำนาจต่อรองค่อนข้างน้อย ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นต้องออกแบบสัญญาให้มีความรัดกุม

นายศิริพงษ์ คุณประพันธ์ :

รฟท. มีความเห็นว่า ผลสรุปจะเป็นอย่างไร รฟท. สามารถยอมรับได้ หากทำให้การดำเนินการสามารถดำเนินการได้อย่างมั่นคงและรวดเร็ว เพราะปัจจุบัน รฟท. ประสบปัญหาการหยุดชะงัก และมีประเด็นเกี่ยวกับความชัดเจนของเอกชนผู้ประกอบการ

ปิดประชุมเวลา 14.30 น.

รูปภาพประกอบการสัมภาษณ์



บันทึกการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงาน

การทำเรือแห่งประเทศไทย

วันอังคารที่ 2 พฤศจิกายน 2564 เวลา 14.00 น.

รูปแบบออนไลน์

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานการทำเรือแห่งประเทศไทย

- 1) ร.ต.ต. มนต์รี ฤกษ์จำเนียร ผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบัง
- 2) นางสาวนัฐอนันดา จินดาพงศ์เจริญ ผู้อำนวยการกองแผนงาน

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

- 1) นางสาวก้านทอง บุหระ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ

รายชื่อที่ปรึกษา

- 1) ดร.สุเมธ องกิตติกุล ที่ปรึกษาโครงการ
- 2) ดร.สลิธร ทองมีนสุข ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย
- 3) นายณภัทร ภัทรพิศาล
- 4) นางสาวอัชราภรณ์ อริยสุนทร
- 5) นางสาวอมรรัตน์ อัสวชาติบุญ
- 6) นางสาวเอื้อพลอย อัสวเลิศพลากร

เริ่มประชุมเวลา 14.00 น.

ส่วนที่ 1 การนำเสนอโครงการ

ดร.สลิธร ทองมีนสุข นำเสนอแนวคิดและความเป็นมาของโครงการศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ วัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงกรอบการศึกษาส่วนงานต่าง ๆ ในโครงการให้กับผู้เข้าร่วมสัมภาษณ์เชิงลึก

ส่วนที่ 2 สรุปผลการสัมภาษณ์

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ปัจจุบันการดำเนินงานท่าเรือแหลมฉบังที่ให้สัมปทานกับเอกชน การท่าเรือแห่งประเทศไทย (กทท.) ดำเนินโครงการใดบ้าง

ร.ต.มนตรี ฤกษ์จำเนียร :

สำหรับท่าเรือแหลมฉบังจะมีกองแผนงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเริ่มดำเนินโครงการ อีกทั้งมีกองนิติการและการจัดการทรัพย์สินที่จะดูแลในส่วนของการบริหารงานและการกำกับดูแลภายหลังได้สัญญา ทั้งนี้ ท่าเรือแหลมฉบังนั้นผ่านการดำเนินการภายใต้กฎหมายร่วมลงทุนทุกฉบับ ซึ่งโครงการที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่หนึ่ง เป็นการเข้าสู่พระราชบัญญัติร่วมทุนตามขั้นตอนปกติ ได้แก่ ท่าเทียบเรือ B5 C3 ท่าเทียบเรือของกลุ่มบริษัท ฮัทชีสัน พอร์ต ประเทศไทย และท่าเทียบเรือของกลุ่มบริษัท ยูนิไทย จำกัด

กลุ่มที่สอง เป็นท่าเทียบเรือที่เข้าสู่การดำเนินโครงการ PPP ตามขั้นตอนในมาตรา 72 ของพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 (พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2556) ได้แก่ ท่าเทียบเรือ B2 B3 B4 A5 A0 และ C0 อย่างไรก็ตาม ท่าเทียบเรือ B1 จะไม่สามารถเข้าสู่การดำเนินโครงการ PPP ตามมาตรา 72 ของ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2556 ได้ เนื่องจากปัญหาการฟ้องร้อง ซึ่งทำให้เป็นลักษณะที่ไม่ตรงตามนิยามของมาตรา 72

กลุ่มที่สาม เป็นการดำเนินตามกรอบการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor : EEC) ซึ่งใช้พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ได้แก่ ท่าเทียบเรือในหมวด F ซึ่งสถานะปัจจุบันคือ รอการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี (ครม.)

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 1 เป็นการดำเนินโครงการก่อนหรือหลังพระราชบัญญัติร่วมทุนฉบับแรก

ร.ต.มนตรี ฤกษ์จำเนียร :

เป็นการดำเนินโครงการก่อนพระราชบัญญัติแรก ซึ่งโครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 1 ดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 (พ.ร.บ. การให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ พ.ศ. 2535)

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

เมื่อพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 (พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษฯ พ.ศ. 2561) บังคับใช้แล้ว การต่อสัญญาหรือการดำเนินการของท่าเรือแหลมฉบัง จะกลับมาปฏิบัติตาม พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษฯ พ.ศ. 2561 ทั้งหมดหรือไม่

ร.ต.ต.มนตรี ฤกษ์จำเนียร :

ทำไม่ได้ มีเพียงกรณีเดียวที่ดำเนินการตาม พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษฯ พ.ศ. 2561 ตั้งแต่ต้น คือ ท่าเทียบเรือในหมวด F ซึ่งเป็นโครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 ในส่วนระยะที่ 1 และระยะที่ 2 จะดำเนินการตามกรอบของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562)

ดร.สลิษฐ์ ทองมีนสุข :

เพราะเหตุใดท่าเทียบเรือ B1 จึงไม่สามารถเข้าร่วมพระราชบัญญัติร่วมลงทุนตามกำหนดนิยามได้

ร.ต.ต.มนตรี ฤกษ์จำเนียร :

หลังจาก พ.ร.บ. การให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ พ.ศ. 2535 ใกล้จะหมดอายุ ครม. มีมติให้พิจารณาสัญญาร่วมทุนที่มีอยู่ว่าสัญญาที่มีแบบใดเข้าข่ายลักษณะการร่วมทุนตามพระราชบัญญัติร่วมทุนบ้าง ซึ่งหากเป็นสัญญาที่ยังทำไม่ถูกต้องก็ให้ทำให้ถูกต้อง หลังจากนั้นการท่าเรือแห่งประเทศไทย (กทท.) ได้รวบรวมเอกสารทั้งหมดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบ เมื่อตรวจสอบพบว่า มีหลายสัญญาต้องอยู่ในพระราชบัญญัติร่วมทุนแต่กลับไม่ได้อยู่ตั้งแต่ต้น เช่น ท่าเทียบเรือ B1 B2 B3 และ B4 ซึ่งมาตรา 72 ของ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2556ให้อำนาจปลัดกระทรวงคมนาคมในการพิจารณากำหนดแนวทางในการดำเนินการต่อ โดยมีทางเลือก 3 ทาง ได้แก่ (1) ให้สัญญามีผลบังคับใช้ต่อไปจนสิ้นสุดสัญญา (2) ให้สัญญามีผลบังคับใช้ต่อไปจนสิ้นสุดสัญญา แต่หากมีข้อกำหนดที่ต้องแก้ไขให้ดำเนินการแก้ไขสัญญาให้เรียบร้อย และ (3) ให้ยกเลิกสัญญาทันที

อย่างไรก็ตาม มาตรา 72 ได้กำหนดให้สัญญาที่เข้าข่ายตามกำหนดนิยาม จะต้องเป็นสัญญาที่ยังไม่มีการดำเนินกระบวนการระงับข้อพิพาทตามสัญญาหรือยื่นฟ้องต่อศาล ปรากฏว่าท่าเทียบเรือ B1 ฟ้องคดี กทท. ต่อศาลปกครอง จึงทำให้ท่าเทียบเรือ B1 ไม่เข้าข่ายตามกำหนดนิยาม แม้ว่าจะมีลักษณะเป็นสัญญาที่ต้องร่วมทุน ดังนั้น จึงเป็นที่มาว่าเพราะเหตุใดท่าเทียบเรือ B1 จึงไม่สามารถเข้าร่วมพระราชบัญญัติร่วมลงทุนตามกำหนดนิยามได้ และอาจเป็นท่าเรือแห่งเดียวในประเทศไทยที่ไม่สามารถเข้าร่วมทุนได้เพราะเหตุผลนี้เนื่องจากภายหลังเมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติ มาตรา 72 ก็ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว

ดร.สลิษฐ ทองมีนสุข :

ปัจจุบันท่าเรือแหลมฉบังมีการบริหารจัดการความเสี่ยงอย่างไร และประเด็นการจัดสรรผลประโยชน์ตอบแทนจะพิจารณาจากเกณฑ์อะไรบ้าง

ร.ต.ต.มนตรี ฤกษ์จำเนียร :

เนื่องจากไม่มีความชัดเจนในตัวกฎหมายตั้งแต่ต้น ทำให้หน่วยงานต้องพิจารณากำหนดเกณฑ์เอง โดยส่วนตัวเห็นว่าการแก้ปัญหา คือ ควรบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนตั้งแต่ต้น ข้อพึงระวัง คือ สัญญาร่วมลงทุนเป็นสัญญาระยะยาว ส่วนใหญ่มีระยะเวลาสัญญาประมาณ 30 ปี ซึ่งบุคลากรที่ดำเนินการตอนต้นกับตอนท้ายไม่ใช่คนเดิม บุคลากรอาจจะเปลี่ยนไปตามระยะเวลา อย่างไรก็ตาม ปัญหาจะเกิดขึ้นกับเอกชนเนื่องจากไม่สามารถถอนตัวได้

สำหรับความคุ้มค่าในการร่วมลงทุน คือ ต้องพิจารณาว่า กทท. ลงทุนอะไรบ้าง เงินที่ลงทุนต้องนำมาคำนวณรวมกันทั้งหมด แต่มีความซับซ้อนกรณีที่ลงทุนไปจำนวนหนึ่ง แต่แยกเป็นหลายสัญญา ทำให้การพิจารณาแยกเงินลงทุนเป็นเรื่องยาก ซึ่งเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ ณ ช่วงเวลานั้นต้องประมวลข้อมูลอย่างดีเพื่อเตรียมตัวรับการตรวจสอบจากรัฐ โดยการคำนวณจะมีที่ปรึกษาทางการเงินมาช่วยคำนวณเพื่อความครบถ้วนถูกต้อง เมื่อได้ตัวเลขสุทธิแล้วจึงเปิดประมูล อย่างไรก็ตาม จะมีการกำหนดราคาเหมาจ่ายไว้ในกรณีที่ภาคเอกชนดำเนินธุรกิจแล้วล้มเหลว แต่หากเอกชนได้กำไร จะมีการกำหนดค่ามาตรฐานไว้ และ กทท. จะขอส่วนแบ่งด้วยในส่วนจำนวนเงินที่เพิ่มเติมขึ้นมา สำหรับแหลมฉบังระยะที่ 1 (ท่าเทียบเรือ B1 B2 B3 และ B4) มีอัตราที่ต้องคืนให้แก่ กทท. ประมาณร้อยละ 18 แต่สำหรับระยะที่ 2 มีต้นทุนที่แตกต่างกันทำให้คำนวณผลตอบแทนไม่เท่ากับระยะที่ 1 ทำให้การบริหารค่อนข้างยุ่งยาก เนื่องจากทำธุรกิจเดียวกันแต่จ่ายค่าเช่าไม่เท่ากัน จึงเกิดปัญหาการจลาจลในบางพื้นที่ เมื่อทาง กทท. ไปเข้มงวดเรื่องส่วนลด เอกชนจะอ้างว่า กทท. ไม่สามารถเข้าแทรกแซงเรื่องระบบการตลาดของคู่สัญญาได้ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องนโยบายของภาครัฐที่ทำให้ทำธุรกิจแข่ง เช่น บางบริษัทไม่ได้จ่ายค่าเช่าเป็นจำนวนเงิน แต่จ่ายในรูปแบบผลประโยชน์อื่น เช่น ภาษีโรงเรือน หรือสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ซึ่งเกิดความแตกต่างกับคู่สัญญาเอกชนจนนำไปสู่ข้อพิพาทและไม่สามารถยุติข้อพิพาทได้ สิ่งที่ตามมาคือเอกชนจะขอแก้ไขสัญญาเพื่อเรียกร้องในสิทธิที่ตนควรจะได้ แต่ทางภาครัฐจะแย้งว่าสัญญาเมื่อได้ลงนามแล้วไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ จึงเป็นปัญหาที่ลดแรงจูงใจของภาคเอกชน เนื่องจากสัญญาร่วมลงทุนเป็นสัญญาที่มีระยะเวลานาน อีกทั้งมีข้อกำหนดและข้อผูกพันมาก

ดร.สถิตธ ทองมีนสุข :

ภาครัฐเปิดโอกาสให้เอกชนเปลี่ยนแปลงสัญญาเล็กน้อยเพียงใด มีข้อจำกัดในเรื่องใดบ้าง

ร.ต.ต.มนตรี ฤกษ์จำเนียร :

รัฐเปิดโอกาสให้เอกชน อย่างไรก็ตาม มีขั้นตอนค่อนข้างมากกว่าจะไปถึงผู้มีอำนาจในการอนุมัติ ซึ่งใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน แต่ละเรื่องไม่น้อยกว่า 2-3 เดือน แต่บางปัญหาต้องการความรวดเร็วในการแก้ไข

ยกตัวอย่างปัญหาข้อกฎหมายที่พบ ในสัญญาระบุว่า เมื่อสิ้นสุดสัญญา สหการิมทรัพย์ที่คู่สัญญา จัดหา มา กทท. สามารถซื้อเป็นทรัพย์สินของตนเองได้ตามราคามูลค่าตามบัญชี (Book Value) ข้อกำหนดนี้ มีปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก เช่น เอกชนต้องการจะซื้อเครื่องบินส่วนตัวใหม่มาเปลี่ยนแทนตัวเก่าที่ใช้ มาเป็นเวลานาน โดยราคาเครื่องบินหนึ่งมีมูลค่าประมาณ 200 ล้าน และเป็นสหการิมทรัพย์ เมื่อเปลี่ยนเป็น เครื่องตัวใหม่แล้วสำหรับเครื่องบินเดิมจะอย่างไรจากข้อกำหนดในสัญญานี้ จะต้องจ่ายราคาเท่าใด เนื่องจาก มีค่าเสื่อมราคา มูลค่ามีการเปลี่ยนแปลง เมื่อมีหน่วยงานมาตรวจสอบจะแจ้งว่าไม่มีผู้อนุญาตให้ซื้อเครื่องบินใหม่จึงไม่สามารถซื้อได้ แต่เอกชนต้องการเปลี่ยน และเป็นผู้掏เงินทั้งหมด ซึ่งไม่ควรมีปัญหาใด ๆ แต่ข้อกำหนดลักษณะนี้ นำไปสู่ความยุ่งยากของเจ้าหน้าที่ ณ ช่วงเวลานั้นในการตัดสินใจ

โดยสรุปคือสามารถแก้ไขสัญญาได้ แต่หากไม่มีการกำหนดแนวทางหรือแนวปฏิบัติให้ชัดเจน จะไม่สามารถทำได้ เพราะส่งผลกระทบต่อตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ในขณะนั้น

ดร.สถิตธ ทองมีนสุข :

โครงการที่เกี่ยวข้องกับกิจการการขนส่งทางน้ำพบปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม แม้จะมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติโครงการ PPP แต่ กทท. มีมาตรการป้องกันหรือลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นในโครงการที่รับผิดชอบอย่างไรบ้าง และ มีแนวทางในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบอย่างไร

ร.ต.ต.มนตรี ฤกษ์จำเนียร :

ผู้บังคับบัญชาขององค์กรต้นตัวและให้ความสำคัญกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก ดังนั้น เวลาดำเนินโครงการจะคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปด้วยตลอดเวลา เช่น โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 1 มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment Report: EIA) โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 2 และระยะที่ 3 มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง (Environmental and Health Impact Assessment: EHIA) เพื่อตอบสนองต่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยในระยะเวลา 6 เดือน กทท. เองก็มีการส่งรายงานเกี่ยวกับผลกระทบของสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ

สำหรับความปลอดภัยทางทะเล จะมีกรมเจ้าท่าที่ออกประกาศข้อกำหนดต่าง ๆ และจะมี เจ้าพนักงานมาควบคุมดูแล อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการตรวจสอบเข้มข้นมากเพียงใด แต่อุบัติเหตุสามารถ

เกิดขึ้นได้เช่นกัน โดยล่าสุดมีปัญหาการสูบน้ำมัน คือ เจ้าหน้าที่ต้องการสูบน้ำมันในเรือออก แต่ไม่ทราบท่อน้ำมันรั่ว เมื่อฝนตก น้ำมันจึงไหลลงปอยู่ในระวาง เจ้าหน้าที่จึงปัมน้ำออก ทำให้น้ำมันรั่วลงทะเล ซึ่ง กทท. มีมาตรการในการดำเนินการอยู่ แต่เนื่องจากน้ำมันที่รั่วลงทะเลมีจำนวนหลายร้อยลิตร ดังนั้น จึงทำให้ต้องใช้ระยะเวลาในการแก้ไข อย่างไรก็ตาม สำหรับการป้องกันอุบัติเหตุ กทท. เองมีอุปกรณ์มาตรการรองรับ วิธีการแก้ไข และมีแผนเผชิญเหตุต่าง ๆ ด้วย

ส่วนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน มีการตั้งคณะกรรมการไตรภาคีเพื่อเจรจาและระงับข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานและภาคประชาชน และการเยียวยาจะมีการกำหนดวงเงินเพิ่มในเงินลงทุนของโครงการซึ่งผู้รับเหมาเป็นผู้จ่าย และนำเงินดังกล่าวมาให้การช่วยเหลือกรณีที่เกิดความเสียหายเกิดขึ้นกับประชาชน โดยหลักคือการทำงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน

ดร.สลิสร ทอมนิส :

โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 มีการจัดตั้งกองทุนด้วย จึงขอทราบรายละเอียดเพิ่มเติมของกองทุนดังกล่าว

ร.ต.มนตรี ฤกษ์จำเนียร :

กองทุนเกิดจากความต้องการของภาคประชาชน โดยมีความกังวลว่าหากเกิดเหตุฉุกเฉินจากการก่อสร้างที่กระทบต่อประชาชน ประชาชนจะมาเรียกร้องกับ กทท. หากไม่มีการจัดตั้งกองทุนจะนำไปสู่กระบวนการทางศาล เมื่อมีกองทุนจึงเป็นลักษณะของการจ่ายเงินไปก่อนแล้วจึงเรียกเงินคืนภายหลัง ซึ่งจะมีคณะกรรมการดำเนินการ แต่การจ่ายผ่านกองทุนนั้นเป็นการจ่ายผ่านมูลนิธิ จึงต้องตั้งมูลนิธิขึ้นมาโดยเงินในกองทุนคือเงินที่ผู้รับเหมาจ่ายเข้ามาก่อน ณ ตอนที่ลงนามในสัญญา

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ข้อกำหนดดังกล่าวได้กำหนดในเงื่อนไขของสัญญาด้วยหรือไม่

นางสาวนัฐนันดา จินดาพงศ์เจริญ :

ในส่วนของค่าเยียวยาความเสียหายแบ่งออกเป็น 2 ระยะ

ระยะที่ 1 คือ ระยะก่อสร้าง โดยผู้รับเหมาก่อสร้างจะเป็นผู้จ่ายเงินเข้ามาในกองทุน ซึ่งมีระยะเวลาในการดำเนินการทั้งหมด 4 ปี หากครบ 4 ปีไม่ได้เกิดความเสียหายขึ้น ก็จะคืนเงินกลับไป

ระยะที่ 2 คือ ระยะดำเนินการ จะมีผู้ประกอบการทำเทียบเรือมาดำเนินโครงการเป็นระยะเวลาประมาณ 35 ปี โดยผู้ประกอบการต้องจ่ายเงินเข้ามาในกองทุนปีละ 5,000 บาท/ไร่ ตลอดระยะเวลา 35 ปี

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

เงินที่จ่ายเข้ากองทุนในกรณีของการก่อสร้างมีลักษณะเป็นค่าประกันความเสียหาย หากไม่เกิดความเสียหายจึงจะคืนเงิน แต่ในกรณีที่ผู้ประกอบการต้องจ่ายเงิน 5,000 บาท/ไร่ ทุกปีตลอดระยะเวลาสัญญา เป็นเงินให้เปล่า ที่เอามาใส่ในกองทุน ซึ่งเป็นค่าความเสี่ยง หากเกิดปัญหาในอนาคต จะได้นำเงินในส่วนนี้ไปแก้ไขปัญหาโดยไม่ต้องพิสูจน์ความเสียหาย เนื่องจากผู้ประกอบการรับค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เป็นจำนวนเท่ากัน แบบนี้ถูกต้องหรือไม่

ร.ต.ต.มนตรี ฤกษ์จำเนียร :

ถูกต้อง อย่างไรก็ตาม กระบวนการหาตัวผู้กระทำผิดยังคงดำเนินการอยู่เช่นกัน

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

กองทุนจัดเก็บเฉพาะสัญญาในส่วนโครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 หรือทุกสัญญา

ร.ต.ต.มนตรี ฤกษ์จำเนียร :

เริ่มจัดเก็บกับสัญญาในส่วนโครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 สำหรับสัญญาก่อนหน้ายังไม่สามารถจัดเก็บได้ อย่างไรก็ตาม สำหรับสัญญาที่กำลังหมดอายุ เมื่อร่างสัญญาใหม่ก็จะใส่ข้อกำหนดเรื่องกองทุนเข้าไปด้วย

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

สถานะทางกฎหมายของกองทุนเป็นอย่างไร รวมถึงเงื่อนไขในการจ่ายเงินได้ระบุในสัญญาสัมปทานด้วยหรือไม่

ร.ต.ต.มนตรี ฤกษ์จำเนียร :

ในระหว่างการดำเนินการมีระบุไว้ในสัญญาสัมปทานของโครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 ในหมวด F สำหรับสถานะกองทุน ณ ปัจจุบันเป็นมูลนิธิที่ได้รับการจดทะเบียนเรียบร้อยแล้ว

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

กรรมการมูลนิธิคือใคร

ร.ต.ต.มนตรี ฤกษ์จำเนียร :

ประธานคือรองผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบัง

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

หมายความว่า กทท. เป็นเสมือนผู้บริหารมูลนิธิหรือกองทุนไปด้วยในคราวเดียวใช่หรือไม่

ร.ต.ต.มนตรี ฤกษ์จำเนียร :

ถูกต้อง นอกจากนี้ มีชุมชน รวมถึงเทศบาลท้องถิ่นเข้าร่วมด้วย

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

การใส่เงื่อนไขในส่วนนี้ มีการต่อต้าน หรือข้อทักท้วงจากหน่วยงานรัฐและภาคเอกชนหรือไม่

ร.ต.ต.มนตรี ฤกษ์จำเนียร :

เนื่องจากโครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 อยู่ภายใต้ พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษฯ พ.ศ. 2561 ซึ่งจะมีมาตรการหนึ่งที่บัญญัติให้ต้องมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อจัดการความเสียหาย ซึ่งวันที่เจรจาต่อรองสัญญากับผู้เสนอราคา ผู้เสนอราคาได้รับทราบแล้ว

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

หมายความว่ามีความหมายระบุเอาไว้ แต่อาจจะไม่ได้ระบุชัดเจนว่ากองทุนจะต้องเป็นรูปแบบใด กทท. จึงออกแบบในรูปแบบมูลนิธิไม่แสวงหาผลกำไร และเป็นกองทุนที่ดำเนินการในส่วนของ กทท.

ร.ต.ต.มนตรี ฤกษ์จำเนียร :

การดำเนินการของ กทท. มีการพิจารณาร่วมกับชุมชน และส่วนราชการท้องถิ่นระดับอำเภอ และจังหวัด จึงออกมาเป็นในรูปแบบนี้

ดร.สลิสร ทงมินสุข :

ปัจจุบัน กทท. มีการจัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับ PPP อย่างไรในองค์กร และต้องการการสนับสนุนแบบใดจากรัฐเป็นพิเศษ

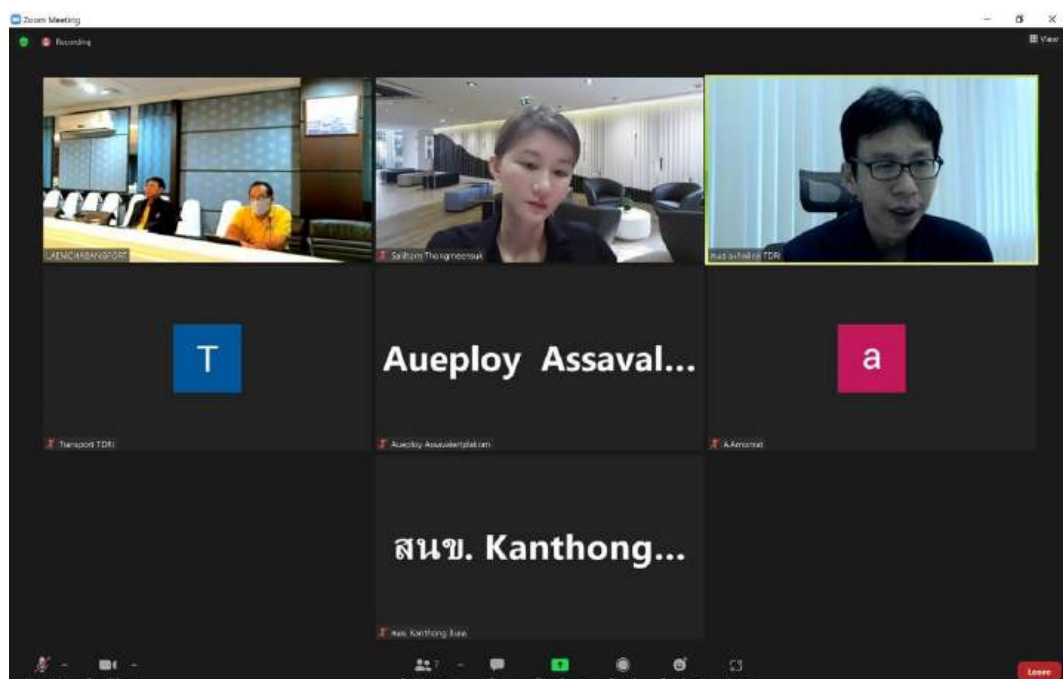
ร.ต.ต.มนตรี ฤกษ์จำเนียร :

กรณีเกิดปัญหา หน่วยงานต้องแก้ปัญหาด้วยตัวเอง ไม่สามารถปรึกษาหน่วยงานใดได้ ซึ่งไม่ถูกต้อง เพราะหากมีความชัดเจนตั้งแต่ต้นจะไม่เกิดปัญหาคืน

สำหรับการจัดการองค์ความรู้ในองค์กร ในปัจจุบัน กทท. มี 2 ส่วน ส่วนแรกบริหารจัดการโดยพนักงานของ กทท. เองทั้งหมด และส่วนที่สองเป็นในลักษณะของ PPP ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอีกมากในอนาคต อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการกำกับดูแล ผู้ที่กำกับดูแลต้องมีองค์ความรู้และความเชี่ยวชาญในการแก้ไขปัญหา ซึ่งต้องอาศัยความชัดเจนของแนวทางและแนวปฏิบัติจึงสามารถดำเนินการต่อไปได้ อีกทั้งต้องการให้ผู้ที่มีประสบการณ์ในการตรวจสอบช่วยมาแนะนำด้วย เพราะเมื่อเกิดปัญหาคืนจริงกลับไม่สามารถยุติข้อพิพาทได้ โดยส่วนตัวมีความเห็นว่า ปัญหาเหล่านี้จะนำไปสู่การแก้ไขด้วยการกำหนดแนวทางให้ชัดเจนตั้งแต่ต้น นอกจากนี้ สิ่งที่ต้องการเพิ่มเติม คือ ต้องการให้เปิดเป็นคลินิกสำหรับให้คำแนะนำโดยเฉพาะ ซึ่งคลินิกควรจะให้คำตอบได้มากพอสมควร และต้องการให้นำสัญญามารวมกันคล้ายห้องสมุด และสามารถศึกษาค้นคว้าได้ ยิ่งไปกว่านั้น หากต้องการออกกฎหมายใด ๆ เพิ่มเติม กฎหมายต้องให้ทางภาคเอกชนเข้าสู่ประชาพิจารณ์ด้วย เพราะในหลาย ๆ ครั้งเอกชนไม่ทราบว่ากฎหมายที่ออกจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการของตนเองมากนักน้อยเพียงใด และจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของภาคเอกชนเป็นอย่างมาก ตัวอย่างเช่น การออกประกาศ มาบังคับภายหลังระยะเวลาที่ได้ทำสัญญาจะทำให้การบริการสาธารณะไม่ต่อเนื่อง

ปิดประชุมเวลา 15.00 น.

รูปภาพประกอบการสัมภาษณ์



บันทึกการสัมมนาเชิงลึกหน่วยงาน
การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
วันศุกร์ที่ 5 พฤศจิกายน 2564 เวลา 10.00 น.
รูปแบบออนไลน์

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

- | | |
|----------------------------|---|
| 1) นายกาจผจญ อุดมธรรมภักดี | รองผู้อำนวยการฝ่ายกลยุทธ์และแผนงาน |
| 2) นางสาวณัฐฐา กาสี | ผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและแผน |
| 3) นายธิษณ์ พงษ์พิทักษ์ | ผู้อำนวยการกองวางแผนและวิเคราะห์โครงการ |
| 4) นายสุรศักดิ์ เล่ห์สิงห์ | หัวหน้าแผนกวิเคราะห์วิศวกรรม |

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

- | | |
|---------------------------|------------------------------------|
| 1) นางสาวก้านทอง บุหระ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 2) นางสาวภัทรพร ทองประชาญ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ |

รายชื่อที่ปรึกษา

- | | |
|---------------------------------|------------------|
| 1) นายชัยวุฒิ ตันไชย | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 2) นายเทียนวัช ศรีใจงาม | |
| 3) นางสาวอมรรัตน์ อัสวชาติบุญ | |
| 4) นางสาวเอื้อพลอย อัสวเลิศพลกร | |
| 5) นางสาวอริสรา รัตนมณี | |
| 6) นางสาวสุประภาดา สายะพันธ์ | |

เริ่มประชุมเวลา 10.00 น.

ส่วนที่ 1 การนำเสนอโครงการ

นายชัยวุฒิ ตันไชย นำเสนอแนวคิดและความเป็นมาของโครงการศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ วัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงกรอบการศึกษาส่วนงานต่าง ๆ ในโครงการให้กับผู้เข้าร่วมสัมมนาเชิงลึก

ส่วนที่ 2 สรุปผลการสัมภาษณ์

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

ปัจจุบันสถานะโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPP) ของ กทพ. มีสถานะอย่างไร

นางสาวณัฐฐา กาฬ :

ปัจจุบัน กทพ. ได้เปิดให้บริการทางพิเศษรวม 8 สายทาง เป็นโครงการ PPP 3 สายทาง ได้แก่

- 1) ทางพิเศษศรีรัช ส่วน A ส่วน B ส่วน C และส่วน D

ทางพิเศษศรีรัช ส่วน A ส่วน B ซึ่งเชื่อมต่อกับทางพิเศษเฉลิมมหานคร ในการทำสัญญาเชื่อมต่อกันของทางพิเศษศรีรัช ส่วน A ส่วน B จะนำรายได้มารวมกับทางพิเศษเฉลิมมหานคร และแบ่งรายได้ระหว่างเอกชนกับ กทพ. เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ระยะสัมปทาน 30 ปี เป็นช่วงก่อสร้าง 3 ปี เปิดให้บริการ 27 ปี โดย 9 ปีแรก เอกชนได้รับส่วนแบ่งร้อยละ 60 กทพ. ได้รับส่วนแบ่งร้อยละ 40 และอีก 9 ปีถัดมา ได้รับส่วนแบ่งร้อยละ 50 เท่ากัน สำหรับ 9 ปีสุดท้าย เอกชนได้รับส่วนแบ่งร้อยละ 40 กทพ. ได้รับส่วนแบ่งร้อยละ 60 สำหรับทางพิเศษศรีรัช ส่วน C และส่วน D รายได้ค่าผ่านทางเป็นของเอกชนทั้งหมดตลอดระยะเวลาสัญญา ต่อมาได้มีการแก้ไขสัญญา เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2563 เพื่อขยายระยะเวลาสัมปทานออกไปสิ้นสุดในวันที่ 31 ตุลาคม 2578

2) ทางพิเศษอุดรรัถยา (ทางด่วนสายบางปะอิน-ปากเกร็ด) เป็นโครงการในลักษณะ BTO (Build-Transfer-Operate) เช่นเดียวกับทางพิเศษศรีรัช โดยรายได้ค่าผ่านทางเป็นของเอกชนทั้งหมด และได้มีการขยายระยะเวลาสัมปทานพร้อมกับทางพิเศษศรีรัชคือสิ้นสุดในวันที่ 31 ตุลาคม 2578

3) ทางพิเศษศรีรัช-วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ลักษณะโครงการเป็น BTO เอกชนเป็นผู้รับภาระในการลงทุนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และรับรายได้ทั้งหมดตลอดระยะเวลาสัมปทาน คือตั้งแต่ 15 ธันวาคม 2555 จะสิ้นสุดในวันที่ 14 ธันวาคม 2585

ส่วนโครงการที่อยู่ระหว่างการเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ คือ โครงการพิเศษสายกะทู้-ป่าตอง จังหวัดภูเก็ต

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

ในการดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มีปัญหาหรืออุปสรรคต่อการดำเนินโครงการอย่างไรบ้าง

นายธัชชัย พงษ์ทิพย์ :

โครงการทางพิเศษสายกะทู้-ป่าตอง จังหวัดภูเก็ต เป็นโครงการเดียวที่จะดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 โดยโครงการนี้ได้เริ่มมาประมาณ 10 ปีแล้ว ซึ่งในขั้นตอนการเสนอโครงการยังดำเนินการตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 เมื่อเปรียบเทียบกับ พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 การดำเนินการตามขั้นตอนของ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มีความชัดเจนมากขึ้น

แต่ในระหว่างขั้นตอนการเสนอโครงการ กทพ. ติดปัญหากฎหมายอื่นที่ต้องดำเนินการ เช่น การขออนุญาตใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้ให้ครอบคลุมระยะเวลาสัมปทาน ทำให้การเสนอโครงการล่าช้าและต้องมีการปรับปรุงผลการวิเคราะห์โครงการ

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

นอกจากเรื่องการขออนุญาตใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้ มีประเด็นกฎหมายอื่น ๆ อีกหรือไม่

นางสาวณัฐภา กาสี :

นอกจากประเด็นเรื่องการได้มาซึ่งพื้นที่ป่าแล้ว ยังมีกระบวนการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ที่ต้องรอความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก่อน จึงขออนุญาตใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้ได้ ซึ่งไม่สามารถดำเนินการคู่ขนานกันได้ จึงทำให้โครงการล่าช้า

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

จากความล่าช้าที่เกิดขึ้น การทำ Project Feasibility มีการเปลี่ยนแปลงบ้างหรือไม่ มีกระบวนการในการปรับปรุงผลการศึกษาอย่างไร

นายธิษณ์ พงษ์พิพงษ์ :

มีการนำเสนอหลักการกับรัฐมนตรีใหม่ กรณีโครงการทางพิเศษสายกะทู้-ป่าตอง จังหวัดภูเก็ต มีการเสนอไปที่กระทรวงคมนาคมเพื่อให้ความเห็น นำมาปรับปรุงและนำเสนออีกครั้ง ในขั้นตอนเสนอโครงการที่มีหน่วยงานต่าง ๆ ให้ความเห็น บางส่วนได้มีการปรับปรุงโดยไม่ให้ขัดกับหลักการที่เคยเสนอรัฐมนตรีแล้ว

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

กรณีโครงการทางพิเศษสายกะทู้-ป่าตอง จังหวัดภูเก็ต ในขั้นตอนของการทำ Stakeholder Management มีปัญหา หรืออุปสรรค อย่างไรบ้าง

นายธิษณ์ พงษ์พิพงษ์ :

กทพ. มีการลงพื้นที่ตั้งแต่ในขั้นตอนการทำ Feasibility Study เป็นโครงการแรกที่ไม่ได้เป็นโครงข่ายที่เชื่อมกับโครงข่ายเดิมของ กทพ. ทำให้มีการต่อต้านจากประชาชน เนื่องจากความไม่เข้าใจ อย่างไรก็ตาม โครงการนี้เป็นความริเริ่มของท้องถิ่นเอง รวมทั้งได้มีการศึกษาความเหมาะสมในด้านต่าง ๆ แล้วพบว่า มีมูลค่าการลงทุนสูง ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการเองได้ จึงเสนอในการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรที่จังหวัดภูเก็ต คณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบหมายให้กระทรวงคมนาคมโดย กทพ. ดำเนินการ ซึ่งได้มีการดำเนินการมาเป็นลำดับ สำหรับปัญหาการต่อต้าน กทพ. แก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการตั้งอนุกรรมการที่มีผู้แทนจากหน่วยงานท้องถิ่น หน่วยงานกลางของจังหวัด มีการประชุมร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อจังหวัดเห็นว่าโครงการมีความสำคัญจึงช่วยผลักดันโครงการ ทำให้ท้องถิ่นมีความเข้าใจมากขึ้น นำไปสู่การสื่อสารให้ประชาชนในพื้นที่รับทราบ หลังจากนั้น กทพ. ลงพื้นที่ Focus group นำเสนอมาตรการในการชดเชยและเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ ภายหลังไม่พบประเด็นการคัดค้าน อีกทั้งจังหวัดเร่งให้ดำเนินโครงการ

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

โครงการทางพิเศษสายกะทู้-ป่าตอง จังหวัดภูเก็ต เป็นการลงทุนรูปแบบใด

นายธิษณ์ พงษ์พิทักษ์ :

เป็น BTO ในรูปแบบ PPP Net Cost

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

สถานะของกรณีพิพาทในปัจจุบันเป็นอย่างไรบ้าง

นายภาณุ อดมธรรมภักดี :

ปัจจุบันไม่มีข้อพิพาทแล้ว

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

จากประสบการณ์ กทพ. ที่ดำเนินโครงการ PPP หากกระทรวงคมนาคมจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน สำหรับการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ กทพ. ต้องการองค์ความรู้เรื่องใดที่ต้องการให้ระบุไว้ในคู่มือ เพื่อให้สามารถนำไปใช้ได้จริง

นายภาณุ อดมธรรมภักดี :

ประเด็นแรกขอให้สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบของ PPP ซึ่งหลายหน่วยงานคุ้นเคยกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง หากเป็นโครงการ PPP แนวคิด มุมมอง และการได้มาซึ่งโครงการจะมีความแตกต่างกัน ประเด็นต่อมาคือเงื่อนไขของโครงการที่เข้าข่ายที่ต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 7 เช่น การดำเนินกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน ซึ่งจะมีประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน กำหนดกรอบว่ากิจการเกี่ยวเนื่องดำเนินกิจการได้เพียง 4 กิจการเท่านั้น ได้แก่ (1) ที่พักริมทาง (2) ระบบควบคุมการเก็บเงินค่าใช้ทาง (3) ระบบการสื่อสาร และ (4) ระบบการควบคุมการจราจร

นอกจากนี้ ความสำเร็จของโครงการ PPP นอกจากความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจแล้ว ต้องจูงใจให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนด้วย สำหรับ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 พยายามแก้ไขปัญหากฎหมายเดิมโดยเฉพาะในเรื่องขั้นตอนที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เช่น การประเมินความสนใจของภาคเอกชน (Market Sounding)

นายธิษณ์ พงษ์พิทักษ์ :

ประเด็นเรื่องรูปแบบการลงทุน คู่มือการปฏิบัติงานฯ น่าจะมี Guideline เป็นเกณฑ์เบื้องต้นในการตัดสินใจเลือกรูปแบบการลงทุน และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายเวนคืนที่ดิน เป็นต้น

นางสาวณัฐฐา กาสี :

กรณีที่มีปัญหาการเวนคืนที่ดิน ไม่สามารถส่งมอบพื้นที่กับเอกชนที่จะเข้าดำเนินการได้ ควรมีวิธีหรือกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินภายในกรอบระยะเวลา และ Guideline เรื่องของการกำกับดูแลโครงการจากประสบการณ์การดำเนินงานของ กทพ. ซึ่งเคยประสบปัญหาข้อพิพาทต่างๆ จึงพยายามแก้ไขโดยแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อกำกับและติดตามการดำเนินงานตามสัญญาในแต่ละข้อ

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

สอบถามประเด็นรูปแบบคณะทำงานกำกับและติดตามการดำเนินงานตามสัญญา รวมทั้งกระบวนการถ่ายทอดความรู้ในการดำเนินโครงการ PPP ภายในหน่วยงาน

นางสาวณัฐฐา กาสี :

เมื่อลงนามสัญญาเรียบร้อยแล้ว ฝ่ายกฎหมายจะพิจารณาสัญญาในแต่ละข้อว่าหน่วยงานใดควรเข้ามาดูแล และแจ้งเวียนหน่วยงานภายในเพื่อพิจารณา สุดท้ายจะได้เป็นคู่มือปฏิบัติงานตามสัญญาสัมปทาน ซึ่งจะระบุผู้ดูแลสัญญาในแต่ละข้อ แต่ประเด็นปัญหาคือคู่มือดังกล่าวไม่ถูกนำมาใช้ กทพ. จึงแก้ปัญหาด้วยการจัดตั้งคณะทำงาน มีหน้าที่คอยติดตาม แก้ไขปัญหา และกำกับให้เป็นไปตามสัญญา ส่วนการถ่ายทอดความรู้ยังเป็นลักษณะถ่ายทอดตามสายงานตนเอง

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

การจัดทำโครงการ PPP ซึ่งเริ่มการดำเนินงานด้วยกฎหมายฉบับเดิม เมื่อมีกฎหมายฉบับใหม่ในการกำกับดูแลโครงการต้องเข้าหลักเกณฑ์ตามกฎหมายฉบับใหม่หรือไม่ เช่น การกำหนดระยะเวลาการต่อสัญญา หรือการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการกำกับ

นายอาจผจญ อุดมธรรมภักดี :

สัญญาใดที่ลงนามก่อนกฎหมายฉบับใหม่ก็ดำเนินการไปตามสัญญาเดิม ทั้งนี้ ในกระบวนการของการกำกับดูแลเมื่อสัญญาใกล้สิ้นสุดซึ่งต้องมีการวิเคราะห์ล่วงหน้า 5 ปี ต้องดำเนินการตามกฎหมายฉบับใหม่ คณะกรรมการกำกับดูแลต้องปรับองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของกฎหมายฉบับใหม่

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

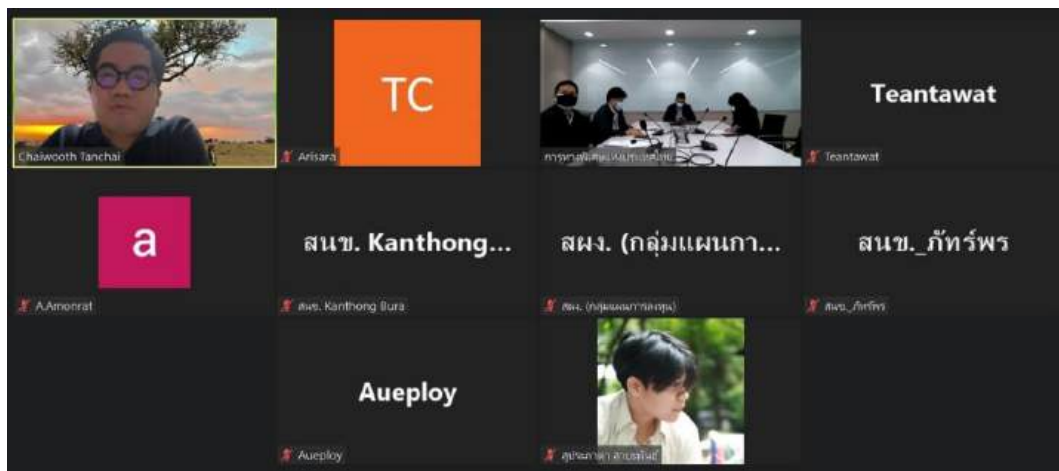
ทิศทางการดำเนินโครงการ PPP ของประเทศไทย ภายใต้ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ควรมีองค์ประกอบหรือรายละเอียดเพิ่มเติมอย่างไรบ้าง เพื่อให้การดำเนินการโครงการ PPP เป็นไปได้ด้วยความเรียบร้อย

นายภาณุพัฒน์ อุดมธรรมภักดี :

พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มีขั้นตอนการดำเนินงานมีความชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะประเด็นร่างสัญญาที่เป็นมาตรฐาน และข้อสัญญามีความชัดเจน เห็นว่าควรมี Guideline ในการวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการ ซึ่งระบบรางจะมี Guideline ที่เป็นลักษณะมาตรฐานที่ทุกหน่วยงานจะวิเคราะห์โครงการโดยมีสมมติฐานหลักเป็นตัวเดียวกัน แต่ในการขนส่งด้านอื่นยังไม่มี Guideline ดังนั้น การวิเคราะห์โครงการจะขึ้นอยู่กับบริบทของหน่วยงานหรือที่ปรึกษาโครงการในการเลือกสมมติฐาน ซึ่งไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

ปิดประชุมเวลา 11.00 น.

รูปภาพประกอบการสัมภาษณ์



บันทึกการสัมมนาเชิงลึกหน่วยงาน
การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย
วันจันทร์ที่ 1 พฤศจิกายน 2564 เวลา 10.00 น.
รูปแบบออนไลน์

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย

- | | |
|------------------------|---|
| 1) นายสาโรจน์ ต.สุวรรณ | ผู้ช่วยผู้ว่าการการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน
แห่งประเทศไทย |
|------------------------|---|

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

- | | |
|--------------------------------|------------------------------------|
| 1) นางสาวก้านทอง บุหระ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 2) นางสาวศศิวิมล ไชยณรงค์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 3) นางสาวอรอุมา พิสิทธิ์ศักดิ์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 4) นายณัฐสิทธิ์ จินดา | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ |
| 5) นางสาวภัทรพร ทองประชาญ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ |

รายชื่อที่ปรึกษา

- | | |
|------------------------------|------------------------|
| 1) ดร. สุเมธ องกิตติกุล | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 2) ดร. สลิลธร ทองมีนสุข | ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย |
| 3) นายณภัทร ภัทรพิศาล | |
| 4) นางสาวอัชราภรณ์ อริยสุนทร | |

เริ่มประชุมเวลา 10.00 น.

ส่วนที่ 1 การนำเสนอโครงการ

ดร.สลิลธร ทองมีนสุข นำเสนอแนวคิดและความเป็นมาของโครงการศึกษาจัดการองค์ความรู้
ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ วัตถุประสงค์และผล
ที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงกรอบการศึกษาส่วนงานต่าง ๆ ในโครงการให้กับผู้เข้าร่วมสัมมนาเชิงลึก

ส่วนที่ 2 สรุปผลการสัมภาษณ์

ดร.สถิตธ ทองมื่นสุข :

ในปัจจุบันของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) มีโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPP) ที่อยู่ในการกำกับดูแลอะไรบ้าง และมีแผนจะพัฒนาโครงการ PPP อะไรบ้างในอนาคต

นายสาโรจน์ ต.สุวรรณ :

รฟม. ดำเนินโครงการรถไฟฟ้าทุกเส้นทางในความรับผิดชอบในรูปแบบ PPP ภายใต้กฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ปัจจุบัน รฟม. มีโครงการในความรับผิดชอบ ได้แก่

- (1) โครงการรถไฟฟ้ามหานครสายเฉลิมรัชมงคล (สายสีน้ำเงิน) ช่วงหัวลำโพง - บางซื่อ (พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535)
- (2) โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง (เหนือ) ช่วงบางซื่อ - บางใหญ่
- (3) โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยาย ช่วงหัวลำโพง - หลักสอง เป็นการเจรจาตรงให้ผู้เดินรถรายเดิมเนื่องจากเป็นการเดินรถส่วนต่อขยายจากสายเฉลิมรัชมงคล
- (4) โครงการรถไฟฟ้าสายสีชมพู ช่วงแคราย - มีนบุรี (พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556)
- (5) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเหลือง ช่วงลาดพร้าว - สำโรง (พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556)
- (6) โครงการรถไฟฟ้าสายสีส้ม (พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562)

ดร.สถิตธ ทองมื่นสุข :

จากประสบการณ์ดำเนินงานโครงการ PPP รฟม. มีประเด็นปัญหาหรือไม่ อย่างไรหรือหากมีประเด็นปัญหาเกิดขึ้นในขั้นตอนใด และมีการจัดการอย่างไร

นายสาโรจน์ ต.สุวรรณ :

จากประสบการณ์ดำเนินงานโครงการ PPP ในขั้นการจัดทำเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน (Term of Reference : TOR) ที่มีการกำหนดผลตอบแทนและความเสี่ยงที่มีความสมดุลระหว่างรัฐและเอกชน เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนและค่อนข้างยาก ดังนั้น ผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการควรสะท้อนผลตอบแทนโครงการที่เอกชนควรจะได้รับได้อย่างชัดเจนเนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญและส่งผลกระทบต่อโครงการเป็นอย่างมาก หากเอกชนได้ผลตอบแทนน้อยกว่าที่ควรจะได้รับเอกชนอาจไม่สนใจร่วมประมูล หรือหากรัฐให้ผลตอบแทนเอกชนมากเกินไปรัฐเองจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะจัดทำ TOR ให้มีความสมดุลเพื่อประโยชน์ต่อรัฐและเป็นธรรมกับเอกชนมากที่สุด

ดร.สถิตธ ทองมีนสุข :

รฟม. มีกรอบในการประเมินและจัดสรรความเสี่ยง รวมถึงการกำหนดผลตอบแทนให้กับเอกชน อย่างไรก็ตาม

นายสาโรจน์ ต.สุวรรณ :

ควรต้องศึกษาและวิเคราะห์โครงการให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคม โดยพิจารณาจากความเป็นไปได้ของโครงการ โครงการที่มีผลตอบแทนที่อาจจะเกินกว่าที่เอกชนคาดหวังจะทำให้เอกชนมีแรงจูงใจเข้าร่วมการประมูลจำนวนมากทำให้เกิดการแข่งขัน สามารถคัดเลือกเอกชนที่ให้ผลตอบแทนแก่รัฐสูงสุด อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์การดำเนินโครงการ PPP ของ รฟม. พบว่า โครงการที่มีผลตอบแทนค่อนข้างต่ำรัฐต้องให้การสนับสนุน (Subsidy) เพื่อให้โครงการมีผลตอบแทนที่เอกชนยอมรับได้ ซึ่งรัฐจะต้องพิจารณาแนวทางการสนับสนุน (Subsidy) ที่เหมาะสม ไม่เป็นภาระต่อรัฐมากเกินไปในขณะเดียวกันเอกชนสามารถดำเนินโครงการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

ดร.สถิตธ ทองมีนสุข :

ปัจจุบัน รฟม. มีแนวทางการสนับสนุน (Subsidy) เอกชนอย่างไร

นายสาโรจน์ ต.สุวรรณ :

กรณีโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินไม่มีการ Subsidy เนื่องจากโครงการมีผลตอบแทนสูง ส่วนโครงการรถไฟฟ้าสายสีชมพูและสายสีเหลือง มีผลตอบแทนด้านการเงินต่ำกว่าร้อยละ 5 ซึ่งเป็นผลตอบแทนที่เอกชนไม่สามารถยอมรับได้ จึงมีการพิจารณาสนับสนุน (Subsidy) ค่าก่อสร้างงานโยธาโดยแบ่งจ่ายให้เอกชนเป็นระยะเวลา 10 ปี หลังจากที่ยกสร้างโครงการแล้วเสร็จและเริ่มดำเนินงานโครงการแล้ว ซึ่งเอกชนยังคงเป็นผู้รับความเสี่ยงของโครงการทั้งหมดตั้งแต่เริ่มโครงการโดยรัฐไม่ต้องแบกรับความเสี่ยงใด ๆ

ดร.สถิตธ ทองมีนสุข :

รฟม. มีความเห็นและแนวทางการแก้ปัญหาอัตราค่าโดยสารที่ค่อนข้างสูงทำให้ประชาชนผู้ใช้บริการบางส่วนไม่สามารถเข้าถึงบริการได้ เนื่องจากรัฐหลักการการลงทุนโครงการให้เอกชนค่อนข้างมาก จึงส่งผลให้อัตราค่าโดยสารสูงเพื่อให้เอกชนมีผลตอบแทนโครงการที่ยอมรับได้ และ รฟม. มีแนวทางอย่างไรที่จะทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการรถไฟฟ้ามากขึ้น

นายสาโรจน์ ต.สุวรรณ :

จากประสบการณ์การพัฒนาโครงการรถไฟฟ้าของ รฟม. กรณีโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน มีแนวคิดการกำหนดอัตราค่าโดยสารโดยเทียบกับอัตราค่าโดยสารของรถโดยสารประจำทางปรับอากาศ โดยพิจารณาจากระดับการให้บริการ (Level of Service) ที่สูงกว่า การกำหนดค่าโดยสารจึงสูงกว่ารถโดยสารประจำทางปรับอากาศและมีค่าแรกเข้า เนื่องจากรถไฟฟ้าสามารถควบคุมเวลาในการเดินทางของผู้ใช้บริการได้ โดยคำนวณอัตราค่าโดยสารตามระยะทางที่ผู้โดยสารเดินทาง ในส่วนของการปรับขึ้นอัตราค่าโดยสาร รฟม. ปรับขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อตามสภาพความเป็นจริงของมูลค่าเงิน โดยกำหนดในสัญญาให้ปรับขึ้นทุก ๆ

2 ปี อ้างอิงจากดัชนีราคาผู้บริโภค (Consumer Price Index : CPI) ประเภทสินค้าอื่น ๆ ที่ไม่ใช่อาหาร (Non-Food and Beverages) หากดัชนีเพิ่มขึ้นเท่าใดก็จะปรับขึ้นตามเท่านั้นและปัดเศษลง หากดัชนีติดลบอัตราค่าโดยสารก็ปรับลดลงด้วย ดังนั้น ประเด็นการปรับขึ้นอัตราค่าโดยสารที่สูงขึ้นจึงจำเป็นต้องพิจารณาในรายละเอียดเชิงลึกด้วย

ดร.สลิสร ทงมื่นสุข :

รฟม. ได้พิจารณาดัชนีราคาผู้บริโภคประเภทสินค้าอื่น ๆ ที่มีใช้อาหาร (Non-Food and Beverages) ในการปรับขึ้นอัตราค่าโดยสารของโครงการรถไฟฟ้าทุกโครงการของ รฟม. หรือไม่

นายสาโรจน์ ต.สุวรรณ :

รฟม. กำหนดเป็นแนวคิดหลักว่าการปรับขึ้นอัตราค่าโดยสารจะอ้างอิงจากดัชนีราคาผู้บริโภคประเภทสินค้าอื่น ๆ ที่มีใช้อาหาร (Non-Food and Beverages)

ดร.สลิสร ทงมื่นสุข :

กระทรวงคมนาคมมีนโยบายในการผลักดันระบบตั๋วร่วม (Common Ticketing System) มีการกำหนดอัตราค่าโดยสารร่วมกับโครงการอื่น ๆ ในระบบคมนาคมขนส่ง ซึ่งจะต้องมีการกำหนดเพดานอัตราค่าโดยสาร จะเป็นประเด็นปัญหากับสัญญาโครงการรถไฟฟ้าของ รฟม. ที่ลงนามไปแล้ว หรือไม่ อย่างไร

นายสาโรจน์ ต.สุวรรณ :

ระบบตั๋วโดยสารร่วม มี 2 นัยยะ คือ 1) ตัวโดยสารร่วม (Common Ticket) หมายถึง ตัวใบเดียวแต่สามารถชำระค่าโดยสารได้ทุกสายโดยแต่ละสายจะเก็บค่าโดยสารตามอัตราค่าโดยสารของตนเอง 2) อัตราค่าโดยสารร่วม (Common Fare) หมายถึง การใช้อัตราค่าโดยสารเดียวกับสำหรับทุกสายการเดินทาง โดยส่วนตัวสนับสนุนการกำหนดอัตราค่าโดยสารร่วม (Common Fare) เนื่องจากการเดินทางหนึ่งครั้งอาจเดินทางหลายสายหรือมากกว่าหนึ่งรูปแบบการขนส่ง หากมีการกำหนดอัตราค่าโดยสารร่วมจะช่วยลดภาระค่าโดยสารของผู้โดยสารลง อย่างไรก็ตาม ประเด็นการกำหนดอัตราค่าโดยสารร่วมควรจะต้องมีการศึกษาในรายละเอียดเชิงลึกต่อไป

เนื่องจากการทำสัญญาโครงการ PPP กับเอกชนเป็นการทำสัญญารายโครงการไม่ได้ทำกับเอกชนเพียงรายเดียว อัตราค่าโดยสารหรือข้อกำหนดในสัญญา ๆ จึงมีข้อกำหนดเฉพาะแต่ละสัญญาโครงการ การปรับขึ้นอัตราค่าโดยสารจะเป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญาแต่ละโครงการซึ่งอาจปรับขึ้นไม่พร้อมกันโครงการอื่น ๆ ดังนั้น การนำอัตราค่าโดยสารร่วมมาใช้กับเอกชนคู่สัญญาทุกรายอาจทำได้ยากเนื่องจากเอกชนอาจจะยึดตามข้อกำหนดในสัญญา ประกอบกับเอกชนอาจไม่ยอมลดอัตราค่าโดยสารลงเนื่องจากรายได้ของโครงการจะลดลง รัฐจะต้องเจรจากับเอกชนทุกรายที่เป็นคู่สัญญาให้ยอมรับเงื่อนไขการกำหนดอัตราค่าโดยสารร่วมซึ่งมีความเป็นไปได้ค่อนข้างยาก สำหรับโครงการรถไฟฟ้าของ รฟม. ที่ดำเนินการในปัจจุบันเป็นการชำระค่าโดยสารผ่านบัตรแมงมุม (ระบบ Europay Mastercard and Visa (EMV)) คือ

การชำระค่าโดยสารผ่านบัตรเครดิตได้โดยเป็นอัตราค่าโดยสารของรถไฟฟ้าสายนั้น ๆ ซึ่งยังไม่มีกำหนดอัตราค่าโดยสารร่วม (Common Fare)

อย่างไรก็ดี โครงการรถไฟฟ้าของ รฟม. ที่มีการพัฒนาโครงหลังจากโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง (เหนือ) รฟม. ได้มีข้อกำหนดเรื่องอัตราค่าโดยสารร่วมในลักษณะอัตราค่าโดยสารร่วมบางส่วนไว้ในสัญญาของทุกโครงการ โดยอัตราค่าโดยสารแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ 1) ค่าแรกเข้า จะคิดค่าแรกเข้าเมื่อเข้ามาใช้บริการในระบบ และ 2) ค่าโดยสาร คิดตามระยะทาง (ตามจำนวนสถานี) โดย รฟม. จะมีข้อกำหนดเรื่องค่าแรกเข้าไว้ในสัญญาฯ ว่าผู้โดยสารที่เข้าระบบรถไฟฟ้าในโครงข่ายของ รฟม. จะมีการเก็บค่าแรกเข้าเพียงครั้งเดียว ผู้โดยสารเข้าระบบใช้บริการที่โครงการรถไฟฟ้าสายใดเป็นสายแรกโครงการนั้นก็จะเป็นผู้ได้รับค่าแรกเข้าไป ซึ่งเอกชนจะทราบข้อกำหนดเรื่องค่าแรกเข้าดังกล่าวตั้งแต่ขั้นตอนการประมูลโครงการ

นายณภัทร ภัทรพิศาล :

จากกรณีโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงมีการร่วมลงทุนรูปแบบ PPP Gross Cost รัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์รายได้และรับความเสี่ยงด้านรายได้ เมื่อเปิดให้บริการโครงการ พบว่า มีจำนวนผู้โดยสารมาใช้บริการต่ำกว่าที่คาดการณ์ไว้ส่งผลกระทบต่อรายได้ของโครงการ รฟม. มีข้อเสนอแนะในการร่วมลงทุนรูปแบบ PPP Gross Cost และ PPP Net Cost อย่างไร

นายสาโรจน์ ต.สุวรรณ :

กรณีโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงที่มีการร่วมลงทุนรูปแบบ PPP Gross Cost มีจำนวนผู้โดยสารมาใช้บริการต่ำกว่าที่คาดการณ์ไว้ รายได้จึงไม่เพียงพอในการดำเนินงานโครงการ รัฐจึงต้องสนับสนุนเงิน แต่เมื่อพิจารณาข้อดีของรูปแบบ PPP Gross Cost รัฐมีอำนาจในการบริหารโครงการ เช่น รัฐสามารถควบคุมการกำหนดอัตราค่าโดยสารหรือคงค่าโดยสารได้เพื่อไม่เป็นภาระต่อประชาชน อย่างไรก็ตาม กรณีหากผลการดำเนินโครงการขาดทุนรัฐอาจต้องชดเชยโครงการ สำหรับรูปแบบ PPP Net Cost เอกชนเป็นผู้รับความเสี่ยงโครงการทั้งด้านการก่อสร้างและรายได้โครงการ ซึ่งหากเอกชนบริหารโครงการไม่ดี มีผู้โดยสารมาใช้บริการน้อย ผลการดำเนินโครงการขาดทุน เอกชนจะเป็นผู้รับความเสี่ยง

ดร.สถิลธร ทองมีนสุข :

การร่วมลงทุนรูปแบบ PPP Gross Cost และ PPP Net Cost มีผลต่อการควบคุมคุณภาพการให้บริการให้ได้มาตรฐานและมีผลต่อการควบคุมค่าโดยสารอย่างไร

นายสาโรจน์ ต.สุวรรณ :

การร่วมลงทุนรูปแบบ PPP Gross Cost รัฐสามารถควบคุมค่าโดยสารได้แต่รัฐอาจต้องรับภาระค่าใช้จ่ายโครงการที่อาจขาดทุน สำหรับ PPP Net Cost รัฐไม่สามารถควบคุมค่าโดยสารได้เนื่องจากอัตราค่าโดยสารต้องเป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญา หากเมื่อถึงระยะเวลาที่จะต้องมีการปรับอัตราค่าโดยสารตามสัญญาแล้วรัฐเห็นว่าไม่ควรปรับอัตราค่าโดยสารรัฐต้องชดเชยรายได้โครงการ

ดร.สถิตถร ทองมีนสุข :

รฟม. มีความเห็นอย่างไรต่อการให้สิทธิกับเอกชนรายเดิมเป็นผู้ดำเนินงานโครงการที่ต่อเนื่องกับโครงการเดิมก่อน และการให้สิทธิกับเอกชนรายเดิมในการดำเนินโครงการต่อเนื่องจากโครงการเดิม มีข้อดีข้อเสียอย่างไร

นายสาโรจน์ ต.สุวรรณ :

โดยส่วนตัวเห็นว่าไม่จำเป็นต้องคัดเลือกเอกชนรายเดิมมาเดินรถโครงการที่ต่อเนื่อง เนื่องจากเอกชนที่เดินรถจะต้องมีองค์ความรู้อยู่แล้วเนื่องจากในขั้นตอนการคัดเลือกเอกชนจะมีการกำหนดไว้ใน TOR ว่าเอกชนต้องมีประสบการณ์ในการเดินรถไฟฟ้า หากเอกชนไม่มีประสบการณ์อาจต้องหาพันธมิตร (Partner) ที่มีประสบการณ์เดินรถไฟฟ้าเข้ามาร่วม เนื่องจากโครงการรถไฟฟ้าเป็นโครงการขนาดใหญ่ มีมูลค่าการลงทุนสูง และเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของผู้ใช้บริการ ดังนั้น การคัดเลือกเอกชนจึงต้องกำหนดเงื่อนไขเรื่องประสบการณ์ในการเดินรถเพื่อให้เชื่อมั่นได้ว่าโครงการจะเปิดให้บริการได้อย่างปลอดภัยและมีมาตรฐานการเดินรถตามที่กำหนดไว้ ซึ่ง รฟม. จะพิจารณาเกณฑ์ทั้งด้านราคาและคุณภาพในการคัดเลือกเอกชน

ดร.สถิตถร ทองมีนสุข :

รฟม. มีแนวทางการกำกับดูแล และตรวจสอบการดำเนินงานของเอกชนตามสัญญาอย่างไร และมีการตรวจสอบความถูกต้องของผลตอบแทนการลงทุนอย่างไร

นายสาโรจน์ ต.สุวรรณ :

การตรวจสอบการดำเนินงานให้บริการของเอกชน รฟม. จะมีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพการให้บริการของเอกชน โดยกำหนดเป็นตัวชี้วัด (Key Performance Indicator : KPI) ไว้ในสัญญาว่าจะต้องให้บริการได้ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ เช่น ต้องเดินรถโดยมีระยะห่างระหว่างขบวนไม่ต่ำกว่า 5 นาที และมีการกำหนดช่องทางการตรวจสอบได้ด้วย โดยรวมถึงการตรวจสอบด้านความปลอดภัย เช่น การกำหนดจำนวนกล้อง CCTV แต่ละสถานี การจัดให้มีพนักงานดูแลความปลอดภัยของผู้โดยสาร เพื่อกำหนดเป็น KPI ในการประเมินคุณภาพการให้บริการของเอกชน เมื่อเอกชนได้ดำเนินการไปในเวลาหนึ่งแล้วจะต้องส่งรายงานผลของ KPI ทั้งหมดส่งให้ รฟม. หากเอกชนไม่สามารถดำเนินการตาม KPI ที่กำหนดไว้ จะมีมาตรการและกำหนดระยะเวลาแก้ไข และหากยังไม่สามารถดำเนินการตาม KPI ได้จะมีมาตรการขั้นต่อไปเรื่อย ๆ จนในท้ายที่สุดแล้วยังไม่เป็นไปตาม KPI จึงจะนำไปสู่การยกเลิกสัญญา ในส่วนการตรวจสอบผลตอบแทน รฟม. จะมีผู้ตรวจสอบบัญชี ประกอบกับข้อกำหนดในสัญญากำหนดให้เอกชนมีการรายงานข้อมูลจำนวนผู้โดยสารแบบ Real Time ซึ่งจะเป็นอีกหนึ่งช่องทางที่ รฟม. สามารถตรวจสอบรายได้ของโครงการได้

ดร.สลิทธ ทองมีนสุข :

หากในท้ายที่สุดเอกชนดำเนินงานแล้วยังไม่สามารถทำได้ตามมาตรฐานที่กำหนดจนนำไปสู่การยกเลิกสัญญา รฟม. มีแนวทางอย่างไรในบริหารการให้บริการเดินรถให้มีความต่อเนื่อง

นายสาโรจน์ ต.สุวรรณ :

การทำสัญญากับเอกชน รฟม. ได้คำนึงถึงการให้บริการเดินรถที่มีความต่อเนื่อง บริการขนส่งสาธารณะนั้นไม่สามารถหยุดให้บริการได้เพราะจะเกิดความเสียหายต่อการให้บริการประชาชน อย่างไรก็ตามหากมีการยกเลิกสัญญา รฟม. มีแผนการรองรับโดย รฟม. จะมีฝ่ายงานปฏิบัติเสมือนจริงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นหากเกิดกรณีเอกชนหยุดให้บริการจะมีบุคลากรของ รฟม. เข้าไปดำเนินการแทนได้ทันที ซึ่งการยกเลิกสัญญานั้นอาจไม่ได้เกิดขึ้นในระยะสั้น ๆ หากเอกชนมีแนวโน้มไม่ตั้งใจให้บริการต่อไปแล้ว รฟม. จะมีแผนการเข้าไปปฏิบัติงานแทนซึ่งมีหลายช่องทางดำเนินการ เช่น ตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อรองรับการเดินรถ การหยุดให้บริการเดินรถที่เกิดขึ้นกรณีเกิดภัยพิบัติเท่านั้น

นายณภัทร ภัทรพิศาล :

รฟม. เคยมีประเด็นเรื่องข้อพิพาทกับเอกชนคู่สัญญาร่วมลงทุนหรือไม่ อย่างไร

นายสาโรจน์ ต.สุวรรณ :

ข้อพิพาทระหว่าง รฟม. กับเอกชนคู่สัญญาส่วนใหญ่สามารถตกลงกันได้ ไม่ถึงขั้นฟ้องร้อง มีเพียงประเด็นเล็กน้อย เช่น การตีความสัญญาบางประโยคที่มีความเข้าใจไม่ตรงกันซึ่งสามารถเจรจาตกลงกันได้

ดร.สลิทธ ทองมีนสุข :

ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ทำให้ปริมาณผู้โดยสารลดลง รฟม. มีความเห็นว่ารัฐควรมีการพิจารณาเยียวยาผู้ประกอบการหรือไม่ และโครงการของ รฟม. ที่อยู่ระหว่างการก่อสร้างได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของ COVID-19 อะไรบ้าง

นายสาโรจน์ ต.สุวรรณ :

การแพร่ระบาดของ COVID-19 ไม่มีผลกระทบต่อการก่อสร้างโครงการของ รฟม. เนื่องจากเอกชนทราบอยู่แล้วว่าระหว่างระยะเวลาการก่อสร้างจะไม่มีรายได้เกิดขึ้น และการก่อสร้างต้องมีการวางแผนการดำเนินงานและงบประมาณไว้ตั้งแต่แรก การแพร่ระบาดของ COVID-19 ส่งผลกระทบเฉพาะเรื่องแรงงานซึ่งเป็นปัญหาการก่อสร้างไม่ใช่ปัญหาเรื่องการลงทุน โดยส่วนตัวเห็นจึงมีความเห็นว่าการเยียวยาผู้ประกอบการระหว่างการก่อสร้างอาจไม่มีความจำเป็น

การเยียวยาในประเด็นผู้โดยสารที่ลดลงสำหรับโครงการที่เปิดให้บริการแล้ว เนื่องจากในขั้นตอนการยื่นข้อเสนอของเอกชนเอกชนได้มีการประมาณการรายได้เป็นรายปีไว้แล้วซึ่งไม่ได้กำหนดว่าเอกชนจะต้องได้รายได้เท่าที่ประมาณการไว้ เอกชนต้องเป็นผู้รับความเสี่ยงด้านรายได้ โดยเฉพาะโครงการร่วมลงทุนรูปแบบ PPP Net Cost ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของ COVID-19 ไม่ได้เกิดขึ้นจากความผิดของภาครัฐซึ่งเป็นคู่สัญญา แต่เป็นเหตุสุดวิสัยที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ จึงเห็นว่าเอกชนที่ร่วมลงทุนโครงการในรูปแบบ PPP Net

Cost ควรต้องรับความเสี่ยงในส่วนนี้ด้วย นอกจากนี้ ความเสียหายจากผลกระทบดังกล่าวเกิดความเสียหายทั้งกับเอกชนและรัฐ ดังนั้น หากมีผู้ใช้บริการลดลงส่วนแบ่งรายได้จากค่าโดยสารจะลดลงซึ่งจะกระทบต่อเอกชนและ รฟม. ซึ่งเป็นภาครัฐด้วย

ดังนั้น ประเด็นการเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากการแพร่ระบาดของ COVID-19 หากรัฐจะเยียวยาในลักษณะที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศเป็นเรื่องที่ดี แต่หากเยียวยาเป็นรายโครงการอาจเป็นเรื่องที่ยากมากในการคำนวณความเสียหาย เนื่องจากไม่สามารถทราบจำนวนผู้โดยสารที่ชัดเจนเพื่อเปรียบเทียบกรณีที่มีหรือไม่มีผลกระทบของ COVID-19 โดยเห็นว่ารัฐและเอกชนได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของ COVID-19 ทั้งสองฝ่าย จึงไม่ควรมีการชดเชยเยียวยา

ดร.สลิธรร ทองมีนสุข :

ขอทราบที่มาและความคืบหน้าโครงการรถไฟฟ้าที่มีการดำเนินการในภูมิภาคของ รฟม. ได้แก่ จังหวัดภูเก็ต จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดพิษณุโลก

นายสาโรจน์ ต.สุวรรณ :

โครงการรถไฟฟ้าที่จังหวัดภูเก็ตมีความคืบหน้ามากที่สุดปัจจุบันอยู่ระหว่างการทบทวนเทคโนโลยีตามข้อสั่งการของกระทรวงคมนาคม เนื่องจากขั้นตอนการศึกษาออกแบบเป็นระบบรถไฟฟ้ารางเบา สำหรับโครงการรถไฟฟ้าที่จังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดนครราชสีมาการศึกษาออกแบบเป็นระบบรถไฟฟ้ารางเบาเช่นเดียวกัน จะต้องรอผลการทบทวนเทคโนโลยีรถไฟฟ้าของโครงการรถไฟฟ้าที่จังหวัดภูเก็ตก่อน หากการทบทวนมีการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี โครงการรถไฟฟ้าที่จังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดนครราชสีมาอาจจะต้องมีการทบทวนด้วย ส่วนโครงการรถไฟฟ้าที่จังหวัดพิษณุโลก การคาดการณ์ปริมาณผู้โดยสารของโครงการจะต้องพิจารณาผลกระทบจากโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงสายกรุงเทพฯ - เชียงใหม่ที่มีเส้นทางผ่านจังหวัดพิษณุโลกร่วมด้วย ซึ่งขณะนี้การลงทุนโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงฯ ยังไม่มีความชัดเจนเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในการลงทุนโครงการรถไฟฟ้าที่จังหวัดพิษณุโลกจึงรอความชัดเจนการลงทุนโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงฯ ก่อนหากชัดเจนแล้วจะดำเนินการออกแบบโครงการทันที

ดร.สลิธรร ทองมีนสุข :

การรับฟังความคิดเห็นโครงการรถไฟฟ้าในส่วนภูมิภาคของ รฟม. เกิดขึ้นในขั้นตอนใด และจะมีรูปแบบอย่างไรบ้าง แตกต่างจากการรับฟังความเห็นโครงการรถไฟฟ้าในกรุงเทพฯ หรือไม่ อย่างไร

นายสาโรจน์ ต.สุวรรณ :

การรับฟังความคิดเห็นโครงการรถไฟฟ้าในกรุงเทพฯ และส่วนภูมิภาคใช้หลักเกณฑ์เดียวกันตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ดร.สถิตธ ทองมินสุข :

กรณีโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินมีการพัฒนาโครงการส่วนต่อขยาย มีการปรับเปลี่ยนการคัดเลือกเอกชนจากวิธีการประมูลเป็นการเจรจากับผู้ให้บริการรายเดิมเพื่อการเดินรถที่ต่อเนื่อง รฟม. จะมีการดำเนินโครงการในลักษณะเดียวกันนี้ในอนาคตหรือไม่

นายสาโรจน์ ต.สุวรรณ :

รฟม. ให้ความสำคัญกับการเดินรถที่ต่อเนื่องและอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนมากกว่าการให้เอกชนรายเดิมเป็นผู้เดินรถ หากเป็นผู้ให้บริการคนละรายสามารถดำเนินการเดินรถที่มีความต่อเนื่องได้ ยกตัวอย่างกรณีประเทศญี่ปุ่นที่มีรถไฟหลายเส้นทางเชื่อมต่อกันและผู้ให้บริการเป็นเอกชนคนละราย แต่สามารถให้บริการเดินรถที่มีความต่อเนื่องได้ ซึ่งต้องอาศัยการเจรจากับเอกชนเป็นอย่างมากเนื่องจากเส้นทางที่เชื่อมต่อกันเป็นของเอกชนคนละรายที่มีอำนาจในการควบคุมดูแล หากนำรถของเอกชนรายหนึ่งไปวิ่งในเส้นทางของเอกชนอีกรายหนึ่ง เอกชนเจ้าของเส้นทางจะเรียกเก็บค่าใช้ทางเนื่องจากทำให้รางมีการเสื่อมสภาพจากการเดินรถของเอกชนรายที่มาใช้เส้นทางด้วย ซึ่งค่อนข้างยากการเจรจา แนวทางที่ดีที่สุดควรจะเป็นเอกชนรายเดียวที่วิ่งทั้งเส้นทางเนื่องจากเป็นผู้รับผิดชอบเองทั้งหมด

ดร.สถิตธ ทองมินสุข :

รฟม. มีกระบวนการจัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการ PPP ในหน่วยงานหรือไม่ และมีประเด็นเสนอแนะสำหรับโครงการศึกษาอย่างไร

นายสาโรจน์ ต.สุวรรณ :

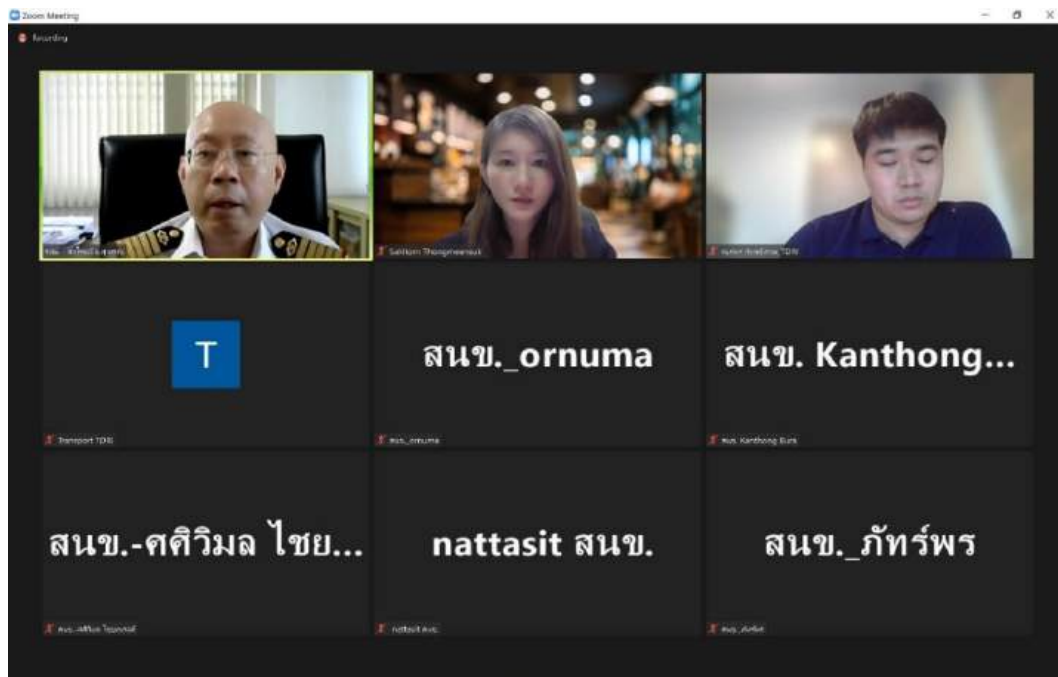
รฟม. มีการจัดการองค์ความรู้ด้าน PPP ภายในองค์กร ซึ่งการถ่ายทอดองค์ความรู้ขึ้นอยู่กับความสนใจของกับพนักงาน ซึ่งเป็นเรื่องที่ยค่อนข้างยากเนื่องจากการดำเนินงานโครงการ PPP มีความเกี่ยวข้องกับความรู้ในหลายด้าน ทั้งด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน รวมถึงเรื่องทางเทคนิคของระบบรถไฟฟ้า ดังนั้นผู้ที่สนใจศึกษาจึงค่อนข้างจำกัดเนื่องจากต้องม้องค์ความรู้พื้นฐานในทุก ๆ ด้านในการดำเนินงานโครงการ PPP ทั้งนี้ รฟม. มีการจัดบรรยายประจำปีซึ่งได้นำประเด็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานโครงการ PPP มาบรรยาย ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าปัจจุบัน รฟม. มีกระบวนการจัดการองค์ความรู้ด้าน PPP ในหน่วยงานอยู่บ้างแต่ยังไม่ดีเท่าที่ควร

การศึกษาจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการจะต้องอ้างอิงมาตรฐาน MRT Assessment Standardization ของกระทรวงการคลัง ซึ่งจะมีการกำหนดตัวแปรต่าง ๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์ผลตอบแทนโครงการโดยเฉพาะอย่างยิ่งผลตอบแทนด้านการเงิน เช่น การปรับอัตราค่าโดยสาร จากประสบการณ์การจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการรถไฟฟ้า พบว่า ตัวแปรที่กำหนดต่าง ๆ มีการเปลี่ยนแปลงไปส่งผลให้ผลการศึกษาไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน รฟม. จึงต้องมีการปรับปรุงผลการศึกษาก่อนนำเสนอตามขั้นตอนต่อไป ดังนั้น โดยส่วนตัวเห็นว่า MRT Assessment Standardization ยังไม่สะท้อนสภาพการณ์ปัจจุบัน เนื่องจากตัวแปรที่กำหนดต่าง ๆ มีการเปลี่ยนแปลงไป

ตามการเติบโตของประเทศ แม้ว่าจะมีการทบทวนเมื่อประมาณ 2 - 3 ปีที่ผ่านมา แต่ตัวแปรต่าง ๆ ยังกำหนดเป็นค่าคงที่ จึงขอเสนอว่าในการกำหนดตัวแปรต่าง ๆ ควรจะกำหนดให้สอดคล้องและสะท้อนสภาพการณ์ปัจจุบัน คือ สามารถปรับขึ้น - ลงได้อย่างอัตโนมัติ ไม่กำหนดเป็นค่าคงที่อันจะนำไปสู่ผลการศึกษาที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ซึ่งเป็นเรื่องเร่งด่วนควรมีการทบทวนโดยเร็ว หากกระทรวงคมนาคมสามารถกำหนด MRT Assessment Standardization ได้ควรดำเนินการทันที

ปิดประชุมเวลา 11.00 น.

รูปภาพประกอบการสัมภาษณ์



บันทึกการสัมมนาเชิงลึกหน่วยงาน

บริษัท ขนส่ง จำกัด

วันพฤหัสบดีที่ 28 ตุลาคม 2564 เวลา 10.00 น.

รูปแบบออนไลน์

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงาน บริษัท ขนส่ง จำกัด

- 1) นายสัญญาธิ์ ปัญวัฒนลิขิต กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ขนส่ง จำกัด

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

- 1) นางสาวศศิวิมล ไชยณรงค์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
2) นางสาวภัทรพร ทองประชาญ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ

รายชื่อที่ปรึกษา

- 1) ดร.สุเมธ องกิตติกุล ที่ปรึกษาโครงการ
2) ดร.สลิธรร ทองมีนสุข ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย
3) นายณภัทร ภัทรพิศาล
4) นางสาวรัศมีจันทร์ เสาวคนธ์

เริ่มประชุมเวลา 10.00 น.

ส่วนที่ 1 การนำเสนอโครงการ

ดร.สลิธรร ทองมีนสุข นำเสนอแนวคิดและความเป็นมาของโครงการศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ วัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงกรอบการศึกษาส่วนงานต่าง ๆ ในโครงการให้กับผู้เข้าร่วมสัมมนาเชิงลึก

ส่วนที่ 2 สรุปผลการสัมภาษณ์

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

บริษัท ขนส่ง จำกัด (บขส.) มีแนวทางการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ในปัจจุบันและอนาคตอย่างไรบ้าง

นายสัญญาสิทธิ์ ปัญวัฒนลิขิต :

บขส. ได้ว่าจ้างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็น ดำเนินการศึกษาโครงการพัฒนาพื้นที่สถานีขนส่งผู้โดยสารกรุงเทพ (เอกมัย) ตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ซึ่งโครงการเป็นการร่วมลงทุนกับเอกชนในการพัฒนาพื้นที่สถานีลักษณะ Mixed-use แต่เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจและการจราจรในปัจจุบันอาจจะต้องเปลี่ยนแนวทางการพัฒนา ส่วนแผนอื่น ๆ บขส. มีแนวคิดในการนำที่ดินในกรรมสิทธิ์ของ บขส. ให้เช่า โดยอาจเป็นรูปแบบการร่วมลงทุนหรือการให้เช่าทั้งแปลง ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการพิจารณาผลตอบแทนที่ บขส. จะได้รับ

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

จากการดำเนินการที่ผ่านมา บขส. มีความเห็นอย่างไรเกี่ยวกับกฎหมายการร่วมลงทุน มีปัญหาหรืออุปสรรคใดที่ต้องการให้มีการปรับปรุงหรือไม่ อย่างไร

นายสัญญาสิทธิ์ ปัญวัฒนลิขิต :

ปัจจุบันโครงการพัฒนาพื้นที่สถานีขนส่งผู้โดยสารกรุงเทพ (เอกมัย) ยังไม่ได้เกิดขึ้น บขส. เคยมีประสบการณ์ในขั้นตอนการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ พบว่า เมื่อศึกษาโครงการแล้วเสร็จช่วงดำเนินโครงการเป็นอีกช่วงเวลาส่งผลให้ข้อมูลสถานะเศรษฐกิจ ค่าเงินบาท รวมถึงสถานะสังคมรอบพื้นที่โครงการเปลี่ยนแปลงไปไม่สอดคล้องตามที่ได้ศึกษา ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณา และ บขส. เคยเข้าร่วมพิจารณาสัญญาโครงการทางพิเศษกับ BEM ที่มีการฟ้องร้อง มีความเห็นว่าในส่วนของการทำสัญญาต้องมีการพิจารณาอย่างละเอียดและรอบด้าน และต้องพิจารณาผลตอบแทนที่รัฐจะได้รับจากการร่วมลงทุนให้ชัดเจน เพื่อไม่ให้รัฐเสียเปรียบและเกิดปัญหาในภายหลัง

ดร.สถิตพร ทองมีนสุข :

สัญญาาร่วมของ บขส. ที่ให้สัมปทานเอกชนเดินรถเป็นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนหรือไม่

นายสัญญาสิทธิ์ ปัญวัฒนลิขิต :

บขส. ให้สัมปทานเอกชนเดินรถไม่ถือเป็นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เป็นการให้สิทธิในเส้นทางที่ได้รับสิทธิจากกรมการขนส่งทางบก เป็นสัญญาทางปกครองทั่วไป ซึ่งจะมีประเด็นว่าเมื่อเกิดอุบัติเหตุ บขส. จะต้องเป็นจำเลยร่วมด้วย แต่ บขส. เป็นเพียงเจ้าของสัมปทานในเส้นทางเท่านั้น จึงมีความเห็นว่าประเด็นดังกล่าวอาจจะต้องมีการทบทวน

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ข้อจำกัดของการศึกษาโครงการ PPP ที่ใช้ระยะเวลานาน จนเกิดปัญหาที่การศึกษาไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงในช่วงปฏิบัติงานจริง บขส. เห็นว่ามีแนวทางในการแก้ไขหรือปรับปรุงอย่างไร

นายสัญลักษณ์ ปัญวัฒนลิขิต :

ปัญหาหนึ่งของระยะเวลาการศึกษาโครงการที่ค่อนข้างยาวนานเมื่อนำผลการศึกษาไปใช้งาน ข้อมูลต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไป เช่น สภาพเศรษฐกิจ ต้นทุนโครงการที่เปลี่ยนไป หากในการศึกษาได้พิจารณาเทคโนโลยีที่สามารถลดต้นทุนได้ ก็เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐ และจะสามารถดึงดูดความสนใจของเอกชนเข้าร่วมลงทุนได้ กรณีตัวอย่างการพิจารณาใช้เทคโนโลยีรถเมล์ไฟฟ้า ปัจจุบันอาจจะเปลี่ยนแบตเตอรี่ไม่ได้แต่ในอีกสองปีข้างหน้าอาจจะสามารถถอดเปลี่ยนแบตเตอรี่ได้ หรือตัวอย่างการก่อสร้างในประเทศจีนที่รวดเร็วในขณะที่การก่อสร้างในประเทศไทยมีระยะเวลามากซึ่งหมายถึงต้นทุนที่มากกว่าด้วย หรือเอกชนผู้ดำเนินการโครงการร่วมลงทุนในประเทศไทยมีเพียงรายใหญ่ไม่กี่รายเท่านั้นที่มีความสามารถเพียงพอที่จะรับดำเนินโครงการของรัฐได้ ซึ่งอาจเป็นการผูกขาดและไม่เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม

ดร.สถิตพร ทองมีนสุข :

กรณีผลตอบแทนของโครงการ PPP ที่ไม่คุ้มค่ากับการลงทุน บขส. มีความเห็นว่าควรทำอย่างไรจึงจะสามารถสร้างแรงจูงใจให้กับเอกชนในการเข้าร่วมลงทุนกับรัฐในด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ได้บ้าง

นายสัญลักษณ์ ปัญวัฒนลิขิต :

การให้ข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐแก่ที่ปรึกษาเพื่อจัดทำโครงการศึกษาในบางครั้งอาจไม่ชัดเจนและไม่รอบคอบ ดังนั้น ข้อมูลต้นทุนและผลตอบแทนโครงการอาจมีความไม่ชัดเจนส่งผลต่อการตัดสินใจของเอกชน อีกทั้งข้อกำหนดค่อนข้างมีความเข้มงวดในการดำเนินงาน บขส. เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ การดำเนินธุรกิจหรือพัฒนาโครงการจะต้องดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ซึ่งมีความเข้มงวดมาก จึงมีความเห็นว่าที่ปรึกษาโครงการศึกษานี้จะต้องทบทวนว่ากฎหมายมีความเข้มงวดเกินไปหรือไม่สามารถยืดหยุ่นได้มากขึ้นหรือไม่ และสามารถเพิ่มข้อยกเว้นใดได้อีกบ้าง เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่ควรให้ดุลพินิจของคณะกรรมการเพียงอย่างเดียว

ประเด็นกรณีเกิดข้อพิพาทในชั้นอนุญาโตตุลาการ ส่วนใหญ่หน่วยงานของรัฐจะแพ้คดีทุกข้อพิพาท เนื่องจากข้อสัญญา เช่น กรณีข้อพิพาทโครงการทางพิเศษกับ BEM หน่วยงานรัฐแพ้คดีจนเกิดความเสียหายอย่างมาก หรือกรณีรถไฟฟ้าสายสีเขียวที่อาจจะเกิดข้อพิพาทอีกคดีหนึ่งด้วย ดังนั้น โครงการจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนฯ เพื่อสร้างองค์ความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญ เพื่อจะได้ป้องกันการเกิดข้อผิดพลาดในการดำเนินงาน โดยเฉพาะการดำเนินงานตามกฎหมายหรือกฎระเบียบต่าง ๆ

ดร.สลิธธร ทองมีนสุข :

ข้อกฎหมายใดที่อาจเป็นอุปสรรคในการดำเนินโครงการร่วม PPP

นายสัณฐิรักษ์ ปัญวัฒนลิขิต :

ระเบียบของกระทรวงการคลังที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ ที่ต้องสอดคล้องกัน และข้อสัญญา ระหว่างรัฐกับเอกชน เงื่อนไขและข้อกำหนดต่าง ๆ ของสัญญา เช่น ความรับผิดชอบ เบี้ยปรับ การต่อสัญญา ในอนาคต การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในสัญญา ขอให้ที่ปรึกษาโครงการศึกษาฯ นี้ พิจารณาแนวทางที่ทำให้ หน่วยงานของรัฐผู้ร่างสัญญามีความเข้าใจในเรื่องนี้อย่างชัดเจน การทำสัญญาที่ไม่เสียเปรียบเอกชน และขณะเดียวกันไม่เอาเปรียบเอกชน ดังนั้น การทำสัญญาสัญญาที่ครอบคลุม รอบคอบ และไม่ทำให้ฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งเสียประโยชน์ จะเป็นการเริ่มต้นโครงการที่ดีในอนาคต

ดร.สลิธธร ทองมีนสุข :

โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณสถานีหมอชิตเก่า ของกรมธนารักษ์ บขส. มีความเห็นต่อการนำพื้นที่ไปพัฒนาให้เอกชนเช่าเชิงพาณิชย์ได้หรือไม่

นายสัณฐิรักษ์ ปัญวัฒนลิขิต :

โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณสถานีหมอชิตเก่าจะมีการให้พื้นที่ บขส. ประมาณ 120,000 ตารางเมตร ในการนำมาร่วม บขส. ไปจอดและรับ-ส่ง ผู้โดยสาร ส่วนการพัฒนาพื้นที่ให้เช่าได้หรือไม่ นั้น ต้องพิจารณาข้อสัญญาซึ่งได้เปิดโอกาสให้ บขส. สามารถหาประโยชน์จากพื้นที่ให้เช่าได้โดยมีการคิดค่าเช่า จาก บขส. อย่างไรก็ดี บขส. ยังมีภาระค่าเช่าพื้นที่สำหรับรถโดยสารขนาดเล็กบริเวณพื้นที่ใต้ทางด่วนของการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) หากเช่าพื้นที่ในโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณสถานีหมอชิตเก่าเพิ่ม แต่ไม่สามารถหาประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ บขส. จะขาดทุนจากการประกอบการ ซึ่งแนวทางของการดำเนินโครงการร่วมลงทุนของ บขส. จะให้ความสำคัญกับความคุ้มค่าและผลตอบแทนที่ บขส. จะได้รับ ดังนั้น การดำเนินการในพื้นที่โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณสถานีหมอชิตเก่าจะต้องพิจารณาแล้วไม่ขาดทุนในเชิง การดำเนินการทางธุรกิจและในมุมของการบริการสาธารณะ

ดร.สลิธธร ทองมีนสุข :

บขส. มีภารกิจบริการสาธารณะขณะเดียวกันต้องดำเนินงานเชิงพาณิชย์เพื่อแสวงหากำไร บขส. มีประเด็นปัญหาหรือ ไม่อย่างไร

นายสัณฐิรักษ์ ปัญวัฒนลิขิต :

ปัจจุบัน บขส. มีประเด็นปัญหาการเช่าพื้นที่ รฟท. เนื่องจากระเบียบของ รฟท. มีการคิดอัตรา ค่าเช่าพื้นที่เพื่อการบริหารสาธารณะและการดำเนินงานเชิงพาณิชย์แตกต่างกัน หาก บขส. เช่าพื้นที่เพื่อ ให้บริการสาธารณะเท่านั้นจะขาดทุนทันที เนื่องจาก บขส. ไม่สามารถหากำไรจากการขึ้นค่าโดยสารได้ การกำหนดค่าโดยสารกำกับโดยกรมการขนส่งทางบกได้ นอกจากนี้ บขส. ยังประสบปัญหาขาดทุนจาก การเดินรถบางเส้นทางอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากเป็นบริการสาธารณะให้กับประชาชน ดังนั้น จึงมี

ความเห็นว่าการเข้าพื้นที่ระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันอาจต้องเปิดช่องให้สามารถทำประโยชน์เพื่อหารายได้ ขณะเดียวกันหน่วยงานสามารถให้บริการสาธารณะให้กับประชาชนได้ ซึ่ง บขส. ได้มีการหารือกับผู้ว่าราชการไฟแห่งประเทศไทยเช่นกันซึ่งท่านก็เข้าใจและเห็นใจ เพียงแต่ติดปัญหาระเบียบของ รฟท. ที่มีมานาน อาจจะต้องมีการปรับปรุงให้ทันสมัยและสอดคล้องกับการดำเนินงานดังกล่าว

ดร.สถิตพร ทองมีนสุข :

เหตุใดเอกชนที่สนใจเข้าร่วมโครงการร่วมลงทุนกับรัฐมีน้อยรายและไม่หลากหลาย และหน่วยงานต่าง ๆ ควรมีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมลงทุนอย่างไรบ้าง

นายสัญลักษณ์ ปัญวัฒนลิขิต :

จากการเข้าร่วมการพิจารณาโครงการในหลายโครงการ พบว่า มีเอกชนเพียงไม่กี่รายที่จะมีความสามารถในการร่วมลงทุนโครงการ เอกชนรายเล็กหลายรายไม่สามารถเข้าร่วมลงทุนได้เนื่องจากติดปัญหาเรื่องทุน ประสบการณ์ และการบริหารจัดการ ดังนั้น อาจจะต้องเปิดช่องให้เอกชนรายเล็กรวมกลุ่มกัน เพื่อให้สามารถเข้าร่วมลงทุนโครงการได้

ดร.สถิตพร ทองมีนสุข :

การบริหารโครงการ PPP ของหน่วยงานของรัฐต้องอาศัยความรู้ความชำนาญด้านใดเป็นพิเศษหรือไม่

นายสัญลักษณ์ ปัญวัฒนลิขิต:

ผู้บริหารและผู้กำกับดูแลโครงการ PPP จะต้องเป็นผู้มีความชำนาญ มีความรู้ความสามารถรอบด้านครอบคลุมทุกมิติของข้อสัญญา เช่น มิติด้านกฎหมาย การลงทุน และการก่อสร้าง เช่น โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน ที่ปัจจุบันยังไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ได้ จนเกิดความล่าช้าในการส่งมอบกระทบต่อสัญญาและ TOR ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลเกิดความบกพร่อง ไม่สามารถกำกับกับการดำเนินงานให้เป็นไปตามกรอบเวลาจะเกิดความเสียหายต่อภาครัฐและอาจเกิดข้อพิพาทขึ้นได้

ดร.สถิตพร ทองมีนสุข :

ประเด็นข้อพิพาทใดที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในโครงการร่วมลงทุนและควรปรับปรุงแก้ไข

นายสัญลักษณ์ ปัญวัฒนลิขิต :

ผู้ควบคุมกำกับโครงการต้องมีความชัดเจนว่าการกระทำใดที่เป็นการผิดสัญญาให้รับดำเนินการโดยไม่ปล่อยปละละเลย ต้องมีการตรวจสอบให้ดีเพื่อไม่ให้มีข้อพิพาทเกิดขึ้น เช่น กรณีข้อพิพาทโครงการทางพิเศษกับ BEM ที่ฝ่ายรัฐต้องแพ้คดีจากการตีความ หรือกรณีสัญญาที่เอื้อประโยชน์ให้กับเอกชน ซึ่งร่างสัญญาเป็นอย่างดีแต่มีลักษณะซ่อนเงื่อนให้เอื้อประโยชน์ให้กับเอกชน หน่วยงานที่รับผิดชอบในการตรวจสอบร่างสัญญาตามกฎหมายการร่วมลงทุนต้องพิจารณาให้รอบคอบ หากจัดการเรื่องเหล่านี้ได้ข้อพิพาทจะลดลงและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐและเอกชน

ดร.สลิธธร ทองมีนสุข :

หน่วยงานกำกับดูแลของรัฐมีบทบาทในการระงับข้อพิพาทกับเอกชนอย่างไรบ้าง

นายสัณญลักษณ์ ปัญวัฒนลิขิต :

กระทรวงคมนาคมได้มอบนโยบายให้หัวหน้าส่วนราชการปฏิบัติตามระเบียบ หลักเกณฑ์ กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี และหลักธรรมาภิบาล โดยมีปลัดกระทรวงเป็นผู้กำกับดูแลและติดตาม การดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคมทั้งหมด ผ่านการประชุมหัวหน้าหน่วยในสังกัด กระทรวงคมนาคมทุกสัปดาห์ หากมีประเด็นการดำเนินงานจะมีการรายงาน/ติดตามในที่ประชุมดังกล่าว

ดร.สลิธธร ทองมีนสุข :

การเว้นระยะห่างระหว่างการศึกษาโครงการกับการดำเนินโครงการจนเกิดปัญหาการประเมิน ราคาที่ดินที่จะต้องเวนคืนมีราคาเปลี่ยนแปลงไป มีแนวทางแก้ไขปัญหานี้อย่างไรบ้าง

นายสัณญลักษณ์ ปัญวัฒนลิขิต :

ปัญหาราคาที่ดินที่จะต้องเวนคืนมีราคาสูงขึ้นจากการประเมินนั้น พระราชกฤษฎีกาเรื่อง การเวนคืนที่ได้กำหนดค่าทดแทนไว้แล้ว ทั้งนี้ มีความเห็นว่าราคาที่ดินที่สูงขึ้นจากราคาประเมินอาจกระทบ กับความคาดหวังของประชาชนในเรื่องราคาที่ดินได้ส่งผลให้มีการอุทธรณ์เกิดขึ้น ซึ่งจะเกิดปัญหาการเวนคืน ที่ดินได้ไม่ครบและไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างได้ และมีผลกระทบต่อดอกเบี้ยของเอกชนที่กู้ยืมเงินมาลงทุน โครงการ และกลายเป็นค่าเสียประโยชน์ของเอกชน ซึ่งปัญหาการเวนคืนที่ดินบางครั้งผูกพันกับเรื่องการจัด งบประมาณอาจไม่ทันในปีงบประมาณนั้น ๆ และยังมีปัจจัยหลายประการที่จะต้องพยายามดำเนินการ ให้สอดคล้องกัน

ดร.สลิธธร ทองมีนสุข :

ปัจจุบัน บขส. มีการจัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับโครงการร่วมลงทุนมาในหน่วยงานหรือไม่ และต้องการการสนับสนุนองค์ความรู้ใดจากโครงการศึกษานี้อย่างไร

นายสัณญลักษณ์ ปัญวัฒนลิขิต :

บุคลากรของ บขส. จะมีความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานด้านการเดินรถเป็นหลัก ปัจจุบัน บขส. ยังไม่ได้มีการจัดการองค์ความรู้เรื่องโครงการ PPP โครงการศึกษานี้แล้วเสร็จจะสามารถช่วยสร้างองค์ความรู้ ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการ PPP ให้กับบุคลากรของ บขส. และมีข้อเสนอแนะว่า โครงการศึกษานี้ควรมีการศึกษาทบทวนโครงการ PPP ที่เป็นกรณีศึกษาต่าง ๆ ที่ผ่านมาจะเป็นประโยชน์ มีความรอบด้าน และหลายมิติมากขึ้น

ดร.สถิตพร ทองมีนสุข :

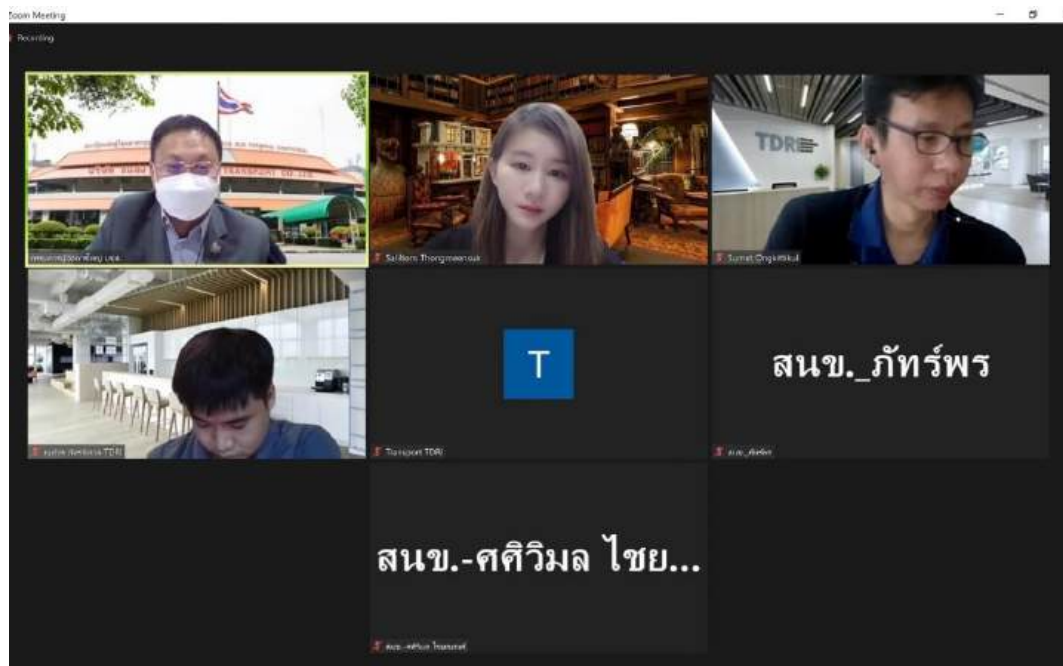
ปัจจุบัน บขส. ต้องการการสนับสนุนการดำเนินโครงการร่วมลงทุนหรือไม่ อย่างไร

นายสัญลักษณ์ ปัญวัฒนลิขิต :

การดำเนินงานของ บขส. จะมีการปรึกษากับทางกระทรวงคมนาคมอยู่แล้ว หากมีคู่มือปฏิบัติงาน (Handbook) ที่เป็นแนวทางการดำเนินโครงการร่วมลงทุนจะเป็นแนวทางการดำเนินงานและจะช่วยสร้างองค์ความรู้ให้กับพนักงานและบุคลากรของ บขส. ในการดำเนินงานโครงการ PPP เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ปิดประชุมเวลา 11.00 น.

รูปภาพประกอบการสัมภาษณ์



บันทึกการสัมมนาเชิงลึกหน่วยงาน
บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
วันพฤหัสบดีที่ 4 พฤศจิกายน 2564 เวลา 10.00 น.
รูปแบบออนไลน์

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)

- | | |
|------------------------------|---|
| 1) นายศิริโรจน์ ดวงรัตน์ | รองกรรมการผู้อำนวยการใหญ่สายงานพัฒนารัฐกิจและการตลาด |
| 2) นายเสฐียรพล เสถียรสวัสดิ์ | ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนารัฐกิจและการตลาด |
| 3) นางสาวปวีณา จริยวุฒิพงศ์ | รักษาการผู้อำนวยการผู้อำนวยการใหญ่สายงานพัฒนารัฐกิจและการตลาด |

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

- | | |
|---------------------------|------------------------------------|
| 1) นางสาวก้านทอง บุหระ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 2) นางสาวภัทรพร ทองประชาญ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ |

รายชื่อที่ปรึกษา

- | | |
|---------------------------------|------------------|
| 1) นายชัยวุฒิ ตันไชย | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 2) นายเทียนวัช ศรีใจงาม | |
| 3) นางสาวอมรรัตน์ อัสวชาติบุญ | |
| 4) นางสาวเอื้อพลอย อัสวเลิศพลกร | |
| 5) นางสาวอริสรา รัตนมณี | |

เริ่มประชุมเวลา 10.00 น.

ส่วนที่ 1 การนำเสนอโครงการ

นายชัยวุฒิ ตันไชย นำเสนอแนวคิดและความเป็นมาของโครงการศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ วัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงกรอบการศึกษาส่วนงานต่าง ๆ ในโครงการให้กับผู้เข้าร่วมสัมมนาเชิงลึก

ส่วนที่ 2 สรุปผลการสัมภาษณ์

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

การจัดทำโครงการ PPP อะไรบ้าง และในอนาคตจัดทำโครงการ PPP อะไรบ้าง

นายศิริโรจน์ ดวงรัตน์ :

บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.) เริ่มทำโครงการ PPP ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ในช่วงเปิดท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โดยเน้น 4 กิจกรรมหลักได้แก่ คลังสินค้า (Cargo) ครีวการบิน (Catering) บริการลานจอดและอุปกรณ์ภาคพื้น (Ground Service Equipment) และการเติมน้ำมันอากาศยานที่ทำตามโครงการ PPP ณ ขณะนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 (พ.ร.บ. การให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ พ.ศ. 2535) ให้ความสำคัญกับโครงการที่มูลค่าเกินกว่าหนึ่งพันล้านเป็นหลัก โดยไม่ได้มีหลักเกณฑ์ในการคำนวณมูลค่าโครงการที่แน่ชัด ทอท. เป็นหน่วยงานแรก ๆ ของประเทศ ที่เข้าร่วม PPP โดยผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี (ครม.) โดยก่อนจะมีพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562) ยังมีข้อถกเถียงเรื่องโครงการเชิงพาณิชย์ว่าเข้า PPP หรือไม่ มีการคำนวณมูลค่าโครงการว่าเกินหรือไม่เกินหนึ่งพันล้าน จนกระทั่ง พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 มีหลักเกณฑ์ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นกิจกรรมที่ต้องเกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน และกิจกรรมที่ต้องมีความต่อเนื่องกัน โดยไม่จำกัดมูลค่าขั้นต่ำของโครงการ ทำให้โครงการขนาดเล็กอย่างเช่นในท่าอากาศยานเชียงใหม่ ท่าอากาศยานหาดใหญ่ ที่มีมูลค่าต่ำกว่าหนึ่งพันล้านบาท โครงการเหล่านี้ต้องดำเนินการตาม PPP เมื่อสัญญาสิ้นสุดลง เมื่อไม่มีบทเฉพาะกาลกำหนดไว้จำเป็นที่จะต้องดำเนินการควบคู่ทั้งการต่อสัญญา และการขออนุมัติให้ดำเนินการชั่วคราวตามมาตรา 50 แห่ง พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 เพื่อป้องกันการหยุดชะงักในการดำเนินงาน และในขณะเดียวกันจำเป็นที่จะต้องหาเอกชนรายใหม่มาแทนเอกชนที่หมดสัญญาไป

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

สถานะของ 4 โครงการ ได้แก่ Cargo, Catering, Ground Service Equipment และการเติมน้ำมันอากาศยาน เป็นอย่างไร

นายศิริโรจน์ ดวงรัตน์ :

โครงการทั้ง 4 โครงการยังไม่ครบอายุสัญญา และจะครบสัญญาในปี พ.ศ. 2569

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิได้รับผลกระทบหลายเรื่อง ทอท. มีกระบวนการเยียวยา หรือบรรเทาผลกระทบคู่สัญญาอย่างไรบ้าง

นายศิริโรจน์ ดวงรัตน์ :

ทอท. มีมาตรการให้ความช่วยเหลือตั้งแต่การยกเว้นค่าตอบแทนขั้นต่ำ ยกเว้นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ และการต่ออายุสัญญา โดยจะแบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่ 1) ผู้ประกอบการที่ไม่ได้ดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 (4 กิจกรรม) 2) ผู้ประกอบการที่ดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 โดยผู้ประกอบการกลุ่มนี้ต้องไปเข้าสู่กระบวนการของคณะกรรมการกำกับดูแล และผ่านการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรี (ครม.) ซึ่งอันนี้เป็นปัญหาหลักของ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 กว่าจะได้รับการช่วยเหลือใช้ระยะเวลายาวนาน อย่างเช่น การบินไทยที่ยังเป็นรัฐวิสาหกิจ ไม่ได้ดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 จะได้รับเงินเยียวยาและต่ออายุสัญญาตามมาตรการช่วยเหลือรวดเร็วกว่า ในกรณีบริษัท Bangkok Flight Services (BFS) ที่เป็นผู้ประกอบการที่ดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ยังไม่ได้รับการต่ออายุสัญญาเนื่องจาก ครม. ไม่อนุมัติ โดยตามมาตรา 49 แห่ง พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 กำหนดให้ก่อนการหมดอายุสัญญา 5 ปี ทอท. จะต้องส่งหนังสือแจ้งความจำนงค์หลังจากหมดสัญญานั้น จะดำเนินการร่วมลงทุน (PPP) ต่อหรือจะดำเนินการเอง

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

การดำเนินธุรกิจของ ทอท. มีความอ่อนไหวทางธุรกิจ (business sensitivity) มากกว่าหน่วยงานอื่น เพราะฉะนั้นการปฏิบัติตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 บางโครงการเป็นการกระทำเกินความจำเป็นหรือไม่ เช่น โครงการที่ต้องการความยืดหยุ่นในการบริหารสัญญาหรือกำกับสัญญาโครงการ

นายศิริโรจน์ ดวงรัตน์ :

โครงการใดที่ต้องการความยืดหยุ่นหากเข้าร่วม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 แล้วจะปฏิบัติตามค่อนข้างยาก เนื่องจากถึงแม้จะเป็นบริษัทเอกชนดำเนินการแต่หากอยู่ภายใต้ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ต้องดำเนินการภายใต้คณะกรรมการกำกับดูแล ทั้งในกรณีที่ต้องเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญ หรือมีการตัดสินใจใด การให้บริษัทเอกชนดำเนินการเพื่อต้องการความคล่องตัว แต่หากดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 จะมีข้อจำกัดในการดำเนินการที่ค่อนข้างเข้มงวด คณะกรรมการกำกับดูแลมาจากหน่วยงานรัฐที่ไม่ใช่เจ้าของโครงการ ซึ่งมีการกีดกันค่อนข้างมาก และส่วนใหญ่จะรับทราบเฉพาะประเด็นที่อยู่ในความรับผิดชอบ

นางสาวปิวิศา จริยวุฒิพงศ์ :

กรณีของการกำกับจากสถานการณ์โควิด-19 โครงการค่อนข้างเป็นปัญหาด้านรายได้ ทอท. มีมาตรการช่วยเหลือ ได้แก่ ยกเว้นค่าตอบแทนขั้นต่ำ (minimum guarantee) ให้กับผู้ประกอบการ 4 โครงการนี้เนื่องจากเป็นผู้ประกอบการที่อยู่ใน PPP จึงเสนอคณะกรรมการกำกับดูแลให้เข้าร่วมโครงการนี้

แต่ผ่านมา 2 ปีแล้วยังไม่ได้รับการตอบรับจากคณะกรรมการกำกับดูแล ซึ่งขณะนี้ผู้ประกอบการมีรายจ่ายต่อเนื่องจนบริษัทแทบจะล้มละลาย และตามสัญญาผู้ประกอบการจะต้องวางหลักประกันอีกประมาณ 100 ล้านบาท หากไม่สามารถนำเงินมาชำระได้จะต้องยกเลิกสัญญาไป อาจก่อให้เกิดความเสียหายทั้งสองฝ่าย แสดงให้เห็นถึงความล่าช้าของคณะกรรมการกำกับ หากอยู่ในสภาวะอ่อนไหวหรือต้องการการตัดสินใจผู้ประกอบการ และ ทอท. ก็ไม่สามารถทำได้ และสำหรับสัญญาในโครงการเล็ก ๆ บางโครงการแทบจะไม่มีรายได้ แต่ต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก เพื่อจ้างศึกษา คัดเลือก กำกับดูแล โดยเป็นโครงการมีรายได้ให้ ทอท. หลักหมื่นบาท แต่ต้องลงทุนหลักสิบล้านในการดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

การทำสัญญากับเอกชน ทำสัญญาเป็นรายท่าอากาศยาน หรือหลายท่าอากาศยานรวมกัน

นายศิริโรจน์ ดวงรัตน์ :

ทำสัญญาเป็นรายท่าอากาศยาน มูลค่าโครงการของท่าอากาศยานขนาดเล็กที่เป็นโครงการ PPP อยู่ที่ประมาณล้านต้น ๆ

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

โครงการที่กำลังจะดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ติดขัดทั้งหมดหรือไม่

นายศิริโรจน์ ดวงรัตน์ :

โครงการ PPP จำเป็นต้องดำเนินการต่อเนื่อง โดยใช้เงื่อนไขสัญญาเดิมไปพลางก่อน เพราะต้องดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการโครงการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2563 ดังนั้น การดำเนินการใด ๆ ในระยะเวลา 2 ปีจึงไม่สามารถดำเนินการได้ทัน ต้องดำเนินการไปก่อน และสอบถามเพิ่มเติมกับสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ได้คำตอบว่าให้ตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลมากำกับซึ่งจากประสบการณ์ที่ผ่านมาคณะกรรมการกำกับดูแลจะพยายามพิจารณาเฉพาะเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบ

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

ทอท. มีการเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการกำกับดูแลมากน้อยแค่ไหน

นายศิริโรจน์ ดวงรัตน์ :

เกี่ยวข้องค่อนข้างมาก ซึ่งท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นท่าอากาศยานขนาดใหญ่จึงมีการตั้งทีมงานเพื่อทำงานส่วนนี้โดยเฉพาะ แต่ถ้าเป็นท่าอากาศยานภูมิภาคยังไม่ทราบว่าจะบริหารจัดการอย่างไร เพราะต้องใช้ระยะเวลาในการจ้างที่ปรึกษา การดำเนินงานตามขั้นตอนการคัดเลือกเอกชนตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 และต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

จากประสบการณ์การทำโครงการ PPP ของ ทอท. มีคำแนะนำเรื่องการจัดทำองค์ความรู้ และการจัดทำนโยบายอย่างไร

นายศิริโรจน์ ดวงรัตน์ :

มีข้อกังวลเรื่องความไม่ชัดเจน แม้ว่า พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 จะพยายามทำให้ชัดเจนขึ้น แต่ทุกเรื่องต้องขอความเห็นจากคณะกรรมการกำกับดูแลเพื่อการตีความ ทำให้กระบวนการใช้เวลานาน และการได้มาซึ่งสัญญาร่วมลงทุน จำเป็นต้องผ่านหลายกระบวนการ เพราะฉะนั้นควรมีคู่มือให้กับคณะกรรมการกำกับดูแล หากโครงการมีขนาดเล็กควรทำให้มีกระบวนการที่สั้นและกระชับลง

นางสาวปิวิภา จริยจิตพิพงศ์ :

หากแบ่งการดำเนินงานตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 จะมี 3 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การศึกษาเพื่อขออนุมัติโครงการ 2) การคัดเลือกเอกชน 3) การกำกับดูแลโครงการ โดย 1) การศึกษาเพื่อขออนุมัติโครงการ ใช้ระยะเวลานาน และงบประมาณมาก เพราะต้องจ้างที่ปรึกษา ถ้าหากหน่วยงานศึกษาเองอาจไม่เสร็จตามกรอบเวลาเนื่องจากมีข้อมูลค่อนข้างมาก ทำให้ความคล่องตัวที่จะมีโครงการขึ้นมาเพื่อสนับสนุนกิจการสนามบิน จึงค่อนข้างช้าและมีความยุ่งยาก 2) การคัดเลือกเอกชน และ 3) การกำกับดูแลโครงการ บางกิจการที่มีความจำเป็นและเป็นประโยชน์แต่ไม่ได้สร้างรายได้ ซึ่งทำให้กิจการหลักดีขึ้น การดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ที่ต้องมีการตั้งคณะกรรมการกำกับจึงเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่าย และการอนุมัติโครงการที่ต้องได้รับความเห็นชอบจาก ครม. ทำให้การดำเนินโครงการที่ ทอท. พิจารณามีความเหมาะสมและอำนวยความสะดวกธุรกิจหลักมีความยุ่งยาก ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อความคล่องตัวของโครงการ ดังนั้น การดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ควรเป็นโครงการที่มีความเกี่ยวเนื่องและมีมูลค่าสูงจึงคุ้มค่าที่จะดำเนินการ บางโครงการเล็กจนไม่คุ้มค่าที่จะดำเนินการ

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

มุมมองของ ทอท. มูลค่าโครงการน้อย และมีความอ่อนไหวค่อนข้างสูง กระบวนการที่ให้เอกชนมาเข้าร่วมเป็นคู่สัญญา ทอท. มีความเห็นว่าการลงทุนรูปแบบใดที่ทำให้การทำงานราบรื่นและตอบสนองตามสถานการณ์ของ ทอท. ได้ดีขึ้น หรือบางโครงการ ทอท. อาจจะดำเนินการเอง

นายศิริโรจน์ ดวงรัตน์ :

ทอท. เป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของรัฐทำให้มีการดำเนินงานที่ล่าช้า เพราะฉะนั้นในบางกิจกรรมที่ให้เอกชนดำเนินการจะมีความคล่องตัวกว่า แต่จะอย่างไรให้เอกชนสนใจร่วมลงทุน และให้เอกชนสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว บางกิจกรรมที่ไม่ได้อยู่ในรายชื่อ เกี่ยวกับขนส่งทางอากาศ แต่มีความเกี่ยวเนื่องกับหน่วยงานอื่น เช่น การให้เอกชนลงทุนรถไฟเชื่อมระหว่างตึกในท่าอากาศยาน

ดอนเมืองโดยไม่ได้มีการจัดเก็บรายได้ โดยมีประเด็นที่จะต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 หรือไม่ และ ทอท. จะสามารถดำเนินการได้หรือไม่อย่างไร

นางสาวปวีณา จริยจิตพิงค์ :

วิธีที่จะทำให้มีความคล่องตัวขึ้น เนื่องจากการดำเนินการของ ทอท. มีระเบียบที่ค่อนข้างรัดกุม มีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ของกรมบัญชีกลาง หากโครงการที่มีมูลค่าที่ต่ำกว่าพันล้านบาท จะสามารถใช้ระเบียบของ ทอท. จะทำให้กระบวนการในการดำเนินกิจการคล่องตัวขึ้น ทอท. มีศักยภาพในการดำเนินกิจกรรม แต่ไม่มีศักยภาพในการแข่งขัน เนื่องจากการตัดสินใจของ ทอท. ต้องขึ้นอยู่กับรัฐ

ปัจจุบันการแข่งขันไม่ใช่การแข่งขันภายในประเทศเพียงอย่างเดียว แต่แข่งขันกับต่างประเทศด้วย ปัจจุบันธุรกิจการบินมีการแข่งขันกับต่างประเทศ สายการบินต่างประเทศไม่ได้ให้บริการกิจกรรมการบินอื่น ๆ ในไทย จะทำอย่างไรให้สายการบินเหล่านั้นใช้บริการของไทย ทำให้มาที่ประเทศไทยแล้วได้รับการบริการที่ดี และมูลค่าการบริการที่เหมาะสมจะสร้างรายได้ให้กับประเทศไทยด้วย แต่ปัจจุบันนี้การดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ต้องขออนุญาตในการออกโปรโมชั่น ซึ่งใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน (ปัจจุบันรวดเร็วมากที่สุดใช้ระยะเวลา 3 เดือน) ดังนั้น ทอท. ดำเนินการเองอาจเป็นเรื่องยาก หากเอกชนดำเนินการจะมีความเหมาะสมมากกว่า

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

ปัจจุบันมีการปรับบทบาทระหว่าง ทอท. และสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย มีกิจกรรมใดบ้าง ที่ ทอท. ต้องขออนุมัติหรือขอหลักการจากสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย

นางสาวปวีณา จริยจิตพิงค์ :

เกือบทุกเรื่อง หลัก ๆ คือเรื่องอัตราค่าภาระที่ ทอท. จะต้องเรียกเก็บจากผู้ให้บริการ นโยบายต่าง ๆ มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการ และการปรับอัตราค่าบริการที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกของผู้ใช้บริการ

นายศิริโรจน์ ดวงรัตน์ :

มาตรการช่วยเหลือที่ต้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมในการขึ้น - ลงของอากาศยาน (Landing Charge) และค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน (Parking Charge) ที่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (รวค.) โดย รวค. ให้นำเสนอคณะกรรมการกำกับสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยด้วย จึงต้องเสนอสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย

มีความเห็นเพิ่มเติมสำหรับการคำนวณมูลค่าโครงการที่อาจจะยังไม่เหมาะสม เช่น การคำนวณรายได้เป็นมูลค่าการลงทุนในกรณีที่ไม่สามารถคำนวณค่าลงทุนได้ แต่บางกิจการที่มีการลงทุนแล้วการนำรายได้มาคำนวณเป็นมูลค่าการลงทุน เป็นการคำนวณที่ซ้ำซ้อน

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

มีความเป็นไปได้หรือไม่ที่จะรวมสัญญาที่มีกิจกรรมเดียวกัน ที่ประกอบไปด้วยหลายท่าอากาศยาน ในภูมิภาค

นางสาวปวีณา จริยนิติพงศ์ :

ในทางปฏิบัติเป็นไปได้ค่อนข้างยาก เนื่องจากแต่ละสายการบินจะมีการบริการภาคพื้น (Ground Service) ที่ใช้เป็นประจำแล้ว ซึ่งจะมีความชำนาญและเชี่ยวชาญ ในการให้บริการกับสายการบิน และแต่ละท่าอากาศยานมีสายการบินและเครื่องบินที่มาลงไม่เหมือนกัน จึงใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ที่ไม่เหมือนกัน ซึ่งการที่สายการบินจะเลือกสถานที่สนามบินใดขึ้นอยู่กับสิ่งอำนวยความสะดวก (facility) และต้นทุน (cost) ด้วย ดังนั้น การรวมสัญญาจึงไม่สามารถดำเนินการได้โดยง่าย นอกจากนี้ ยังกระทบต่อการดำเนินงานของ คณะกรรมการกำกับดูแล เนื่องจากปัจจุบันคณะกรรมการกำกับดูแลกำกับสัญญาเป็นรายท่าอากาศยาน มีความยุ่งยากแล้ว หากกำกับดูแลสัญญารวมเป็นภูมิภาคจะเพิ่มความยุ่งยากมากขึ้นอีก

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

กระบวนการจัดทำโครงการ PPP ของ ทอท. มีหน่วยงานเฉพาะที่ดูแลการจัดทำโครงการ PPP หรือไม่ อย่างไร และแต่ละขั้นตอนมีบริษัทที่ปรึกษาดำเนินการหรือไม่ อย่างไร

นายศิริโรจน์ ดวงรัตน์ :

ที่ปรึกษาส่วนมากที่ ทอท. จ้างเป็นที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญด้านการดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

การจ้างที่ปรึกษาโครงการ PPP เกี่ยวข้องกับองค์ความรู้ 3 ด้าน คือ ทางเทคนิค ทางการเงิน และทางกฎหมาย จากสัมภาษณ์ที่ผ่านมาการให้ความสำคัญกับองค์ความรู้ของแต่ละหน่วยงานไม่เท่ากัน ในกรณีของ ทอท. เนื่องจากมีประเด็นความอ่อนไหวทางธุรกิจมากกว่าหน่วยงานอื่นอาจทำให้ ทอท. ให้ความสำคัญกับที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญเรื่องการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (Feasibility Study) หรือการศึกษาความเป็นไปได้ด้านการเงิน (Financial study) มีความสำคัญกว่าองค์ความรู้เรื่องอื่นหรือไม่

นางสาวปวีณา จริยนิติพงศ์ :

ทอท. ให้ความสำคัญกับทุกด้านเท่าเทียมกัน แต่การประกอบกิจการของ ทอท. การศึกษา ความเป็นไปได้ของโครงการ (Feasibility Study) มีความสำคัญ เนื่องจากต้องดำเนินธุรกิจเพื่อให้ ผู้ประกอบการอยู่ได้ เพราะฉะนั้นต้องให้ความสำคัญกับทุกเรื่อง นอกจากเรื่องกฎหมายแล้ว การศึกษา ความเป็นไปได้ของโครงการ (Feasibility Study) จึงมีความสำคัญ

นายศิริโรจน์ ดวงรัตน์ :

เนื่องจาก ทอท. มีประสบการณ์ในด้านกิจกรรมเชิงพาณิชย์ จึงมีรูปแบบสัญญาอยู่แล้ว ซึ่งสัญญาต้องผ่านการตรวจสอบจากอัยการสูงสุด ดังนั้น ทอท. มีองค์ความรู้เดิม ที่ปรึกษาจะช่วยเพิ่มข้อมูลที่เป็นสาระสำคัญของการศึกษา และสุดท้ายอัยการสูงสุดจะพิจารณาตรวจแก้ไขสัญญา

นางสาวปิวิศา จริยจิตติพงศ์ :

หน่วยงานใน ทอท. ที่ดูแลการศึกษาโครงการ PPP คือ ฝ่ายพัฒนาธุรกิจ

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

การจัดทำสัญญาแต่ละรูปแบบ เช่น สัญญาการร่วมลงทุน สัญญาการจ้างพนักงานแบบชั่วคราว (Outsource) ทอท. มีกระบวนการถ่ายทอดหรือพัฒนาองค์ความรู้ กับหน่วยงานภายในที่รับผิดชอบอย่างไรบ้าง

นางสาวปิวิศา จริยจิตติพงศ์ :

เนื่องจาก ทอท. เป็นองค์กรที่พนักงานไม่เปลี่ยนงาน ดังนั้น องค์ความรู้ส่วนมากจะส่งต่อกันภายในสายงาน และ ทอท. มีการบูรณาการกันหลายฝ่าย เช่น ฝ่ายปฏิบัติ ฝ่ายการเงิน ฝ่ายธุรกิจ ทำให้เมื่อเกิดปัญหาจะมีการเรียนรู้และแก้ปัญหาของแต่ละฝ่ายไปพร้อม ๆ กัน นอกจากนี้ ทอท. มีความระมัดระวังด้านกฎหมาย กฎระเบียบ จึงมีการปรึกษากันค่อนข้างมาก และมีการดำเนินการในเรื่องเดิมซ้ำหลายครั้ง ทำให้บุคลากรของ ทอท. สามารถส่งต่อองค์ความรู้ภายในองค์กรได้

นายศิริโรจน์ ดวงรัตน์ :

การให้เอกชนร่วมลงทุน แต่ละหน่วยธุรกิจ (Business Unit) จะมีการเสนอมาที่ส่วนกลางคือคณะกรรมการรายได้ของ ทอท. ดังนั้น การเสนอเรื่อง การได้รับอนุมัติ การทำสัญญา การเจรจาต่อรองจึงเป็นรูปแบบเดียวกัน องค์ความรู้จึงมีการถ่ายทอดจากส่วนกลางไปยังหน่วยธุรกิจ (Business Unit)

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

จากประสบการณ์ของ ทอท. ในการจัดทำองค์ความรู้กลางของกระทรวงคมนาคมมีประเด็นอะไรที่สำคัญ หรือมีข้อแนะนำให้ที่ปรึกษาให้ความสำคัญกับประเด็นอะไรหรือไม่ ทั้งประเด็นการดำเนินงานตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 และประเด็นประสบการณ์ของ ทอท.

นางสาวปิวิศา จริยจิตติพงศ์ :

ประเด็นความคุ้มค่าในการดำเนินงานตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 บางโครงการไม่คุ้มค่าที่จะดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 เนื่องจากใช้ทรัพยากรค่อนข้างมาก และเมื่อดำเนินโครงการแล้ว มีความยุ่งยากของการแก้ไขปัญหาระหว่างการดำเนินงาน เนื่องจากธุรกิจในปัจจุบันมีความอ่อนไหวมาก และมีเปลี่ยนแปลงค่อนข้างเร็ว หากต้องรักษาลดประโยชน์ของรัฐสูงสุด เอกชนจะไม่สามารถอยู่ได้ ซึ่งการให้เอกชนร่วมลงทุนเนื่องจากเอกชนมีความชำนาญเพราะฉะนั้นควรให้เอกชนเติบโตไปพร้อม ๆ กัน

คณะกรรมการกำกับดูแลมีส่วนสำคัญอย่างมากในการกำกับดูแลการดำเนินงานตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแลชัดเจนแล้ว แต่ผู้ปฏิบัติต้องสามารถปฏิบัติได้อย่างรวดเร็วและสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่

นายศิริโรจน์ ดวงรัตน์ :

เรื่องความชัดเจนของคู่มือ เนื่องจากที่ผ่านมา ทอท. ต้องสอบถาม สคร. เช่น สอบถามในกรณีที่มีมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการเป็นอำนาจของคณะกรรมการกำกับดูแลหรือไม่ และเรื่องความเป็นเหตุเป็นผลของคู่มือ เช่น การคำนวณมูลค่าโครงการ กิจกรรมเกี่ยวเนื่องที่จำเป็น โดยในกรณีป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ในท่าอากาศยาน ตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ถ้าต้องมีการประชาสัมพันธ์ที่มีเนื้อหาของ ทอท. ต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ทำให้เกิดความไม่สมเหตุสมผลหรือในกรณีการเก็บค่ารักษาความปลอดภัยจากบริษัทรักษาความปลอดภัยของสายการบินซึ่ง ทอท. ไม่ใช่คู่สัญญากับบริษัทดังกล่าว เนื่องจากเป็นบริษัทภายใต้การจ้างของสายการบิน จึงไม่แน่ใจว่าจะเข้าสู่กระบวนการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 อย่างไร

นายชัยวุฒิ ต้นไชย :

การจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลร่วมลงทุนของ ทอท. มีการเลือกอย่างไร เนื่องจาก พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2556 มีรายชื่อคณะกรรมการกำกับ (Pull List) แต่ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ไม่มี และคณะกรรมการ ทอท. มีบทบาทต่อคณะกรรมการกำกับดูแลอย่างไร

นายศิริโรจน์ ดวงรัตน์ :

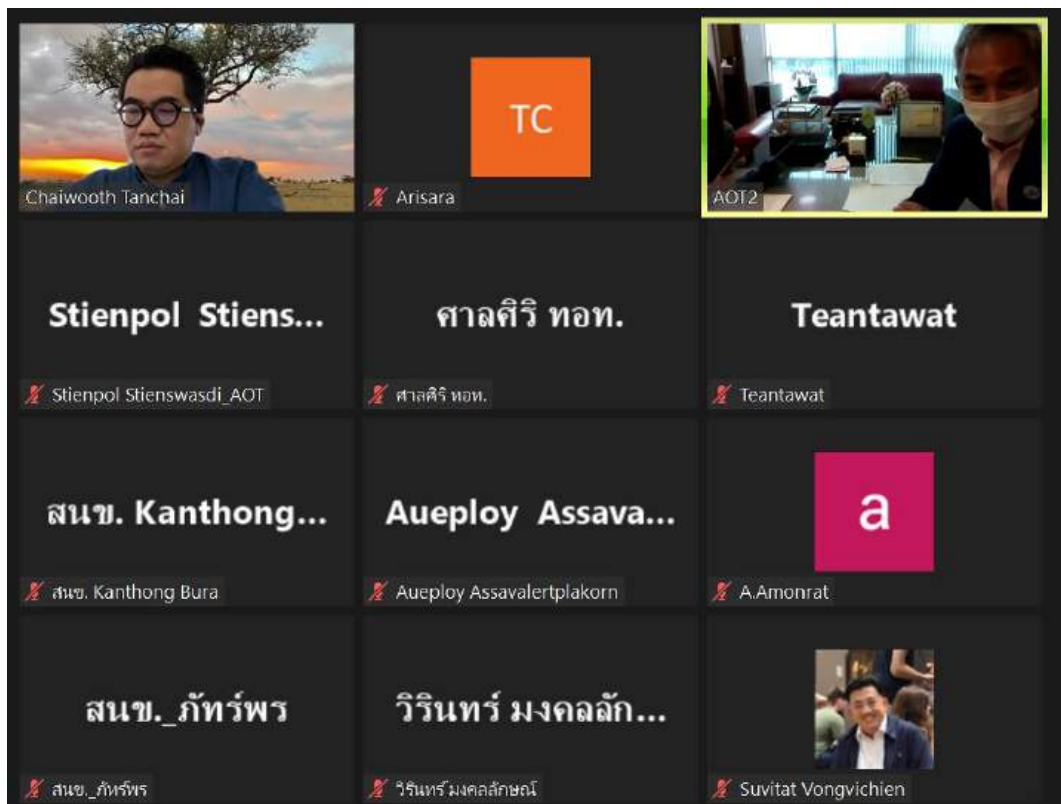
คณะกรรมการกำกับดูแลมีหลักเกณฑ์ในการเลือกอย่างชัดเจนตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 เช่น ประธานจากกระทรวงคมนาคม ผู้แทนอัยการสูงสุด สคร. ผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานเจ้าของโครงการ คือ ทอท. เป็นเลขานุการ ส่วนใหญ่จะให้ผู้บริหารของท่าอากาศยานเป็นผู้รับผิดชอบหลัก

นางสาวปวีณา จริยนิติพงศ์ :

นอกจากนี้ การเปลี่ยนคณะกรรมการกำกับดูแลในแต่ละครั้งมีความจำเป็นต้องใช้เวลาในการทำความเข้าใจลักษณะของโครงการร่วมลงทุน

ปิดประชุมเวลา 11.10

รูปภาพประกอบการสัมภาษณ์



บันทึกการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงาน
สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
วันอังคารที่ 9 พฤศจิกายน 2564 เวลา 09.30 น.
รูปแบบออนไลน์

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- 1) นางภาวิณา อัศวณีกุล ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

- 1) นางสาวนิตยา พุฒิวิทยานันท์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
2) นางสาวก้านทอง บุหระา นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
3) นางสาวอรอุมา พิสิทธิ์ศักดิ์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
4) นายณัฐสิทธิ์ จินดา นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ
5) นางสาวภัทรพร ทองประชาญ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ

รายชื่อที่ปรึกษา

- 1) ดร.สุเมธ องกิตติกุล ที่ปรึกษาโครงการ
2) นายชัยวุฒิ ตันไชย ที่ปรึกษาโครงการ
3) ดร.สลิทธ ทองมีนสุข ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย
4) นายณภัทร ภัทรพิศาล
5) นายเทียนวัช ศรีใจงาม
6) นางสาวอมรรัตน์ อัศวผาติบุญ
7) นางสาวเอื้อพลอย อัศวเลิศพลากร
8) นางสาวอริสรา รัตนมณี

เริ่มประชุมเวลา 09.30 น.

ส่วนที่ 1 การนำเสนอโครงการ

ดร.สลิทธ ทองมีนสุข นำเสนอแนวคิดและความเป็นมาของโครงการศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ วัตถุประสงค์ และผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงกรอบการศึกษาส่วนงานต่าง ๆ ในโครงการให้กับผู้เข้าร่วมสัมภาษณ์เชิงลึก

ส่วนที่ 2 สรุปผลการสัมภาษณ์

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

จากประสบการณ์การกลั่นกรองโครงการของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) โดยเฉพาะโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนด้านคมนาคมมีประเด็น ข้อดีข้อเสียอะไรบ้าง และมีกลไกในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนอย่างไร

นางภาวิณา อัศวมณีกุล :

นโยบายเพิ่มบทบาทเอกชนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้บริการประชาชน เริ่มมีนโยบายมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 โดยได้พิสูจน์แล้วว่ากระบวนการให้บริการประชาชนจะต้องมีกลไกที่ทำให้เกิดการปรับตัวสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งเอกชนทำได้ดี และจากประสบการณ์การกลั่นกรองโครงการมีความเห็นว่า นโยบาย แผนแม่บท แผนทิศทางและการจัดลำดับความสำคัญโครงการมีแนวโน้มที่ดีขึ้นสอดคล้องกับนโยบายและทิศทางการพัฒนา ซึ่ง สนข. มีบทบาทในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการได้ดีขึ้น

ในส่วนการดำเนินโครงการหรือการกลั่นกรองโครงการ ยกตัวอย่างกรณีโครงการระบบรถไฟฟ้าในช่วงที่ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) เข้ามาศึกษา มีการกำหนดสมมติฐานการวิเคราะห์โครงการรถไฟฟ้าที่มีมาตรฐานมากขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งที่ดีที่จะทำให้ผลตอบแทนของโครงการในแต่ละเส้นทางอยู่บนบรรทัดฐานเดียวกัน แต่สิ่งที่เป็นบทเรียนและยังคงเป็นปัญหาจนถึงปัจจุบัน คือ ช่วงต้นที่ ADB เข้ามาศึกษาได้มีการตกลงกันว่ารูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและภาคเอกชน (PPP) ของระบบรถไฟฟ้าจะเป็นรูปแบบ PPP Gross Cost เพื่อรัฐสามารถบริหารจัดการโครงสร้างอัตราค่าโดยสารได้ แต่เนื่องจากความไม่แน่นอนของนโยบายและความพร้อมทางด้านการเงินการคลังของประเทศทำให้รถไฟฟ้าสายสีม่วงมีการร่วมลงทุนรูปแบบ PPP Gross Cost ได้เพียงสายเดียว ขณะที่ปัจจุบันการกำหนดอัตราค่าโดยสารยังไม่ได้กำหนดไว้ การกำหนดเรื่องอัตราค่าโดยสารร่วมจึงเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน

สศช. เห็นว่าจากบทเรียนการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าที่ผ่านมาเป็นบทเรียนหนึ่งที่สำคัญในการกำหนดรูปแบบการลงทุนในระบบรถไฟฟ้าต่อไปที่ปัจจุบันกระทรวงคมนาคม (คค.) อยู่ระหว่างศึกษาการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในระบบรถไฟฟ้าทางไกลและรถไฟฟ้าชานเมือง ซึ่ง สศช. มีความเห็นว่า ก่อนที่จะมีการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนควรมีความชัดเจนเรื่องหน่วยงานกำกับดูแล (Regulator) ซึ่งปัจจุบันมีกรมการขนส่งทางราง (ขร.) เป็นผู้กำกับดูแล และมีความชัดเจนเรื่องอัตราค่าโดยสารและรูปแบบการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนก่อน รวมถึงการกำหนดมาตรฐานระดับการให้บริการ (Level of service) ควรมีหน่วยงานกำกับดูแล (Regulator) ที่กำหนดระดับการให้บริการที่ชัดเจนก่อนที่จะให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนโครงการ เพื่อให้การบริการและอัตราค่าโดยสารเป็นมาตรฐานเดียวกัน

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

อาจสรุปได้ว่า นโยบายควรมีความชัดเจนก่อนการกำหนดแผนงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันอาจเกิดจากนโยบายโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ชัดเจนแต่นโยบายอื่น ๆ เช่น การกำหนดราคาค่าโดยสารยังไม่มี ความชัดเจน จึงทำให้โครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนต้องเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นซึ่งจะกลายเป็นการแก้ปัญหาในปัจจุบันแต่กลับสร้างปัญหาในอนาคต

ดร.สถิตพร ทองมีนสุข :

สศช. มีความเห็นว่า ควรมีแนวทางการให้ความสำคัญกับคุณภาพการให้บริการในโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนมากยิ่งขึ้นอย่างไร

นางภาวิณา อัครมณีกุล :

ปัจจุบันหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือหน่วยงานรับผิดชอบโครงการได้มีการกำหนดระดับการให้บริการ แต่หากเปรียบเทียบระดับการให้บริการรถไฟฟ้า BTS กับ MRT อาจมีความแตกต่างกัน ดังนั้น สศช. จึงมีความเห็นว่า โครงการระบบรถไฟฟ้าควรมีระดับการให้บริการที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ

ดร.สถิตพร ทองมีนสุข :

สศช. มีความเห็นอย่างไรต่อการกำหนดอัตราค่าบริการและคุณภาพการให้บริการที่แตกต่างกันของโครงการรถไฟฟ้าที่มีการทำสัญญาเป็นรายโครงการไปแล้ว ซึ่งมีการกำหนดอัตราค่าบริการและคุณภาพการให้บริการไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ควรมีการแก้ปัญหาอย่างไร

นางภาวิณา อัครมณีกุล :

สศช. มีความคิดเห็นว่าควรเร่งกำหนดมาตรฐานระดับการให้บริการแต่ละด้าน รวมถึงการกำหนดอัตราค่าบริการ แม้ว่าที่ผ่านมาระบบรถไฟฟ้าจะให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนแล้วก็ตาม แต่ควรจะต้องมีหลักเกณฑ์และทยอยแก้ไขปรับปรุงกันไป ส่วนโครงการระบบรถไฟฟ้าทางไกลและระบบรถไฟฟ้าในเมืองที่อยู่ระหว่างการศึกษา เห็นว่าควรจะต้องกำหนดระดับการให้บริการ มาตรฐานความปลอดภัย และอัตราค่าบริการให้แล้วเสร็จก่อนให้เอกชนร่วมลงทุน

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

อาจสรุปได้ว่า เป็นการดำเนินโครงการก่อนแล้วจึงพิจารณาเรื่องของนโยบายภายหลัง เช่น โครงการระบบรถไฟฟ้าเมือง (สายสีแดง) มีการพัฒนาโครงการไปก่อน ภายหลังพิจารณาแล้วเห็นว่าเงินลงทุนอาจไม่เพียงพอจึงให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนโครงการ ซึ่งยังไม่มียุทธศาสตร์ว่าโครงการระบบรถไฟฟ้าเมือง (สายสีแดง) ทั้งระบบจะพัฒนาโครงการรูปแบบใด

นางภาวิณา อัศวณีกุล :

กระบวนการกลั่นกรองโครงการระบบรถไฟฟ้าเมือง (สายสีแดง) ของ สศช. คค. ได้เสนอโครงการบนพื้นฐานของการให้โครงการระบบรถไฟฟ้าเมือง (สายสีแดง) เป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาระบบรถไฟฟ้าทางไกลที่เป็นระบบรถไฟฟ้าจึงไม่ได้พิจารณาว่าผู้ให้บริการ (Operator) จะเป็นเอกชน แต่เนื่องจากปัจจุบันนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีความต้องการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนโครงการ จึงมีความเห็นว่า ควรมีความชัดเจนของการพัฒนาโครงการก่อนแล้วจึงเริ่มดำเนินการจะดีที่สุด กรณีโครงการระบบรถไฟฟ้าเมือง (สายสีแดง) ควรพิจารณาเป้าประสงค์หลักตอนเริ่มดำเนินการเป็นหลัก

ดร.สถิตพร ทองมีนสุข :

แหล่งเงินที่ใช้ในการลงทุนโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่มีที่มาจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี แหล่งเงินกู้ เงินกองทุน และเงินจากการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน สศช. เห็นว่าควรมีแนวทางในการกำหนดนโยบายว่าโครงการใดควรร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนอย่างไร

นางภาวิณา อัศวณีกุล :

โครงการลงทุนขนาดใหญ่มีข้อจำกัดด้านงบประมาณรัฐจึงต้องการให้เอกชนเข้ามาลงทุนในรูปแบบ PPP Net cost และรับภาระการลงทุนทั้งหมด เนื่องจากโครงการการลงทุนขนาดใหญ่มีผลตอบแทนทางการเงินต่ำ ทำให้รัฐจำเป็นต้องสนับสนุนทางการเงินเพื่อให้โครงการมีความเหมาะสมในการลงทุนมากขึ้น ซึ่งการพัฒนาโครงการระบบการขนส่งทางรางที่ผ่านมามีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ได้กำหนดว่ารัฐเป็นผู้สนับสนุนค่าจัดกรรมสิทธิ์และค่าก่อสร้างงานโยธา ส่วนหน่วยงานผู้รับผิดชอบจะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนจะเป็นผู้รับผิดชอบส่วนที่นอกเหนือจากโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งการที่รัฐสนับสนุนค่าจัดกรรมสิทธิ์และค่าก่อสร้างงานโยธาเป็นผลมาจากความเหมาะสมทางการเงินของโครงการเป็นหลัก

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ปัญหาอีกประการคือกระทรวงการคลัง (กค.) เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักในการกำกับรัฐวิสาหกิจ รูปแบบการลงทุนของรัฐวิสาหกิจด้านคมนาคมกำหนดโดย กค. ในระดับหนึ่ง ในขณะที่นโยบายของ คค. อาจมีความชัดเจนแต่เมื่อ กค. พิจารณาแล้วอาจไม่มีความเหมาะสมจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ เช่น กรณีกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund) เป็นนโยบายของ กค. ซึ่งมีเงินในกองทุนแล้วแต่ยังไม่ได้นำเงินไปใช้ซึ่งเป็นปัญหาเรื่องการจัดการ สศช. มีความเห็นหรือข้อเสนอแนะการแก้ปัญหาอย่างไร

นางภาวิณา อัศวณีกุล :

กรณีโครงการของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย สศช. มีความเห็นว่า เครื่องมือ Thailand Future Fund หรือ TFF เป็นวิธีการใหม่ที่ช่วยให้รัฐวิสาหกิจพิจารณาเป็นทางเลือกในการระดมทุนซึ่งบทเรียนได้จากการใช้แหล่งเงินลงทุน TFF พบว่า หน่วยงานของภาครัฐไม่มีความพร้อมด้านบุคลากรและองค์ความรู้ของหน่วยงานเพื่อบริหารจัดการการใช้แหล่งเงินลงทุน TFF ได้ เช่นเดียวกับกรณีการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน หรือ PPP หน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐมีความเข้าใจการลงทุนรูปแบบ PPP Gross Cost และรูปแบบ PPP Net Cost แตกต่างกัน โดย กค. พิจารณาว่ารูปแบบ PPP Gross Cost หากมีการกำหนดเรื่องค่าโดยสารร่วมจะสามารถทราบจำนวนเงินที่แน่นอนที่รัฐต้องให้การสนับสนุน (Subsidy) ได้ ซึ่งอาจจะแตกต่างจากทฤษฎี ดังนั้น มีความเห็นว่าทุกครั้งที่มีการรูปแบบการลงทุน/นวัตกรรมใหม่/เครื่องมือการลงทุนโครงการแบบใหม่เกิดขึ้น ควรจะต้องให้ความสำคัญกับการเพิ่มความรู้ ประสบการณ์ และบทเรียนที่ผ่านมาให้แก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปจนถึงระดับผู้บริหาร เพื่อจะได้มีมุมมองและฐานความคิดที่เป็นไปในทางเดียวกัน ซึ่งจะทำให้นโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐแข็งแกร่งขึ้นและสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

จากประสบการณ์การพิจารณาโครงการลงทุนในหลายรูปแบบของ สศช. มีประเด็นใดที่ต้องการแบ่งปันหรือไม่ อย่างไร

นางภาวิณา อัศวณีกุล :

กรณีการให้เอกชนร่วมลงทุนโครงการด้านคมนาคม ในขั้นตอนการศึกษาและวิเคราะห์ความเหมาะสมโครงการ หน่วยงานรับผิดชอบอาจมีฐานข้อมูลโดยเฉพาะต้นทุนการให้บริการตามผลการศึกษาคงจะเป็นราคากลาง แต่ในทางปฏิบัติเป็นกรอברהค่าขึ้นสูงหรือกรอברהค่าที่ควรจะเป็น จึงไม่เกิดการแข่งขัน การให้เอกชนร่วมลงทุนโครงการที่ผ่านมาจึงอาจยังคงมีความไม่เหมาะสม การแข่งขันยังไม่เปิดกว้าง หน่วยงานรับผิดชอบยังไม่มีการจัดทำข้อมูลต้นทุนการให้บริการทำให้ไม่ทราบต้นทุนการให้บริการที่แท้จริง ส่งผลให้มีการกำหนดต้นทุนการให้บริการสูงเกินไป ในขณะที่ภาครัฐมีความต้องการกำหนดค่าโดยสารร่วม การกำหนดค่าโดยสารร่วมจึงยังคงมีอัตราที่สูงอยู่ จึงยังคงภาระด้านงบประมาณของภาครัฐ สศช. จึงมีความเห็นว่าการให้เอกชนร่วมลงทุนโครงการในระยะต่อไปหน่วยงานรับผิดชอบควรให้ความสำคัญกับ

การจัดเก็บข้อมูล และภาครัฐควรจจะสร้างแรงจูงใจให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมเพิ่มขึ้น จะทำให้มูลค่าต้นทุนการดำเนินโครงการทั้งส่วนของการก่อสร้าง การให้บริการ และการดำเนินงานมีแนวโน้มลดลงตาม Economy of Scale

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

สศช. มีข้อเสนอแนะการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง สำหรับการดำเนินการโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนที่มีปัญหาในแต่ละกลุ่มหรือไม่ อย่างไร

นางภาวิณา อัศวณีกุล :

โครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนด้านคมนาคม พบปัญหาหลักตั้งแต่ขั้นตอนการศึกษาความเหมาะสมของโครงการถึงขั้นตอนดำเนินการ ซึ่งมีสาเหตุจากการไม่ทราบต้นทุนที่แท้จริงทำให้การกำกับเอกชนยังทำได้ไม่ดี ไม่มีเครื่องมือที่จะนำเอกชนได้ หากภาครัฐมีเครื่องมือที่ดี มีความรู้ความสามารถเท่าทันกับเอกชนจะเป็น Partner ในการร่วมลงทุนกับเอกชนได้ตามหลักการของ Public Private Partnership

ดร.สลิษฐ์ ทอมนินสุข :

สศช. มีความเห็นว่าการศึกษาและวิเคราะห์โครงการต่าง ๆ ในปัจจุบันมีความสมบูรณ์เพียงพอหรือไม่ โดยเฉพาะการเปรียบเทียบรูปแบบการร่วมลงทุนที่เหมาะสม และการจัดสรรความเสี่ยง ยังมีปัญหาใดหรือไม่ เช่น กรณีปริมาณผู้โดยสารที่มาใช้บริการรถไฟฟ้าสายสีม่วงต่ำกว่าที่ประมาณการไว้มาก มีสาเหตุจากอะไร

นางภาวิณา อัศวณีกุล :

โครงการคมนาคมส่วนใหญ่ต้องอาศัยโครงข่าย (Network) และการพัฒนาเมืองที่สอดคล้องกับโครงการที่ภาครัฐลงทุน จากประสบการณ์การวิเคราะห์ต้นทุนโครงการของ สศช. กรณีโครงการรถไฟฟ้าในช่วงของ 10 ปีแรกของระยะเวลาโครงการ สศช. ค่อนข้างมีความกังวลเรื่องการคาดการณ์ปริมาณผู้โดยสารที่ไม่สอดคล้องกับปริมาณผู้โดยสารที่ใช้บริการเมื่อเปิดให้บริการเดินรถแล้ว แม้ว่าการศึกษาโครงการได้คำนึงถึงปัจจัยอ่อนไหวแล้วก็ตาม ซึ่งเมื่อเปิดให้บริการในช่วง 5 ปีแรก ปรากฏว่าโครงการยังคงมีปริมาณผู้โดยสารน้อยกว่าที่คาดการณ์ไว้ถึงร้อยละ 70 สาเหตุส่วนหนึ่งเนื่องจากโครงข่าย (Network) ที่จะเชื่อมต่อการเดินทางกับโครงการมีความล่าช้าไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้

แผนพัฒนาพื้นที่ประเทศไทยยังทำได้ไม่ดีเมื่อเทียบกับหลายประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาระบบราง ซึ่งประเทศเหล่านั้นให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการอุปสงค์ (Balance Demand to Traffic) สำหรับประเทศไทยอาจมีปัญหาใน 2 เรื่อง ได้แก่ (1) การจัดลำดับแผนงานโครงการมีความล่าช้ากว่าแผนงานที่กำหนดไว้ (2) การบูรณาการการพัฒนาพื้นที่ภาครัฐในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นที่มีแนวคิดไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งอาจแก้ปัญหาโดยมีการกำหนดบทลงโทษกรณีศึกษาและวิเคราะห์โครงการแล้วเมื่อเปิดให้บริการมีปริมาณผู้โดยสารต่ำกว่าที่คาดการณ์ไว้ โดยอาจให้ที่ปรึกษาแจกแจงและเปิดเผยสาเหตุการคาดการณ์ที่ผิดพลาดจากการศึกษาและวิเคราะห์โครงการนั้น ซึ่งจะเป็นการสร้างเครื่องมือให้ภาครัฐนำมา

ปรับปรุงแก้ไขปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดความผิดพลาดของการคาดการณ์ปริมาณผู้โดยสารได้ รวมถึงอาจเป็นการชี้ให้ภาครัฐเห็นถึงข้อเสียบางประการของการดำเนินโครงการที่ภาครัฐต้องการดำเนินการอยู่

ดร.สลิทธ ทองมีนสุข :

ข้อพิพาทระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนมีสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากภาคผนวกของสัญญาที่มีจำนวนมาก สศช. มีความเห็นว่าสำนักงานอัยการสูงสุดควรมีการตรวจสอบภาคผนวกในสัญญาหรือไม่

นางภาวิณา อัครมณีกุล :

การตรวจร่างสัญญาของสำนักงานอัยการสูงสุดจะมีการสงวนสิทธิ์ว่าจะพิจารณาถ้อยคำทางกฎหมายและการเงินแต่จะไม่ได้พิจารณาทางเทคนิค ซึ่งโครงการที่มีข้อพิพาทที่ผ่านมาพบประเด็นทางเทคนิคเป็นส่วนใหญ่ ภาครัฐมีข้อพิพาทกับเอกชนและเป็นฝ่ายแพ้ทุกครั้ง ซึ่งต้องยอมรับว่าบุคลากรของภาครัฐมีข้อจำกัดทั้งองค์ความรู้และประสบการณ์ ทั้งนี้ จากประสบการณ์ที่ได้เข้าร่วมในการคัดเลือกเอกชน พบว่า เอกชนมีความรู้ ความเชี่ยวชาญทั้งด้านกฎหมายและด้านเทคนิค และมีการเตรียมความพร้อมในการยกร่างสัญญาเป็นอย่างมากโดยเฉพาะในส่วนของภาคผนวกที่เป็นเรื่องทางเทคนิค

ดังนั้น สศช. จึงมีความเห็นว่า การร่วมลงทุนโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบทางเศรษฐกิจ หน่วยงานรับผิดชอบอาจจำเป็นต้องจ้างที่ปรึกษาทางกฎหมายเพื่อพิจารณาร่างสัญญา เนื่องจากอัยการอาจมีข้อจำกัดในการพิจารณาถ้อยคำเชิงเทคนิค อาจต้องมีการศึกษาในต่างประเทศว่ามีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไร ซึ่งการเจรจากับเอกชนเป็นความลับ จะมีการจ้างที่ปรึกษาดำเนินการเป็นรายโครงการได้หรือไม่ เพราะเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่ภาครัฐยังไม่เท่าทันภาคเอกชน

ดร.สลิทธ ทองมีนสุข :

พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562) มีประเด็นที่ควรพัฒนา หรือปัญหา อุปสรรค ในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนหรือไม่ อย่างไร

นางภาวิณา อัครมณีกุล :

พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 มีการพัฒนามาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาโดยลำดับ โดยมีการพัฒนาให้มีกลไกและถ้อยคำทางกฎหมายมีความยืดหยุ่นต่อการให้เอกชนร่วมลงทุนมากขึ้น ซึ่งข้อจำกัดในการดำเนินงานร่วมลงทุนอาจอยู่ที่หน่วยงานเจ้าของโครงการในขั้นตอนการคัดเลือกเอกชนที่จะทำอย่างไรให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม และมีความโปร่งใส ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ได้มีกลไกเข้ามาดูแลเรื่องความโปร่งใสด้านคณะกรรมการผู้สังเกตการณ์ในขั้นตอนการคัดเลือกเอกชน ซึ่งเห็นว่า พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ได้มีการพัฒนามากขึ้นแล้ว

ดร.สลิตร ทงมินสุข :

PPP EEC Track หรือ ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560 โดยโครงการลงทุนในพื้นที่ EEC มีระยะเวลาของขั้นตอนการดำเนินงานกระชั้นมากกว่า พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 กระบวนการดำเนินงานตามขั้นตอนของทั้งสองกฎหมายมีความแตกต่างกันอย่างไร

นางภาวิณา อัครมณีกุล :

PPP EEC Track มีลักษณะเช่นเดียวกับ PPP Fast Track ตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ซึ่งอาจจะมีคำถามต่อมาว่าโครงการลงทุนภาครัฐที่ผ่านมาเหตุใดไม่ทำ PPP Fast Track ทุกโครงการ อย่างไรก็ตามภาครัฐมีความต้องการดำเนินโครงการตามขั้นตอน พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ให้มีความรวดเร็วยิ่งขึ้น แต่ส่วนใหญ่จะติดขัดในขั้นตอนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน และความพร้อมของหน่วยงาน จึงเห็นว่าระหว่าง PPP EEC Track กับ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ไม่มีความแตกต่างกัน มีเพียงกรณีเงื่อนไขโครงการต้องการให้รัฐเข้าไปช่วยเหลือ ดังนั้น PPP EEC Track จะมีความคล่องตัวมากกว่า พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 จึงทำให้ลดระยะเวลาการดำเนินการให้มีความกระชับมากขึ้น

ดร.สลิตร ทงมินสุข :

โครงการที่จะดำเนินการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนต้องพิจารณาตามมาตรา 4 และมาตรา 7 ของ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 หากเอกชนต้องการเดินรถบนรางของการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) โดยรถเป็นของเอกชน เข้าข่ายเป็นโครงการร่วมลงทุนที่ต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ทุกกรณีหรือไม่

นางภาวิณา อัครมณีกุล :

ปัจจุบันการเดินรถไฟเป็นกิจการที่เป็นหน้าที่ของ รฟท. ซึ่ง พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 กำหนดโครงการที่จะดำเนินการร่วมลงทุนในลักษณะ Project Based หากเอกชนต้องการนำรถของตนเองมาเดินรถบนรางของ รฟท. สามารถดำเนินการได้ตามขั้นตอนของ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ซึ่ง ขร. อยู่ระหว่างการพิจารณารายละเอียด อย่างไรก็ตาม สศช. มีความเห็นว่า ควรกำหนดมาตรฐานระดับการให้บริการ และมาตรฐานต่าง ๆ ของระบบการขนส่งทางรางให้มีความชัดเจนก่อน จะทำให้การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนเข้ามาเดินรถบนรางของ รฟท. มีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากยังมีความกังวลเรื่องความปลอดภัยในการใช้รางร่วมกัน ซึ่งจะมีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจโดยรวมและความเชื่อมั่นได้หากดำเนินการโดยยังไม่มี การกำหนดระดับการให้บริการและมาตรฐานการให้บริการที่โปร่งใส รวมทั้งการกำหนดตารางการเดินรถ ควรอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เป็นกลาง เช่น ขร.

ดร.สถิตธ ทองมีนสุข :

กองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนสามารถนำไปใช้จ่ายเงินเพื่ออะไรได้บ้าง และกรณีใดบ้างที่จะได้รับการสนับสนุนเงินจากกองทุน

นางภาวิณา อัครมณีกุล :

กองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนสามารถนำไปใช้เพื่อการศึกษาความเหมาะสมของโครงการเป็นหลัก เมื่อหน่วยงานสามารถดำเนินโครงการได้แล้วจะต้องนำเงินค่าธรรมเนียมการเปิดขายเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน และค่าธรรมเนียมการประเมินข้อเสนอ นำส่งเงินค่าธรรมเนียมดังกล่าวให้กับกองทุน ปัจจุบันยังไม่มีการใช้เงินจากกองทุนเพื่อการอุดหนุนใด ๆ

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

กองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนสามารถนำมาใช้ในขั้นตอนการร่างสัญญา และการให้ข้อเสนอในการร่างสัญญาได้หรือไม่

นางภาวิณา อัครมณีกุล :

อาจจะสามารถทำได้ แต่ประเด็นปัญหาหลักคือโดยปกติแล้วหน่วยงานจะจ้างให้เอกชนทำการศึกษาวิเคราะห์ความเหมาะสมโครงการในระยะยาว หน่วยงานรับผิดชอบบางหน่วยงานไม่มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านข้อกำหนดในการพิจารณาข้อความเชิงกฎหมายในสัญญา ประกอบกับหน่วยงานมีการพึ่งพาที่ปรึกษาเป็นหลัก เมื่อศึกษาแล้วเสร็จที่ปรึกษาจะจบงานไป แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากข้อสัญญาเมื่อมีการดำเนินการโครงการแล้วที่ปรึกษาไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาก็ทำให้ยังเป็นข้อเสียและมีปัญหาอยู่

ดร.สถิตธ ทองมีนสุข :

ปัจจุบันมีโครงการใดบ้างที่ได้รับเงินจากกองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

นางภาวิณา อัครมณีกุล :

ขอยกตัวอย่างกรณีกรมการขนส่งทางบก (ขบ.) การดำเนินการโครงการจะพึ่งพางบประมาณแผ่นดินเป็นหลัก กรณีมีแผนจะศึกษาความเหมาะสมโครงการและขอรับการสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดิน แต่ไม่ได้รับการสนับสนุน จึงต้องขอรับการสนับสนุนเงินจากกองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ส่วนรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะมีเงินรายได้ในการดำเนินการของตนเองอยู่บ้าง

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

ขอให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ขบ. และกรมทางหลวง (ทล.) มีการใช้เงินกองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในการจ้างที่ปรึกษาจัดทำร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน และร่างสัญญาร่วมลงทุน ในโครงการโครงการศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้าเชียงของ โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 6 สายบางปะอิน - นครราชสีมา (M6) และโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 81 สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี (M81) ตามลำดับ

นอกจากนี้ สศช. มีประเด็นกังวลหรือแนวคิดต่อการพัฒนาโครงการในด้านความเชื่อมโยงของโครงการกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงยุทธศาสตร์การพิจารณาเชิงพื้นที่ หรือโครงสร้างพื้นฐาน เมื่อมีการเสนอโครงการจากหน่วยงาน สศช. ได้มีคำแนะนำหรือความคิดเห็นให้หน่วยงานกลับไปศึกษาเพิ่มเติมบ้างหรือไม่ อย่างไร

นางภาวิณา อัศวณีกุล :

โครงการลงทุนส่วนใหญ่มีความสอดคล้องกับนโยบายของภาครัฐ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนปฏิบัติการ กรณิโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง (เหนือ) การพัฒนาโครงการอาจไม่สอดคล้องกับการจัดลำดับของการพัฒนาโครงข่ายระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล (M-MAP) แต่เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายผลักดันโครงการ ซึ่งในขั้นการวิเคราะห์ถ่วงน้ำหนักโครงการของ สศช. จึงได้มีความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาโครงการจะต้องสอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่ตามนโยบายของรัฐบาล และการให้ความสำคัญกับการ Balance Demand to Traffic นอกจากนี้ ยังได้พิจารณาถึงรูปแบบ (Model) ทางการเงินและสมมติฐานที่ใช้ในการศึกษาโครงการด้วยแต่ไม่ได้พิจารณาว่าที่ปรึกษามีสมมติฐานที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ดังนั้น จึงเห็นว่าหากหน่วยงานรับผิดชอบมีข้อมูลและสามารถระบุได้ว่ามีสาเหตุความผิดพลาดในการประมาณการปริมาณผู้โดยสารเป็นรายปีเกิดจากอะไรจะเป็นประโยชน์มาก กรณีรถไฟความเร็วสูงไทย - จีน สศช. ได้พิจารณาถึงความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศ การพัฒนาแผนแม่บท รวมถึงการพัฒนาระบบรถไฟของประเทศ อย่างไรก็ดี การพัฒนาโครงการอาจไม่เป็นไปตามการจัดลำดับในแผนพัฒนาแต่รัฐบาลมีความจำเป็นในการดำเนินโครงการ สศช. จึงได้มีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในลักษณะดังกล่าว

ดร.สถิตธ ทองมีนสุข :

โครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนด้านคมนาคมมีหลายรูปแบบการขนส่ง และโครงการในแต่ละรูปแบบการขนส่งมีลักษณะแข่งขันกัน การพิจารณาโครงการของ สศช. มีการพิจารณาความคุ้มค่าโครงการและความซ้ำซ้อนของโครงการหรือไม่ อย่างไร

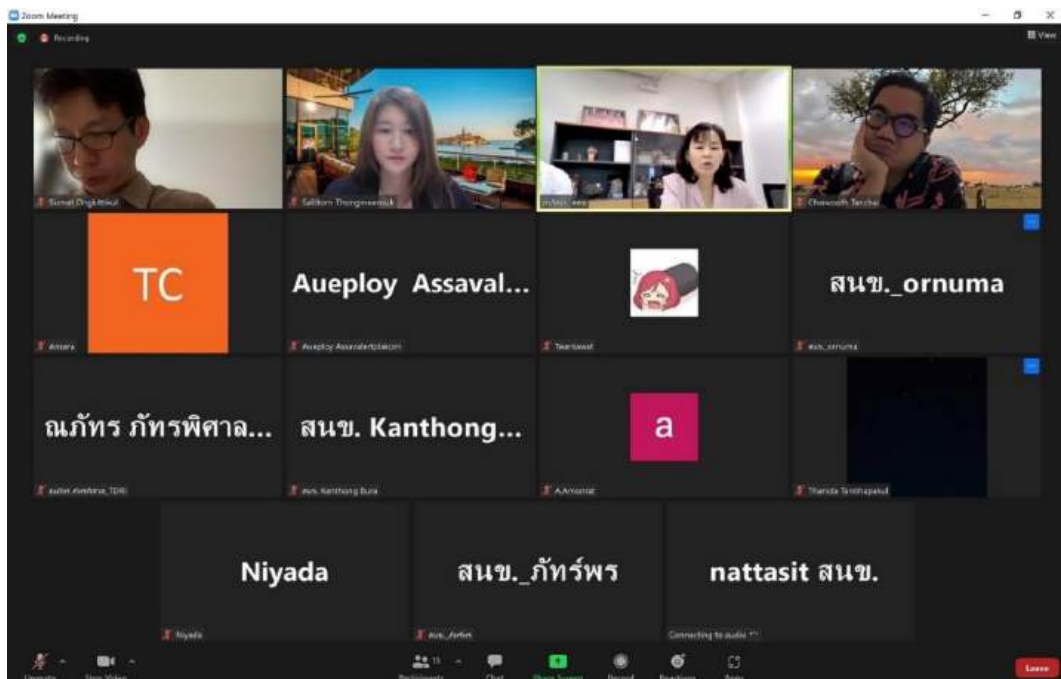
นางภาวิณา อัครมณีกุล :

กรณีการแข่งขันของโครงการระหว่างรูปแบบการขนส่งพบในโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 8 สายนครปฐม - ชะอำ มีการแข่งขันกับการพัฒนารถไฟทางคู่สายใต้ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติให้พัฒนารถไฟทางคู่ถึงช่วงประจวบคีรีขันธ์แล้ว ซึ่งในขั้นตอนการพิจารณาโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 8 สายนครปฐม - ชะอำ การพัฒนาเชิงนโยบายมีความชัดเจนว่าต้องการให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรางเป็นโครงข่ายหลักในการเดินทางและขนส่งของประเทศ ดังนั้น การพิจารณาโครงการทางหลวงพิเศษฯ สายนครปฐม - ชะอำ จึงให้ ทล. ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการยืนยันว่า การศึกษาโครงการได้มีการพิจารณาการมีรถไฟทางคู่แล้วหรือไม่ และเมื่อมีการพัฒนาโครงการทางหลวงพิเศษฯ สายนครปฐม - ชะอำแล้วจะมีผลกระทบกับแผนพัฒนาระบบรางของประเทศอย่างไร ซึ่ง ทล. ยืนยันว่าได้มีการพิจารณาโครงการรถไฟทางคู่สายใต้ไว้ในการศึกษาโครงการแล้ว และการพัฒนาโครงการทางหลวงพิเศษฯ มีผลกระทบกับการพัฒนาระบบรางค่อนข้างน้อย

จากประเด็นดังกล่าวข้างต้น สศช. จึงพยายามขอรับการจัดสรรงบประมาณในการศึกษาเพื่อจัดทำแบบจำลองการเดินทางและการขนส่งของประเทศโดยใช้ฐานข้อมูลทางเศรษฐกิจที่ สศช. มีอยู่ เนื่องจาก สศช. ไม่มีเครื่องมือในการพิจารณาจึงต้องพึ่งพาหน่วยงานเพื่อสอบถามการคาดการณ์ปริมาณผู้โดยสารและการขนส่ง ทั้งนี้ สศช. จึงทำได้เพียงให้ข้อเสนอแนะว่าโครงการจะมีผลกระทบต่อความสำเร็จในการพัฒนาระบบรถไฟทางคู่ ดังนั้น สศช. จึงมีข้อเสนอแนะให้ สนข. พัฒนาแบบจำลองการเดินทางและการขนส่งทุกรูปแบบให้เป็นฐานข้อมูลเดียวกัน เพื่อให้ที่ปรึกษาทุกรายมีฐานข้อมูลชุดเดียวกันในการศึกษาโครงการ

ปิดประชุมเวลา 10.35 น.

รูปภาพประกอบการสัมภาษณ์



**บันทึกการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงาน
สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ
วันอังคารที่ 16 พฤศจิกายน 2564 เวลา 10.00 น.
รูปแบบออนไลน์**

.....
รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

- | | |
|--------------------------|--|
| 1) นายขเจต สุนทรวิทย์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
รักษาการในตำแหน่ง ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ
ด้านกำกับหลักทรัพย์ของรัฐบาล |
| 2) นางสาวปิยฉัตร รัตนภาส | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ |

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

- | | |
|--------------------------------|----------------------------------|
| 1) นางสาวก้านทอง บุหระ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 2) นางสาวศศิวิมล ไชยณรงค์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 3) นางสาวอรอุมา พิสิทธิ์ศักดิ์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 4) นางสาวภัทรพร ทองประชาญ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |

รายชื่อที่ปรึกษา

- | | |
|---------------------------------|------------------------|
| 1) นายชัยวุฒิ ตันไชย | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 2) ดร.สลิตร ทองมีนสุข | ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย |
| 3) นายณภัทร ภัทรพิศาล | |
| 4) นางสาวอัคราภรณ์ อริยสุนทร | |
| 5) นางสาวอมรรัตน์ อัสวชาติบุญ | |
| 6) นางสาวเอื้อพลอย อัสวเลิศพลกร | |
| 7) นางสาวอริสรา รัตนมณี | |
| 8) นางสาวสุประภาดา สายะพันธ์ | |

เริ่มประชุมเวลา 10.00 น.

ส่วนที่ 1 การนำเสนอโครงการ

ดร.สลิทธ ทองมีนสุข นำเสนอแนวคิดและความเป็นมาของโครงการศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการเอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ วัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงกรอบการศึกษาส่วนงานต่าง ๆ ในโครงการให้กับผู้เข้าร่วมสัมภาษณ์เชิงลึก

ส่วนที่ 2 สรุปผลการสัมภาษณ์

ดร.สลิทธ ทองมีนสุข :

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนอย่างไบบ้าง และปัจจุบันมีโครงการบ้างที่อยู่ในความรับผิดชอบของ สคร.

นายชวเจต สุนทรวิทย์ :

อำนาจของ สคร. ในการดำเนินโครงการ PPP แบ่งออกเป็น 2 ประเด็น ได้แก่

- 1) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวง คือ การดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน
- 2) อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 โดยทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 20 โดยดำเนินงานในส่วนโครงสร้างด้านกฎหมาย การจัดทำแผน การเสนอโครงการต่อคณะกรรมการฯ และเป็นผู้แทนในการให้ความเห็นในขั้นตอนการคัดเลือกของคณะกรรมการคัดเลือกและคณะกรรมการกำกับดูแล

ดร.สลิทธ ทองมีนสุข :

สคร. มีหน้าที่ในการจัดทำแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุนให้สอดคล้องกับแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านสังคมของประเทศ ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (คณะกรรมการ PPP) ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ปัจจุบันมีโครงการที่ประสงค์จะร่วมลงทุนจำนวนเท่าใด และเป็นโครงการร่วมลงทุนสำคัญ (High Priority PPP Project) จำนวนเท่าใด

นายชวเจต สุนทรวิทย์ :

ทาง สคร. จะจัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องมาให้ภายหลัง

ดร.สลิธธร ทองมีนสุข :

โครงการร่วมลงทุนสำคัญ (High Priority PPP Project) มีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกอย่างไร

นายชวเจต สุนทรวิทย์ :

เนื่องจากตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 กำหนดว่าในการจัดทำแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน ให้ลำดับความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งจะมีคณะกรรมการด้านการจัดทำแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน เป็นผู้กลั่นกรองโครงการโดยพิจารณาจัดกลุ่มโครงการ ดังนี้

กลุ่มโครงการ High Priority PPP Project พิจารณาจาก 1) ความสอดคล้องและการประเด็นที่ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนในระดับต่าง ๆ ให้ความสำคัญ โดยพิจารณาตามกลุ่มกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ 2) ความพร้อมของโครงการ โครงการเลี้ยงตัวเองได้หรือไม่ มูลค่าและแหล่งเงินลงทุน ความคืบหน้าการดำเนินการโครงการ

กลุ่มโครงการ Initiative โครงการที่มีลักษณะที่ยังเป็นแนวคิด (Concept) มีรายละเอียดยังไม่ชัดเจน โดยกำหนดกลุ่ม Initiative เพื่อจะได้พิจารณาขอรับการสนับสนุนเงินจากเงินกองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อใช้ในการจ้างที่ปรึกษาได้

กลุ่มโครงการ Normal โครงการที่ไม่เข้าเกณฑ์กลุ่ม High Priority PPP Project และกลุ่ม Initiative

ดร.สลิธธร ทองมีนสุข :

สคร. มีเกณฑ์ในการพิจารณาความซ้ำซ้อนระหว่างรูปแบบการขนส่ง เช่น โครงการทางถนนที่แข่งขันกับโครงการทางราง มีการป้องกันความซ้ำซ้อนของโครงการอย่างไร และมีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการด้านคมนาคมโดยเฉพาะหรือไม่

นายชวเจต สุนทรวิทย์ :

สคร. พิจารณาโดยอาศัยการพิจารณาของกระทรวงเจ้าสังกัดของหน่วยงานเจ้าของโครงการที่เป็นผู้เป็นจัดลำดับความสำคัญของโครงการได้พิจารณาไว้ชั้นหนึ่งแล้วบนงบประมาณที่มีอย่างจำกัดและกรอบวินัยการเงินการคลังที่ต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้จะมีหน่วยงานกลางที่พิจารณาความจำเป็นเร่งด่วนได้แก่ สศช. และสำนักงบประมาณ ซึ่ง สคร. จะมีหน้าที่พิจารณาว่าโครงการควรมีการร่วมลงทุนรูปแบบใด

ดร.สถิตธ ทองมินสุข :

สคร. มีการพิจารณาอย่างไรว่าโครงการร่วมทุนในรูปแบบ PPP เนื่องจากแม้บางโครงการจะเป็นการดำเนินโครงการแบบ PPP แต่รัฐยังให้การสนับสนุนในด้านเงินทุนอยู่ ในทางปฏิบัติสามารถใช้เงินทุนหลายแหล่งได้หรือไม่

นายขจรเจต สุนทรวิทย์ :

การพิจารณาความเหมาะสมของการร่วมทุนรูปแบบ PPP จะพิจารณาจากของโครงการร่วมลงทุนออกมาแต่ละส่วน เช่น งานออกแบบ (Design) งานก่อสร้าง (Build) งานการดำเนินงาน (Operation) งานบำรุงรักษา Maintenance แล้วนำมาพิจารณาว่างานส่วนใดมีความเหมาะสมที่จะร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชน เช่น งานออกแบบ-ก่อสร้าง (Design-Build) รัฐเป็นผู้ดำเนินการ งานการดำเนินงานและบำรุงรักษา (Operation and Maintenance : O&M) เอกชนผู้ดำเนินการ ซึ่งในการวิเคราะห์ความเหมาะสมจึงอาจเป็นไปได้ทั้งในเชิงพรรณนาและเชิงปริมาณ อย่างไรก็ตาม ในบางโครงการที่ให้เอกชนเป็นฝ่ายดำเนินการและรัฐมีการให้เงินสนับสนุน (Subsidy) แต่เมื่อพิจารณาแล้วว่าแม้จะมีการสนับสนุนจากรัฐในส่วนงานของเอกชน ยังคงมีต้นทุนต่อรัฐที่ต่ำกว่าและประชาชนได้บริการที่ดีกว่า

ดร.สถิตธ ทองมินสุข :

แผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านสังคมของประเทศของ สศช. มีการปรับปรุงแนวปฏิบัติมากขึ้นเรื่อยๆ และมีการว่าจ้างที่ปรึกษาในการจัดทำแผนหรือไม่

นายขจรเจต สุนทรวิทย์ :

แผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุนของ สคร. ต้องสอดคล้องกับแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านสังคมของประเทศของ สศช. ดังนั้น หาก สศช. มีการปรับแผน สคร. ต้องปรับตัว ซึ่งโครงการที่อยู่ในแผนจะมีคณะกรรมการ PPP กำกับดูแล สำหรับโครงการร่วมลงทุนสำคัญจะมีการติดตามความก้าวหน้าทุกครั้งที่มีการประชุมคณะกรรมการ PPP แต่สำหรับโครงการทั่วไปอื่น ๆ จะติดตามประมาณ 2 ครั้งต่อปี และมีการปรับปรุงประมาณ 1 ครั้งต่อปี

นายณภัทร ภัทรพิศาล :

ในขั้นตอนการเสนอโครงการที่หน่วยงานเจ้าของโครงการได้ส่งเอกสารต่าง ๆ ให้กับ สคร. มีประเด็นปัญหาใดบ้าง เช่น หน่วยงานส่งเอกสารไม่ครบถ้วน หรือมีประเด็นปัญหาในประเด็นใดมากที่สุด

นายขจรเจต สุนทรวิทย์ :

ปัญหาหลักที่พบ คือ (1) หน่วยงานไม่ได้จัดทำการศึกษาความสนใจภาคเอกชนในการลงทุน (Market Sounding) เนื่องจากในการจูงใจให้เอกชนสนใจมาร่วมลงทุนจะต้องทดสอบความสนใจและความเห็นของเอกชนก่อนว่ามีความสนใจในรูปแบบโครงการหรือไม่ หากไม่ได้จัดทำการศึกษาความสนใจของเอกชนจะยิ่งทำให้กระบวนการล่าช้ามากขึ้น (2) การถามความเห็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 กำหนดให้ต้องสอบถามความคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น

หากหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่ได้สอบถามก่อนจะทำให้กระบวนการยิ่งล่าช้า (3) การใช้พื้นที่ของหน่วยงานอื่นมักจะเกิดความล่าช้า (4) ประเด็นด้านเทคนิค อาจจะมีการขอข้อมูลเพิ่มเพื่อเปรียบเทียบรูปแบบการลงทุนของการดำเนินโครงการ PPP กับอัตราความเสี่ยงและผลตอบแทนเพื่อใช้ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบโครงการ อีกทั้งยังมีเรื่องการเปลี่ยนแปลงของสมมติฐาน เนื่องด้วยการดำเนินโครงการแบบ PPP เป็นโครงการขนาดใหญ่ทำให้ในบางกรณีอาจมีการออกแบบโครงการไว้ล่วงหน้า แต่ยังไม่ได้รับเริ่มดำเนินตามนโยบายในทันที ดังนั้นเมื่อระยะเวลาผ่านไปทำให้สมมติฐานมีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ซึ่งส่งผลให้ต้องมีการปรับปรุงสมมติฐานอยู่บ่อยครั้ง และใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน และ (5) ประเด็นทางด้านกฎหมาย กรอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานสามารถดำเนินโครงการได้หรือไม่ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะทำให้ระยะเวลาการดำเนินการล่าช้ามากขึ้น

ดร.สลิสร ทงมินสุข :

หากบางโครงการที่ได้มีการประเมินราคาที่ดินไว้ ณ ช่วงเวลาหนึ่ง แต่เมื่อเริ่มดำเนินโครงการราคาที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงไป สคร. เห็นว่าควรจะดำเนินการอย่างไร

นายชเวต สุนทรวิทย์ :

ต้องขอให้หน่วยงานเจ้าของโครงการปรับปรุงผลการศึกษาใหม่ เนื่องจากในการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ การพิจารณาความคุ้มค่าของโครงการมีปัจจัยหลายด้าน บางโครงการมีผลตอบแทนทางการเงิน (Financial return) ไม่ตรงตามเป้าหมาย แต่มีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ (Economic return) ที่คุ้มค่า ซึ่งผลตอบแทนทางเศรษฐกิจมีต้นทุนที่สำคัญ คือ ต้นทุนที่ดิน ยกตัวอย่าง หากเดิมที่ดินราคา 5,000 ล้านบาท เมื่อเวลาผ่านไปราคาที่ดินกลับสูงขึ้นเป็น 14,000 ล้านบาท ดังนั้น จึงต้องนำไปพิจารณาว่าโครงการนี้ยังคงมีความคุ้มค่าในด้านผลตอบแทนทางเศรษฐกิจอยู่หรือไม่

ดร.สลิสร ทงมินสุข :

ปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ที่พบเป็นส่วนใหญ่และมีการหารือกับคณะกรรมการ PPP เป็นปัญหาในเรื่องใด

นางสาวปิยฉัตร รัตนภาส :

ส่วนมากหน่วยงานจะขอหารือประเด็นโครงการเข้าข่ายการร่วมลงทุนต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 หรือไม่ ซึ่ง พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 กำหนดเงื่อนไขการพิจารณาโครงการที่หน่วยงานต้องการร่วมทุนกับเอกชน คือ

- (1) เป็นโครงการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ รวมถึงกิจการเกี่ยวเนื่องตามมาตรา 7
- (2) เป็นโครงการลงทุนของรัฐที่รัฐมีอำนาจหน้าที่ซึ่งต้องกระทำตามกฎหมายหรือวัตถุประสงค์การจัดตั้ง ตามมาตรา 4
- (3) เป็นการร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าลักษณะใด หรือการให้สิทธิสัมปทาน

นิยามของคำว่าร่วมลงทุนไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาจนถึงปัจจุบัน เพราะฉะนั้น ในการตั้งข้อหาหรืออาจเป็นลักษณะของการตั้งประเด็นว่ากิจกรรมหรือโครงการที่ประสงค์จะดำเนินการต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ร่วมลงทุนฯ หรือไม่ หรืออำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ประสงค์จะดำเนินโครงการ สามารถดำเนินการในรูปแบบของการร่วมลงทุนได้หรือไม่

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการกำหนดนิยามของคำว่าร่วมลงทุนในกฎหมายมีความไม่ชัดเจน ในรายละเอียด ในอดีตคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการตีความนิยามของคำว่าร่วมลงทุน โดยคำนียามร่วมลงทุนของคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแม้กระทั่งการแบ่งปันรายได้ระหว่างกัน กรรมสิทธิ์ภายหลังโครงการสิ้นสุด ซึ่งมีรายละเอียดมากกว่าการร่วมลงทุน ขอยกตัวอย่าง การจ้างเหมาบริการ หากพิจารณาเพียงแค่คำว่าจ้าง อาจไม่เข้าข่ายซึ่งต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ร่วมลงทุนฯ อย่างไรก็ตาม ลักษณะของการจ้างต้องพิจารณาในรายละเอียด ดังนั้น หน่วยงานจึงมีข้อสงสัยว่ากิจกรรมหรือโครงการที่ประสงค์จะดำเนินการนั้นเข้าลักษณะที่ต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ร่วมลงทุนฯ หรือไม่ ข้อหาหรือส่วนมากจึงเป็นประเด็นเงื่อนไขในการร่วมลงทุนตาม พ.ร.บ. ร่วมลงทุนฯ ส่วนประเด็นประเด็นอื่น ๆ ที่มีการขอหรือ เช่น การคำนวณมูลค่าโครงการ การคัดเลือกเอกชน หรือการแก้ไขสัญญาต้องดำเนินการอย่างไร

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

สคร. พิจารณาสมมติฐานของโครงการร่วมลงทุนในส่วนใดบ้าง โดยเฉพาะตัวแปรเรื่องจำนวนผู้โดยสาร (Ridership) ซึ่งส่วนใหญ่โครงการคมนาคมจะพบปัญหาโครงการที่ศึกษาไว้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งเมื่อดำเนินการไปแล้วมีจำนวนผู้โดยสารไม่เป็นไปตามที่ศึกษาไว้ จึงขอทราบว่า สคร. มีการพิจารณาให้หน่วยงานปรับปรุงตัวแปรอย่างไร

นายชวเจต สุนทรวิทย์ :

สคร. พิจารณาตามที่หน่วยงานเจ้าของโครงการและกระทรวงเจ้าสังกัดเสนอ อย่างไรก็ตาม สคร. จะพิจารณาในมุมมองของบุคคลที่สามว่าในช่วงการศึกษาโครงการมีการศึกษาบนตัวแปรอะไร และปัจจุบันตัวแปรมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ตัวอย่างเช่น โครงการขนส่งทางราง สมมติฐานจำนวนผู้โดยสารในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (COVID-19) มีจำนวนที่เปลี่ยนแปลงมาน้อยเพียงใด และต้องปรับปรุงตัวแปรหรือไม่ ซึ่ง สคร. เห็นว่า ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาที่กระทบต่อจำนวนของผู้โดยสารจะกระทบเพียงแค่ 2-3 ปี เท่านั้น และจะกลับมาเป็นปกติในภายหลัง ดังนั้น สำหรับโครงการที่มีอายุสัญญา 30 ปี จึงคาดว่าจะไม่กระทบต่อตัวแปรเรื่องจำนวนผู้โดยสารอันเป็นนัยสำคัญ

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

กรณีจำนวนผู้โดยสารของโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงน้อยกว่าที่ประมาณการไว้ค่อนข้างมาก ซึ่งจากการสอบถามจากหน่วยงานอื่น ๆ พบว่า มีความต้องการให้มีรูปแบบหรือวิธีที่ใช้ในการคำนวณ จึงขอทราบความเห็นของ สคร. ว่ามีรูปแบบ หรือวิธีที่ใช้ในการคำนวณเพื่อนำมาวิเคราะห์ความเหมาะสม หรือถ่วงน้ำหนักโครงการก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 หรือไม่

นายชวเจต สุนทรวินัย :

ปัญหาที่พบในโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง เนื่องจาก ณ วันที่เริ่มประเมินโครงการ สคร. พบปัญหาในเรื่องการขาดแคลนบุคลากรในการพิจารณาโครงการร่วมทุน อีกทั้ง สคร. ไม่สามารถวิเคราะห์อัตราของจำนวนผู้โดยสารในทุก ๆ โครงการได้ เนื่องจากการดำเนินโครงการในส่วนกลางและการดำเนินโครงการในส่วนภูมิภาคนั้นใช้วิธีคำนวณคนละรูปแบบ ดังนั้น สคร. จึงพิจารณาจากสมมติฐานที่สำคัญ (Key Assumption) เป็นหลัก

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

จากการพิจารณาโครงการขนส่งทางอากาศ พบว่า บางโครงการเป็นโครงการขนาดเล็ก มีมูลค่าไม่มาก บางสัญญามีมูลค่าโครงการต่ำกว่า 1,000,000 บาท หากเข้าข่ายต้องปฏิบัติตามกระบวนการร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชน หน่วยงานเจ้าของโครงการยังไม่มี ความเชี่ยวชาญ สคร. มีข้อกังวลในประเด็นนี้หรือไม่

นางสาวปิยฉัตร รัตนภาส :

สคร. ได้ลดขั้นตอนของการดำเนินงานในโครงการร่วมทุนที่มีมูลค่าแตกต่างกัน สำหรับโครงการขนาดเล็ก หรือโครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่า 1,000 ล้านบาท จะไม่ได้ดำเนินการในรูปแบบเดียวกับโครงการขนาดใหญ่ ยกตัวอย่างเช่น พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 กำหนดให้ต้องว่าจ้างที่ปรึกษาในการดำเนินโครงการ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการว่าจ้างที่ปรึกษาอาจทำให้ค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น สำหรับโครงการขนาดเล็กสามารถใช้ผลการศึกษาของหน่วยงานแทนการว่าจ้างที่ปรึกษา นอกจากนี้ผู้มีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติสำหรับโครงการขนาดเล็ก คือ รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด ซึ่งแตกต่างจากโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

ดร.สลิธรร ทงมีนสุข :

จากการสัมภาษณ์หน่วยงานอื่น ๆ เบื้องต้นมีความคิดเห็นในเรื่องตัวแปร MRT Assessment Standardization ยังไม่สะท้อนสถานการณ์ในปัจจุบัน เนื่องจากเป็นค่าคงที่ สคร. มีความคิดเห็นอย่างไร

นายชวเจต สุนทรวินัย :

จากประสบการณ์การพิจารณาโครงการของ สคร. พบปัญหา 2 แบบ คือ

1) กลุ่มกิจการรถไฟฟ้ามีการกำหนด MRT Assessment Standardization สำหรับการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ จะพบปัญหาคือ คือ ในการศึกษาวิเคราะห์โครงการ ที่ปรึกษาจะต้องยึดตามตัวแปร

ที่กำหนดใน MRT Assessment Standardization แต่ในทางปฏิบัติตัวค่าแปรบางรายการไม่เหมาะสมในการวิเคราะห์ สคร. จึงต้องขอให้มีการปรับค่าให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยขอให้มีการทำข้อมูลอีกชุดหนึ่ง

2) กลุ่มกิจการที่ไม่ใช้รถไฟฟ้าซึ่งจะมีความต่างกันไปในแต่ละธุรกิจ โดยทั่วไปแล้วจะไม่มี การกำหนดตัวแปรแบบ MRT Assessment Standardization ไว้ให้เหมือนกับกรณีรถไฟฟ้า อย่างไรก็ตาม โดยส่วนตัวเห็นว่า ควรจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ใกล้เคียงกับชุดตัวแปรของ MRT Assessment Standardization เพื่อลดประเด็นข้อถกเถียงที่อาจจะเกิดขึ้นสำหรับการดำเนินโครงการในอนาคต

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

หากกระทรวงคมนาคมสามารถกำหนดรูปแบบมาตรฐานขั้นตอนในการเสนอโครงการ PPP และใช้ในการดำเนินการจัดทำข้อเสนอโครงการตามข้อกำหนดของ สคร. การจัดทำรูปแบบมาตรฐานดังกล่าว จะสามารถช่วยให้ สคร. ดำเนินงานสะดวกขึ้นหรือไม่

นายชวเจต สุนทรวิทย์ :

การมีรูปแบบมาตรฐานที่สามารถใช้ในการดำเนินการจัดทำข้อเสนอโครงการ PPP ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันจะช่วยให้ดำเนินการได้เร็วขึ้น

ดร.สถิตพร ทองมีนสุข :

โครงการขนาดใหญ่ตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มีระยะเวลา ดำเนินการประมาณ 20-40 เดือน ในขณะที่โครงการของเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) มีประกาศ คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน หรือ PPP EEC Track สามารถเร่งกระบวนการและใช้ เวลาเพียง 8-10 เดือน ดังนั้น จึงขอทราบความเห็นของ สคร. ว่า พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ควรจะต้องมีการปรับปรุงหรือและลดระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนได้หรือไม่ อย่างไร

นายชวเจต สุนทรวิทย์ :

การดำเนินโครงการ PPP ใช้ระยะเวลานานมาโดยตลอดจนกระทั่ง สคร. ได้เสนอกรม พิจารณา มาตรการ “PPP Fast Track” ซึ่งมีการลดขั้นตอนการปรับปรุงแก้ไขรายงานการศึกษาตามความเห็น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในขั้นการพิจารณาโครงการ ผ่านกลไกคณะทำงานพิจารณาให้ความเห็นในการจัดทำ รายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่ในการให้ ความเห็น มาช่วยพิจารณาการศึกษาตั้งแต่ขั้นการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ และ PPP Fast Track ยังลด ขั้นตอนโดยให้หน่วยงานงานคู่ขนานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการซึ่งใกล้จะแล้วเสร็จให้หน่วยงานเตรียม เอกสารเพื่อคัดเลือกเอกชน เมื่อได้รับความเห็นชอบให้ดำเนินโครงการจะสามารถประกาศเชิญชวน เพื่อคัดเลือกเอกชนได้เลย ซึ่งต่อมา EEC ได้นำแนวคิด PPP Fast Track ไปพัฒนาเป็น PPP EEC Track

และต่อมาได้มีการปรับปรุงกฎหมายการร่วมลงทุนเป็น พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและ เอกชน พ.ศ. 2562 ได้มีการนำแนวคิดของการตั้งคณะทำงานของ PPP Fast Track กำหนดไว้ในมาตรา 26

อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานเจ้าของโครงการ กระทรวงเจ้าสังกัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการเป็นไปตามกรอบเวลาที่กำหนดในภาพรวมร่วมกันตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 โครงการก็จะสามารถดำเนินการตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้

ดร.สลิษฐ์ ทองมีนสุข :

หากไม่ใช่โครงการ EEC สามารถใช้การดำเนินการในรูปแบบ Fast Track ภายใต้ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ได้หรือไม่

นายชวเจต สุนทรวิทย์ :

สามารถดำเนินการโครงการในรูปแบบ Fast Track ได้ โครงการที่ดำเนินการในรูปแบบ Fast Track ที่ผ่านมามีกรอบเวลาใกล้เคียงกับโครงการของ EEC อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโครงการจะดำเนินการในรูปแบบ Fast Track หากติดประเด็นด้านกฎหมายหรือด้านที่ดินการดำเนินการรูปแบบ Fast Track ก็ยังคงใช้ระยะเวลานาน

ดร.สลิษฐ์ ทองมีนสุข :

หากเอกชนสนใจนำขบวนรถไฟของตนเองมาให้บริการเดินรถบนรางของการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) เข้าข่ายเป็นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนหรือไม่

นายชวเจต สุนทรวิทย์ :

เนื่องจากร่างเป็นทรัพย์สินส่วนกลางในกรณีมีประเด็นต้องพิจารณาตีความเรื่องการร่วมลงทุนต้องพิจารณาว่าเอกชนได้ลงทุนอะไรบ้าง ซึ่งหากเป็นกรณีที่เอกชนอาจลงทุนเพียงตัวขบวนรถไฟกับหัวรถจักร และไม่ได้ลงทุนอย่างอื่นเพิ่มเติม มีความเห็นเบื้องต้นว่ายังไม่เข้าข่ายนิยามของการร่วมลงทุน ทั้งนี้ในส่วนประเด็นเรื่องผลตอบแทน หากเอกชนกับรัฐกำหนดส่วนแบ่งคงที่โดยไม่มีการแบ่งปันด้านความเสี่ยงหรือเป็นบริการของรัฐที่ประชาชนทุกคนสามารถใช้บริการได้และจ่ายค่าบริการให้รัฐ ส่วนตัวเห็นว่ายังคงไม่เข้าข่ายนิยามของการร่วมลงทุนเช่นกัน

ทั้งนี้ หาก พ.ร.บ. การขนส่งทางราง พ.ศ. มีการประกาศใช้ในในอนาคต โดยส่วนตัวเห็นว่าถ้ามีการกำหนดลักษณะของการร่วมลงทุนอย่างชัดเจนไว้ในกฎหมาย ก็จะช่วยลดปัญหาและข้อหารื้อในการตีความนิยามตามกฎหมายว่าด้วยการร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชนได้เช่นกัน

นายณภัทร ภัทรพิศาล :

การแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนของโครงการด้านคมนาคม ส่วนใหญ่มีการแก้ไขประเด็นใดบ้าง

นายชวเจต สุนทรวิทย์ :

การแก้ไขสัญญาตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2556 ถ้ามีการแก้ไขสัญญาที่เป็นสาระสำคัญต้องเสนอ ครม. พิจารณา หากไม่ใช่สาระสำคัญให้ดำเนินการตามกลไกตามที่ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2556 กำหนด โดยการแก้ไขสัญญาตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2556

จะไม่ต้องผ่านคณะกรรมการ PPP เนื่องจากเป็นลักษณะของการเสนอจากหน่วยงานเจ้าของโครงการไปยังกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อเสนอ ครม.

อย่างไรก็ตาม หากเป็นการแก้ไขสัญญาที่เป็นสาระสำคัญตาม พ.ร.บ.การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 จะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ PPP ด้วย ซึ่งในปัจจุบันยังโครงการใดที่มีการแก้ไขสัญญาภายใต้ พ.ร.บ.การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

ดร.สลิสร ทองมีนสุข :

ลักษณะใดที่ถือเป็นการแก้ไขสัญญาที่เป็นสาระสำคัญและไม่เป็นสาระสำคัญ

นางสาวปิยฉัตร รัตนภาส :

พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 จะวางหลักไว้ว่าการแก้ไขสัญญาที่กระทบต่อหลักการโครงการและเงื่อนไขสำคัญของสัญญาที่ ครม. เคยได้อนุมัติไว้ ต้องเสนอคณะกรรมการ PPP ก่อน ซึ่งเป็นหลักการของโครงการตามมาตรา 28 ได้แก่ วัตถุประสงค์ ขอบเขตของโครงการ และอาจรวมถึงระยะเวลาของโครงการ การแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างรัฐและเอกชน รูปแบบการจัดสรรรายได้ ซึ่งหลักการของโครงการใช้เป็นหลักในการคัดเลือกเอกชนเมื่อได้สัญญาร่วมลงทุนมาแล้ว ในการเสนอ ครม. เพื่อให้ความเห็นชอบไม่ได้เสนอสัญญาทั้งหมด แต่เสนอเฉพาะประเด็นสำคัญของเงื่อนไขสัญญา เมื่อลงนามสัญญาแล้วต่อมาจะแก้ไขสัญญาซึ่งกระทบต่อหลักการและเงื่อนไขสำคัญของสัญญา ถือว่าเป็นการแก้ไขที่เป็นสาระสำคัญอันจะต้องเสนอ ครม. ต่อไป

ดร.สลิสร ทองมีนสุข :

วิธีการจัดเก็บรายได้ถือเป็นการแก้ไขหรือไม่ เช่น การเปลี่ยนจากรูปแบบชำระค่าผ่านทางก่อนใช้งาน (Pre-Paid) เป็นชำระค่าผ่านทางหลังใช้งาน (Post Paid)

นายชวเจต สุนทรวิทย์ :

โดยส่วนตัวมีความเห็นว่าต้องพิจารณาตามมาตรา 28 พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 และประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง เงื่อนไขสำคัญของสัญญาร่วมลงทุน พ.ศ. 2563 ซึ่งโดยส่วนตัวพิจารณาแล้วการเปลี่ยนวิธีการชำระค่าธรรมเนียมจาก Pre-Paid เป็น Post Paid อาจไม่เข้าข่ายเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการโครงการและเงื่อนไขสำคัญของสัญญา จึงไม่ถือเป็นการแก้ไขสาระสำคัญ

ดร.สลิษฐ ทองมีนสุข :

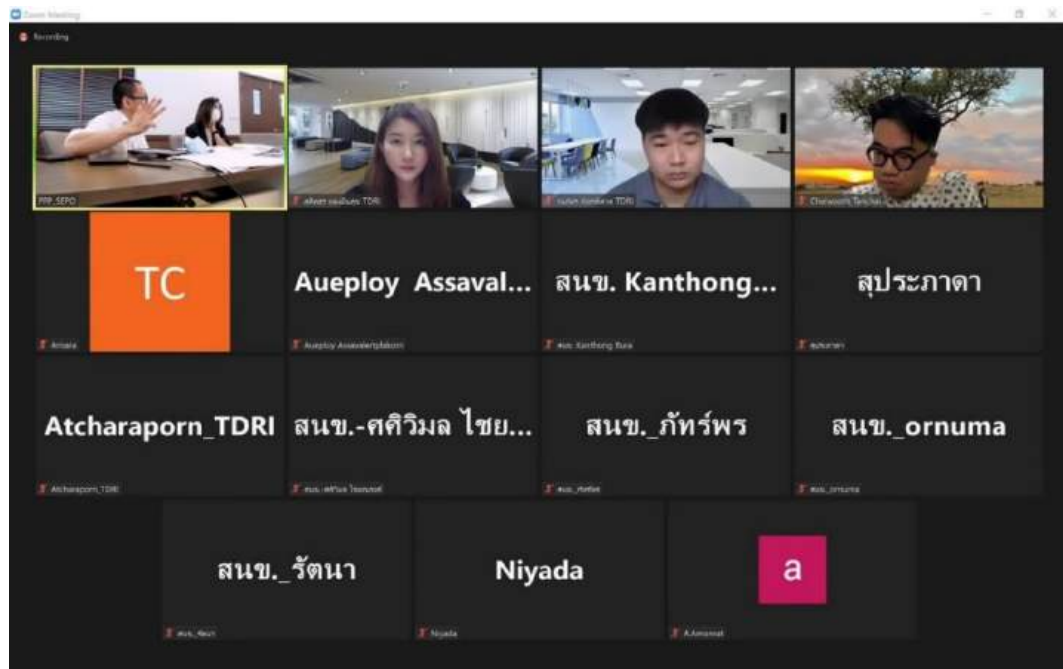
โครงการจัดสร้างสถานีบรรจุและคัดแยกสินค้ากล่อง (Inland Container Depot : ICD) ที่ลาดกระบัง ซึ่งดำเนินการตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 เรื่อยมาจนมีประเด็นปัญหาว่าการดำเนินโครงการไม่เป็นไปตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 สคร. มีความเห็นว่าเป็นสาเหตุใด มีการดำเนินการไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือไม่อย่างไร

นายชวเจต สุนทรวิทย์ :

ขอให้ข้อมูลในเบื้องต้นว่าโครงการที่ดำเนินการก่อนหรือดำเนินการในช่วง พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ที่เป็นปัญหาในการดำเนินการต่าง ๆ เป็นสิ่งที่ทำให้ได้เรียนรู้และเป็นบทเรียน เช่น สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป หลักการบางอย่างอาจไม่ได้ถูกกำหนดไว้ภายใต้กฎหมายเดิมตั้งแต่ต้น จึงมีการพัฒนากฎหมายการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนมาจนถึงปัจจุบันเป็น พ.ร.บ.การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

ปิดประชุมเวลา 11.35 น.

รูปภาพประกอบการสัมภาษณ์



บันทึกการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงาน
สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก
วันจันทร์ที่ 25 ตุลาคม 2564 เวลา 13.30 น.
รูปแบบออนไลน์

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

- | | |
|-------------------------------|--|
| 1) ดร.চারิศร์ อิศระยังยืน | ผู้ช่วยเลขาธิการ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน |
| 2) นางสาวสิริมา หิรัญเจริญเวช | ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารสัญญาเอกชนร่วมลงทุน
โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน |
| 3) นายวรเศรษฐ์ ช่อวิเชียร | รองผู้อำนวยการฯ |

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

- | | |
|--------------------------------|---------------------------------------|
| 1) นางสาวนิตดา พุฒิวิทยานันท์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ |
| 2) นางสาวก้านทอง บุหระ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 3) นางสาวศศิวิมล ไชยณรงค์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 4) นางสาวรัตนา ศรีประเสริฐ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 5) นางสาวอรอุมา พิสิทธิ์ศักดิ์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 6) นายณัฐสิทธิ์ จินดา | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ |
| 7) นางสาวภัทรพร ทองประชาญ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ |

รายชื่อที่ปรึกษา

- | | |
|---------------------------------|------------------------|
| 1) ดร.สุเมธ องกิตติกุล | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 2) นายชัยวุฒิ ตันไชย | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 3) ดร.สลิธร ทองมีนสุข | ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย |
| 4) นางสาวฉัตรชริกา นภานาพงศ์ | |
| 5) นายเทียนวัช ศรีใจงาม | |
| 6) นางสาวอมรรัตน์ อัสวาทิบุญ | |
| 7) นางสาวเอื้อพลอย อัสวเลศพลากร | |
| 8) นางสาวสุประภาดา สายะพันธ์ | |
| 9) นางสาวอริสรา รัตนมณี | |

เริ่มประชุมเวลา 13.30 น.

ส่วนที่ 1 การนำเสนอโครงการ

ดร.สลิทธ ทองมีนสุชนำเสนอแนวคิดและความเป็นมาของโครงการศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ วัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงกรอบการศึกษาส่วนงานต่าง ๆ ในโครงการให้กับผู้เข้าร่วมสัมภาษณ์เชิงลึก

ส่วนที่ 2 สรุปผลการสัมภาษณ์

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

EEC ในฐานะเจ้าของโครงการ และผู้ช่วยกำกับโครงการ มีการดำเนินงานโครงการ ร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ในปัจจุบันอย่างไรบ้าง

ดร.ธารีศรี อัสสระยังยืน:

EEC เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 มีนโยบายผลักดันโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ 6 โครงการ ดังนี้

- 1) โครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก
- 2) โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน
- 3) โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3
- 4) โครงการพัฒนาอุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 3
- 5) โครงการศูนย์ซ่อมอากาศยานอู่ตะเภา
- 6) โครงการเขตส่งเสริมอุตสาหกรรมและนวัตกรรมดิจิทัล

โครงการทั้ง 6 โครงการ มีมูลค่า 6-7 แสนล้านบาท ทั้ง 6 โครงการใช้งบประมาณค่อนข้างมาก ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดงบประมาณ ผนวกกับความต้องการเทคโนโลยีระดับสูง ที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ และ 6 โครงการมีความจำเป็น จึงเกิดเป็นการจัดทำกฎหมายเฉพาะของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน โดยเฉพาะพื้นที่ EEC หรือเรียกว่า PPP EEC Track ซึ่งคล้ายคลึง กับ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ซึ่งมีที่มาจากราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ร่วมกันร่าง PPP EEC Track ได้แก่ ขั้นตอน วิธีการคัดเลือกเอกชน รวมถึงการกำกับดูแล เป็นต้น

สถานะปัจจุบันโครงการ PPP ในพื้นที่ EEC มีดังนี้

- 1) ลงนามในสัญญาเรียบร้อยแล้ว 3 โครงการ ได้แก่

1.1) โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน พร้อมพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ ได้ลงนามตั้งแต่เดือนตุลาคม 2562

1.2) โครงการพัฒนาท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 3 ได้ลงนามตั้งแต่เดือนมีนาคม 2562 สถานะปัจจุบัน อยู่ระหว่างเตรียมการก่อสร้าง

1.3) โครงการสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก พื้นที่ 6,500 ไร่ กองทัพเรือได้ส่งมอบพื้นที่ให้ EEC แล้ว และเอกชนคู่สัญญาได้เสนอ Master Plan ฉบับสุดท้ายแล้ว ปัจจุบันอยู่ระหว่างภาครัฐส่งมอบพื้นที่ คาดว่าต้นปี 2566 จะเริ่มก่อสร้างได้

2) ครม. อนุมัติ และเตรียมลงนามในสัญญา ได้แก่

ท่าเทียบเรือแหลมฉบังระยะที่ 3 ครม. อนุมัติแล้ว และจะลงนามสัญญาในเดือนพฤศจิกายน 2564

3) อยู่ระหว่างเตรียมการคัดเลือกเอกชน

3.1) โครงการศูนย์ซ่อมท่าอากาศยานอู่ตะเภา (MRO) ของการบินไทยต้องระงับไปก่อนเนื่องจากอุตสาหกรรมการบินได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ Covid -19 แต่ MRO ในสนามบินไม่ได้ถูกยกเลิก แต่จะให้มีเอกชนรายอื่นเข้ามาดำเนินการแทน

3.2) โครงการเขตส่งเสริมอุตสาหกรรมและนวัตกรรมดิจิทัล (Digital Park Thailand หรือ EECd) อยู่ระหว่างปรับ TOR ใหม่ เนื่องจาก TOR เดิมมีเนื้อหาการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมากเกินไป ทำให้เอกชนไม่สนใจ ถือเป็นปัญหา เพราะแยกไม่ออกระหว่างงานจัดซื้อจัดจ้าง และการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

4) บรรจุในแผน EEC

โครงการ รพ.ปลวกแดง 2 เป็นโครงการด้านสังคมที่กำลังจัดทำ เนื่องจากพื้นที่ EEC มีประชากรแฝงและมีแรงงานมากขึ้น อีกทั้งเมื่อมีสถานการณ์ Covid -19 ทำให้โรงพยาบาลไม่เพียงพอรองรับได้ ส่งผลให้กระทรวงสาธารณสุขเสนอโครงการมาที่ EEC ซึ่งปัจจุบันจัดทำแผนแล้ว ช่วงต้นปีหน้าจะดำเนินการร่าง TOR

ดร.สถิตถร ทองมีนสุ :

กรณีโครงการที่ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูง แต่มีผลตอบแทนทางการเงินต่ำหน่วยงานของท่านมีแรงจูงใจให้เอกชนเข้ามาลงทุนอย่างไร หรือมีเงินสนับสนุนอย่างไรบ้าง

ดร.ธารีศรี อัสระยังยืน :

กรณีโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน ไม่คุ้มค่าทางการเงิน เพราะต้องลงทุนก่อสร้างคราวเดียวทั้งหมดไม่สามารถแบ่งพัฒนาเป็นระยะได้ และรายได้จากค่าโดยสารไม่เพียงพอ โครงการฯ จึงได้ผนวกพื้นที่พัฒนาเชิงพาณิชย์บริเวณมักกะสัน ซึ่งเป็นที่ดินของ รฟท. ประมาณ 140 ไร่ และบริเวณสถานีรถไฟฟ้าความเร็วสูงศรีราชา 25 ไร่ เข้าไว้ในโครงการ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุน ซึ่งการผนวกพื้นที่พัฒนาเชิงพาณิชย์ดังกล่าวก็ยังไม่เพียงพอ รัฐจำเป็นต้องสนับสนุนเงินร่วมลงทุน ในขณะนั้นหลักการร่วมลงทุนยังใช้การอ้างอิงโครงการรถไฟฟ้าสายสีเหลืองและสีชมพู คือ ผลักความเสี่ยงในการก่อสร้างให้เอกชน โดยเอกชนลงเป็นผู้ลงทุนก่อสร้างจนแล้วเสร็จและเปิดให้บริการก่อน รัฐทยอยจ่ายค่าก่อสร้างคืนภายหลัง

นอกจากนี้ มีประเด็นปัญหาอัตราคิดลดที่ใช้วิเคราะห์ความคุ้มค่าในขั้นการศึกษาความเหมาะสม โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อม 3 สนามบิน โดยใช้อัตราคิดลดที่ร้อยละ 5 พบว่า โครงการมีความคุ้มค่าในการลงทุน ในขณะที่เอกชนมีความคาดหวังได้ผลตอบแทนที่ร้อยละ 10.5 เพราะโครงการมีมูลค่าสูง และระยะเวลาคืนทุนยาวนาน 20 ปี อย่างไรก็ตาม ในขั้นการเสนออนุมัติ ครม. ได้ปรับลดอัตราคิดลดของภาครัฐ เป็นร้อยละ 2.3 ตามอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ ทำให้มูลค่าเงินหายไปเยอะมาก และหากเปิดประมูลแข่งขัน เอกชนไม่น่าจะสนใจ ดังนั้น จึงแก้ไขปัญหาในเอกสาร RFP โดยเปิดให้เอกชนแข่งขันกันว่าเอกชนรายใดขอรับเงินสนับสนุนภาครัฐน้อยที่สุดหรือให้ผลประโยชน์แก่รัฐมากที่สุดจะเป็นผู้ชนะการคัดเลือก ปรากฏว่ามีเอกชนรายหนึ่งที่ยื่นเข้ามาด้วยอัตราคิดลดที่ร้อยละ 2.3 เป็นผู้ชนะการคัดเลือกเพราะขอรับเงินสนับสนุนน้อยกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับเอกชนอีกรายที่มีประสบการณ์ในการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าแต่ขอรับการสนับสนุนจากภาครัฐสูงกว่ารายที่ชนะ 50,000 กว่าล้านบาท จึงสรุปข้อควรระวังในการดำเนินโครงการเอกชนร่วมลงทุน ดังนี้ 1) การปลักความเสี่ยงในการก่อสร้างให้เอกชน 2) ขั้นตอนการคัดเลือกเอกชนใช้อัตราคิดลดต่ำกว่าขั้นการศึกษาความเหมาะสม และ 3) การส่งมอบพื้นที่ล่าช้า เช่น ปัญหาการเวนคืนที่ดิน หากเป็นโครงการจัดซื้อจัดจ้างสามารถขยายระยะเวลาได้ แต่โครงการร่วมลงทุนไม่สามารถทำได้ ภาครัฐต้องมีความพร้อมในเรื่องที่ดิน

ดร.สถิตธ ทองมีนสุข :

ปัจจุบัน EEC ส่งมอบที่ดินไปแล้วก็เปอร์เซ็นต์ และเป็นไปตามความคาดหวังหรือไม่

ดร.จารีศร์ อัสสระยังยืน :

ในสัญญาที่กำหนดส่งมอบพื้นที่ให้ครบร้อยละเปอร์เซ็นต์ภายใน 2 ปี ซึ่งมีการดำเนินการทั้งการเวนคืนที่ดิน รื้อย้ายสาธารณูปโภค และโยกย้ายผู้บุกรุก แต่เนื่องจากข้อจำกัดเรื่องงบประมาณจึงทำให้การส่งมอบพื้นที่อยู่ที่ 98.2% คงเหลือ 1.8% ซึ่ง รฟท. และ EEC ได้ร่วมกันทำงานและคาดว่าจะส่งมอบแล้วเสร็จภายในมกราคม 2565 ซึ่งเอกชนยอมรับได้เพราะเห็นเป้าหมายที่ชัดเจน

ดร.สถิตธ ทองมีนสุข :

แนวทางการส่งมอบที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนการดำเนินโครงการ

ดร.จารีศร์ อัสสระยังยืน :

สิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึง คือ การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนไม่ใช่การดำเนินงานระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการกับเอกชนคู่สัญญา แต่เป็นเหมือนพันธมิตรหรือข้อผูกมัดที่รัฐต้องดำเนินการให้ได้ตามสัญญาที่ให้ไว้กับเอกชน ซึ่งแตกต่างกับการจัดซื้อจัดจ้างที่รัฐรับความเสี่ยงทั้งหมดและให้เงินเอกชนไปดำเนินการ แต่โครงการ PPP เป็นการนำเงินของเอกชนมาลงทุนให้กับรัฐ ดังนั้น รัฐจึงต้องจึงต้องมีหน่วยงานรัฐที่มาร่วมดำเนินงานด้วย เช่น การส่งมอบพื้นที่รถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเร่งรัดส่งมอบพื้นที่ ประกอบด้วย ผู้แทนจากกระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย (การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง และกรุงเทพมหานคร) ปตท.

บริษัทท่อน้ำมัน บริษัทสื่อสาร และกรมชลประทาน เพื่อทำหน้าที่หน่วยงานกลางในการเข้าไปช่วยหน่วยงานเจ้าของโครงการเพื่อให้สามารถส่งมอบพื้นที่ได้ตามกำหนด

กรณีช่วงพญาไท – บางซื่อ มีปัญหาเรื่องท่อน้ำมันของบริษัท FPT เพราะต้องรื้อย้ายท่อออกทั้งหมด เนื่องจากเป็นบริเวณที่ผ่านสถานีสวนจิตรดารัตน์ไฟช่วงนั้นต้องขุดเป็นอุโมงค์ จึงไม่เหลือเขตทางเพื่อวางท่อน้ำมัน ดังนั้นพื้นที่ดังกล่าวมีกำหนดส่งมอบพื้นที่ไว้ 4 ปี ขณะนี้เจ้าของท่อน้ำมันกำลังเสนอรายงาน EIA ให้ สผ. และอยู่ในขั้นตอนขออนุญาตจากสำนักพระราชวัง ซึ่งหากแล้วเสร็จภายในกลางปีหน้า คาดว่า รฟท. จะสามารถส่งมอบพื้นที่ได้ปลายปีหน้า ซึ่งเร็วกว่าแผนที่กำหนด

ดร.สถิตพร ทองมีนสุข :

ในการดำเนินโครงการ PPP ตามขั้นตอนของ พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ใช้เวลาประมาณ 8-10 เดือน ซึ่งมีระยะเวลาสั้นกว่าพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ที่ใช้เวลาประมาณ 20-40 เดือน จึงขอสอบถามว่า EEC มีวิธีการออกแบบกฎหมายอย่างไรหรือมีขั้นตอนใดที่ทำให้การดำเนินการสั้นกว่า และควรมีการแก้ไขให้ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ ปี 2562 เพื่อให้มีขั้นตอนที่สั้นกระชับหรือไม่ อย่างไร

ดร.ธารีศรี อัสสระยังยืน :

แนวทางดำเนินโครงการ PPP ของ EEC มีการกำหนดขั้นตอนที่ชัดเจน โดยในขั้นการศึกษาความเหมาะสมไม่ได้กำหนดกรอบเวลา แต่มีเงื่อนไขที่ปรึกษาจะต้องมีประสบการณ์จัดทำโครงการ PPP และมีความเชี่ยวชาญด้านการเงิน และมีการตั้งคณะกรรมการพิจารณารายงานการศึกษา เมื่อเจ้าของโครงการจัดทำรายงานแล้วเสร็จและส่งรายงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาให้ความเห็นจะมีกำหนดเวลา 15 วัน เพราะถือว่าทุกหน่วยงานได้รับทราบข้อมูลอยู่แล้ว และให้หน่วยงานเจ้าของโครงการปรับแก้ภายใน 15 วัน และส่งให้ EEC เพื่อสรุปเสนอคณะกรรมการ EEC เห็นชอบในหลักการ ซึ่งในการพิจารณาของคณะกรรมการ EEC ไม่มีกำหนดระยะเวลา หากโครงการใช้เงินกู้ ใช้งบประมาณ หรือแก้ไขกฎหมายอื่น จะต้องเสนอ ครม. อนุมัติ เช่นเดียวกับ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 เมื่อคณะกรรมการ EEC เห็นชอบในหลักการแล้วสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกได้เลยระหว่างรอ ครม. อนุมัติ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวไม่มีความล่าช้า แต่มีปัญหาในช่วงการคัดเลือกเอกชนที่มีประเด็นการฟ้องร้อง

อย่างไรก็ดี สิ่งสำคัญที่สุด คือ ต้องให้ความสำคัญกับการว่าจ้างที่ปรึกษาที่มีคุณภาพ และมีประสบการณ์จัดทำโครงการ PPP และต้องสำเร็จด้วย เพราะการจัดทำรายงานการศึกษาเพราะเป็นจุดเริ่มต้นจะส่งผลกระทบต่อโครงการทั้งหมด และภาครัฐควรให้ความสำคัญกับการการรับฟังความคิดเห็นของภาคเอกชนที่มีศักยภาพที่จะมาลงทุนจริง โดยเฉพาะภาคเอกชนในกลุ่มสถาบันการเงิน

ดร.สถิตพร ทองมีนสุข :

บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารสัญญา มีหน้าที่อะไรบ้าง และมีความสำคัญอย่างไรบ้าง ในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

นางสิริมา หิรัญเจริญเวช :

คณะกรรมการบริหารสัญญามีหน้าที่ช่วยหน่วยงานเจ้าของโครงการ ในการบริหารจัดการ รวมถึงให้ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่แผนการดำเนินงาน ความเสี่ยง ให้ความเห็น กับหน่วยงานเจ้าของโครงการ รวมถึงปัญหาล่วงหน้าที่อาจจะเกิดขึ้น หากหน่วยงานเจ้าของโครงการมีปัญหา หรืออุปสรรคที่ยังไม่ถึงขั้นการแก้ไขสัญญา คณะกรรมการบริหารสัญญาจะให้คำแนะนำวิธีดำเนินการ โดยจัดทำรายงานด้านบริหารและการกำกับทุก 6 เดือน เสนอต่อ กพอ. และเลขาธิการ กพอ. และ รฟท. รวมถึงเผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ให้ประชาชนได้รับทราบด้วย

ดร.สถิตพร ทองมีนสุข :

การดำเนินโครงการมีความล่าช้าเพราะคดีฟ้องร้อง เช่น โครงการสนามบินอู่ตะเภา มีเอกชน รายหนึ่งยื่นข้อเสนอเข้าไป 9 นาที และศาลปกครองสูงสุดมีคำตัดสินให้สามารถเข้าร่วมการประมูลต่อไปได้ ดังนั้น EEC มีแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไรต่อไป

ดร.চারิศร์ อิศระยังยืน :

วิธีการแก้ไขปัญหาคือต้องจัดทำเอกสาร RFP ให้ชัดเจนและต้องปฏิบัติตาม และอีกปัญหาหนึ่งที่พบคือเอกสารที่ใช้ยื่นโครงการมีมากกว่า 100 รายการ และมีความซับซ้อน เช่น ต้องมีลายเซ็น ประทับตรา ตีอากรแสตมป์ เป็นต้น แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้เพราะเป็นส่วนหนึ่งขั้นตอนในการยื่นเสนอ โครงการ ซึ่งการจัดทำเอกสาร RFP ต้องไม่กำหนดเงื่อนไขขัดกับผ่านโดยไม่จำเป็น ให้ไปเน้นเรื่อง ความเชี่ยวชาญของเอกชน จัดทำรายการตรวจสอบให้ชัดเจนว่าต้องการอะไรบ้างและอธิบายให้ชัดเจน และเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถสอบถามรายละเอียดของเอกสารได้ก่อนการยื่นข้อเสนอ

ดร.สถิตพร ทองมีนสุข :

ปัจจุบันการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ของ EEC ได้รับผลกระทบ จากสถานการณ์ Covid -19 หรือไม่ เช่น สนามบินอู่ตะเภา โครงการสามารถสร้างผลตอบแทนตามที่รัฐเสนอ หรือไม่ และมีการทบทวนความเป็นไปได้ในการลงทุนหรือไม่ อย่างไร

ดร.চারิศร์ อิศระยังยืน :

มีผลกระทบแน่นอน แต่ยังไม่ทราบว่ากระทบมากน้อยเพียงใด เพราะตอนจัดทำเอกสาร RFP มีแนวโน้มอย่างหนึ่งแต่พอเริ่มดำเนินโครงการเป็นอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งโครงการ EEC ทั้งหมดยังไม่ได้เปิด ดำเนินการเพราะต้องก่อสร้างประมาณ 3 – 5 ปี สำหรับภาคเอกชนได้รับผลกระทบบ้าง เช่น ท่าเรือมาบตาพุด ได้รับผลกระทบการก่อสร้างในเรื่องการขนย้ายอุปกรณ์ และผู้เชี่ยวชาญเดินทางมาไทยไม่ได้ ปริมาณผู้สินค้า ที่ท่าเรือแหลมฉบังมีปัญหา สนามบินอู่ตะเภากระทบจำนวนผู้โดยสาร สำหรับโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อม

สามสนามบินมีผลกระทบช่วงเอร์พอร์ตลิงค์ที่ผู้โดยสารลดลงจากการ Lockdown เหลือเพียงวันละ 6,000 คน แต่เอกชนต้องเข้าไปดำเนินการและทำให้มีปัญหาด้านการเงิน โดยรัฐได้ให้ความช่วยเหลือเป็นการชั่วคราว

ดร.สถิตธ ทองมินสุข :

ในสัญญาร่วมลงทุนได้มีการกำหนดค่าใช้จ่ายสำหรับเหตุสุดวิสัยอย่างไร

ดร.จารีศร์ อัสสระยังยืน :

โครงการ PPP ของไทยมักเลือกใช้รูปแบบ PPP Net Cost โดยให้เอกชนรับความเสี่ยงรายได้ทั้งหมด เมื่อเอกชนไม่สามารถจ่ายค่าตอบแทนได้จะไม่ถือเป็นเหตุสุดวิสัย อย่างไรก็ตาม เหตุผลที่เอกชนไม่สามารถจ่ายค่าตอบแทนได้เกิดจากเหตุสุดวิสัย เช่น โรคระบาด ภัยพิบัติ และเหตุจลาจล ทำให้กระทบโครงการ ส่งผลให้กระทบต่อรายได้ และกระทบต่อการจ่ายเงิน แต่รัฐใช้หลักการว่ารัฐไม่เสียประโยชน์ ทำให้เหตุการณ์อะไรที่เกี่ยวข้องกับเอกชนทำให้ไม่สามารถจ่ายค่าตอบแทนไม่ถือเป็นเหตุสุดวิสัย วิธีการแก้ปัญหา มี 2 วิธี คือ การแก้ไขสัญญาหรือบริหารสัญญา ขณะนี้โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินใช้วิธีการบริหารสัญญาต้องทำอย่างไรเพื่อไม่ให้เอร์พอร์ตลิงค์หยุดให้บริการ ซึ่งหากจะแก้ไขสัญญาต้องอยู่บนหลักการว่ารัฐไม่เสียประโยชน์ ไม่เอื้อประโยชน์ให้เอกชน และแก้ตามผลกระทบที่เกิดขึ้นจริง

ดร.สถิตธ ทองมินสุข :

ปัจจัยใดบ้างที่รัฐควรคำนึงถึงในการกำหนดรูปแบบการร่วมลงทุน และควรมีกรอบการจัดสรรความเสี่ยงอย่างไร

ดร.จารีศร์ อัสสระยังยืน :

โครงการแต่ละโครงการจะมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับการจัดสรรความเสี่ยงโดยต้องเป็นการจัดสรรความเสี่ยงที่รอบด้าน และจัดสรรอย่างเหมาะสมกับเอกชนที่สามารถรับความเสี่ยงได้ โดยไม่ผลักภาระให้เอกชนทั้งหมด รวมทั้งต้องมีความเข้าใจในแต่ละโครงการ เพื่อให้รู้ว่าความเสี่ยงควรจะเป็นอย่างไร และโครงการนั้นควรมีรูปแบบการลงทุนแบบไหนที่เหมาะสม

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ถ้ามีรถไฟความเร็วสูงสายอื่น ๆ ควรจะดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน รูปแบบใด และควรบริหารจัดการความเสี่ยงอย่างไร

ดร.จารีศร์ อัสสระยังยืน :

การผลักความเสี่ยงให้เอกชนลงทุนก่อสร้างจนแล้วเสร็จรัฐทยอยจ่ายเงินคืน เอกชนมีภาระหนี้สูง ทำให้รัฐต้องจ่ายเงินร่วมลงทุนสูงตามไปด้วย แต่กรณีรถไฟสายสีส้มจะใช้วิธีก่อสร้างไป 2 ปี แล้วรัฐทยอยจ่ายเงินคืน ซึ่งรูปแบบนี้เอกชนรับได้ กรณีถ้าให้เอกชนสร้างแล้วรัฐควบคุมราคากลางตอนยื่นข้อเสนอ และให้เอกชนไปก่อสร้างและได้ประโยชน์จาก Value Engineering จะทำให้ดึงดูดเอกชน รวมทั้งรัฐเองไม่ต้องรับความเสี่ยงด้านการก่อสร้าง ถือเป็นข้อดี แต่รถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน มีข้อพิพาทที่กำหนดไว้ เช่น เปิดอิสระให้เอกชนสามารถกำหนดตำแหน่งสถานีที่มีศักยภาพสามารถพัฒนากิจการเสริมได้

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินหรือโครงการอู่ตะเภา เป็นโครงการที่มีโครงการอยู่ก่อนหน้าแล้ว EEC รับช่วงมาหลังปี พ.ศ. 2561 เพื่อมาดูแลต่อหรือไม่

ดร.ธาริษฐ์ อิศระยั่งยืน :

โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินเป็นโครงการที่รับมาดูแลต่อ แต่โครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออกเป็นพื้นที่กองทัพเรือ เริ่มต้นด้วย EEC ซึ่งการคัดเลือกเอกชนเป็นของกองทัพเรือ แต่ขั้นตอนการลงนามสัญญาเป็นของ EEC และมีกองทัพเรือเป็นคณะกรรมการและมีการสื่อสารกันอย่างใกล้ชิด

ดร.สถลธรร ทองมีนสุข :

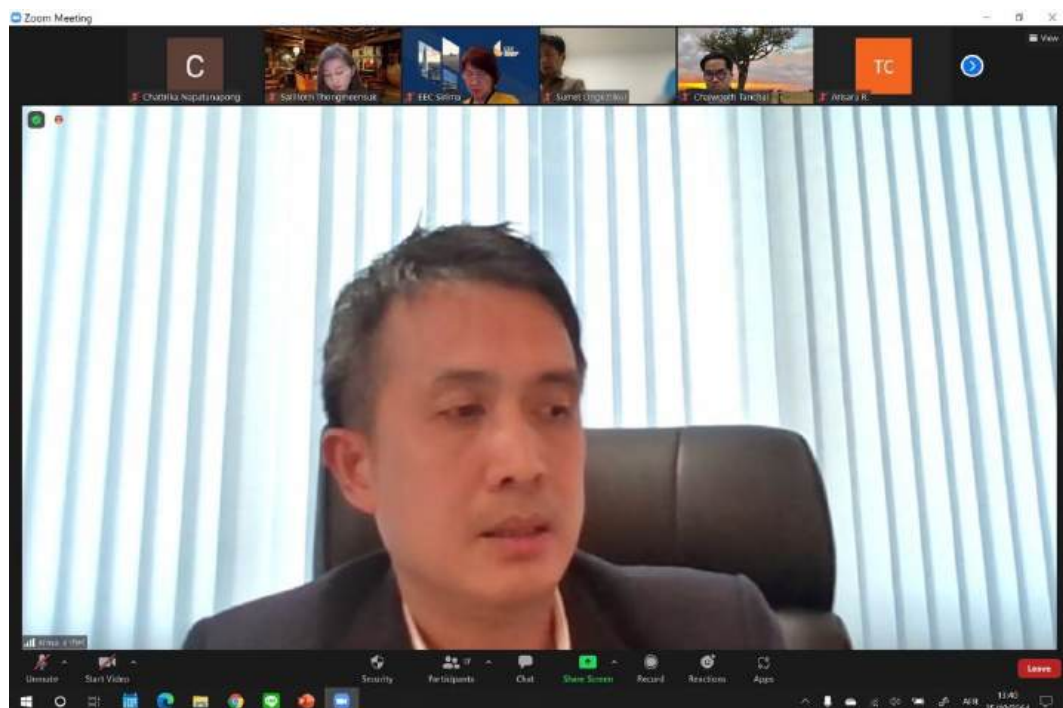
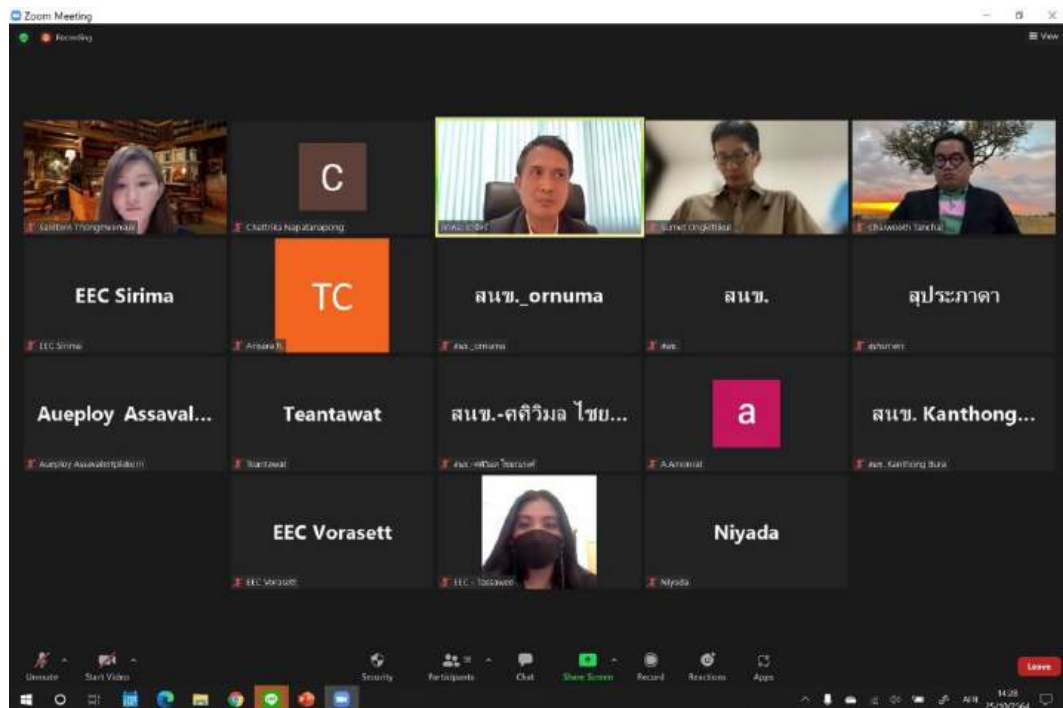
ความคาดหวังจากผลการศึกษาโครงการนี้เป็นอย่างไร

นางสิริมา หิรัญเจริญเวช :

ประเทศไทยมีโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 แต่ยังขาดแนวคิดการร่วมลงทุน ดังนั้น การร่วมลงทุนต้องจัดสรรความเสี่ยงได้ และสัญญาควรมีการแก้ไขได้ เพราะโครงการระยะยาว 50 ปี ไม่สามารถคาดการณ์ว่าจะเกิดอะไรขึ้น อย่างไรก็ดี หากมีการแก้ไขสัญญา คณะกรรมการจะเกิดความเสี่ยงต่อตัวบุคคลจากกฎหมายฉบับอื่น รวมทั้งควรจะมีการกำหนดกฎหมายที่คุ้มครองสำหรับคณะกรรมการด้วย หากคณะกรรมการไม่มีหลักความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่ กรรมการก็จะบริหารความเสี่ยงของตนเองไม่ได้ และไม่มีใครอยากเป็นกรรมการ

ปิดประชุมเวลา 14.45 น.

รูปภาพประกอบการสัมภาษณ์



บันทึกการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงาน
สำนักงานอัยการสูงสุด
วันศุกร์ที่ 14 มกราคม 2565 เวลา 13.30 น.
รูปแบบออนไลน์

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานอัยการสูงสุด

- 1) นางสาวสมใจ เกษรศิริเจริญ รองอธิบดีอัยการ สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย
- 2) นายคณา สดลสุต อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

- 1) นางสาวนิตยา พุฒิวิทยานันท์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
- 2) นางสาวภัทรพร ทองประชาญ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ
- 3) นางสาวก้านทอง บุหระา นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
- 4) นางสาวอรอุมา พิสิทธิ์ศักดิ์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ

รายชื่อที่ปรึกษา

- 1) ดร.สุเมธ องกิตติกุล ที่ปรึกษาโครงการ
- 2) นายชัยวุฒิ ตันไชย ที่ปรึกษาโครงการ
- 3) ดร.สลิทธ ทองมีนสุข ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย
- 4) นางสาวรัศมีจันทร์ เสาวคนธ์
- 5) นางสาวอมรรัตน์ อัสวผาติบุญ
- 6) นางสาวเอื้อพลอย อัสวเลศพลากร
- 7) นางสาวอริสรา รัตนมณี

เริ่มประชุมเวลา 13.30 น.

ส่วนที่ 1 การนำเสนอโครงการ

ดร.สุเมธ องกิตติกุล กล่าวเปิดการสัมภาษณ์เชิงลึก และแนะนำทีมงานในโครงการศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ โดย ดร.สลิทธ ทองมีนสุข นำเสนอแนวคิดและความเป็นมาของโครงการ วัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงกรอบการศึกษาส่วนงานต่าง ๆ ในโครงการให้กับผู้เข้าร่วมสัมภาษณ์เชิงลึก

ส่วนที่ 2 สรุปผลการสัมภาษณ์

ดร.สถิตธ ทองมีนสุข :

ในความเข้าใจของท่าน โครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนมีนิยามครอบคลุมถึงโครงการประเภทใดบ้าง

นายคณา สกลสุต :

ความครอบคลุมของโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเป็นไปตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 โดยในมาตรา 7 วรรคหนึ่ง ระบุถึงกิจการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้ครอบคลุมถึง และมาตรา 7 วรรคสอง กล่าวถึงกิจการจำเป็นเกี่ยวเนื่องที่ต้องประกาศเพิ่มเติม

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

การเปลี่ยนแปลงไปของคำจำกัดความในกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน แต่ละฉบับมีผลต่อการทำงานของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือไม่ มากน้อยเพียงใด และในมุมมองของสำนักงานอัยการสูงสุด มีความเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงนี้มีผลต่อการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนอย่างไรบ้าง

นายคณา สกลสุต :

สำหรับ พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 (พ.ร.บ. การให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ 2535) และ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 (พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนฯ 2556) มีสาระสำคัญใกล้เคียงกัน โดยจะพิจารณาตามหลักการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) โครงการนั้นเป็นกิจการของรัฐหรือไม่ 2) โครงการนั้นเป็นโครงการประเภทร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนหรือไม่ และ 3) มูลค่าของโครงการ ซึ่งตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ 2535 หากโครงการมีมูลค่าไม่ถึงหนึ่งพันล้านบาท จะไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของ พ.ร.บ. การให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ 2535 แต่ตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนฯ 2556 หากเป็นโครงการที่มีมูลค่าไม่เกินหนึ่งพันล้านบาทหรือที่เรียกว่าโครงการขนาดเล็ก ให้ปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานเจ้าของโครงการ หากไม่มีกฎหมายนั้น ก็ให้เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ โครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่หนึ่งพันล้านถึงห้าพันล้านหรือโครงการขนาดกลางให้ดำเนินการตามประกาศเฉพาะสำหรับโครงการขนาดกลาง และสำหรับโครงการที่มีมูลค่าเกินกว่าห้าพันล้านให้ดำเนินการตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนฯ 2556

สำหรับ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ในหลักการของคำว่ากิจการของรัฐได้ตัดส่วนของทรัพยากรธรรมชาติและทรัพย์สินของรัฐออก และได้เพิ่มเรื่องโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะตามมาตรา 7 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ส่วนกรณีที่โครงการใดมีลักษณะที่ถือเป็นกิจการของรัฐ ถือเป็นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน และถือเป็นกิจการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ก็จะต้องเข้าสู่กระบวนการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและ

เอกชน หากโครงการมีมูลค่ารวมไม่เกินห้าพันล้านบาท จะต้องดำเนินการตามประกาศของคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน แต่หากมีมูลค่าห้าพันล้านบาทขึ้นไปก็ต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 อย่างไรก็ตาม หากโครงการใดมีมูลค่าเกินกว่าหนึ่งพันล้านบาทแต่ไม่ถึงห้าพันล้านบาท จะต้องผ่านกระบวนการกลั่นกรองโครงการของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ก่อนว่าเป็นโครงการที่มีความสำคัญหรือไม่ เพราะหากเห็นว่าเป็นโครงการที่มีความสำคัญ สคร. ก็จะเสนอให้คณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนสั่งการให้ถือเป็นโครงการที่ต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นการดำเนินการตามกฎหมายและไม่เห็นว่ามีอุปสรรคประการใด ทั้งกฎหมายยังได้กำหนดกลไกในกรณีเกิดความไม่เข้าใจไว้ด้วย โดยให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในการวินิจฉัยตีความ

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

กรณีที่โครงการหนึ่งมีลักษณะตามบังคับของ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนฯ 2556 แต่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 จะมีการดำเนินโครงการอย่างไร และในทางปฏิบัติมีประเด็นปัญหาใดบ้างหรือไม่

นายคณา สกลสุต :

โครงการที่อยู่ระหว่างช่วงเปลี่ยนผ่านของกฎหมายจะมีบทเฉพาะกาลเป็นจุดเชื่อมโยงไว้ สำหรับโครงการที่ได้เริ่มดำเนินการภายใต้ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนฯ 2556 แล้ว แม้จะมีลักษณะไม่เข้าตามบังคับของ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 แต่จะยังคงถูกบังคับตามบทเฉพาะกาลให้กระทำการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ในบางประการ สำหรับโครงการที่เริ่มดำเนินโครงการในช่วงบังคับใช้ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 เห็นว่าเป็นโครงการที่เกิดขึ้นคนละช่วงเวลาและน่าจะมาก่อนให้เกิดปัญหาใด คำนิยามใหม่ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง และวรรคสองที่จำกัดขอบเขตของโครงการให้แคบลงนั้นมีความชัดเจนที่จะดำเนินโครงการแล้ว อย่างไรก็ตาม หากเกิดความไม่ชัดเจนประการใดขึ้นก็สามารถหารือไปยังคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เพื่อให้คำวินิจฉัยชี้ขาดว่าโครงการใดเข้าตามบังคับของ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

นางสาวสมใจ เกษศิริเจริญ :

ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มีบทเฉพาะกาลที่กำหนดไว้ว่า กรณีที่เริ่มดำเนินโครงการไปแล้วซึ่งอยู่ในระหว่างการคัดเลือก ตามมาตรา 69 กำหนดให้ดำเนินการคัดเลือกต่อไปจนแล้วเสร็จ จากนั้นจึงดำเนินการต่อตามกฎหมายที่บังคับตามหน่วยงานของรัฐนั้น และส่วนที่เป็นอำนาจของคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนก็ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด นอกจากนี้ได้ให้ข้อสังเกตว่า ขอบเขตตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ที่จำกัดเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะและตัดคำว่าทรัพย์สินของรัฐออกไป ทำให้ไม่ต้องคำนึงถึงมูลค่าของโครงการอีกต่อไป อาทิ โครงการที่ใช้ทรัพย์สินของรัฐในโครงการขนาดใหญ่

อย่างการก่อสร้างสถานีกลางบางซื่อ ทั้งได้ประกอบการเชิงพาณิชย์ด้วยนั้น แม้จะมีมูลค่าของโครงการสูง แต่ก็ไม่ได้เข้าตามบังคับของ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

การนิยามของคำว่ากิจการเกี่ยวเนื่องที่จำเป็นเป็นอีกประเด็นที่ต้องพิจารณาและต้องตีความหรือไม่ อย่างไร

นางสาวสมใจ เกษศิริเจริญ :

ตราบไต่ที่ยังไม่มีการกำหนดให้กิจการนั้นเป็นกิจการเกี่ยวเนื่องตามประกาศของคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน แม้ว่ามูลค่าของโครงการนั้นจะสูงเท่าใดก็ตาม ให้ถือว่ากิจการนั้นยังไม่ใช่บังคับตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ซึ่งปกติมักจะต้องให้ประมูลโครงการหลักและสิทธิในเชิงพาณิชย์ควบคู่กันไป เช่น โครงการรถไฟฟ้ากับสิทธิในการประกอบกิจการเชิงพาณิชย์ แต่ที่ผ่านมามักจะให้สิทธิในการประกอบกิจการเชิงพาณิชย์แยกออกจากโครงการหลัก ทำให้ไม่สามารถนำรายได้ของกิจการเชิงพาณิชย์มาช่วยอุดหนุนโครงการหลักที่เป็นบริการสาธารณะได้ จนอาจทำให้เกิดบางกรณีที่ภาระตกเป็นของประชาชน อย่างกรณีรถไฟฟ้าแพง จึงเห็นว่าการทำโครงการที่เกี่ยวกับการขนส่งสาธารณะ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจะต้องคำนึงถึงประเด็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินด้วย เพื่อจะได้ลดภาระให้กับภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และทำให้ค่าโดยสารที่เกี่ยวข้องอยู่ในระดับที่ประชาชนสามารถรับได้

นายคณา สกลสุต :

ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่ากรณีกิจการจำเป็นเกี่ยวเนื่องของกระทรวงคมนาคมจะปรากฏอยู่ในประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน อาทิ ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง กิจการเกี่ยวเนื่องที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการรถไฟฟ้า และการขนส่งทางราง พ.ศ. 2563 ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง กิจการเกี่ยวเนื่องที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการถนนทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน พ.ศ. 2563 เป็นต้น โดยขั้นตอนการทำประกาศเหล่านี้เกิดจากการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล จากนั้นคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนได้ใช้ดุลยพินิจถ่วงดุลและประกาศออกมา เพราะฉะนั้นหากว่ากิจการหรือโครงการใดอยู่ภายใต้บังคับของประกาศเหล่านี้จะต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ปัจจุบันทราบว่ามีการรถไฟฟ้าเพียงสายเดียวเท่านั้นที่แยกกิจการเชิงพาณิชย์ออกจากโครงการรถไฟฟ้า นอกเหนือจากนั้นจะเป็นลักษณะที่รวมพื้นที่เชิงพาณิชย์เข้ากับโครงการรถไฟฟ้าทั้งสิ้น

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

สอบถามเพิ่มเติมว่าสัญญาร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนไม่ได้จำกัดกิจการเกี่ยวเนื่องที่รวมอยู่ภายใต้สัญญาหลักที่เป็นกิจการอันต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 แม้ว่าโดยสาระสำคัญจะสามารถแยกออกมาจัดทำสัญญาหลักอีกฉบับหนึ่งได้ก็ตาม ใช่หรือไม่

นางสาวสมใจ เกษศิริเจริญ :

ใช่ สามารถกระทำได้ เพียงแต่จุดให้ความสำคัญหลักจะแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม แม้จะรวมอยู่ภายใต้สัญญาเดียวกัน แต่การบริหารจัดการภายในสัญญาก็สามารถแยกผลตอบแทนออกจากกันได้ อาทิ บริษัทที่ประกอบการรถไฟฟ้าอาจไม่ได้มีความเชี่ยวชาญในการใช้พื้นที่เชิงพาณิชย์ จึงอาจเกิดกรณีที่มีการจ้างช่วงเอกชนรายอื่น ทำให้รัฐอาจไม่สามารถเห็นถึงผลประโยชน์และทราบส่วนแบ่งรายได้ที่แท้จริงของโครงการได้ หรือในบางโครงการก็อาจถูกนำไปพัวพันเข้าด้วยกัน อย่างโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินที่ได้นำพื้นที่บริเวณมักกะสันเข้าไปเป็นผลตอบแทนการลงทุนด้วย

นายคณา สกลสุต :

การดำเนินโครงการจะต้องเริ่มจากการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (Feasibility Study) ซึ่งจะมีการกำหนดว่าควรรวมหรือแยกในสัญญาฉบับเดียวกันมาตั้งแต่ต้นบนฐานอัตราผลตอบแทน IRR จุดคุ้มทุน และจุดกำไร เพราะฉะนั้นในตอนท้าย ร่างสัญญาก็จะถูกจัดทำอย่างสอดคล้องกับหลักการตามผลการศึกษาเหล่านั้น

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

การรวมกิจการเกี่ยวเนื่องเชิงพาณิชย์เข้ากับสัญญาร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนได้สร้างความยากลำบากในการดำเนินการสัญญาหรือไม่

นางสาวสมใจ เกษศิริเจริญ :

เนื่องจากเมื่ออยู่ภายใต้สัญญาเดียวกันก็ต้องตกอยู่ภายใต้อายุสัมปทานเดียวกัน กรณีที่เกิดการผิดสัญญาในส่วนหนึ่งส่วนใดก็จะเกิดผลกระทบต่อส่วนอื่น ๆ ของสัญญา เช่น กรณีกิจการเกี่ยวเนื่องเป็นการใช้พื้นที่เชิงพาณิชย์ที่อยู่ภายใต้สัญญากิจการเดินรถไฟ และมีอันต้องเลิกกิจการเดินรถไฟไป สัญญาในส่วนของการใช้พื้นที่เชิงพาณิชย์ก็อาจมีกรณีที่เอกชนผู้รับสัมปทานได้ริเริ่มดำเนินการผูกพันกับเอกชนรายย่อยอื่น ๆ ไปแล้ว การเลิกสัญญาหลัก ก็อาจทำให้รัฐจะต้องผูกพันตามสัญญาระยะยาวของพื้นที่เชิงพาณิชย์นั้นไปด้วย ซึ่งก็จะทำให้รัฐไม่สามารถใช้ประโยชน์ในพื้นที่เชิงพาณิชย์นั้นได้อีกในระยะเวลาหนึ่ง นอกจากนี้ ส่วนของการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการนั้นมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นการมองไปในอนาคต ดังนั้นการวิเคราะห์ได้ผิดหรือถูกต้องนั้นส่งผลกระทบต่อโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการประมาณการผู้โดยสารของโครงการรถไฟฟ้า เพราะหากประมาณการสูงเกินไปก็อาจสร้างผลร้ายกับรัฐในภายหลังที่รัฐอาจจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายส่วนต่างกับเอกชนได้ แต่ส่วนใหญ่จะมีเงื่อนไขกำหนดว่าเอกชนเป็นฝ่ายที่จะต้อง

ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ฝ่ายรัฐจัดทำด้วย และรัฐจะไม่รับประกันผลของการศึกษา เป็นเรื่องที่เอกชนจะต้องรับความเสี่ยงไว้อย่างเต็มที่

นายคณา สกลสุต :

มีความคิดเห็นจากจุดเริ่มต้นของสัญญาร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนจากการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการนั้น จะมีการพิจารณาถึงผลตอบแทนรายได้ที่จะสามารถดึงดูดให้เอกชนสนใจเข้าร่วมลงทุน ซึ่งหากให้เพียงสิทธิตามสัญญาหลักเท่านั้นก็อาจสร้างแรงจูงใจได้ไม่มากพอหรือมีแนวโน้มที่จะสร้างปัญหาด้านรายได้ให้เอกชน ที่ปรึกษาจึงอาจจัดรับฟังความคิดเห็น และนำเอาผลประโยชน์อื่น ๆ ที่สามารถดึงดูดความสนใจจากเอกชนได้มากขึ้น เพิ่มเติมลงไปโครงการ เช่น การให้สิทธิในพื้นที่เชิงพาณิชย์ เป็นต้น ดังนี้ จึงเห็นว่าขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นราย ๆ ไปว่าภายใต้มาตรการร่วมลงทุน ตัวเลือกใดที่รัฐได้ประโยชน์สูงสุดและเอกชนยังสนใจร่วมลงทุนด้วย ส่วนการรวมกิจการเกี่ยวเนื่องเชิงพาณิชย์เข้ามาในสัญญาหลักนั้นจะมีกลไกของสัญญาที่เชื่อมโยงกันไว้ ที่ผ่านมาก็ได้มีการตรวจสอบสัญญาที่นำเอาพื้นที่เชิงพาณิชย์รวมเข้าไว้ในสัญญาการเดินรถมาแล้วจำนวนหลายฉบับ เห็นว่าไม่ได้เป็นอุปสรรคใดในการดำเนินการ เพียงแต่การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการจะต้องดำเนินการอย่างถูกต้องและการอนุมัติการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการก็ต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้อง

ดร.สถลธรร ทอมนินสุต :

ในขั้นตอนตรวจร่างสัญญาของสำนักงานอัยการสูงสุด ได้มีการตรวจสอบความเสียเปรียบเชิงธุรกิจด้วยหรือไม่

นายคณา สกลสุต :

สำนักงานอัยการสูงสุดจะทำหน้าที่ตรวจร่างสัญญาในทางกฎหมายเป็นหลัก ส่วนในประเด็นของธุรกิจที่จะต้องใช้ความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ สูตรต่าง ๆ หรือหลักการทางธุรกิจนั้น เป็นเรื่องที่เกินความสามารถในฐานะนักกฎหมายที่จะตรวจสอบได้ และอาจจะต้องเป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่น แต่หากเป็นประเด็นทางธุรกิจที่อยู่ภายใต้กรอบที่นักกฎหมายจะสามารถพิจารณาได้ สำนักงานอัยการสูงสุดก็จะแจ้งในลักษณะของข้อสังเกตไปยังหน่วยงานเจ้าของโครงการ

นางสาวสมใจ เกษศิริเจริญ :

สัญญาารร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนจะแตกต่างกับสัญญาประเภทอื่น ๆ เนื่องจากจะมีคณะกรรมการตามกฎหมายที่มีหน้าที่เจรจาเงื่อนไขและผลประโยชน์ตอบแทนต่าง ๆ มาเรียบร้อยแล้ว ก่อนที่จะส่งร่างสัญญามายังสำนักอัยการสูงสุด ซึ่งหากมีประเด็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่ามีจุดที่อาจทำให้รัฐเสียเปรียบอย่างมาก ก็จะตั้งข้อสังเกตและขอให้หน่วยงานเจ้าของโครงการพิจารณาส่วนนั้นด้วย ทั้งนี้ เป็นส่วนที่ไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานอัยการสูงสุด

ดร.สลิตร ทองมีนสุข :

เนื่องจากข้อพิพาทส่วนใหญ่เกิดจากความเสียเปรียบทางธุรกิจและประเด็นทางเทคนิคที่มักจะปรากฏอยู่ในส่วนของเอกสารแนบท้าย จึงขอสอบถามว่าสำนักงานอัยการสูงสุดได้มีบทบาทในการตรวจเอกสารแนบท้ายของสัญญาต่าง ๆ หรือไม่

นายคณา สกลสุด :

ได้มีการตรวจสอบเอกสารแนบท้ายสัญญาร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในเฉพาะส่วนที่เป็นข้อกำหนด แต่หากเป็นประเด็นทางเทคนิคนั้นเกินกว่าความสามารถของพนักงานอัยการ หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องพิจารณาตรวจสอบเอง

นางสาวสมใจ เกษศิริเจริญ :

อย่างไรก็ตาม สำนักงานอัยการสูงสุดก็จะตั้งข้อสังเกตไปยังหน่วยงานเจ้าของโครงการในกรณีที่มีความขัดกันระหว่างสัญญาและเอกสารแนบท้ายสัญญา โดยขอให้มีการตรวจสอบอย่างละเอียดอีกครั้ง

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ขอให้ความคิดเห็นในประเด็นการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ เห็นว่าในความเป็นจริงนั้นมีข้อจำกัดในการประมาณการต้นทุน รายได้ และจำนวนผู้โดยสาร ยิ่งในกรณีที่โครงการมีความซับซ้อน กล่าวคือ มีการรวมกันของหลายกิจกรรม ก็ยังมีโอกาสผิดพลาดสูง เพราะฉะนั้นเมื่อต้องร่างสัญญาที่มีความซับซ้อนและรองรับต่อหลายกิจกรรมในสัญญาเดียวกัน ก็อาจเกิดความไปได้ที่จะมีข้อผิดพลาดในบางจุดหรือหลายจุด ทั้งการร่างสัญญาให้มีความครอบคลุมและรองรับต่อความผิดพลาดก็เป็นเรื่องที่ยากยิ่งกว่า จึงต้องมีกระบวนการจัดการแก้ไขสัญญา

นอกจากนี้ สัญญาร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนไม่เหมือนเช่นกรณีสัญญาจ้างทำของ เนื่องจากจะต้องมีความเป็นหุ้นส่วนและร่วมกันระหว่างรัฐและเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้อง จึงขอสอบถามว่าในมุมมองของภาครัฐ ความเสมอภาคกันระหว่างคู่สัญญาเป็นอย่างไร โดยเฉพาะในประเด็นการดำเนินงานของรัฐที่มีข้อผิดพลาดและส่งผลกระทบต่อเอกชนมีต้นทุนเพิ่มสูงขึ้น แต่รัฐไม่ได้มีการชดเชย เช่น กรณีรัฐส่งมอบพื้นที่ล่าช้ากว่ากำหนดส่งผลต่อต้นทุนทางการเงินของเอกชน

นายคณา สกลสุด :

การแก้ไขสัญญามีความเป็นไปได้ถ้ามีความจำเป็นและรัฐไม่เสียประโยชน์ ซึ่งกลไกการแก้ไขสัญญาเป็นไปตามกำหนดใน พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ส่วนประเด็นการกระจายความเสี่ยง (Risk allocation) ในแง่มูลหลักการสากลของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนจะมีกำหนดไว้ว่าฝ่ายใดจะเป็นผู้รับความเสี่ยงใดบ้าง ในการจัดทำหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกเอกชน (Request for Proposal Documents: RFP) หน่วยงานเจ้าของโครงการจะเป็นผู้วิเคราะห์และกำหนดไว้แล้วว่าจะกระจายความเสี่ยงอย่างไร ส่วนวิธีการชั่งน้ำหนักการกระจายความเสี่ยงนั้น เห็นว่าอาจจะพิจารณาตามค่านิยมของคำว่า “ร่วมลงทุน” ตามมาตรา 4 ที่กำหนดให้หมายความว่า “ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้

เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด” ประกอบกับ มาตรา 6 อนุมาตรา 2 ที่กำหนดว่า “ความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชนซึ่งต้องมีการจัดสรรความเสี่ยง และผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่เอกชนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงความสำเร็จของโครงการร่วมลงทุนและความคุ้มค่าในการดำเนินโครงการร่วมลงทุน” จึงเห็นได้ว่ายังคงมีรากฐานของการอนุญาตหรือสัมปทานอยู่ในกฎหมาย แต่ตามมาตรา 6 ทำให้รัฐจะต้องคำนึงถึงความสะดวก อย่างไรก็ตาม เมื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการได้จัดทำและขายเอกสาร RFP แล้ว ก็จะต้องจัดประชุมให้พื้นที่เอกชนผู้สนใจได้สอบถามจนชัดแจ้ง จากนั้นจึงเข้าสู่ขั้นตอนการยื่นประมูลบนฐานของหลักการเดียวกันที่กำหนดในเอกสาร RFP เพราะฉะนั้นเอกชนจะทราบว่าการยื่นประมูลของตนนั้นตั้งอยู่บนฐานของความเสี่ยงใดบ้าง ซึ่งหากรัฐได้ชี้แจงน้ำหนักและคำนึงถึงสมดุลดังกล่าวไปแล้ว ก็ย่อมเป็นสิ่งที่เอกชนจะยอมรับได้

ดร.สลิษฐ์ ทองมีนสุ :

กรณีเอกสาร RFP มีประเด็นของรถไฟฟ้าสายสีส้มที่มีข้อพิพาทระหว่างการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) กับบริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BTSC) จึงขอสอบถามว่ากรณีนี้ กฎหมายอนุญาตให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์หรือข้อความในเอกสาร RFP ภายหลังจากประกาศขายเอกสาร RFP ได้หรือไม่

นางสาวสมใจ เกษศิริเจริญ :

ในเอกสาร RFP เองนั้นได้กำหนดข้อสงวนสิทธิ์ไว้แล้วว่า คณะกรรมการสามารถเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขได้ แต่ต้องเป็นไปตามความจำเป็นและความเหมาะสม ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นไปเพื่อเอื้อประโยชน์แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด

นายคณา สกลสุต :

เนื่องจากอยู่ระหว่างการพิพาท จึงขอไม่ออกความคิดเห็น

ดร.สลิษฐ์ ทองมีนสุ :

จากความเห็นของผู้ประกอบการต่างชาติที่ว่าเอกสารประกวดราคา (Bidding Documents) ทำให้ผู้ประกอบการต่างชาติเสียเปรียบ จึงขอสอบถามว่า จากประสบการณ์ของสำนักงานอัยการสูงสุด เห็นว่ามีข้อสัญญาใดที่เป็นปัญหาสำหรับผู้ประกอบการต่างชาติ หรือที่จะต้องมีการตรวจพิจารณาแตกต่างไปจาก Domestic Bidding Documents หรือไม่

นายคณา สกลสุต :

จากประสบการณ์ในกรณีที่เป็นการประมูลแบบ International Bidding หรือแบบ Semi-International Bidding เช่น กรณีที่มีบริษัทเอกชนจากต่างประเทศเข้าร่วมกลุ่มกับบริษัทภายในประเทศ (Joint Venture) จะมีการจ้างที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญด้านการลงทุนระหว่างประเทศ ซึ่งในบางครั้งมีการยกร่างเอกสาร RFP เป็นภาษาอังกฤษก่อนที่จะแปลเป็นภาษาไทย ที่ผ่านมาก็เห็นว่าไม่ได้เกิดปัญหาใด

เนื่องจากโครงการต่าง ๆ ที่ผ่านมาก็เห็นได้ชัดว่ามีการจัดการและจัดจ้างที่ปรึกษาได้สอดคล้องกับระดับผลลัพธ์ที่หน่วยงานเจ้าของโครงการคาดหวัง

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

จากบทบาทการตรวจร่างสัญญาของสำนักงานอัยการสูงสุด มีความเห็นอย่างไรต่อการขยายบทบาทไปถึงการร่วมพิจารณาเอกสาร RFP และส่วนอื่น ๆ ของโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนด้วย

นางสาวสมใจ เกษศิริเจริญ :

เนื่องจากสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งของการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเท่านั้น ทั้งโครงการส่วนใหญ่ก็จะมีที่ปรึกษาประจำแต่ละโครงการอยู่แล้ว ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับหน่วยงานเจ้าของโครงการมากกว่าที่จะเป็นผู้กำหนดส่วนต่าง ๆ ทางสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาได้เพียงแค่ความชอบด้วยกฎหมาย ไม่สามารถโต้แย้งในส่วนขอเท็จจริงที่ผ่านมติของภาคส่วนต่าง ๆ มาแล้วได้ เว้นแต่ให้ข้อสังเกตระหว่างการประชุม นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดในด้านเวลา อาทิ การประชุมในบางครั้งมีความเร่งรัด ในบางครั้งไม่ได้มีการแจกเอกสารล่วงหน้า ทำให้ไม่มีเวลาตรวจสอบอย่างเพียงพอ แม้กระทั่งการตรวจสัญญาก็ได้มีเวลาบังคับไว้ โดยใน พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 กำหนดให้ต้องตรวจสัญญาให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน และตาม พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ต้องให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ทั้งการสอบถามข้อเท็จจริงกับหน่วยงานเจ้าของโครงการในบางครั้งก็ไม่ได้ได้รับความร่วมมือ

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

เนื่องด้วยข้อสัญญาร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในด้านการขนส่งและคมนาคมจะมีลักษณะที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและมีความซับซ้อนในระดับหนึ่ง จึงขอสอบถามว่าทางสำนักงานอัยการสูงสุดได้มีการจัดการองค์ความรู้ภายในและทีมงานเฉพาะกิจในการดำเนินการเรื่องสัญญาประเภทนี้หรือไม่ อย่างไร

นายคณา สกลสุด :

สำนักงานอัยการสูงสุดจะมีการเก็บองค์ความรู้ของการตรวจร่างสัญญาตั้งแต่ช่วงการบังคับใช้ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาจนถึงปัจจุบัน จึงมีบทเรียนต่าง ๆ รวมถึงประสบการณ์ในการดำเนินการตั้งแต่ในอดีตถึงปัจจุบัน ทั้งการทำงานของสำนักงานอัยการสูงสุดจะทำงานเป็นคณะที่รวมบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเรื่องการลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในหลายช่วงอายุมาทำงานร่วมกัน เพื่อจะได้ถ่ายทอดวิธีการทำงานแก่กันและกันด้วย อย่างไรก็ตาม ไม่ได้มีการจัดตั้งเป็นสำนักงานเฉพาะสำหรับการตรวจสัญญาร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน แต่มีพนักงานอัยการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการตรวจสัญญาร่วมลงทุนในสำนักงานอัยการสูงสุดนี้

ดร.สลิตร ทองมีนสุข :

ในประเด็นการแก้ไขสัญญา สำนักงานอัยการสูงสุดมีการพิจารณาอย่างไรว่าประเด็นใดคือสาระสำคัญที่จะต้องให้ทางสำนักงานอัยการสูงสุดตรวจร่างการแก้ไขสัญญานั้น

นายคณา สกลสุต :

หลักการสาระสำคัญของสัญญาจะถูกกำหนดไว้ในประกาศตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 แต่ปัจจุบันตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 หลักการเหล่านี้ไม่ได้มีอยู่อีกต่อไป แต่ปัจจุบันหลักการได้เปลี่ยนแปลงไปโดยกำหนดว่า หากร่างสัญญาที่มีการแก้ไขแตกต่างจากหลักการที่คณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนและคณะรัฐมนตรีได้เคยอนุมัติไว้ จะต้องยื่นขออนุมัติจากคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนและคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาเห็นชอบก่อนจึงจะแก้ไขสัญญาได้อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นเป็นสาระสำคัญหรือไม่ ตามกระบวนการจะมีการส่งให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาทั้งหมดทั้งสิ้น

นางสาวสมใจ เกษศิริเจริญ :

สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่ตรวจสอบสัญญาที่ถูกส่งมาตามหลักการทั่วไป ไม่ว่าจะเห็นว่าเป็นสาระสำคัญหรือไม่ก็ต้องตรวจสอบให้เสมอ แต่ในกรณีที่ไม่ได้มีการส่งมายังสำนักงานอัยการสูงสุดก็เป็นส่วนของหน่วยงานเจ้าของโครงการและคณะกรรมการกำกับดูแล เพราะสำนักงานอัยการสูงสุดไม่สามารถไปแจ้งให้หน่วยงานเจ้าของโครงการส่งสัญญามาให้ทางสำนักงานอัยการสูงสุดตรวจได้เอง

ดร.สลิตร ทองมีนสุข :

สำนักงานอัยการสูงสุดมีความเห็นว่าข้อสัญญาใดของสัญญาร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนที่มักมีกรณีพิพาทหรือเป็นปัญหาในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนบ้าง และมีแนวทางการร่างกฎหมายให้มีความยืดหยุ่นอย่างไรที่จะไม่นำไปสู่การแก้ไขสัญญาบ่อยครั้งเกินไป

นางสาวสมใจ เกษศิริเจริญ :

มีความคิดเห็นว่ามักจะมีประเด็นในกรณีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุเฉพาะหน้า อาทิ กรณีที่สัญญาจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการชำระเงินให้เสร็จสิ้น แต่มีเหตุสุดวิสัยมาแทรกแซง เช่น กรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ซึ่งข้อสัญญาจะมีการกำหนดไว้ว่าหากมีปัญหาเรื่องการชำระเงินจะไม่ถือว่าเป็นเหตุสุดวิสัยหรือเหตุที่จะอ้างได้ แต่พบว่าเอกชนมักมีการร้องขอให้แก้ไขสัญญาในกรณีเช่นนี้และเป็นส่วนที่รัฐบาลจะต้องพิจารณา

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

จากประสบการณ์การตรวจร่างสัญญาของทางสำนักงานอัยการสูงสุด มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสัญญาร่วมลงทุนในโครงการด้านคมนาคมและการขนส่งที่เห็นว่าควรจะมีแต่ไม่ได้มีและที่ไม่ควรมีแต่มีการเพิ่มมา ซึ่งจะเป็นการสร้างปัญหา บ้างหรือไม่

นายคณา สกลสุด :

ในมิติของโครงการด้านคมนาคมส่วนใหญ่จะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกัน เช่น กรณีโครงการรถไฟฟ้าสายต่าง ๆ ที่ได้มีการใช้ถ้อยคำลักษณะเดิมที่ผ่านการตรวจจากสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว ส่วนมิติอื่น ๆ เช่น กรณีกรมทางหลวงก็เช่นกัน เพราะฉะนั้นหลักการในสัญญาร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนส่วนใหญ่ก็就会被กำหนดไว้โดยประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน จึงไม่ได้เกิดปัญหาใด และไม่มีส่วนใดที่เห็นว่าควรจะต้องเพิ่มเติมหรือตัดออก

นางสาวสมใจ เกษศิริเจริญ :

เห็นว่าเมื่อเกิดกรณีที่เอกชนประสบปัญหาต่าง ๆ เอกชนก็จะขอยกมาเป็นเหตุขอแก้ไขสัญญาเลื่อนการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนหรือลดผลประโยชน์ตอบแทน แต่กลับกันในกรณีที่รัฐต้องเสียหายจากเหตุหนึ่งเหตุใด หรือเหตุไม่คาดคิดในอนาคต รวมถึงความเดือดร้อนของประชาชนก็ตาม ไม่ได้มีข้อกำหนดใดที่รัฐจะสามารถขอปรับแก้ไขสัญญาใด ๆ ได้ และในอีกประเด็นที่ปรากฏในปัจจุบันและเสนอให้ตัดออก คือ ข้อกำหนดที่ว่ารัฐต้องไม่กระทำการแข่งขันกับเอกชน ซึ่งเป็นประเด็นที่เอกชนนำมาฟ้องร้องรัฐในหลายครั้ง รวมถึงกรณีรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินที่ได้กำหนดในสัญญาไว้อย่างกว้างและอาจทำให้รัฐเป็นฝ่ายเสียเปรียบโดยกำหนดไว้ว่า รฟม. จะไม่ทำให้เกิดการขัดขวางไม่ให้ผู้โดยสารมาใช้บริการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ซึ่งเอกชนผู้ประกอบการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินได้ตีความว่าการต่อขยายรถไฟฟ้าสายสีเหลืองจะเป็นการขัดขวางการใช้บริการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน และจะทำให้ผู้ใช้บริการลดลง ซึ่งยอมรับว่าในหลายประโยคของสัญญาที่เอกชนเป็นฝ่ายขอให้มันนั้น มีการกำหนดประเด็นแอบแฝงผลประโยชน์บางประการที่ไม่อาจเห็นได้โดยชัดเจนจนกว่าจะมีการตีความและบังคับใช้ข้อกำหนดนั้นของสัญญา

ในอีกประการคือการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการใช้ออนูญาโตตุลาการ ซึ่งสำหรับ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ไม่ได้มีการกำหนดห้ามไว้แต่อย่างใด แต่ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน หมวด 3 เรื่องสาระสำคัญของสัญญาร่วมลงทุน ข้อ 20 นั้นได้ขอให้หลีกเลี่ยงและหากมีความจำเป็นก็ให้เสนอขออนุมัติจากคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งโดยปัจจุบันจะไม่มีการใช้วิธีทางอนูญาโตตุลาการแล้ว เนื่องจากบริษัทที่จะเข้าร่วมการลงทุนในโครงการเหล่านี้ก็ต้องแปลงสัญชาติบริษัทเป็นสัญชาติไทย หรือจัดตั้งบริษัทใหม่ที่เป็นสัญชาติไทยก่อน ดังนั้นจึงสามารถใช้ศาลไทยในการดำเนินการระงับข้อพิพาทได้ ทั้งนี้ ทำให้เห็นว่าระบบศาลไทยนั้นมีความน่าเชื่อถือ และจะสามารถลดงบประมาณในการใช้วิธีทางอนูญาโตตุลาการลงได้

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

โดยปกติสำนักงานอัยการสูงสุดได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการแนะนำหน่วยงานเจ้าของโครงการในเรื่องการแก้ไขข้อพิพาทหรือการแก้ไขสัญญาบ้างหรือไม่ อย่างไร

นายคณา สกลสุต :

ทางภาครัฐได้มีการจัดตั้งสำนักงานอนุญาโตตุลาการภายใต้พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 ซึ่งรับหน้าที่ดำเนินการในกรณีที่เลือกวิธีระงับข้อพิพาทด้วยการใช้อนุญาโตตุลาการ ส่วนในกรณีที่ไม่วิธีการทางอนุญาโตตุลาการ ก็จะมีสำนักงานอัยการคดีปกครองในการดำเนินการช่วยตัวความในทั้งสองมิติ

ปิดประชุมเวลา 15.00 น.

รูปภาพประกอบการสัมภาษณ์



บันทึกการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงาน
บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)
วันพุธที่ 5 มกราคม 2565 เวลา 13.30 น.
รูปแบบออนไลน์

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงาน บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)

- | | |
|---------------------------|-----------------------------------|
| 1) นายสุรยุทธ ทวีกุลวัฒน์ | ผู้อำนวยการใหญ่ฝ่ายการเงิน |
| 2) นายสุเมธ ภัทรวิติตกุล | ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาธุรกิจ |

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

- | | |
|--------------------------------|---------------------------------------|
| 1) นางสาวนิตดา พุฒิวิทย์นันท์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ |
| 2) นางสาวก้านทอง บุหระ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 3) นางสาวศศิวิมล ไชยณรงค์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 4) นางสาวอรอุมา พิสิทธิ์ศักดิ์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 5) นางสาวภัทรพร ทองประชาญ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ |

รายชื่อที่ปรึกษา

- | | |
|-------------------------------|------------------------|
| 1) ดร.สุเมธ องกิตติกุล | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 2) ดร.สลิทธ ทองมีนสุข | ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย |
| 3) นางสาวฉัตรทริกา นภาธนาพงศ์ | |
| 4) นางสาวอมรรัตน์ อัสวชาติบุญ | |
| 5) นางสาวอริสรา รัตนมณี | |

เริ่มประชุมเวลา 13.30 น.

ส่วนที่ 1 การนำเสนอโครงการ

ดร.สลิทธ ทองมีนสุข นำเสนอแนวคิดและความเป็นมาของโครงการศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ วัตถุประสงค์ และผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงกรอบการศึกษาส่วนงานต่าง ๆ ในโครงการให้กับผู้เข้าร่วมสัมภาษณ์เชิงลึก

ส่วนที่ 2 สรุปผลการสัมภาษณ์

ดร.สถิตธ ทองมีนสุข :

ปัจจุบัน BTS ดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนอะไรบ้าง และอนาคตจะดำเนินหรือแผนการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนอะไรบ้าง

นายสุเมธ ภัทรวิติตกุล :

ปัจจุบัน BTS ดำเนินโครงการร่วมลงทุน 5 โครงการ ได้แก่ 1) โครงการรถไฟฟ้าสายสีชมพู ช่วงแคราย - มีนบุรี และ โครงการรถไฟฟ้าสายสีเหลือง ช่วงลาดพร้าว-สำโรง 2) โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน 3) โครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก 4) โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 6 สายบางปะอิน - นครราชสีมา (M6) และ โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 8 สายนครปฐม - ชะอำ หรือ (M8) 5) โครงการรถไฟฟ้าสายสีส้ม ช่วงศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย - มีนบุรี (สุวินทวงศ์)

ดร.สถิตธ ทองมีนสุข :

หลักเกณฑ์การคัดเลือกเอกชนควรมีหลักเกณฑ์อย่างไรจะทำให้เกิดความโปร่งใส

นายสุรยุทธ ทวีกุลวัฒน์ :

ที่ผ่านมาขั้นตอนการคัดเลือกเอกชนต้องยื่นซองประมูล โดยเริ่มจากการพิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้น ข้อเสนอทางเทคนิค และข้อเสนอทางด้านราคา ทั้งนี้ โครงการรถไฟฟ้าสายสีส้มได้มีการเปลี่ยนแปลงเกณฑ์การคัดเลือกเอกชน โดยพิจารณาข้อเสนอทางด้านเทคนิคพร้อมกับข้อเสนอทางด้านราคา ซึ่งทำให้การประเมินคะแนนค่อนข้างยากแตกต่างจากวิธีการเดิม จึงอาจส่งผลให้มีการเปิดช่องในการใช้ดุลพินิจได้มากขึ้น

ดร.สถิตธ ทองมีนสุข :

เกณฑ์การคัดเลือกเอกชนควรจะมีการกำหนดคุณภาพการให้บริการกับประชาชนอย่างไร หากรัฐให้ความสำคัญกับด้านราคา

นายสุเมธ ภัทรวิติตกุล :

ที่ผ่านมาการให้ความสำคัญกับเกณฑ์ทางด้านเทคนิค โดยจะต้องผ่านเกณฑ์ทางด้านเทคนิคก่อน แต่การประกวดราคาควรแยกขั้นตอนทางด้านเทคนิค และขั้นตอนทางด้านราคา มิใช่การผ่านเกณฑ์ทางด้านเทคนิคและนำคะแนนทางด้านเทคนิคมารวมคะแนนอีกครั้ง ซึ่งทำให้มีการใช้ดุลพินิจได้มากขึ้น

นายสุรยุทธ ทวีกุลวัฒน์ :

โครงการในอดีต เช่น โครงการรถไฟฟ้าสายสีชมพู โครงการรถไฟฟ้าสายสีเหลือง หรือโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน โครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก เป็น Modern PPP โดยเป็นโครงการที่พิจารณาตามขั้นตอน โดยเริ่มจากการพิจารณาคุณสมบัติทั่วไป หากคุณสมบัติไม่ผ่านเกณฑ์จะไม่ได้รับการคัดเลือก ทางด้านเทคนิคพิจารณาเทคนิคการก่อสร้าง

ความเชี่ยวชาญการทำระบบและให้บริการ หากผ่านการพิจารณาทั้ง 2 ขั้นตอนแล้วจึงพิจารณาข้อเสนอทางด้านราคา โดยพิจารณาผู้ให้ผลประโยชน์ตอบแทนภาครัฐดีที่สุด แต่โครงการรถไฟฟ้าสายสีส้มได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์โดยนำเอาข้อเสนอทางเทคนิคและด้านราคามาพิจารณาร่วมกัน ซึ่งทำให้พิจารณาได้เป็น 2 มุมมอง รวมทั้งความไม่ชัดเจนของเกณฑ์การให้คะแนนข้อเสนอทางด้านเทคนิคและข้อเสนอทางด้านราคา ทั้งนี้ การพิจารณาอาจแบ่งเป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีผู้แข่งขันไม่เชี่ยวชาญทางด้านเทคนิคแต่ข้อเสนอทางด้านราคาดีกว่า หรือกรณีข้อเสนอทางด้านเทคนิคดีแต่ข้อเสนอทางด้านราคาไม่ดี อย่างไรก็ตามก็ดี มีความเห็นว่าข้อเสนอทางด้านเทคนิคและข้อเสนอทางด้านราคาไม่ควรมีความก้ำกึ่งกัน ควรมีการพิจารณาข้อเสนอทางด้านเทคนิคและข้อเสนอทางด้านราคาที่มีความชัดเจน ลดการใช้ดุลพินิจ และให้ความสำคัญทั้ง 2 เรื่องเท่าเทียมกัน

ดร.สถิตธ ทองมินสุข :

Modern PPP มีความแตกต่างจากกระบวนการโครงการร่วมลงทุนรูปแบบเดิมอย่างไร

นายสุรยุทธ ทวีกุลวัฒน์ :

Modern PPP เป็นโครงการที่ได้รับการอุดหนุนจากภาครัฐ โดยสำนักงบประมาณ (สป.) ได้จัดสรรงบประมาณ ซึ่งสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของการจัดทำโครงการ PPP ที่มีเจตนารมณ์เพื่อจัดการความเสี่ยงระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเหมาะสม โดยนำความสามารถของทั้งสองฝ่ายเพื่อจัดบริการสาธารณะของประเทศได้อย่างรวดเร็ว โดยเอกชนมีข้อดีเกี่ยวกับการควบคุมต้นทุน การรักษามาตรฐานคุณภาพการให้บริการ การตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างรวดเร็ว ซึ่งการลงทุนของภาคเอกชนจะจัดหาแหล่งเงินทุนจากหลายแหล่ง จากทุนของเอกชน และจากการกู้ยืม โดยทำให้ภาครัฐลดภาระการลงทุน ทั้งนี้ ภาครัฐให้การสนับสนุนจากการให้เงินอุดหนุน เช่น การให้เงินอุดหนุนเป็นระยะเวลา 10 ปี โดย สป. ผูกพันงบประมาณ ทำให้ภาคเอกชนสามารถจัดหาแหล่งเงิน โดยการกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ และมีธนาคารพาณิชย์หลายรายแข่งขันให้เงินกู้กับภาคเอกชน โดยรวมถึงธนาคารต่างชาติ เช่น ADB ด้วย ทั้งนี้ โครงสร้างของสัญญาโครงการรถไฟฟ้าสายสีชมพูและสายสีเหลืองมีการเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง เช่น กรณีการส่งมอบพื้นที่ความล่าช้าโดยมิใช่ความผิดของภาคเอกชน เอกชนไม่ต้องเสียค่าปรับ และได้รับการขยายระยะเวลา จากเดิมที่ภาคเอกชนไม่ได้รับการชดเชยกรณีการส่งมอบพื้นที่ล่าช้าและไม่ได้รับการขยายระยะเวลา อย่างไรก็ตามก็ดี ควรมีการทบทวนการปรับรูปแบบสัญญาระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนจากเดิมที่เป็นสัญญาจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้สะท้อนการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

ดร.สถิตธ ทองมินสุข :

การได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐทำให้ภาคเอกชนสนใจร่วมลงทุนกับภาครัฐ ปัจจัยใดที่ดึงดูดเอกชนมาร่วมลงทุนกับรัฐมากขึ้น

นายสุรยุทธ ทวีกุลวัฒน์ :

โครงการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน หรือโครงการภาครัฐจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงาน นอกเหนือจากหน่วยงานเจ้าของโครงการ เช่น โครงการรถไฟฟ้าสายสีชมพู

และสายสีเหลือง หน่วยงานเจ้าของโครงการคือ รฟม. แต่เส้นทางของโครงการต้องดำเนินการในพื้นที่ของกรมทางหลวง โดยต้องประสานงานระหว่างหน่วยงานแม้จะอยู่ในกระทรวงเดียวกันแต่ใช้เวลาการดำเนินการค่อนข้างมาก ดังนั้น ควรมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเพื่อให้การดำเนินโครงการได้รวดเร็วขึ้น โดยอาจมีช่องทางพิเศษ (Fast track) เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 มาตรา 8 ได้บัญญัติว่า การดำเนินโครงการหรือกิจการใดภายในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม สุขภาพของประชาชนหรือชุมชน ตามที่มีกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการเป็นการเฉพาะเพื่อพิจารณาให้ความเห็นหรือความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการนั้น โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานที่ถูกต้องและมีข้อมูลครบถ้วน ซึ่งการมีช่องทางพิเศษระบุไว้ชัดเจนจะทำให้ภาคเอกชนสบายใจมากขึ้น หรืออาจจะระบุในสัญญา

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

BTS ได้ร่วมสังเกตการณ์หรือเข้าร่วมการทดสอบความสนใจของภาคเอกชน (Market Sounding) ของโครงการก่อนการยื่นข้อเสนอหรือไม่ อย่างไร เช่น โครงการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์บริเวณสถานีกลางบางซื่อ

นายสุเมธ ภัทรวาทิตกุล :

BTS ได้ร่วมสังเกตการณ์การทดสอบความสนใจของภาคเอกชน (Market Sounding) โครงการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์บริเวณสถานีกลางบางซื่อ โดยจัดทำรายงานการวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการเบื้องต้น ซึ่งมีปัจจัยที่นำมาพิจารณา ได้แก่ ระยะเวลา ปริมาณการจราจร และผลการวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการเบื้องต้นยังไม่มี ความเหมาะสมในการดำเนินงาน จึงไม่ได้สนใจดำเนินโครงการ ขณะที่โครงการต่าง ๆ หากพิจารณาความเหมาะสมของโครงการแล้วมีความเป็นไปได้ และอาจได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ เช่น การร่วมลงทุนรูปแบบ Gross Cost

นายสุรยุทธ ทวีกุลวัฒน์ :

โครงการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์บริเวณสถานีกลางบางซื่อได้แยกงานออกเป็นหลายส่วน หากเอกชนผู้ประกอบการดำเนินการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ จะไม่ได้เป็นเอกชนผู้ประกอบการดำเนินการพื้นที่จอดรถ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญในการพิจารณา หากการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์สามารถดำเนินงานได้ดี แต่ไฟส่องสว่างพื้นที่จอดรถไม่ดี รพภ. ไม่เรียบร้อย อาจทำให้ผู้ใช้บริการไม่พึงพอใจ โดยผู้ประกอบการเอกชนไม่สามารถดำเนินงานนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่ได้รับ

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

บางโครงการอาจมีความเหมาะสมในการรวมโครงการเป็น Package ให้เกิดความเหมาะสมในการดำเนินโครงการหรือไม่

นายสุรยุทธ ทวีกุลวัฒน์ :

BTS ได้แสดงความคิดเห็นเรื่องดังกล่าวแล้ว แต่การดำเนินการภายหลังจากกระบวนการทดสอบความสนใจของภาคเอกชน (Market Sounding) แล้ว แต่ไม่ทราบว่าหน่วยงานเจ้าของโครงการได้นำความคิดเห็นดังกล่าวไปดำเนินการด้วยหรือไม่ เพื่อปรับปรุงก่อนขายเอกสารการประมูล

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ภาพรวมการดำเนินโครงการร่วมลงทุน (PPP) ของ BTS ได้ดำเนินโครงการ PPP ทั้งทางถนน รถไฟฟ้าและสนามบิน หากอนาคตจะมีโครงการลักษณะเดียวกันเกิดขึ้นอีก ควรจะมีการปรับปรุงเรื่องใดบ้างเพื่อดึงดูดเอกชนมาร่วมลงทุนมากขึ้น

นายสุรยุทธ ทวีกุลวัฒน์ :

ที่สำคัญเอกชนต้องจัดหาแหล่งเงินลงทุนโครงการ หากสัญญาซื้อขายตกลงโดยตรงระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการและธนาคาร จะสร้างความเชื่อมั่นให้กับธนาคารหากมี Step-in Right จะช่วยให้การจัดหาแหล่งเงินลงทุนโครงการได้ง่ายขึ้น เช่น โครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) เป็นเจ้าของโครงการ แต่ EEC ได้พื้นที่มาจากกองทัพเรือ (ทร.) โดย BTS ต้องทำสัญญากับ ทร. ขณะที่การจัดหาแหล่งเงินลงทุนโครงการจะต้องจัดหาสำหรับการลงทุนทั้งพื้นที่ แต่ธนาคารไม่ได้ลงนามในข้อตกลงร่วมกับ BTS และ ทร. ทั้งนี้หากกรณี BTS ไม่สามารถดำเนินการตามสัญญาได้ โดยธนาคารสามารถให้สิทธิเอกชนรายอื่นเพื่อดำเนินโครงการแทน BTS ได้ (Step-in Right) ซึ่งจะทำให้ ทร. ไม่มีความเสี่ยง และบริการสาธารณะไม่ขัดข้อง

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ภาคเอกชนต้องการแหล่งเงินลงทุนที่มี Step-in Right หากกรณีเกิดปัญหาในการดำเนินโครงการจะทำให้โครงการสามารถดำเนินการต่อไปได้หรือไม่

นายสุรยุทธ ทวีกุลวัฒน์ :

กรณีภาคเอกชนประสบปัญหาไม่สามารถให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้ ซึ่งธนาคารสามารถดำเนินการแทน และหาผู้ให้บริการรายใหม่แทน

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

เป็นกฎหมายเกี่ยวข้องกับการบริหาร เช่น กฎหมายการล้มละลาย การปรับโครงสร้างหนี้หรือไม่ โครงการ PPP ต่างประเทศจะมีกรณีศึกษาเกี่ยวกับผู้ให้บริการดำเนินโครงการแล้วเกิดปัญหาทางการเงิน

จะนำกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารมาดำเนินการ โดยปัจจุบันสัญญาโครงการ PPP ยังมีช่องทางการดำเนินการดังกล่าว และหากเกิดปัญหาขึ้นภาครัฐจะต้องดำเนินการแทนซึ่งไม่ใช่สิ่งที่ถูกต้อง

นายสุรยุทธ ทวีกุลวัฒน์ :

หากเป็นโครงการปกติ ธนาคารสามารถ Step-in Right ได้ โดยสรรหาผู้ประกอบการรายใหม่เพื่อดำเนินโครงการต่อไป โดยเป็นมุมมองที่ภาครัฐอาจยังไม่เข้าใจเกี่ยวกับการจัดหาแหล่งเงินทุน ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญ และ BTS ได้ทำความเข้าใจกับ ทร. เกี่ยวกับการใช้สิทธิเข้าดำเนินโครงการแทนที่เอกชนคู่สัญญาอีกประเด็นเป็นกรณีการเกิดเหตุการณ์ไม่คาดคิด (Unforeseen Risk) ซึ่งทุกโครงการควรมีการกำหนดไว้เพื่อเป็นกลไกการชดเชย เช่น ขณะที่ดำเนินโครงการสนามบินอู่ตะเภาเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (covid-19) จึงระบุ Unforeseen Risk ในสัญญา โดยทุกโครงการควรมี Unforeseen Risk เพื่อให้มีกลไกการชดเชย ขณะที่สัญญามีการระบุกรณีเกิดเหตุสุดวิสัย (Force Majeure) แต่ Force จะทำให้เอกชนไม่ผิดสัญญาแต่ไม่มีกลไกให้เอกชนได้รับการชดเชย ดังนั้น ควรระบุในสัญญาให้ชัดเจนเพื่อให้การบริหารและการกำกับดูแลสัญญามีความคล่องตัว และเป็นกรอบการดำเนินงานโครงการได้อย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดเป็นมาตรฐานสัญญา และเอกชนสามารถวางแผนเตรียมความพร้อมในการดำเนินการได้ทันต่อสถานการณ์

ดร.สถลธ ทองมินสุข :

โครงการ PPP เป็นสัญญาที่มีระยะเวลาของสัญญาค่อนข้างยาว โดยระหว่างระยะเวลาของสัญญาอาจจะมีบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งด้านเศรษฐกิจ เทคโนโลยีที่ต้องการเปลี่ยนแปลง ปัจจุบันการแก้ไขสัญญาทำได้ง่ายหรือไม่ หรือควรต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้กระบวนการที่ง่ายขึ้น

นายสุรยุทธ ทวีกุลวัฒน์ :

ปัจจุบันการเจรจาเพื่อแก้ไขสัญญาทำได้ยาก อาจจะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาโครงการรถไฟฟ้าสายสีชมพูส่วนต่อขยายที่ต่อขยายเข้าไปเมืองทองธานี ต้องใช้เวลาประมาณ 2 ปี โดยภาครัฐและประชาชนได้ประโยชน์เนื่องจากภาคเอกชนเป็นผู้ลงทุน

นายสุเมธ ภัทรวชิตกุล :

ส่วนต่อขยายสายสีชมพูปรากฏอยู่ในข้อเสนอทางเทคนิคที่ยื่นเสนอตั้งแต่ช่วงกระบวนการคัดเลือกเอกชนแล้ว โดยเป็นข้อเสนอเพิ่มเติม

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

อนาคต BTS จะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการปรับปรุงสัญญาได้อย่างไร

นายสุรยุทธ ทวีกุลวัฒน์ :

ปัจจุบันการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ยังไม่สอดคล้องกับโครงการรูปแบบ PPP หรือสัญญาร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน ตัวอย่างเช่น โครงการสนามบินอู่ตะเภาแบ่งระยะเวลาโครงการออกเป็น 4 ระยะ ขณะที่หากต้องการขอส่งเสริมการลงทุน จะสามารถดำเนินการขอส่งเสริมการลงทุนทั้งโครงการได้

เพียงครั้งเดียว ขณะที่หากเป็นสนามบินเอกชนจะสามารถขอส่งเสริมการลงทุนได้ตามช่วงระยะเวลาของโครงการได้

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

แนวทางเตรียมการกรณีการสิ้นสุดสัญญาสัมปทานโครงการเป็นอย่างไร

นายสุรยุทธ ทวีกุลวัฒน์ :

ทุกโครงการเมื่อสิ้นสุดสัญญาสัมปทานภาครัฐจะเป็นเจ้าของทรัพย์สินโครงการ หากภาครัฐเปิดประมูลโครงการ จะต้องนำทรัพย์สินโครงการที่ภาครัฐได้รับจากเอกชนเพื่อประเมินมูลค่าทรัพย์สิน และเอกชนผู้ประกอบการรายใหม่จะต้องชำระภาษีมูลค่าเพิ่มให้กรมสรรพากร

ดร.สถิตพร ทองมีนสุข :

ปัจจุบันสัญญาสัมปทานด้านคมนาคมแต่ละฉบับมีความพิเศษเกี่ยวกับการเชื่อมต่อกับผู้ประกอบการรายอื่น แต่การเชื่อมต่อระหว่างผู้ให้บริการมีมาตรฐานการให้บริการที่แตกต่างกัน ควรมีแนวทางการแก้ไขปัญหาให้แต่ละโครงการ เพื่อให้มีมาตรฐานด้านเทคนิคและโครงสร้างค่าโดยสารร่วม เช่นเดียวกันจะต้องดำเนินการอย่างไร

นายสุรยุทธ ทวีกุลวัฒน์ :

ระยะเวลาที่ต่างกันของแต่ละโครงการส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี การดำเนินการเพื่อให้แต่ละโครงการสอดคล้องกันจะทำให้เกิดข้อจำกัด ควรเป็นการรับเทคโนโลยีมาดำเนินการให้สอดคล้องกับโครงการที่ดำเนินการในปัจจุบัน เช่น การประมูลโครงการ Motorway BTS ได้นำเทคโนโลยี Multi lane free flow มาดำเนินการ ซึ่งมีความแตกต่างกับการให้บริการปัจจุบัน ส่วนโครงสร้างอัตราค่าโดยสารร่วม หากมี Single fare structure เป็นเรื่องดี แต่ควรมี Clearing House หากภาครัฐต้องการกำหนดให้แต่ละโครงการสามารถดำเนินการให้สอดคล้องกันจะต้องกำหนดกลไกการชดเชยให้กับเอกชน นอกจากนี้ยังมีประเด็นเกี่ยวกับภาระค่าใช้จ่ายของผู้โดยสาร ควรให้การช่วยเหลือหรือเยียวยาผู้โดยสารกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง เช่น กลุ่มผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เป็นต้น

ปิดประชุมเวลา 14.30 น.

รูปภาพประกอบการสัมภาษณ์



บันทึกการสัมมนาเชิงลึกหน่วยงาน
บริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน)
วันศุกร์ที่ 7 มกราคม 2565 เวลา 10.00 น.
รูปแบบออนไลน์

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงาน บริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน)

- | | |
|-------------------------|--|
| 1) นายอนวัช สุวรรณฤทธิ์ | รองกรรมการผู้จัดการ พัฒนารูรกิจ |
| 2) นายหลักฐาน ทองนพคุณ | ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการ งานพัฒนาและบริหารโครงการ |

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

- | | |
|--------------------------------|----------------------------------|
| 1) นางสาวก้านทอง บุหระ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 2) นางสาวอรอุมา พิสิทธิ์ศักดิ์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |

รายชื่อที่ปรึกษา

- | | |
|-------------------------------|------------------------|
| 1) ดร.สุเมธ องกิตติกุล | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 2) นายชัยวุฒิ ตันไชย | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 3) ดร.สลิทธ ทองมีนสุข | ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย |
| 4) นายณภัทร ภัทรพิศาล | |
| 5) นางสาวอมรรัตน์ อัสวชาติบุญ | |
| 6) นางสาวอริสรา รัตนมณี | |

เริ่มประชุมเวลา 10.00 น.

ส่วนที่ 1 การนำเสนอโครงการ

ดร.สุเมธ องกิตติกุล กล่าวเปิดการสัมมนาเชิงลึก และแนะนำทีมงานในโครงการศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ โดย ดร.สลิทธ ทองมีนสุข นำเสนอแนวคิดและความเป็นมาของโครงการ วัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงกรอบการศึกษาส่วนงานต่าง ๆ ในโครงการให้กับผู้เข้าร่วมสัมมนาเชิงลึก

ส่วนที่ 2 สรุปผลการสัมภาษณ์

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

จากที่บริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BEM) ได้ทำสัญญาร่วมลงทุนกับรัฐ ในหลายรูปแบบ จึงขอสอบถามข้อมูลและความคิดเห็นที่ BEM เคยมีประสบการณ์ทำสัญญาร่วมลงทุนต่าง ๆ ที่ผ่านมาว่าเป็นอย่างไรบ้าง

นายอนวัช สุวรรณฤทธิ์ :

ที่ผ่านมา BEM ได้จัดทำโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนหลายโครงการ ทั้งด้านทางด่วน และรถไฟฟ้า เนื่องจากเป็นโครงการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่และมีการลงทุนสูง ในช่วงต้นของทุกโครงการ ที่ผ่านมามีข้อสงสัยจากผู้ถือหุ้นและการบริหารจัดการการเงินที่เข้มงวดเพื่อจะสามารถดำเนินการ มาได้อย่างต่อเนื่อง ปัญหาในเบื้องต้นคือรูปแบบการร่วมลงทุนที่รัฐเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าไปร่วมลงทุน ในบางโครงการที่อาจมีความไม่เหมาะสม โดยเฉพาะในด้านการจัดสรรความเสี่ยง (Risk allocation) ที่ไม่เหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น แต่เมื่อได้รับโอกาสเข้าร่วมโครงการแล้ว BEM ก็มองว่าจะต้องดำเนินการ ให้ดีที่สุดและคาดหวังว่าจะได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อให้ BEM สามารถดำเนินการ ไปได้ตามสัญญา แต่หลายครั้งพบว่ามีการติดขัดและไม่ได้รับการสนับสนุนในบางเรื่องจากหน่วยงานอื่น ๆ ของ รัฐที่ไม่ใช่หน่วยงานคู่สัญญา หรือแม้แต่การให้บริการสาธารณะ ค่าใช้จ่าย เช่น ค่าทางด่วน ค่ารถไฟฟ้า ที่ต้อง เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการ ก็จะเป็นประเด็นทุกครั้งที่มีการต้องดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา ซึ่งเป็นความเสี่ยง ที่บริษัทต้องเผชิญมาตลอด ทำให้การดำเนินงานยากขึ้นกว่าที่ควรจะเป็นตามสัญญา ส่วนความยากลำบาก ในด้านอื่น ๆ เช่น ด้านเทคนิค หรือการก่อสร้าง เป็นสิ่งที่ผู้ร่วมลงทุนคาดหวังและวางแผนบริหารจัดการได้

ดร.สถิตพร ทองมีนสุข :

BEM มีความเห็นว่ารัฐควรคำนึงถึงปัจจัยใดบ้างในการเลือกรูปแบบการร่วมลงทุนกับเอกชน และขอให้ยกตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมในกรณี que เห็นว่ารัฐเลือกรูปแบบการร่วมลงทุนหรือการจัดสรรความเสี่ยง ที่ไม่เหมาะสม

นายอนวัช สุวรรณฤทธิ์ :

ส่วนของทางด่วนในปัจจุบันอาจเห็นได้ว่าเป็นกิจการที่ดีและมีผู้ใช้บริการจำนวนมาก แต่หาก ย้อนไปตั้งแต่ช่วงการเริ่มต้นโครงการของหลายโครงการนั้นเห็นว่าไม่ได้เป็นตามที่คาดการณ์ไว้ เช่น โครงการ ทางพิเศษสายศรีรัช - วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร โครงการทางพิเศษอุดรรัถยา (ทางด่วนสายบางปะอิน - ปากเกร็ด) เป็นต้น โดยต้องยอมรับว่าทุกโครงการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่มีความเสี่ยง แต่ว่า ตอนเริ่มโครงการเมื่อ 20 - 30 ปีที่แล้ว อาจจะไม่สามารถคาดการณ์ได้อย่างแม่นยำว่าธุรกิจจะเป็นอย่างไร โครงการจะเป็นอย่างไร และจำนวนผู้ใช้บริการมาน้อยเพียงใด แต่ปัจจุบันสามารถเห็นพัฒนาการที่ค่อนข้าง ชัดเจน รวมถึงปริมาณความต้องการการเดินทางที่ชัดเจน ดังนั้นหากรัฐการทำโครงการในลักษณะเดียวกัน ในอนาคตก็สามารถคาดการณ์ความเป็นไปได้ของโครงการได้อย่างแม่นยำขึ้น อันอาจนำมาสู่การกำหนด

รูปแบบการร่วมลงทุนที่ทำให้เอกชนมีความสนใจในการร่วมลงทุนได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งเอกชนมองว่ามาร่วมลงทุนแล้วสามารถบริหารจัดการความเสี่ยงได้และได้ผลกำไรตามที่ต้องการ

ส่วนของการบริหารจัดการสัญญาร่วมลงทุนนั้นได้มีการกำหนดไว้ตามกฎหมายแล้ว และที่ผ่านมา BEM ก็ได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมาย แต่ประเด็นที่ในฐานะดำเนินการต้องการให้รัฐสนับสนุนและสร้างความเข้าใจระหว่างกันมากยิ่งขึ้น ในต่างประเทศธุรกิจคมนาคมขนส่งดำเนินการโดยผู้ให้บริการเพียงไม่กี่ราย ซึ่งรูปแบบนั้นได้พิสูจน์มาแล้วว่าทำให้เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุด หากยอมรับว่ารูปแบบนี้คือรูปแบบที่เหมาะสมที่จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศ จะทำให้เกิดขึ้นได้อย่างไร ในขณะที่ยังคงความสามารถในการแข่งขัน มีอำนาจในการต่อรอง มีการแบ่งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นธรรมระหว่างรัฐและเอกชน ที่มาร่วมลงทุน อีกประเด็นคือโครงข่ายคมนาคมที่ผู้ประกอบการรายหนึ่งดำเนินการส่วนหนึ่งอยู่ แล้วมีผู้ประกอบการอีกรายมาดำเนินการอีกส่วนที่เชื่อมต่อกัน เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาว่าผลจากการที่มีผู้ประกอบการหลายรายดำเนินการกับการที่มีผู้ประกอบการรายเดียวดำเนินการ รูปแบบใดที่มีประสิทธิภาพมากกว่ากัน กระบวนการในการคัดเลือกจะอย่างไรเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการแข่งขัน

ดร.สถิตพร ทองมีนสุข :

สำหรับกรณีกิจการรถไฟฟ้าที่ BEM ร่วมลงทุนที่ในบางโครงการใช้รูปแบบ Net Cost และในบางโครงการใช้รูปแบบ Gross Cost จึงขอสอบถามว่าการมีรูปแบบการร่วมลงทุนที่ต่างกันภายใต้ผู้ประกอบการรายเดียวกัน ก่อให้เกิดปัญหาใดในทางปฏิบัติหรือไม่

นายอนวัช สุวรรณฤทธิ์ :

ในมิติของการให้บริการและการบริหารจัดการไม่ได้ประสบปัญหาใด เนื่องจากรูปแบบนั้นจะกำหนดในส่วนของการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับเอกชน ส่วนด้านการปรับขึ้นอัตราค่าใช้บริการก็ได้ถูกกำหนดในสัญญาอย่างชัดเจนว่าจะต้องปรับขึ้นอย่างไร ส่วนกรณีโครงการที่มีรูปแบบ Gross Cost ก็จะขึ้นอยู่กับการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยว่าจะปรับขึ้นอย่างไร

ดร.สถิตพร ทองมีนสุข :

ทำไมจึงเห็นว่าลักษณะการให้บริการขนส่งสาธารณะหากเป็นผู้ประกอบการรายเดียวจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการให้บริการสูงกว่าการมีผู้ประกอบการหลายราย

นายอนวัช สุวรรณฤทธิ์ :

ปัจจัยหลักที่ได้รับการยอมรับและมีอยู่จริงคือการประหยัดต่อขนาด (Economy of scale) นอกจากนี้ เนื่องจากกิจการด้านคมนาคมและการขนส่งมีลักษณะเป็นการลงทุนสูงและมีแนวทางประกอบการที่ค่อนข้างซับซ้อน ทั้งยังมีผลต่อผู้ใช้บริการ และมีผลกระทบต่อผู้ให้บริการด้วยกันค่อนข้างมาก การกำหนดให้แต่ละเส้นทางหรือโครงการมีผู้ประกอบการได้มารายนั้น ในมิติของการร่วมประมูล จะต้องทบทวนว่าสามารถทำให้เกิดผลดีที่สูงสุดต่อภาครัฐและประชาชนได้จริงหรือไม่ รวมถึงการออกแบบโครงการให้มีขนาดเล็กลงเพื่อให้เกิดการแข่งขันจากผู้ประกอบการรายเล็กได้มากยิ่งขึ้นนั้นส่งผลดีต่อรัฐและประชาชน

ได้ดีจริงหรือไม่ และผลลัพธ์ท้ายสุดนั้นรัฐต้องการสาธารณูปโภคที่มีคุณภาพหรือสาธารณูปโภคที่มีราคาถูก แต่ไม่ได้พิจารณาถึงคุณภาพ

ดร.สลิทธ ทงมินสุข :

เนื่องจากอัตราค่าบริการในกิจการรถไฟฟ้าที่เป็นบริการสาธารณะควรจะต้องเหมาะสม และประชาชนเข้าถึงได้ แต่ในมิติของผู้ประกอบการในเชิงการเงินจะเห็นว่าไม่มีความคุ้มค่า โดยเฉพาะในช่วงการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่ส่งผลต่อจำนวนผู้ใช้บริการที่ลดลง จึงขอสอบถามว่าโครงการลักษณะนี้รัฐควรมีแนวทางจูงใจให้เอกชนเข้ามาลงทุนอย่างไรบ้าง

นายหลักฐาน ทองนพคุณ :

ที่ผ่านมารัฐมีแผนในการดำเนินการ เช่น M-MAP อย่างชัดเจน แต่การดำเนินการในบางโครงการรัฐพยายามจัดให้มีการดำเนินโครงการเป็นช่วง ๆ เช่น กรณีรถไฟฟ้าสายสีม่วงที่มีส่วนเหนือและส่วนใต้ที่แยกโครงการกัน จึงจะทำให้เห็นได้ชัดว่าในสายการเดินรถเดียวกันหากมีผู้ประกอบการ 2 ราย ไม่สามารถระบุได้ถึงประสิทธิภาพและการให้บริการที่ดีกว่า ส่วนกรณีที่เป็นคนละสายการเดินรถก็อาจมีผลกระทบไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม การที่มีผู้ให้บริการรายเดียวกันข้ามสายและมีจำนวนน้อยรายในพื้นที่เมืองใดเมืองหนึ่งนั้นจะทำให้เกิดทั้งประสิทธิภาพและการประหยัดต่อขนาดที่ดีกว่าอย่างแน่นอน เหตุใดรัฐที่ต้องการแยกให้ส่วนต่อขยายเป็นอีกโครงการหนึ่ง เช่น กรณีโครงการระบบรถไฟฟ้ารางคู่ขนาดเบา สายบางนา-ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง

ในแง่ของเงินลงทุน ค่าใช้จ่ายในด้านการประกอบการ และค่าบำรุงรักษาและซ่อมแซมค่อนข้างไม่มีความเปลี่ยนแปลงมากนัก แต่ที่มีการเปลี่ยนแปลงคือรายได้ที่มาจากปริมาณผู้โดยสารและการพัฒนาเชิงพาณิชย์ ซึ่งรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์นั้นก็ขึ้นอยู่กับปริมาณผู้โดยสารเช่นกัน ซึ่งต้องพิจารณาว่ามีปัจจัยใดบ้างที่ทำให้มีปริมาณผู้โดยสารน้อย เมื่อเปรียบเทียบระหว่างปริมาณการเดินทางและปริมาณผู้โดยสารต่อกิโลเมตรของระบบรางในประเทศไทยกับประเทศอื่น ๆ จะเห็นได้ว่าในประเทศไทยนั้นมีปริมาณผู้โดยสารน้อยมาก ทำให้ค่าโดยสารไม่น่าจะมีราคาถูกลง เพราะฉะนั้นหากต้องการให้ค่าโดยสารมีราคาไม่สูงจนเกินไปต้องมาจากปริมาณผู้โดยสารที่มากพอ

ระบบการเชื่อมต่อการขนส่งในประเทศไทยไม่ได้มีลักษณะเป็น Seamless Transfer ซึ่งในอดีตที่ดีที่สุดคือกรณีสถานีรถไฟฟ้าที่สยามที่มีลักษณะเป็น Cross-Platform Transfer แต่เป็นเพียงครั้งเดียวโดยลักษณะเช่นนี้จะสามารถทำได้ต่อเมื่อมี 2 สถานีขึ้นไป ดูตัวอย่างได้จากกรณีของสิงคโปร์และฮ่องกง อย่างไรก็ตาม โครงการอื่น ๆ ใน M-MAP ไม่มีลักษณะเป็น Cross-Platform Transfer อีกเลย นอกจากนี้ยังมีกรณีรถไฟฟ้าสายสีชมพูและรถไฟฟ้าสายสีส้มที่สถานีสุวินทวงศ์ ซึ่งสถานีอยู่ห่างกันประมาณ 600 เมตร เห็นได้ว่าการเชื่อมต่อในระบบการเดินรถเดียวกันเช่นนี้ย่อมไม่ควรที่จะมีระยะห่างของการเชื่อมต่อกันมาก

ส่วนอีกประเด็นในการเพิ่มขึ้นของปริมาณผู้โดยสารนั้น ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ประชากรไม่ได้เพิ่มขึ้น ดังนั้นโอกาสที่ผู้โดยสารจะเพิ่มขึ้นต้องเกิดจากการเปลี่ยนโหมดการเดินทางและการย้ายที่อยู่ อย่างไรก็ตาม ด้วยการเชื่อมต่อของระบบการขนส่งของประเทศไทยที่ไม่ได้มีลักษณะ Seamless นี้เอง ทำให้สมมติฐานนี้อาจไม่ง่ายที่จะเกิดขึ้น ดังนั้นอีกประการที่อาจส่งผลให้มีการเพิ่มขึ้นของปริมาณผู้โดยสาร ก็อาจมาจากการที่คนรุ่นใหม่ย้ายเข้ามาอยู่ในเขตเมืองมากขึ้นและเปลี่ยนมาใช้ระบบขนส่งสาธารณะ ซึ่งช่วงเวลานั้นก็อาจทำให้ระยะเวลาสัมพัทธ์ล่วงเลยไปแล้วกว่าครึ่งหนึ่ง เห็นได้ชัดจากกรณีรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ดังนั้น ค่าโดยสารจะถูกหรือแพงนั้นย่อมขึ้นอยู่กับปริมาณของผู้โดยสาร ไม่ได้อยู่ที่จำนวนเงินลงทุน ค่าดำเนินการ หรือค่าบำรุงรักษา

ดร.สลิธธ ทงมินสุข :

การพัฒนาเชิงพาณิชย์สามารถช่วยด้านรายได้ได้บ้างหรือไม่ และปัจจุบันมีการพัฒนาเชิงพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟฟ้าและระบบทางพิเศษใดบ้างในโครงการที่ BEM ร่วมลงทุน

นายหลักฐาน ทองนพคุณ :

สามารถช่วยได้ แต่หากไม่มีผู้โดยสารก็จะส่งผลให้ไม่มีผู้ให้บริการในพื้นที่เชิงพาณิชย์นั้นด้วยเช่นกัน

นายอนวัช สุวรรณฤทธิ์ :

การพัฒนาเชิงพาณิชย์เป็นกิจการที่มาเสริมและช่วยผู้ประกอบการแบ่งเบาได้ส่วนหนึ่ง แต่ปัจจัยสำคัญอยู่ที่ปริมาณผู้โดยสาร อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทยมีข้อจำกัดด้านการพัฒนาเชิงพาณิชย์ค่อนข้างมาก อย่างเช่นกรณี TOD นั้นไม่สามารถทำได้จริง เนื่องจากข้อจำกัดด้านกฎหมาย

สำหรับประเด็นความต้องการรับการสนับสนุนจากรัฐ ควรพิจารณาว่าระบบขนส่งทางรางนั้นเป็นสิ่งที่รัฐควรต้องสนับสนุนให้ประชาชนมาใช้บริการหรือไม่ และพยายามผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนโหมดการเดินทางมาสู่ระบบรางให้ได้ โดยมีวิธีการ เช่น การจัดระบบรถโดยสารให้เป็นส่วนหนึ่งของการป้อนคนเข้าสู่ระบบรางและการควบคุมการเข้าสู่เมืองของโหมดการเดินทางต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องกัน ไม่แข่งขันกัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นหน้าที่ของรัฐ และเห็นว่าหน่วยงานที่กำกับดูแลตระหนักถึงประเด็นปัญหาการเชื่อมต่อแต่อาจติดขัดในข้อจำกัดด้านงบประมาณ การเวนคืน จึงอาจต้องมีหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพหลักในการทำให้การเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

มีความเห็นว่าในบางกรณีความเข้าใจของหน่วยงานรัฐอาจจะวางแผนได้ไม่ดีนัก และพยายามดำเนินโครงการตามลักษณะที่สามารถดำเนินการได้มากกว่าดำเนินโครงการตามลำดับความสำคัญของโครงการ เช่น กรณีโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง เป็นต้น ซึ่งเห็นได้ว่าโครงการรถไฟฟ้าสายสีส้มได้พยายามแก้ปัญหาส่วนนี้ได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ก็ยังคงย้อนกลับมายังปัญหาที่ BEM ได้กล่าวถึงในเรื่องการไม่ได้ออกแบบจุดเชื่อมต่อรวมเข้าไว้ในงานออกแบบโครงการ ซึ่งหากสามารถจัดเรียงลำดับความสำคัญใหม่ได้และให้ความสำคัญกับภาพรวมได้มากขึ้นก็จะทำให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ดร.สลิธร ทองมีนสุข :

จากประสบการณ์ของ BEM มีประเด็นใดที่เห็นว่าควรจะต้องแก้ไขสัญญาสัมปทาน หรือเคยมีการแก้ไขสัญญาสัมปทานไปแล้วบ้างหรือไม่

นายอนวัช สุวรรณฤทธิ์ :

เคยแก้ไขสัญญาสัมปทานในโครงการทางด่วน ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในอดีต และได้มีการเจรจาและดำเนินการแก้ไขไปแล้ว ส่วนโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินก็ได้มีการแก้ไขสัญญาเพื่อให้ดำเนินการส่วนต่อขยายเพิ่มเติม ส่วนการแก้ไขในรูปแบบอื่นนั้นยังไม่เคยเกิดขึ้น

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

รูปแบบสัญญาในปัจจุบันจากที่ดำเนินการมาแล้ว มีประเด็นใดบ้างหรือไม่ที่เห็นว่าควรต้องปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ได้ประโยชน์กับทั้งรัฐและเอกชนมากยิ่งขึ้น

นายอนวัช สุวรรณฤทธิ์ :

ในมุมมองของเอกชนเห็นว่าโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนคือการเป็นหุ้นส่วนกัน มีศักดิ์ศรีเท่ากัน แต่ เข้าใจในความเป็นรัฐที่จะต้องมีอำนาจบางประการเหนือกว่าคู่สัญญาเอกชนเพื่อความมั่นคงของประเทศ เพียงแต่ในบางประเด็นสัญญาของรัฐทำให้เอกชนเกิดความเสียหายหรือไม่เป็นธรรมกับเอกชน เช่น กรณีที่มีการประมูลบนฐานของการรับความเสี่ยงในเงื่อนไขหนึ่ง แต่เมื่อเข้าสู่กระบวนการเจรจาสัญญากลับเกิดการเปลี่ยนแปลงและผลักบางความเสี่ยงให้เอกชนต้องรับภาระมากขึ้น รวมถึงกรณีความเสี่ยงจากความเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายซึ่งก็เป็นสิ่งที่เอกชนรับไม่ได้และซึ่งหากกระทบการดำเนินงานต้องขอให้รัฐเยียวยา ซึ่งเห็นว่าในปัจจุบันสัญญาร่วมลงทุนเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายมากขึ้น เช่น กรณีการเกิดขึ้นของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง การเปลี่ยนแปลงของอัตราภาษี เป็นต้น ความเสี่ยงเหล่านี้เป็นความเสี่ยงที่เอกชนไม่สามารถคาดหมายว่าจะเกิดขึ้นเมื่อใดหลังจากได้เริ่มดำเนินโครงการไปแล้ว ทั้งนี้เห็นว่าความเสี่ยงดังกล่าวรัฐควรเป็นผู้รับภาระเพราะจะส่งผลดีต่อโครงการมากกว่า แต่ในทางปฏิบัติรัฐไม่ยอมเป็นผู้รับความเสี่ยงนั้นไว้ ซึ่งเห็นว่าไม่ส่งผลดีต่อโครงการ

นอกจากนี้ การที่แต่ละหน่วยงานของรัฐนำเอา MRT Assessment Standardization ไปใช้วิเคราะห์โครงการต่าง ๆ เห็นว่าโครงการแต่ละโครงการยังคงมีความแตกต่างกันพอสมควร และในบางครั้ง ผลการศึกษาที่ออกมา ในมุมมองของเอกชนนั้นมีความไม่เห็นด้วย และเห็นว่าอาจส่งผลให้รูปแบบการลงทุนมีความผิดเพี้ยนไปและไม่สะท้อนมุมมองของเอกชน ทั้ง MRT Assessment Standardization อาจไม่ได้มีการลงรายละเอียดมากพอที่ทำให้กรอบการดำเนินงานของโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในแต่ละโครงการมีความสม่ำเสมอ จึงเห็นว่าการจะดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนด้านกิจการรถไฟฟ้าต่อไปในอนาคต ควรจะต้องกำหนด MRT Assessment Standardization รวมถึงวิธีการนำไปปรับใช้ให้สอดคล้องกับปัจจุบันมากขึ้น หรืออาจมีการกำหนดกรอบการดำเนินการ (Framework) สำหรับโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนที่ทุกหน่วยงานสามารถนำไปปรับใช้ได้จริง เพื่อให้การดำเนินโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นไปในลักษณะเดียวกัน มีความสม่ำเสมอ และสอดคล้องกับคำว่าโครงข่ายได้อย่างแท้จริง

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ให้ความเห็นว่า MRT Assessment Standardization อาจสร้างปัญหาได้ เนื่องจากกิจการรถไฟฟ้าไม่อาจกำหนดมาตรฐานให้เป็นหนึ่งเดียวได้ เพราะต้นทุนของรถไฟฟ้ามีความแตกต่างกัน ดังนั้นจึงควรต้องดำเนินการศึกษาต้นทุนของกิจการรถไฟฟ้าภายในประเทศ ซึ่งจะนำไปสู่การอุดหนุนเอกชนหรือเก็บคืนส่วนต่างเมื่อต้องกำหนดอัตราค่าโดยสารร่วมในอนาคตได้

ปิดประชุมเวลา 11.00 น.

รูปภาพประกอบการสัมภาษณ์



บันทึกการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงาน
บริษัท ฮัทชิสัน แหลมฉบัง เทอร์มินัล (มหาชน)
วันพุธที่ 12 มกราคม 2564 เวลา 09.30 น.
รูปแบบออนไลน์

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงาน บริษัท ฮัทชิสัน แหลมฉบัง เทอร์มินัล (มหาชน)

- | | |
|-------------------------|---|
| 1) Mr. Stephen Ashworth | กรรมการผู้จัดการประจำประเทศไทยและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ Hutchison Ports |
| 2) นายอานัติ มัชฌิมา | ประธานฝ่ายปฏิบัติการ |

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

- | | |
|--------------------------------|------------------------------------|
| 1) นางสาวก้านทอง บุหระ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 2) นางสาวศศิวิมล ไชยณรงค์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 3) นางสาวอรอุมา พิสิทธิ์ศักดิ์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 4) นางสาวภัทรพร ทองประชาญ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ |

รายชื่อที่ปรึกษา

- | | |
|---------------------------------|------------------------|
| 1) ดร.สุเมธ องกิตติกุล | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 2) ดร.สลิตร ทองมีนสุข | ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย |
| 3) นางสาวอัชราภรณ์ อริยสุนทร | |
| 4) นางสาวอมรรัตน์ อัสวชาติบุญ | |
| 5) นางสาวเอื้อพลอย อัสวเลิศพลกร | |
| 6) นางสาวอริสรา รัตนมณี | |
| 7) นางสาวสุประภาดา สายะพันธ์ | |

เริ่มประชุมเวลา 09.30 น.

ส่วนที่ 1 การนำเสนอโครงการ

ดร.สลิตร ทองมีนสุข นำเสนอแนวคิดและความเป็นมาของโครงการศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ วัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงกรอบการศึกษาส่วนงานต่าง ๆ ในโครงการให้กับผู้เข้าร่วมสัมภาษณ์เชิงลึก

ส่วนที่ 2 สรุปผลการสัมภาษณ์**Dr. Sumet Ongkittikul :**

As I understand, Hutchison Ports has been operating the port for quite some time now. So, would you explain how Hutchison has been involved since the beginning and briefly explain about projects that you have been involved in?

Mr. Stephen Ashworth :

Hutchison Laem Chabang Terminal is operating several terminals at Laem Chabang Port. We operate A3 C1 C2 D1 Terminal. Also, D2 and D3 terminals are under construction. The concession was signed with the Port Authority of Thailand (PAT) with Laem Chabang Port in November 2004. It said that 30 years BOT (built-operate-transfer) concession agreement will certainly expire on the 23rd of October 2034. So, over 60% of the concession is now complete, and we're moving toward the last final 10 years of the concession

So far, Hutchison Laem Chabang Terminal has invested approximately 20 billion THB to develop the port infrastructure for the A3, C1, C2, D1 terminals. We will be spending a further 10 billion THB to complete the remainder of terminal D. So, in total, we're forecasting that we will spend a total of 30 billion THB investing in the terminals that have just been mentioned. This is a very significant investment for our shareholders. Therefore, the commercial and financial pressure that we will be put on as the result of the investment obligations and the changing competitive and commercial landscape in Thailand have put pressure on me, my team, our shareholders, and our financiers (the bankers) who have to finance this project through lending money to Hutchison Laem Chabang Terminal.

Dr. Saliltorn Thongmeensuk :

In your opinion, what are the rates typically found in port PPP projects, and how those rates are typically allocated between the contracting authorities and the private partners in the port PPP?

Mr. Stephen Ashworth :

These are my own views. To be clear, I'm not a lawyer, but I can approach this very much from my personal experience and commercial experience. I can say that I also look after Hutchison Port's interest in Southeast Asia, such as Indonesia, Malaysia, Vietnam, and Myanmar. Indonesia is a very good example of another country that administers support

investments through PPP type arrangements, and Thailand is not unique to adopt this sort of model. It is quite common around the world.

I think a broad comment I would make is when you sign these agreements. They tend to be very long term, like in our case is 30 years and it's almost impossible, at the beginning of the contract, to say what's going to happen in 30 years, like the markets going to do this, the shipping lines can do this, and the government can do that. It's very often that problems developed during the concession is due to the rigidity of the contract and government (in our case is PAT and the ministry of transport) or the willingness to address these issues. You very often come into not dispute but difficulties that you try to resolve with the government in an open and honest way. We find that the risks or the problems that arise are overwhelming with the private sector as the investors. The risk is with us. The government is locked in with us in terms of what we need to invest whether the market is good or not. They've locked in with us in terms of how much rent we pay which is a lot. There is a lot of rent we pay to the government of Thailand, and they have locked in it with us in terms of our KPI, our operating guidelines, how much productivity we have to do irrespective of changes in the market that are detrimental to the investor.

So, in terms of the comment, I would say the problem with these contracts is the risk being very much with us and it's very difficult for us to try to improve it for us slightly within the contract structure and I think it is probably because the government is quite reluctant to go back to the cabinet or whether it might be to make these changes, having a greed something upfront with a private investor like ourselves under a PPP act arrangement.

Dr. Sumet Ongkittikul :

Let me ask you about the risks that you mentioned. Typically, I would divide the risks into two sides. The first is about the cost which relies very much on the construction costs and operating costs. And the second is the risk of the revenue, which is heavily relied on two components versus the volume of the demand and secondly at the rate. (The price that you collect from the consumers)

So, could you explain the kind of key risk you are facing during this time, which one is the critical element you would like to address, and whether it is possible to have more flexibility in the contract?

Mr. Stephen Ashworth :

I think, it is a very good question and you have divided it up very well. The change at the high level is the market has changed. The competitive landscape had changed significantly since November 2004 when we signed the contract with PAT and it is changed because Laem Chabang has grown into a multi - operator environment. Many terminal operators in Laem Chabang Port are competing with us. In some cases, other operators, like in Laem Chabang Port Phase one, can charge lower tariffs to their shipping lines because they have lower concession arrangements with the government. Therefore, we are losing market share to them. This is a competitive environment change.

The other part of the competitive environment is that the government has allowed other operators, like Kerry Siam Seaport (KSSP) which is about five-or-six kilometers South of Laem Chabang, and they have come into their own arrangement which is legal but not under the PPP Act. This was signed after we signed our agreements. They are now handling 1,000,000 TEUs or 1,000,000 boxes a year, and they can charge even lower tariffs to their customers because they do not have to pay any rent to the government. It is like a free terminal for them. So, a lot of our customers go over there. That is the competitive landscape that has done to the first part of your equation which is the revenue. It is reduced the revenue for two reasons. One is the volume. Some of it is gone to our competitors at Laem Chabang and some of it is gone to KSSP. It is also reduced because the pressure on the rate has come down because there is more capacity.

The other thing which I have to mention is even though that is not in our contract, but when we signed these agreements in 2004, there was an indication by the government at

the time that Bangkok port would be closed, and all that volume would be consolidated at Laem Chabang. It is not in the agreement and not a legal requirement, but also had a significant impact on the way we think about our investment.

On the cost side. To be fair, what we are doing now in terms of constructing A3, C1, C2, and now the remainder of D is very much in line with our plan. I think the construction costs have not been shortened because materials and labor are more expensive, but not significantly out of our original plan. The problem is the market revenue side has come down. The construction is questionable. We are now building more cranes and terminals at the time when there may be no demand for this equipment.

The second part of it, as you probably know, is the government or PAT has just signed their contract with the GPC consortium to operate and invest in Laem Chabang phase three, terminals F1 and F2 which in 2025 will be the more capacity in Laem Chabang. So, I should say that we feel, and I think our competitors feel, that this going to further drive down the market attractiveness. That is why a lot of investors will not invest in Laem Chabang Port and that is evidenced by the fact that Laem Chabang phase three's bidding was very cool, not well received by the international community. We didn't bid. None of the global terminal operators bid. None of the big Chinese investor bid, apart from one more shareholder in the GPC consortium called China Harbor which is a construction company. So, they only had two local consortiums bidding, which I have to say, is highly unusual around the world for a project of this magnitude in a market like Thailand, which is promising to have no interest from international investors.

And I think the market is telling the government that you have got to work or look at this very carefully before going forward. Otherwise, you are going to kill off any future investment coming into Thailand because the government just wants to follow a direction without thinking about what the consequences are.

Dr. Sumet Ongkittikul :

It is questionable whether the government should expand the prosperity of the Laem Chabang considering the environment of competitiveness and future demand, which is still questionable whether the demands for the Laem Chabang Port will increase to the level that they expected in phase three, which is around 16-18 million TEUs a year.

As far as I know, the Laem Chabang Port handles around 8 million TEUs a year. Plus around 1 million TEUs at the Kerry Siam Seaport and plus around 1.5 TEUs at Bangkok port, which is also disturbing.

We still have no clue how should we proceed at Laem Chabang. By expanding the Laem Chabang Port without knowing whether this will increase capacity with the volume in the future and if it will not, the extra capacity will share with the existing one and the existing port will suffer from the way that we have been doing this.

Mr. Anat Machima :

If you look at the local management, not follow the streamline on the main policy of the government. You can see that Bangkok port tries to do more rather than they have thought to reduce the size of the handling proposed each year.

Moreover, if you look at terminal B. You may see that most terminals over do their capacity by authorities. They are expanding the capacity without looking at the massive plan of Laem Chabang Port expansion, like Laem Chabang Port phases two and three.

Also, in my view, the reason why KSSP can expand themselves more is that they do not focus on the plan of Laem Chabang Port in the master plan. The other thing is, they do not look at the cost of how the port operators suffer from that. We could not increase the tariffs because the government said so. We must stick with that. The government cares more about the users. It is the right thing, but they have to think about how the concession agreements can make the port operators survive. Even the shipping line will not invest to phase three. It is not good in terms of the conditions to attract any investors.

Dr. Saliltorn Thongmeensuk :

Often, under a concession arrangement, the private operator pays a concession fee to the public authority and collects the port user charges, which means that demand and revenue risk sits primarily with the private party. What are other mechanisms do you think the public authority can apply to make the project more commercially attractive to private sector? What needs to be changed or what can help to mitigate the problems?

Mr. Stephen Ashworth :

Broadly speaking, I would say that these are long-term contracts. We are the tenant. The government is the landlord and they've given us the right to build and operate these terminals and to give back to them after 30 years which will come to you in a minute. We accept the risk but what we find difficult to accept is when problems arise, we approached the government in good faith, and we said we had this issue. The tariff in Laem Chabang Port has not been reviewed for something like 25 years which is a ridiculously long time and that is just helped to bring the tariffs we charge to our customers, the shipping lines, further and further down. Nothing to do with the PPP Act. That's more of a commercial discussion with PAT who may have to get approval from the Ministry of Transport.

More importantly, The mechanism. There's a very clearly defined mechanism under the PPP Act 2019 and its predecessor acts to resolve disputes and that you bring in the supervisory board. We have tried to resolve this construction issue. We don't want to build so quickly like I bring the crane in; I don't use it. It's a disaster financially for our company. We try to resolve these things, but nothing happens. Either the minister doesn't want to sign, or he thinks it's not fair or he doesn't want to talk to the cabinet about it with the Prime Minister. There's always an excuse. We feel that having agreed with the supervisory board or having a discussion with PAT, we could resolve our issues 5-6 years ago in terms of saying about changing the construction period. Nothing happens and we find that even when you have the action. if it's not convenient for the government or the PAT, nothing happens. That's the frustration. It's not like we didn't follow the Act, we have, in a transparent way but everything is limited. Therefore, the biggest issue for us is that the mechanisms while it's there and tries to address and recognize that there will be issues is not never been successful for us to use and we don't know why. And my guess is that there's a reluctance on the part of the government or the ministry of transport to raise issues or to try and change things even small things for whatever reason, maybe they are worried that they might be accused later of doing

something which didn't make commercial sense. So, an attitude or that sort of mindset on the government side becomes almost impossible to come out of these contracts with something that is satisfactory for both sides.

Dr. Sumet Ongkittikul :

Do you feel that they have something like a problem whereby the one who won the concession in the past have to bear the cost more than the one who will win the concession in the future, as maybe you anticipated that you should have more revenue and then you willing to bet more on giving the government a lot whereby once the market has been settled and because of the restriction of the contract in the past and not be able to change, Then, when the other company come later and can bid the lower prices. Is that the case with the port investor in Thailand?

Mr. Stephen Ashworth :

If I understand what you are trying to say, from my perspective, I don't want to come out too harsh on the government, but I think what we find is that once you sign these contracts and you are locked into a 30-year arrangement whereby the government sees a very clear income stream for them coming in return for us investing. We invest, not the government. They don't seem to be interested to deal with your issues. They seem to be more trying to look at the future and like the GPC consortium that was their priority to close with them because of political pressures. For instance, Laem Chabang Port phase three is a flagship infrastructure project for the Eastern Economic Corridor (EEC). Also, we felt that let us focus on developing more infrastructure, at some stage you need to bring in more capacity but none of that makes sense to us. When does so much excess capacity and when we have even finished building terminal D. It's impossible that our terminal D will be finished at the same time as GPC terminal F1 is coming in line. That how bad it is, and we don't feel that we need to build any quicker because we know what the demand is for our cargo. So, correct me if I didn't answer your question. I just feel that once you've signed, they don't really want to deal with your issues. They will focus on their new investor later on.

Dr. Sumet Ongkittikul :

And this is the result in the way that PAT may have a problem in the future whereby another 10 years when the existing contract has been expired. When the cost of renewing the contract will be much lower because the infrastructure is still there and super structure still there and still in the condition that is still operable, without any new or heavy maintenance cost?

Mr. Stephen Ashworth :

Yes, we do. We're now in 2022 and there's only 12 and a half years more of our concession. We still haven't finished construction of terminal D by 2034, at the end of this current concession under the PPP Acts. This terminal will be quite new, and all of the equipment is quite new. We brought in technology; we have automated trucks with automatic cranes. So, it's going to be quite attractive either for us to continue or for another investor to come in.

At that time, we will have this investment spent so much. We will negotiate with the government or with the rent which has got to bring it down, we need to recoup some of the costs we spent on the first part of this concession. That is what going to happen. You raised this very good point and that is one of our concerns and it's happening now is that the PAT has already done a market sounding for B1, B2, B3, B4, B5, A2, which belongs to us under a different concession, and A5, which is car terminal, are all coming up to the end of their concessions in 2025 and 2026 and it looks like that the government is going to try and tender out at the same time because of blindly following PPP Act, I believe. You can have a situation of complete chaos in Laem Chabang phase one if different operators win, not the existing ones, and you have this terrible process of transferring assets, people, legal issues, systems to a new operator and I don't know if they understand that in around the world, most port authorities including in Indonesia, where we just extended our concession on a bilateral arrangement with the Port Authority in Jakarta, avoid trying to tender existing concessions because it's very complicated. You have got to hand everything back to the PAT and PAT are legally handed everything back to a new operator. So, it's been like Ladkrabang ICD. Nothing has happened yet because it's so complicated to do.

I would suggest that it should be a little bit more flexibility at the end of each concession to give the incumbent operator the right of first refusal in terms of negotiating something with the government. The government already got us matters primary objective in

the 30 years. The additional bid is, alright, you bring in three more cranes, you try to improve your productivity, and let us negotiate another concession in 10 or 20 years. And the other worry is that we're going to invest all this money and in 2034, another operator is going to come in with a nice terminal, lower rent, and be able to operate in the market more competitively against the phase three operator and phase one also.

So, that was one of the comments I wanted to make is that at the end of concession arrangements. The BOT, the transfer part needs to be a lot more thought. As I've just said, we're a global port operator. We operate 52 ports around the world. And apart from one case, all ports haven't extended their concession with the Port Authority because the government doesn't want to deal with this and I think the PAT is moving into a very chaotic situation, in phase 1, if it's not careful. That is my personal view.

Mr. Anat, do you want to add anything because you went to the market sounding?

Mr. Anat Machima :

Yes, I think the first market sounding was talking about terminal B. So, even the way to combine or not to combine or even maybe partly combined. It's not designed. So, the other thing about the existing investors is how to make the transition smoothly even how many months they have to prepare for or to do for that. I think it's a big worry for the government to make that design.

And to compare with us, As Mr. Stephen mentioned about technology. Now, we have only one terminal, that is the latest technology in the port, even in the top five of the world. Terminal D has remote control technology and is also the first terminal in the world with operating by autonomous trucks with the manual track in the same terminal as dual-mode. So, this latest technology leads to the risk of the newcomer. To understand or to do a transition period smoothly from the old one to the new one, the new guy. Therefore, I think that the government themselves they have not knowledgeable enough to run this business. On the other hand, how the government could go along with investors is a critical point to understand and know the real risk. Not only stick with the plan of the country or even though looking at the master plan but also have no knowledge in terms of the detail to go along with it.

Dr. Saliltorn Thongmeensuk :

For the newly initiated PPP project, I would like to ask your opinion based on what criteria did you think the government should employ to select the private party for the port PPP project and what role does the competition play when appointing the private partners?

Also, do you think it is important to have competitive procurement, or do you think the government should negotiate with only one private party? Also, as you previously mentioned, for the continuing PPP project which already closed or the contract has already expired, do you think it is crucial for the government to give priority to the existing private party, or is it better to open the opportunities to other competitors?

Mr. Stephen Ashworth :

That's a good question. From my experience, ports around the world have been negotiated based on what we call a private treaty, so the government directly with the private investor, no tender, just between you and me tend to better result for the government. The reason being is the government is so scared of doing a private treaty. Someone discovers later that if you tender, you got a better price. Generally speaking, the government sets a very high bar almost above what you need to get from the investment, and because that private investor is very keen or really wants to start the investment, you'll get a better price.

From my experience, I would say private treaty B to G negotiations is a better result for the government because of the worry about procurement policy, that sort of thing. Now, that said, I think the PPP Act has one good thing and it should, and I think does promote a good procurement policy. It brings all of tender, invitation coming to tender, look at that you qualify, experience, technical, tender, and commercial. I cannot criticize the process and I would argue that for future projects that the government should consider continuing with this route.

To make it more confident when I only speak for the port sector. There are a few things. The first thing is that the government should consider to be a shareholder in the winning consortium. So, you would consider maybe if the ministry of transport or some government entity has maybe 5 or 10% share in the project and be a shareholder, maybe have one board director. That's brilliant, when I have a board meeting with a government guy, the government also wants this project to make money. They need the dividend from the company. That's the first thing and a lot of countries do that but not Thailand for some

reason. That mentioned the point where the government has no experience running these ports. That's alright but they have a 10% there to bring in their own expertise. That's what they would do for us in any new arrangement.

The second thing, as I also mentioned, is that the government has no clearly defined infrastructure plan, so the investor comes and goes. It needs to be a clear plan and I would suggest that only all port projects must come under the master plan, and it must be under one body. So, I suggest PAT control everything, not through the Ministry of Finance. It completely undermines the confidence of somebody like us coming in to do a deal with the government under the PPP Act.

The third thing, as I mentioned, is that the dispute resolution process needs to be clear, transparent, and activated. It needs to be done. Not just someone sitting on it because they're too scared to talk to the Prime Minister or whatever it might be. They need to be able to have confidence so that it's alright if I have a problem in 10 years, there is a route and I feel confident. Now, nobody is confident, not even our competitors are confident either.

For me, it's those three things. Please don't get me wrong. We accept this risk. We just want more protection and more transparency for us to be more confident and without that. I'm afraid that a Laem Chabang Port will always struggle to get the right level of investment with the right investor and the right operation. Anyone can come in and operate a port to make money as long as they have someone behind them, some people who can help them to operate but they need the top investors, and we think we're one of them. We are a global port operator. We handle 12% of global trade through ports, 12% of the world's container movement support is handled by us. So, we know what we're doing. If you want Hutchison to come in and do more, you got to make it more confident. And also help, to make the commercial competitive landscape fairer, more reasonable, and let us be able to compete, not just by dropping our price to show we can have better service.

Mr. Anat Machima :

I've got some supplements about government support. If you look at the ports in Vietnam, you may see that the port business in Vietnam has grown rapidly. The government takes some shares in the investment, and they go along with the private sector to invest or improved the performance. That helped ports in Vietnam climb up on the rank which is quite a significant improvement in term of investment. So, if you look back in Thailand, you may see that there are three government bodies manage the port business. The first one is the

Marine Department. The second one is PAT and the third one is the Industrial Estate Authority of Thailand as well, like Map Ta Phut. So, three of them have their own object to go for and to build up an opportunity for investment.

So, I think the government bodies sometimes lost their control of doing what should be followed in the master plan and sometimes struggled to go forward because three of them have their own objective to go for. Therefore, combining all together may help the government go for the master plan and achieve the next step of the development of the country.

Dr. Sumet Ongkittikul :

May I ask your opinion about my observation. I think in the past, the way that we invited the private sector to invest in the port business, is to have the private investment share the cost of the investment. As said, we can separate into basic infrastructure. Also, the port operation needs super infrastructure, and the operation deals with the super infrastructure very much rather than the basic infrastructure. The port operator who won the concession bear some costs of the basic infrastructure but then once the first wave of the concession has been expired. For example, the one that you are holding, and the rest will come, then it would be that you have a very minimum cost on the basic infrastructure but rather you have to invest a little bit or much more on renewing, maintaining the super infrastructure; the cranes and the sort of thing. It means if we'll going to the future, the cause of the concession may have changed, and the way that we try to operate the concession in the port may have changed also. What do you think about that and what kind of the role of the government would be?

Mr. Stephen Ashworth :

It's a very good point. So, after the end of the concession, the primary object of the government is met already. It should be that they've recovered their costs for building some of the dredging, the reclamation, the supporting infrastructure is there and it's being done by the government and then we as operators build on top of it. We bring in the crane, the system, the trucks, do some paving and the concession is structured that way. Quite expensive because of two things. First is that the government to make some money and secondly, they have to recover their costs through rental or concession payments.

In my experience after 30 years, what you have is quite an old terminal, like aging. You say renewing for another 10 years and then you look at the more objects of that time.

So, you talk to the government and say you have to do some repair work on the paving, some of the super infrastructures need to be improved, some of our cranes need to be replaced or the government said can you bring in two more because we want you to increase your capacity. The discussion becomes a lot more commercial and makes more sense for the investor. It's alright and we are fine. But when you put the oil into the package, the rental should be less because the cost of operating has already been passed on or reflected in the initial concession. And you have a terminal where the operators like us are looking at, a 50 years' timeline. The first 30 years have been tough, the PPP Act wasn't very kind to us, but we all know over 20 years now. It looking quite better and we look at that as a 50 years project. So, we put everything in the port. It looks more interesting because we don't have to pay so much rent to the government, in theory.

So, the objectives at the time of any renewal are different and could actually be attractive for incumbent operators to continue, especially a good operator who probably would want to stay in the country and in Laem Chabang Port. To give the port some credibility, the last thing I would add to this extension thing is that it's very good for the government to see an operator renew. It gives confidence to future investors for new concessions to see that the operators renew their concessions. That's good and it is important for the government to recognize this part of it but in terms of how we structured for the reasons I mentioned. It will be a very different negotiation for new renewal because of the way the costs have already been incurred.

Dr. Saliltorn Thongmeensuk :

With respect to the environmental impacts, social impacts and environmental impacts are usually critical for the success of the PPP project. So, what are the mechanism that your company applies to mitigate the environmental or social impact or the effects of the project on indigenous groups and fishing communities, as well as the marine habitat around the project area?

Mr. Stephen Ashworth :

Very good question. The entire sustainability policy of our group and our sustainability practices will include environmental social community, people protection as well. It is vitally important for us because our listed company in Hong Kong have to meet these environmental or social targets as being a listed company and either we need to

produce very few reports about emissions or how much money we donate to local hospitals or schools. This kind of stuff is very important.

So, because of that, Hutchison Laem Chabang Terminal is at the forefront, at the moment in Laem Chabang, in terms of moving on this sustainability agenda, and top of that list is again terminal D because we're bringing in a lot of technology into terminal D. We are moving towards a carbon-neutral least terminal in the future. All our cranes are electrified and a lot of our trucks now going forward will be electric. So, all the direct emissions will be reduced to zero because of remote control automation and this kind of thing. The safety aspect of the terminal is better. It's a bit more difficult to have a bad accident because of the safety protocols you build into the technology as well. And because of that, terminal D is an ISO 14001, the compliant company which is awarded by ISO for good environmental management. So, that's very important for us and extending on to that safety is important and our community outreach is very important.

The whole kind of environmental thing is very important for us. When you develop the new port infrastructure, you start to impact the environment. It could be fishing, and it could be a local community. That's very important and it's something we would be concerned about if people like the fishing community or the local communities were impacted by construction but at the end of the day, I think it is more a government issue that they have to address when it comes to issues regarding their own infrastructure plans. Certainly, we take this very seriously and will continue to do that. We're now looking at our environmental goals net-zero, which is something that our group is looking at by 2015 and we take it very seriously now, especially with the younger community. When I interview senior people who work for us or people who are going to come in. Some of them even ask what our environmental policy is and how you deal with these issues. So, we recognize that this is becoming a very important part of our goals.

Dr. Sumet Ongkittikul :

Has this kind of thing been embedded in the contract or any suggestion?

Mr. Stephen Ashworth :

Not in our contract because they said our contract was signed in 2004. So, I think the environmental issue at that time was not that important. But I think, now, we're in the middle of the contract. I don't think any obligation for us to bring in technology or to meet environmental targets obviously. But certainly, in new agreements under the PPP Act, the environmental matters or sustainability matters should be made almost like obligations of the contract in the future terminal in LAEMCHABANG. It might be already in the GPC's contract but as we move forward because of technology etc., then, definition, environmental safety sustainability becomes part and parcel of that but our existing contract apart from not making environmental spills or things toxic. I don't think there's an obligation on Hutchinson to do something extra on the environmental stuff. It's just something we choose to do because of our head office or group policy. So, there's no obligation. We just do it because we feel it's the right thing to do.

Mr. Anat Machima :

So, focus on what exactly we have to do, regarding doing sustainable programs. However, we also comply with the local law in terms of pollution. In concession agreement has just making broadly in terms of compliance and that is some minimum compliance that we have done also. Now, we put on top in terms of a sustainable program which I think, it's far beyond what the government looking at before the prime ministers announced themselves in the forums. So, that would be the way that Hutchison Port globally, as Mr. Stephen mentioned, the way that we have to move forward to save the world and go for the green.

Dr. Saliltorn Thongmeensuk :

The PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP Act B.E. 2562 (the PPP Act B.E. 2562) came into force in 2019 and entirely replaced the Private Participation in State Undertakings Act B.E. 2556 (the PPP Act B.E. 2556) after only 6 years since its enactment. If I understand correctly The Laem Chabang PPP Project was initiated under the PPP Act B.E. 2556. So, has there been any difficulty or issue arising after the PPP Act B.E. 2562 coming into force?

Mr. Stephen Ashworth :

I think that nothing is changed. The issues we have still being the issues under the PPP Act B.E. 2562. We are still trying to resolve our terminal D construction issue with the government. And we are trying our best to finalize this under the guidelines, or the regulations set out in the PPP Act B.E. 2562 which is quite similar thing to the PPP Act B.E. 2556. In terms of the PPP Act B.E. 2562, I don't feel any different because we have no reason to look beyond our own problems.

Dr. Saliltorn Thongmeensuk :

What are the major challenges/ impediment of implementing the PPP project particularly in Thailand? What are the lessons that you have personally learned from the PPP and are there any other comments you would like us to mention in the report or our handbook or any specific issue that you would like to raise?

Mr. Stephen Ashworth :

Actually, nothing from me, I think that the key areas have already been covered. As I said, I'm not a lawyer. So, in terms of the detail, it's quite a lot of text in the PPP Act B.E. 2562. So, I can't comment on the specific legal aspects of the PPP Act B.E. 2562 whether it is better than the PPP Act B.E. 2556. I can only talk to you about some of the commercial, financial and risk issues under the PPP Act B.E. 2562, so I don't have anything in addition to what I've mentioned.

Mr. Anat Machima :

I understand what the government body tried to achieve but somehow, we need to see, for example, not only the regulator, in terms of the government, must follow the master plan, but also the operator who needs some feeling that has all received from the government like a facilitator or supporter. That made us more comfortable running the

business or investing. So, that can create us the confidence to move forward along with the government.

And somehow, we think that the review of the act should probably be better compared with the previous one. However, this is a good opportunity as well to get feedback and to reflect on what the PPP Act B.E. 2562 would be in the future. And we believe that we could receive good feedback from the government as well.

ปิดประชุมเวลา 10.35 น.

รูปภาพประกอบการสัมภาษณ์



บันทึกการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงาน
บมจ.ราช กรุ๊ป (RATCH) จำกัด มหาชน
วันพฤหัสบดีที่ 13 มกราคม 2565 เวลา 10.00 น.
รูปแบบออนไลน์

รายชื่อผู้เข้าร่วมจาก บมจ.ราช กรุ๊ป (RATCH) จำกัด มหาชน

- | | |
|-----------------------------|--|
| 1) นางสาวจิตติมา อังสุรังสี | ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนารัฐกิจไฟฟ้าในประเทศและ
ประเทศเพื่อนบ้าน |
|-----------------------------|--|

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

- | | |
|-------------------------------|---------------------------------------|
| 1) นางสาวนิตยา พุฒิวิทยานันท์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ |
| 2) นางสาวอรุมา พิสิทธิ์ศักดิ์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 3) นายณัฐสิทธิ์ จินดา | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ |
| 4) นางสาวภัทรพร ทองประชาญ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ |
| 5) นางสาวก้านทอง บุหระ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |

รายชื่อที่ปรึกษา

- | | |
|-------------------------------|------------------------|
| 1) ดร.สุเมธ องกิตติกุล | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 2) นายชัยวุฒิ ตันไชย | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 3) ดร.สลิตร ทองมีนสุข | ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย |
| 4) นางสาวอมรรัตน์ อัสวชาติบุญ | |
| 5) นางสาวอริสรา รัตนมณี | |

เริ่มประชุมเวลา 10.00 น.

ส่วนที่ 1 การนำเสนอโครงการ

ดร.สุเมธ องกิตติกุล นำเสนอแนวคิดและความเป็นมาของโครงการศึกษาจัดการองค์ความรู้
ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ วัตถุประสงค์และผล
ที่คาดว่าจะได้รับรวมถึงกรอบการศึกษาส่วนงานต่าง ๆ ในโครงการให้กับผู้เข้าร่วมสัมภาษณ์เชิงลึก

ส่วนที่ 2 สรุปผลการสัมภาษณ์

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ภาพรวมในการลงทุนโครงการ PPP ในภาครัฐของราช กรุ๊ป มีโครงการใดบ้าง และประสบการณ์ที่ผ่านมาเป็นอย่างไรบ้าง

นางสาวจิตติมา อังสุรังษี :

โครงการแรกที่ร่วมลงทุนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงคมนาคม คือ โครงการรถไฟฟ้าสายสีชมพู และโครงการรถไฟฟ้าสายสีเหลือง ร่วมกับบริษัท บีทีเอส กรุ๊ป โฮลดิ้งส์ จำกัด (มหาชน) และบริษัท ชีโน-ไทย เอ็นจีเนียริ่ง แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน) (STECON) โครงการที่ 2 คือ โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 6 และโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 81

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

มีโครงการที่ร่วมกับกระทรวงอื่นหรือไม่

นางสาวจิตติมา อังสุรังษี :

ปกติธุรกิจหลักคือ ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก (SPP) ที่ขึ้นกับกระทรวงพลังงาน ส่วนใหญ่ราชกรุ๊ปดำเนินการเอง หรือเป็น Joint Venture แต่ไม่มาก ส่วนใหญ่เป็นผู้ถือหุ้นหลักในแต่ละโครงการไฟฟ้า

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

บทบาทของราชกรุ๊ป ในโครงการรถไฟฟ้า 2 โครงการที่ผ่านมาเป็นอย่างไร

นางสาวจิตติมา อังสุรังษี :

โครงการรถไฟฟ้าสายสีชมพู และโครงการรถไฟฟ้าสายสีเหลือง ราชกรุ๊ปถือหุ้นเพียง 10 % บทบาทไม่มาก ปัจจุบันมีผู้บริหาร 1 ท่านเข้าไปร่วมในแต่ละโครงการ ซึ่งมีการประชุมเป็นระยะ ราชกรุ๊ปไม่ได้มีบทบาทในแง่การเป็น O&M อย่างเช่น BTS แต่เป็นลักษณะการถือหุ้นและเข้าไปมีส่วนร่วม เป็นการเรียนรู้มากกว่าไม่ได้มีบทบาทโดยตรง

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

บทบาทของราชกรุ๊ปในโครงการที่ 2 โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 6 และโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 81

นางสาวจิตติมา อังสุรังษี :

ราชกรุ๊ปถือหุ้น 10% เช่นกัน ตอนนี้อยู่ระหว่างการเสนอขอกู้เงินกับธนาคาร ราชกรุ๊ปเข้าไปมีส่วนร่วม แต่ไม่ได้มีบทบาทที่ชัดเจน

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

แนวคิดของราชกรุปที่เข้าไปมีส่วนในโครงการ PPP ด้านการคมนาคม ปัจจัยอะไรที่ทำให้ภาคคมนาคมขนส่งมีความน่าสนใจ แม้ว่าถือหุ้นไม่มาก แต่เหมือนกับเป็นช่องทางใหม่ในการลงทุน รวมถึงดำเนินการในอนาคต

นางสาวจิตติมา อังสุรังษี :

เดิมราชกรุปทำธุรกิจไฟฟ้าเป็นหลัก โดยซื้อไฟฟ้าจากลาวเข้ามาในประเทศไทยซึ่งมี Demand ค่อนข้างมาก ราชกรุปไปลงทุนต่างประเทศค่อนข้างมากทั้งออสเตรเลียและลาว แต่ปัจจุบันเศรษฐกิจไทยไม่ได้เติบโตเหมือนอดีต Demand ลดลง และมีคนที่เข้ามาดำเนินธุรกิจไฟฟ้าเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะ SPP และ Solar Farm และค่าไฟฟ้าจากเดิมที่มีส่วนเพิ่มราคารับซื้อไฟฟ้า (Adder) ก็ไม่มากแล้ว เพราะฉะนั้นโครงการเกี่ยวกับไฟฟ้าไม่ได้มีการเปิดให้ประมูลมาก-ราชกรุปต้องมีการ Maintenance Megawatt บริษัทก่อตั้งมาเป็น IPP ของโรงไฟฟ้าราชบุรี ซึ่งค่อนข้างใหญ่ สัญญาซื้อขายไฟฟ้าประมาณ 20 – 25 ปี ตอนนี้เข้าสู่ช่วงที่จำนวนเมกะวัตต์ในอนาคตจะหมดแล้ว สัญญาของโรงไฟฟ้าใกล้หมด ต้องการธุรกิจอื่นมาเพิ่ม เพราะธุรกิจไฟฟ้าไม่เติบโตเร็วแบบอดีต ซึ่งเข้าใจว่าผู้บริหารมี Connection กับ BTS และเริ่มคุยกันเมื่อ 4 – 5 ปีที่แล้วว่าธุรกิจรถไฟฟ้าที่น่าสนใจ รถไฟฟ้าสายสีเขียวซึ่งมี ridership ที่เติบโตมากขึ้นมาเรื่อย ๆ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ราชกรุปเข้าร่วมในโครงการโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง สำหรับการเข้าร่วมในโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง เนื่องจากมี Connection กับ BTS และ STECON เป็นธุรกิจที่ต่อเนื่องมา ผู้บริหารเห็นว่า เป็นธุรกิจที่ดี เป็น Gross Cost เป็นระยะยาว ทำให้บริษัทมี Cash Flow ต่อเนื่องได้

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

การมีส่วนร่วมในโครงการไม่ได้เกี่ยวข้องกับลักษณะการใช้ไฟฟ้าหรือสร้างสถานีใช้หรือไม่

นางสาวจิตติมา อังสุรังษี :

กรณีถ้าเป็นรถไฟฟ้าในเมืองจะเป็น กฟน. ที่รับผิดชอบ ส่วนราชกรุปเป็นผู้ผลิตไฟฟ้าไม่ได้เป็น Network Supply (โครงข่ายการจ่ายไฟ) อย่างเช่น กฟน. ถ้าในแง่เป็นธุรกิจ add on ได้ เช่น ติดแผงโซลาร์เซลล์บนหลังคาศูนย์ซ่อมบำรุง (Depot) ซึ่งมีพื้นที่ที่มากพอจะ supply ไฟฟ้าใน Depot ของรถไฟฟ้าสายสีชมพูและรถไฟฟ้าสายสีเหลือง อันนี้เป็นธุรกิจต่อเนื่องได้ แต่เป็นสัดส่วนรายได้ที่ไม่มาก ตอนนี้ราชกรุปไม่ได้ลงทุนเฉพาะโครงสร้างพื้นฐาน แต่มีไปลงทุนในโรงพยาบาล ซึ่งราชกรุปไปซื้อหุ้นมาบางส่วน และซื้อหุ้นบริษัท บริการเชื้อเพลิงการบินกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BAFS) ซึ่งให้บริการเติมน้ำมันเชื้อเพลิงแก่อากาศยานเช่นกัน ราชกรุปพยายาม Diversify ธุรกิจ แต่จุดเริ่มต้นมาจากโครงการรถไฟฟ้าสายสีชมพู และโครงการรถไฟฟ้าสายสีเหลือง

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ถือว่าเป็น Partnership ที่ต่อเนื่องมา ถ้า BTS ไปยื่นประมูลโครงการ ก็อาจจะชวนราชกรู๊ปเข้ามาร่วมลงทุน เพื่อจะได้มีแหล่งที่มาของเงินทุนที่หลากหลายใช้หรือไม่ กรณีโครงการรถไฟฟ้าสายสีส้มและรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินมีราชกรู๊ปร่วมด้วยหรือไม่

นางสาวจิตติมา อังสุรังษี :

โครงการรถไฟฟ้าสายสีส้ม ราชกรู๊ปยื่นประมูลร่วมกับ BTS ส่วนรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน คณะกรรมการบริหารตัดสินใจไม่ร่วมลงทุน

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ผู้บริหารพิจารณาลงทุนเป็นรายกรณี แต่หากพิจารณา BTS บริหารความเสี่ยงได้ดีอย่างเช่นรถไฟฟ้า ราชกรู๊ปคิดว่าการ Joint Venture กับ BTS น่าจะเชื่อใจได้ในระดับหนึ่ง แต่กรณีที่มีความเสี่ยงและประเมินความเสี่ยงแล้วเห็นว่าไม่ค่อยคุ้มก็อาจจะสงวนไว้

นางสาวจิตติมา อังสุรังษี :

กรณีธุรกิจรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน ผู้บริหารมองว่ายังไม่น่าลงทุน อาจจะมองว่าสนามบินสุวรรณภูมิจะเป็น center มากกว่า คณะผู้บริหารโหวตมาแล้วไม่ผ่าน จึงไม่ร่วมลงทุนโครงการนี้

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

แนวโน้มในการลงทุนเพิ่มเติม หากมีการเปิดให้ภาคเอกชนเข้าร่วมลงทุน PPP ด้านคมนาคมขนส่งเพิ่มเติม ราชกรู๊ปเห็นว่าน่าร่วมลงทุน หรือน่าจะมีกิจการที่ร่วมลงทุนอย่างไรบ้าง

นางสาวจิตติมา อังสุรังษี :

โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 6 และโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 81 ซึ่งต้องมีโครงการ Rest Area ราชกรู๊ปมีความสนใจที่จะ เข้าร่วม หรือโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 8 ส่วนที่ต่อเนื่องจากโครงการในปัจจุบัน

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ราชกรู๊ปสนใจธุรกิจขนส่ง อย่างเช่นธุรกิจรถไฟหรือไม่ เพราะในอนาคตอาจจะมีโครงข่ายระบบรถไฟฟ้าในเมืองสายสีแดงเพิ่มเติมเข้ามาด้วย รฟท. มีรถไฟทางคู่อาจมีการเปิดให้เอกชนเข้ามาร่วมเดินรถและร่วมลงทุนในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นรถสินค้า รถผู้โดยสาร หรือระบบรถไฟฟ้าในเมืองสายสีแดงที่กำลังศึกษาความเหมาะสมและรูปแบบการให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุน (PPP) ราชกรู๊ปมีความสนใจมากน้อยเพียงใด

นางสาวจิตติมา อังสุรังษี :

คิดว่าต้องดูความคุ้มค่าในการลงทุนและดูเงื่อนไขของ PPP อยากให้ระบบรถไฟทั่วประเทศปรับปรุงมากกว่าปัจจุบัน ถ้าทำเป็นรถไฟฟ้าความเร็วสูงทั้งหมดได้ก็จะเป็น

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ประเด็นต่อเนื่องของรถไฟ เช่น การเปิดให้มาร่วมกิจการการเดินรถ หรือในบางกรณีมีการเปิดพื้นที่ในการให้ดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์ เช่น สถานีกลางบางซื่อ ซึ่งราชกรู๊ป เริ่มให้ความสนใจธุรกิจต่อเนื่องกับสิ่งที่ได้รับสัมปทานมาแล้ว เช่น โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 6 และโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 81 หากมีการประมูลเพื่อดำเนินการในส่วน Rest Area ซึ่งถือเป็นธุรกิจต่อเนื่องก็อาจจะมีความสนใจใช้หรือไม่

นางสาวจิตติมา อังสุรังษี :

โครงการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ บริเวณสถานีกลางบางซื่อ ราชกรู๊ปเคยได้รับเชิญเข้าร่วม Market sounding ไม่แน่ว่ามีคนได้สัมปทานไปแล้วหรือไม่

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ไม่มีผู้สนใจมายื่นขอประมูลโครงการ

ดร.สถิตธรร ทงมีนสุข :

สอบถามเพิ่มเติม ทราบว่าราชกรู๊ปได้ซื้อของเอกสารคัดเลือกเอกชน (RFP) ร่วมลงทุนในโครงการรถไฟฟ้าสายสีส้มด้วย ซึ่งโครงการรถไฟฟ้าสายสีส้มเป็นการร่วมลงทุนแบบ Net Cost แต่ตอนแรกคุณจิตติมาบอกว่า สนใจโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 6 และโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 81 เพราะเป็น Gross Cost ขอสอบถามว่ารูปแบบการลงทุนเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจเข้ามาลงทุนกับรัฐมากน้อยเพียงใด

นางสาวจิตติมา อังสุรังษี :

ทั้ง 2 รูปแบบ มีทั้งข้อดี - ข้อเสีย แต่ Gross Cost ไม่น่าจะมีแล้วถ้าเป็นรถไฟฟ้า ในช่วงหลังโครงการส่วนใหญ่เป็น Net Cost ทั้งหมด

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ขึ้นอยู่กับนโยบายการกำหนดราคาเป็นหลักในแต่ละช่วง เพราะการกำหนดราคา การมีสัญญาเป็น Gross Cost จะทำให้รัฐควบคุมราคาได้ชัดเจนกว่า ในขณะที่เดียวกันถ้าเป็น Net Cost รูปแบบการเขียนสัญญาต้องเอื้อให้เอกชนสามารถได้รายได้ที่เหมาะสมกับ Operating Cost ที่เกิดขึ้น ถ้ารายได้ไม่เหมาะสมรายได้ก็คืออัตรา พวกค่าใช้จ่าย ค่าบริการ ไม่ว่าจะเป็นค่าผ่านทาง ค่ารถไฟ ทำให้รัฐควบคุมได้ค่อนข้างยาก

นางสาวจิตติมา อังสุรังษี :

รถไฟฟ้าสายสีม่วงก็เป็น Gross Cost ใช่หรือไม่

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

เท่าที่ทราบยังไม่ได้ซื้อสรุป รถไฟฟ้าสายสีม่วงเหนือเป็น Gross Cost แต่รถไฟฟ้าสายสีม่วงใต้ ยังไม่ได้ซื้อสรุปว่าจะเป็น Gross Cost หรือ เป็น Net Cost ถ้าเอาสัญญาเดิมมาดำเนินการต่อ รูปแบบน่าจะเป็น Gross Cost ต่อ แต่ Financial models อาจจะเปลี่ยน สมมติถ้าวางรถไฟฟ้าสายสีม่วงใต้เสร็จแล้วมา ประมวลรวมกัน เป็น New Net Cost ก็อาจจะเป็นไปได้ ขึ้นอยู่กับการเจรจา แต่ตรงนี้จะประเด็นว่า ในอนาคตนโยบายรูปแบบค่าโดยสาร นโยบายรูปแบบการลงทุนทำ PPP จะเป็นอย่างไร

นางสาวจิตติมา อังสุรังษี :

รถไฟฟ้าสายสีส้มก็เป็น Net Cost ใช่หรือไม่

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

รถไฟฟ้าสายสีส้มเป็น Net Cost แต่รถไฟฟ้าสายสีม่วงที่ดำเนินการอยู่ขณะนี้คือการก่อสร้าง รถไฟฟ้าสายสีม่วงใต้ มีแผนเรียบร้อยแล้ว แต่ O&M ยังไม่มีข้อสรุปการดำเนินการออกมา ถ้า O&M จะ Finalize Basic case ที่น่าจะเป็นไปได้ คือ Gross Cost ราชกรู๊ปจะสนใจธุรกิจเกี่ยวกับ O&M มากกว่า ใช่หรือไม่

นางสาวจิตติมา อังสุรังษี :

ตอนนี้โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 6 และโครงการทางหลวงพิเศษระหว่าง เมืองหมายเลข 81 ราชกรู๊ปก็ไม่ได้มีบทบาทชัดเจน แต่ในส่วน Rest Area ถ้าราชกรู๊ปได้ดำเนินการ อนาคต อาจจะมียี่ห้อที่ต่อยอดได้เหมือนกัน แต่ยังไม่ได้ออกมาเป็นแนวทางที่ชัดเจน

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ราชกรู๊ปสนใจ Electric vehicle หรือไม่ เพราะก็เหมือนเป็นการต่อยอด ซึ่ง Rest Area อาจจะ มีเรื่อง Charging Stations ตามมา

นางสาวจิตติมา อังสุรังษี :

เคยคิดเหมือนกัน ก็น่าจะมีในอนาคต เพราะใกล้เคียงกับธุรกิจปัจจุบัน

ดร.สถิตพร ทองมีนสุข :

ราชกรู๊ปเคยมีประสบการณ์ลงทุนในต่างประเทศบ้าง หรือไม่ในลักษณะของ PPP

นางสาวจิตติมา อังสุรังษี :

ไม่มี มีแค่ที่ออสเตรเลียที่ราชกรู๊ปไปซื้อบริษัทมา แต่เป็นพวก IPP SPP เหมือนกัน เป็นธุรกิจ ไฟฟ้า ไม่ใช่ PPP ร่วมทุนกับภาครัฐ

ดร.สลิธรร ทองมีนสุข :

ตั้งแต่ดำเนินงานมา เห็นว่ากฎหมายของประเทศไทยหรือการดำเนินการในประเทศไทย นโยบายเกี่ยวกับ PPP จุดใดที่ทำให้เกิดปัญหากับเอกชนในการดำเนินการบ้าง หรือคิดว่าจะแก้ไขปรับปรุงได้

นางสาวจิตติมา อังสุรังษี :

ช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ที่ผ่านมา รถไฟฟ้าสายสีชมพูที่คาดว่าจะเริ่มเปิดให้บริการเดินรถในปีนี้มีอุปสรรค เช่น การเดินท่อร้อยสายไฟ ของ กฟน. Floodway ของกรมทางหลวง ทำให้การดำเนินการล่าช้าออกไป เป็นการทำงานที่เป็นอุปสรรคกับภาคเอกชนโดยตรง และประชาชนก็ได้ใช้งานช้าลง

ดร.สลิธรร ทองมีนสุข :

สอบถามเพิ่มเติม การส่งมอบพื้นที่ไม่ได้ทำให้เอกชนดำเนินการไม่ได้ จึงต้องขยายเวลาออกไป ฝั่งเอกชนมีความเสียหายอย่างไร นอกจากด้านเวลาที่เสียไป มี cost อะไรอีกบ้าง

นางสาวจิตติมา อังสุรังษี :

เสียหาย เพราะมีดอกเบียจากการกู้เงินมาลงทุน ไม่ใช่เสียหายแค่ล่าช้า มีแต่มีเรื่องต้นทุนมีค่าดำเนินงานทุกอย่าง รวมถึงค่าคนงาน

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ในด้านกรมทางหลวงมีประเด็นอะไรหรือไม่ ในอีก 2 สัญญาที่เพิ่งเริ่มดำเนินการ ทั้งกระบวนการตั้งแต่ก่อนลงนามสัญญาและหลังจากลงนามสัญญา เข้าใจว่ากรมทางหลวงก็ใช้เวลาพอสมควรในการลงนามสัญญา ประเด็นคำถามที่ว่าทำไมใช้เวลานาน ถ้ามีข้อมูลที่แลกเปลี่ยนได้ก็น่าจะเป็นประโยชน์

นางสาวจิตติมา อังสุรังษี :

น่าจะเป็นเรื่องข้อกฎหมาย เห็นคุยกันนานมากในหลาย ๆ ข้อสัญญา เพราะบางข้อราชการก็จะเสียเปรียบมากจึงมีการเจรจาต่อรองนาน อาจจะเป็นโครงการแรกของกรมทางหลวงหรือไม่ที่ให้เอกชนมาร่วมลงทุน

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

น่าจะเป็นโครงการแรกที่ทำสัญญา PPP ภายใต้กฎหมาย PPP

นางสาวจิตติมา อังสุรังษี :

คิดว่ามีข้อกฎหมายบางอย่างที่ราชการเสียเปรียบ ทางฝ่ายกฎหมายต้องรีวิวจึงพอใจ ส่วนเรื่องการประสานงาน ก่อนที่เราจะเซ็น PPP จะมีการเซ็นเอกสาร Initial ซึ่งมีปัญหา เช่น เอกสารไม่ครบ เอกสารตกหล่น ต้องมาทำใหม่ แต่การลงนามสัญญาเลื่อนมานานมาก ตอนที่ตั้งบริษัท BGSR 6 และ BGSR 81 ต้องลง Equity ตามสัญญา ตั้งแต่ปี 2563 จึงรู้สึกว่าจะรีบลงนามสัญญาแล้ว Operate เพราะเป็นต้นทุนทางการเงินของบริษัท

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 6 และโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 81 ไม่ได้มีปัญหาในการเข้าพื้นที่ เพราะกรมทางหลวงเป็นคนก่อสร้าง แต่มีปัญหาความล่าช้าในการลงนามสัญญาหลังจากเป็นผู้ชนะในการประมูล เป็นภาระในเรื่องของการตั้งบริษัทลงทุน เพราะต้องมีทุนจดทะเบียนที่นำไปทำอย่างอื่นไม่ได้

นางสาวจิตติมา อังสุรังษี :

รากฎีลงทุนประมาณ 50% ซึ่งค่อนข้างมาก

ดร.สถิตพร ทองมีนสุข :

การลงนามสัญญาล่าช้า ส่วนหนึ่งเพราะว่านอกจากเรื่องเอกสาร มีเรื่องข้อกำหนดต่าง ๆ ด้วย ขอสอบถามเฉพาะเจาะจงว่าเป็นกฎหมายข้อใด

นางสาวจิตติมา อังสุรังษี :

จำข้อกำหนดที่มีปัญหาไม่ได้ แต่ส่วนหนึ่งมีเรื่องการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ที่ทำให้เลื่อนที่ปรึกษา อาจจะต้องไปดูในจดหมาย เพราะสาเหตุการเลื่อนมีหลายประเด็น ประเด็นหลักคือการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19

ดร.สถิตพร ทองมีนสุข :

การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ส่งผลให้รัฐดำเนินการไม่ทันเวลาอย่างไร

นางสาวจิตติมา อังสุรังษี :

ตอนแรกจะลงนามสัญญาแล้วก็เลื่อน เพราะติดปัญหาเรื่องการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 และติดปัญหาข้อประเด็นกฎหมายด้วย หลาย ๆ อย่างรวมกัน ที่ปรึกษา อาจจะต้องไปสอบถามฝ่ายกฎหมายของบริษัท BTS เพราะเป็นผู้เจรจาจากกฎหมาย และปัญหาเรื่องส่งมอบพื้นที่ก็ล่าช้าด้วยซึ่งเป็นบทบาทของกรมทางหลวง ที่ปรึกษา อาจจะต้องสอบถามกรมทางหลวง

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

เข้าใจว่าบริเวณด้านอาจจะมีการเวนคืนที่ยังไม่แล้วเสร็จ

นางสาวจิตติมา อังสุรังษี :

เรื่องการเปลี่ยนแปลงด้านหนึ่งของทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 6 เดิมเป็นถนนแล้วชาวบ้านขุดดินไปขาย จึงต้องไปทำทางยกระดับ ทำให้ต้นทุนเพิ่ม ถ้าสอบถามฝ่ายที่ดูแล O&M ของบริษัท BTS จะให้ข้อมูลได้มากกว่า และบริษัท STECON ก็น่าจะตอบได้ดีกว่า ถ้าจะถามเกี่ยวกับปัญหา เกี่ยวกับการเข้าพื้นที่

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

กลุ่มกิจการร่วมค้า BGSR มีกลุ่มนักลงทุนต่างชาติเข้ามาด้วยหรือไม่

นางสาวจิตติมา อังสุรังษี :

ไม่มี

นางสาวนิตยา พุฒิตยานันท์ :

ตอนที่เอกชนคิดที่จะเข้าร่วมลงทุนกับรัฐ อาจมีกระบวนการบริหารความเสี่ยงเอาไว้ จึงอยากจะทราบว่าเอกชนมีการวางแผนอย่างไรบ้าง ทั้งการส่งมอบพื้นที่ ความล่าช้าในการลงนามสัญญา ไม่ทราบว่าวางแผนเรื่องนี้ไว้ด้วยหรือไม่ หรือว่าอาจจะเป็นโครงการแรก ๆ ของราชกรุปเลยอาจจะยังไม่ได้เตรียมพร้อม

นางสาวจิตติมา อังสุรังษี :

โครงการรถไฟฟ้าสายสีชมพู และโครงการรถไฟฟ้าสายสีเหลือง ราชกรุปพบปัญหาความล่าช้ามาตลอด แต่ว่าเป็นปัญหาอุปสรรคที่ภาครัฐอาจจะไม่เคยเจอเหมือนกัน ราชกรุปจึงไม่ได้วางแผนไว้เนื่องจากเงินส่วนที่ลงทุนไม่ได้กระทบกับฐานะการเงินบริษัท เพราะว่าอาจจะถือในสัดส่วนที่ไม่มาก ถือว่าเรียนรู้ไปกับภาครัฐ กับโครงการ PPP ที่ราชกรุปเข้าไป Diversify ธุรกิจ การบริหารความเสี่ยงยังไม่ได้มีการตั้งคณะกรรมการมาบริหารความเสี่ยงในจุดนี้ แต่จะ Monitor อย่างเช่นฝ่ายพัฒนาธุรกิจรับผิดชอบเป็นผู้หาธุรกิจเข้ามาให้บริษัท จากนั้นเมื่อ Financial close ต้องส่งไปให้ฝ่ายพัฒนาโครงการต่อ ซึ่งต้องมีการประสานงานและมีฝ่ายการเงินที่ต้องเข้ามาดูเรื่องเงินลงทุนด้วย ต้องมีการ Report ว่าจะใช้เงินช่วงไหน โครงการมี COD หรือ NTP เมื่อใด แล้วระหว่างที่ดำเนินงานต้องมีคนในฝ่ายพัฒนาโครงการและคนในฝ่ายบัญชีประสานงานกันว่า จะมีการใช้เงินเมื่อใด เพราะวาระราชกรุปก็ต้องมีระบบภายในในการลงเงินแต่ละโครงการ ตาม Timeline ของแต่ละ Project

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

สอบถามราชกรุปว่า ราชกรุปลงทุนประมาณ 10% กับโครงการรถไฟฟ้าและทางพิเศษ น่าจะได้ผลตอบแทนดีกว่าไปลงทุนอย่างอื่น เนื่องด้วย Operation ราชกรุปเองก็ไม่ได้เข้าไปมี Involvement มากเท่าไรนัก เหมือน Diversify การลงทุน

นางสาวจิตติมา อังสุรังษี :

ผลตอบแทนไม่ดีกว่าโครงการ IPP SPP เพราะธุรกิจไฟฟ้า ผลตอบแทนจะดีกว่า ความเสี่ยงต่ำกว่า แต่โดยในอดีตจะถือว่าผลตอบแทนมาก เพราะว่าคู่แข่งน้อยและมีการบวกค่าไฟในรูปแบบ Adder ค่อนข้างมาก และคืนทุนเร็วมาก ถ้าเทียบกับโครงการระยะยาวของคมนาคม บางโครงการอย่าง SPP 10 ปี ก็ได้ทุนคืน แต่ตอนนี้คู่แข่งมากขึ้น ถ้าเทียบกับโครงการรถไฟฟ้า โดยผลตอบแทนโดยเฉลี่ยแล้ว ของโครงการรถไฟฟ้าจะต่ำกว่า ถ้าเป็นโรงไฟฟ้าความเสี่ยงจะเป็นในแง่ของ Physical ด้วย โรงไฟฟ้าจะมีปัญหาพวกเครื่องจักร แต่ความเสี่ยงเรื่องสัญญาจะไม่ค่อยมี เพราะเป็นสัญญาระยะยาวกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตหรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งไม่ค่อยมีปัญหาแต่การลงทุนด้านคมนาคม ความเสี่ยงไม่น่าจะมาจากการ Operation แต่มาจากรีการเงินมากกว่า เพราะรายได้ที่ได้ไม่นิ่งเท่ากับธุรกิจไฟฟ้า เพราะธุรกิจไฟฟ้ามีสัญญาระยะยาว ในแต่ละปีค่อนข้างจะผันผวนน้อยมาก แต่รถไฟฟ้าขึ้นกับ Ridership ภาวะเศรษฐกิจค่อนข้างจะเสี่ยงกว่า มี Variation ที่เยอะกว่า

ปิดประชุมเวลา 11.00 น.

บันทึกการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงาน
บริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน)
วันศุกร์ที่ 18 มกราคม 2565 เวลา 10.00 น.
รูปแบบออนไลน์

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานบริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน)

- | | |
|-------------------------|--|
| 1) ดร. ศักดิ์ดา พรหมไวย | รองกรรมการผู้จัดการ-สายงานธุรกิจและการเงิน |
| 2) นายณพพล โพธิ์ซี | ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาธุรกิจและกลยุทธ์เพื่อความยั่งยืน |

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

- | | |
|-------------------------------|---------------------------------------|
| 1) นางสาวนิตดา พุฒิวิทยานันท์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ |
| 2) นางสาวก้านทอง บุหระ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 3) นางสาวอรุมา พิสิทธิ์ศักดิ์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 4) นางสาวภัทรพร ทองประชาญ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ |

รายชื่อที่ปรึกษา

- | | |
|----------------------------------|------------------|
| 1) นายชัยวุฒิ ตันไชย | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 2) นายเทียนวัช ศรีใจงาม | |
| 3) นางสาวอมรรัตน์ อัสวชาติบุญ | |
| 4) นางสาวเอื้อพลอย อัสวเลิศพลการ | |
| 5) นางสาวอริสรา รัตนมณี | |

เริ่มประชุมเวลา 10.00 น.

ส่วนที่ 1 การนำเสนอโครงการ

นายชัยวุฒิ ตันไชย นำเสนอแนวคิดและความเป็นมาของโครงการศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ วัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงกรอบการศึกษาส่วนงานต่าง ๆ ในโครงการให้กับผู้เข้าร่วมสัมภาษณ์เชิงลึก

ส่วนที่ 2 สรุปผลการสัมภาษณ์

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

การดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (โครงการ PPP) ของบริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) หรือ DMT เริ่มดำเนินโครงการทางยกระดับอุตราภิมุข ซึ่งเป็นโครงการแรกของประเทศไทย ที่เป็นโครงการ PPP ขอให้ DMT ให้ข้อมูลภาพรวมและประสบการณ์เพื่อสะท้อนการดำเนินโครงการ PPP

ดร. ศักดิ์ดา พรธนะไวย :

ปี พ.ศ. 2532-2533 บริษัทได้รับสัญญาสัมปทาน โดยอดีตค่อนข้างมีปัญหาอุปสรรคพอสมควร เนื่องจากกฎหมายยังไม่ทันสมัย โดยโครงการฯ เป็นการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติทางหลวงสัมปทาน พ.ศ. 2497 และกฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยมีรูปแบบหลัก ๆ 2 รูปแบบ ได้แก่ 1) เอกชนจัดเก็บรายได้ของโครงการและรับความเสี่ยงด้านรายได้ของโครงการ (PPP Net Cost) และ 2) รัฐจัดเก็บรายได้และจ่ายค่าตอบแทนให้เอกชน โดยเอกชนจะได้รับค่าตอบแทนตามผลการดำเนินงานที่ส่งมอบให้แก่ภาครัฐ (PPP Gross Cost) ทั้งนี้ ปัจจุบันพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562) มาตรา 11 ได้บัญญัติว่า กรณีเกิดปัญหาหรืออุปสรรค หรือเกิดความล่าช้าในการจัดทำหรือดำเนินโครงการร่วมลงทุน ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการ หรือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหา อุปสรรคหรือความล่าช้าในการจัดทำหรือดำเนินโครงการร่วมลงทุน ซึ่งเป็นช่องทางในการดำเนินการได้ โดยโครงการ PPP นอกจาก Net Cost และ Gross Cost แล้ว ยังมีกลไกอื่น ๆ เช่น BOT BTO เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นรูปแบบ BTO ดังนั้น Net Cost และ Gross Cost ค่อนข้างต่างกันในเรื่องของรายได้ และปัจจุบันปัญหาส่วนใหญ่จะเป็นประเด็นการปฏิบัติงานกับเทคโนโลยีที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพราะกฎหมาย PPP ที่ไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานในปัจจุบัน แต่ยังคงมีมาตรา 11 ที่ยังสามารถช่วยในการดำเนินงานได้ ซึ่งไม่แน่ใจว่ามีหน่วยงานใดดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรี (ครม.) เพื่อดำเนินการแล้วหรือไม่กรณีเกิดปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินงาน ทั้งนี้ โครงการทางพิเศษมีการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีค่อนข้างรวดเร็ว ปัจจุบันมีระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางแบบ M-Flow อนาคตอาจไม่มีด่านเก็บค่าผ่านทางไม่มีไม้กั้น ใช้ระบบการลงทะเบียน เดินทางก่อนชำระค่าผ่านทางภายหลัง ซึ่งปัญหาจะย้อนกลับไปที่กฎหมายเนื่องจากโครงการเดิมที่ดำเนินการจะเป็นการดำเนินการภายใต้กฎหมายการร่วมลงทุนฉบับเดิม แต่โครงการใหม่จะดำเนินการภายใต้กฎหมายการร่วมลงทุนฉบับใหม่ โดยกรณีผู้ใช้ทางเดินทางด้วยระบบทางพิเศษ แล้วมีระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางแบบ M-Flow และผู้ใช้ทางไม่ได้ชำระค่าผ่านทางพิเศษ โดยผู้ใช้ทางจะต้องชำระ ค่าผ่านทางและค่าปรับ ซึ่งค่าธรรมเนียมผ่านทางและค่าปรับจะจัดเก็บโดยภาครัฐ ขณะที่มุมมองของการร่วมลงทุนของภาครัฐเป็นการร่วมลงทุนที่ดี เป็นการทำให้เกิดการพัฒนาโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานและกระตุ้นการเติบโตของเศรษฐกิจได้รวดเร็ว แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากโครงการเปิดให้บริการแล้ว เนื่องจากกฎหมายยังไม่ได้ปรับปรุงให้สอดคล้องกัน เพราะกฎหมายการร่วมลงทุนฉบับเดิมมีข้อจำกัด ขณะที่ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ได้บัญญัติมาตรา 11 ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอ

แนวทางแก้ไขปัญหา แต่ปัญหาคือหน่วยงานเจ้าของโครงการจะสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วมากน้อยเพียงใด

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

กรณี M-Flow มีประเด็นด้านกฎหมาย 2 เรื่องหลัก ๆ คือ 1) การที่ DMT ลงทุนระบบ M-Flow จะเป็นสาระสำคัญในสัญญาที่จะต้องเสนอ ครม. พิจารณาหรือไม่ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับวิธีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง และส่วนที่ต้องลงทุนเพิ่มเติม 2) กระบวนการจัดเก็บและเรียกเก็บค่าปรับที่ไม่มีสภาพบังคับในการติดตามค่าผ่านทาง โดยเชื่อมโยงกับการต่อใบอนุญาตขับรถรถยนต์หรือภาษีรถยนต์ประจำปี ทั้งนี้ จะต้องดำเนินการอย่างไร

ดร. ศักดิ์ดา พรรณไว :

ปัจจุบันการดำเนินการของ DMT ยังเป็นขั้นตอนการวิจัย เพื่อทดสอบทางเทคนิค ทางปฏิบัติ และทางกฎหมาย โดยดำเนินการศึกษาทั้ง 3 ขั้นตอนไปพร้อมกัน ซึ่งทางด้านกฎหมาย ประกอบด้วย พระราชบัญญัติทางหลวงสัมปทาน พ.ศ. 2473 พระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ หาก DMT เรียกเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางได้ DMT จะได้รับเฉพาะค่าธรรมเนียมผ่านทาง แต่ค่าปรับเป็นรายได้ของภาครัฐ ซึ่งเป็นค่าปรับกรณีการใช้งาน M-Flow บนทางพิเศษทั่วประเทศ โดยมีผู้ให้บริการหลายราย ขณะที่กลไกการดำเนินงานของผู้ให้บริการมีความแตกต่างกัน โดยโครงการทางยกระดับอุตราภิมุขเป็นโครงการทางหลวงสัมปทาน โดย DMT รับผิดชอบด้านรายได้ โครงการ M81 เป็นการดำเนินงานตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 เป็นรูปแบบ Gross Cost โดย DMT ได้รับค่าตอบแทนตามผลการดำเนินงานที่ส่งมอบให้แก่ภาครัฐ โดยกรมทางหลวงกำหนดตัวชี้วัด (KPI) ให้ DMT ตามเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางให้ได้ ขณะที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทย มีพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ดังนั้น กฎหมายต่าง ๆ จึงอาจยังไม่ได้บูรณาการค่าธรรมเนียมผ่านทางโดยเบื้องต้น จึงดำเนินการทดลองก่อนเพื่อศึกษาทางเทคนิคและการดำเนินงาน ผู้ใช้ทางมีความสะดวกในการใช้งาน รวมทั้งประเด็นข้อกฎหมายข้างต้น ทั้งนี้ หากขั้นตอนการดำเนินงานเป็นสาระสำคัญในสัญญาที่จะต้องเสนอครม.

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

จากการที่ DMT จะต้องรับผิดชอบต่อรายได้ค่าธรรมเนียมผ่านทาง โดยเอกชนเป็นผู้รับความเสี่ยง ช่วงสถานการณ์โควิด-19 ที่ผ่านมามี DMT ได้รับผลกระทบหรือไม่ และจะกระทบต่อการลงทุนในอนาคตหรือไม่

ดร. ศักดิ์ดา พรรณไว :

DMT มีประสบการณ์ได้รับผลกระทบจากโรคระบาดที่ผ่านมามี เช่น โรคทางเดินหายใจในเฉียบพลันรุนแรง หรือโรคซาร์ส ทำให้มีการเตรียมพร้อมรับมือถึงแม้ว่ารายได้ลดลง กิจกรรมการเดินทางลดลง แต่บริหารงานทาง DMT ยังคงสามารถควบคุมค่าใช้จ่ายและแผนการดำเนินงานด้านค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ได้ จึงบรรเทาผลกระทบได้

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

DMT มีความสนใจที่จะลงทุนในโครงการ PPP อื่นบ้างหรือไม่

ดร. ศักดิ์ดา พรธนะไว :

DMT มีความสนใจการดำเนินโครงการทางพิเศษ โดย DMT จะต้องศึกษาและประเมินความเหมาะสมในการลงทุนเพื่อให้ได้รับผลตอบแทนการลงทุนอย่างเหมาะสม โดยในปี 2565 คาดว่าภาครัฐอาจจะมี invitation to bid ของโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางขุนเทียน - บ้านแพ้ว (M82) และโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองส่วนต่อขยายทางยกระดับอุตราภิมุข ช่วงรังสิต - บางปะอิน (M5) ตามข่าวของภาครัฐ

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

ขั้นตอนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการ จากประสบการณ์การร่วมทดสอบความสนใจของภาคเอกชน (Market Sounding) ของโครงการ PPP ที่เกี่ยวข้องกับทางพิเศษ DMT มีความเห็นว่า กระบวนการ Market Sounding โครงการ PPP มีปัญหาการดำเนินการบ้างหรือไม่ อย่างไร เพื่อให้หน่วยงานนำไปปรับปรุงขั้นตอนการทำ Market Sounding

ดร. ศักดิ์ดา พรธนะไว :

ยกตัวอย่างทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยต่างประเทศทาง DMT ได้มีโอกาส Bidding ในประเทศพม่า ซึ่งมี IFC (International Finance Corporation) เป็นเจ้าภาพในครั้งนั้นได้พบส่วนที่เป็นข้อดี ส่วนในประเทศไทยมีข้อดีเช่นกัน แต่การทำ Market Sounding มีหลายเรื่องที่ยังเป็นประเด็น เช่น ภาษีที่ดิน เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันยังอยู่ระหว่างการดำเนินการ โดยกฎหมายได้กำหนดว่า เอกชนที่เข้าไปทำผลประโยชน์บนทรัพย์สินของภาครัฐให้เอกชนจ่ายภาษีที่ดิน แต่ภายหลังได้มีมติ ครม. ให้จ่ายร้อยละ 90 เนื่องจากสัญญา PPP เป็นรูปแบบ BTO จึงส่งผลให้โครงการได้ถ่ายโอนไปยังภาครัฐ ซึ่งระยะทางที่ทางพิเศษพาดผ่านจะมีระยะทางประมาณ 200 กิโลเมตร ซึ่งคำนวณแล้วเป็นจำนวนภาษีที่ค่อนข้างมาก จึงควรมีความชัดเจนในเรื่องนี้ นอกจากนี้ ยังมีประเด็นการฝ่าฝืน (Violation) การผ่านทาง เตาที่ทราบยังไม่มีกฎหมายที่ชัดเจนที่จะใช้บังคับ ซึ่งมีความเห็นว่าควรใช้เกณฑ์ต่างประเทศที่มีการปรับตามขั้นบันได และการฟ้องศาลจะเป็นการป้องปรามได้ หรือหากมี พ.ร.บ. การเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางแยกรายสายทาง ได้แก่ ทางหลวงสัมปทาน ทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง ทางพิเศษ เพื่อเป็นเกณฑ์เดียวกัน ทั้งนี้ KPI สำหรับการกำกับดูแลภาครัฐได้กำหนดไว้แล้ว แต่กฎหมายยังไม่รองรับการดำเนินการ

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

จากประสบการณ์ของ DMT มีข้อเสนอแนะอะไรบ้างเพื่อให้ภาครัฐระมัดระวังในการดำเนินการ และการพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน

ดร. ศักดิ์ดา พรรณไว :

จากการทำงานทั้งภาครัฐ (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย) และเอกชนหลักการโครงการ PPP เวลาทำสัมปทาน เอกชนลงทุนก่อนเพื่อก่อสร้างทรัพย์สินให้ภาครัฐ และมีเป้าหมายว่าภายใน 30 ปี จะได้ผลตอบแทนครอบคลุมเงินลงทุน ทำให้ภาครัฐสามารถดำเนินโครงการได้หลายโครงการพร้อมกัน โดยมีผู้ประกอบการเอกชนหลายราย ขณะที่หากเป็นภาครัฐดำเนินการเองอาจต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการมากขึ้น ซึ่งเป็นข้อดีของการพัฒนาโครงการในรูปแบบ PPP ทั้งนี้ การรับสัมปทานจากภาครัฐจะพบว่าระยะเวลาคืนทุนค่อนข้างนาน ประมาณ 27 - 28 ปี โดยอาจมีความเข้าใจพื้นฐานของการลงทุนที่ไม่ตรงกัน เช่น การลงทุนของภาครัฐ หากเป็นอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ หรือ EIRR เป็นร้อยละ 15 และหากเป็นอัตราผลตอบแทนทางการเงิน หรือ FIRR เป็นร้อยละ 12 แต่ปัจจุบันภาครัฐกำหนด FIRR ประมาณไม่เกินร้อยละ 8 - 9 และไม่ทราบว่าผลตอบแทนร้อยละ 8 เป็นผลตอบแทนที่ปีใด ซึ่งหากนำมา plot graph จะพบว่า FIRR ที่ภาครัฐกำหนด จะเป็นผลตอบแทนปีที่ 25 ของโครงการ และหาก FIRR ร้อยละ 12 จะเป็นผลตอบแทนปีที่ 30 ดังนั้น ช่วงระยะเวลาการดำเนินโครงการจึงยังไม่คืนทุน และยังมีสิ่งที่ไม่เห็น เช่น การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการใช้งาน ซึ่งทำให้ค่าใช้จ่ายในการลงทุนเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ภาครัฐควรมีความยืดหยุ่นเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาสัญญาสัมปทาน โดยมีกลไกการพิจารณาที่ยืดหยุ่นจะทำให้โครงการ PPP มีความคล่องตัวมากขึ้น ซึ่งภาครัฐและภาคเอกชนควรสร้างความเข้าใจให้ตรงกัน

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

การกำหนดระยะเวลาโครงการ 30 ปี สัญญาหรือกฎหมายอาจจะยังไม่สอดคล้องกับปัจจุบัน และ KPI ไม่ทันสมัย

ดร. ศักดิ์ดา พรรณไว :

หากเทคโนโลยีมีความยืดหยุ่นสูง แต่ทางปฏิบัติ อาจจะต้องพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแลตามมาตรา 44 ให้มีความความยืดหยุ่นมากขึ้น เกี่ยวกับการพิจารณาปรับปรุงเทคโนโลยีให้มีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น โดยอาจพิจารณาการขยายระยะเวลาสัมปทานโครงการ จะทำให้โครงการ PPP คล่องตัวมากขึ้น

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

ข้อเสนอแนะนอกจากความยืดหยุ่นของการบริหารโครงการ และกระบวนการแก้ไขสัญญาตามมาตรา 11 ควรพิจารณาการจัดทำรายละเอียดของโครงการอย่างไร เช่น พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2556 ได้กำหนดว่า ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการส่งร่างสัญญาร่วมลงทุนให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณา ก่อนส่งความเห็นของคณะกรรมการกำกับดูแลพร้อมทั้งร่างสัญญาร่วมลงทุนฉบับใหม่ ที่สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาแล้วไปยังรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อเสนอ ครม. ซึ่งมีระยะเวลาค่อนข้างนาน ขณะที่ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ได้ลดขั้นตอนการพิจารณาของ ครม. และกำหนด

ระยะเวลาการพิจารณาไว้แล้ว แต่ยังคงมีระยะเวลาค่อนข้างนานเช่นกัน ซึ่งอาจทำให้การดำเนินการไม่ทันต่อเหตุการณ์

ดร. ศักดิ์ดา พรรณไว :

กระบวนการและระยะเวลาตามมาตรา 11 ที่ชัดเจนจะช่วยลดอุปสรรคในการดำเนินงานได้

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

มีประเด็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการ PPP เพื่อเป็นประโยชน์ต่อกระทรวงคมนาคม ทำงานร่วมกับเอกชนได้อย่างราบรื่น

ดร. ศักดิ์ดา พรรณไว :

ส่วนใหญ่ทุกสายอาชีพมีใบอนุญาต รวมถึงโดยแสดงถึงการมีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางด้านเทคนิคการทำงานพิเศษ ซึ่ง PPP ควรจะมีระบบใบอนุญาต (Licence) โดยอาจเป็นระดับประเทศหรือระดับนานาชาติ เพื่อให้ภาครัฐและภาคเอกชนมีความรู้ความเข้าใจในกลไกการร่วมลงทุนชัดเจน และส่งผลกับการพิจารณาอนุมัติโครงการของทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งเป็นผลดีต่อประเทศ และ รูปแบบ BTO เอกชนต้องกู้เงินจำนวนมาก เมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จต้องส่งมอบทรัพย์สินให้ภาครัฐ โดยภาคเอกชนได้สิทธิการบริหารโครงการ และได้รับเป็นค่าจ้าง ในทางกลับกันหากเป็น Gross cost เอกชนต้องรับภาระหนี้ ภาครัฐควรพิจารณาเรื่องสัญญา โดยภาครัฐควรให้เอกชนมีความยืดหยุ่นในการลงทุนมากขึ้น และ PPP เป็นสัญญาระยะยาว โดยมีระยะเวลาลงทุน 30 ปี ทำให้ไม่สามารถคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นได้ เช่น การพัฒนาโครงการทางพิเศษที่จะทำให้เกิดเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land use) ทำให้การกำหนดจุดขึ้น - ลงมีการเปลี่ยนแปลงไปด้วยเพื่อให้ตอบสนองความต้องการในการเดินทางของประชาชนและการแก้ไขปัญหาจราจร ทั้งนี้ หากมีความยืดหยุ่นของสัญญาเกี่ยวกับการกำหนดจุดขึ้น-ลงเพิ่มขึ้นระหว่างอายุสัญญาสัมปทาน โดยภาคเอกชนอาจได้รับการพิจารณาขยายระยะเวลาสัญญาสัมปทานเพิ่มขึ้น 2 - 5 ปี ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อประชาชนมากขึ้น เพื่อให้ครอบคลุมการลงทุนของภาคเอกชน เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งความต้องการในการเดินทาง และการใช้ประโยชน์ที่ดิน

นางสาวนิยดา พุฒิตยานันท์ :

เห็นด้วยกับประเด็นความยืดหยุ่นของสัญญา และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตลอดเวลา เพราะสถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงตลอด ฉะนั้น อาจต้องมีกลไกของคณะกรรมการกำกับดูแลการพัฒนาหรือเพิ่มบทบาทเชิงการพัฒนา เนื่องจาก พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับดูแล โดยมีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาโครงการ PPP หรือเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการกำกับดูแลเพิ่มขึ้น เพื่อพิจารณาการดำเนินการเชิงพัฒนามากขึ้น และทันต่อสถานการณ์ รวมถึงการพิจารณาร่วมกันหรือมาตรฐานเพื่อกำหนดอัตราผลตอบแทนที่มีความเหมาะสมระหว่างรัฐกับเอกชน ทั้งนี้ การดำเนินโครงการ PPP ได้ดำเนินการมาระยะหนึ่งแล้วจึงควรมีการกำหนดมาตรฐานตัวชี้วัด และทาง สนข. ได้รับข้อมูลที่เป็นประโยชน์จากการสัมภาษณ์ครั้งนี้อย่างยิ่ง โดยจะเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์โครงการและโครงการนี้ ทั้งนี้

สนช. จะจัด Focus Group สำหรับภาคเอกชนและหน่วยงานกลางในวันที่ 28 มกราคม 2565 โรงแรม
พูลแมน คิงพาวเวอร์ จิงขอเชิญ ดร. ศักดิ์ดา พรรณไวย เข้าร่วมงานดังกล่าวด้วย

ดร. ศักดิ์ดา พรรณไวย :

ยินดีเข้าร่วมงานดังกล่าว

ปิดประชุมเวลา 11.00 น.

รูปภาพประกอบการสัมภาษณ์



บันทึกการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงาน
บมจ.ซิโน-ไทย เอ็นจีเนียริ่ง แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด มหาชน
วันพุธที่ 19 มกราคม 2565 เวลา 10.00 น.
รูปแบบออนไลน์

รายชื่อผู้เข้าร่วมจาก บมจ.ซิโน-ไทย เอ็นจีเนียริ่ง แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด มหาชน

- 1) นายสมศักดิ์ ทองซ่มกลีบ ตำแหน่งผู้จัดการฝ่ายพัฒนารูปร่าง

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

- 1) นางสาวนิตดา พุฒิวิทย์นันท์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
2) นางสาวอรอุมา พิสิทธิ์ศักดิ์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
3) นายณัฐสิทธิ์ จินดา นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ
4) นางสาวภัทรพร ทองประชาญ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ
5) นางสาวก้านทอง บุหระ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ

รายชื่อที่ปรึกษา

- 1) ดร.สุเมธ องกิตติกุล ที่ปรึกษาโครงการ
2) นายชัยวุฒิ ตันไชย ที่ปรึกษาโครงการ
3) นางสาวอมรรัตน์ อัสวชาติบุญ
4) นางสาวเอื้อพลอย อัสวเลิศพลกร
5) นางสาวอริสรา รัตนมณี

เริ่มประชุมเวลา 10.00 น.

ส่วนที่ 1 การนำเสนอโครงการ

นายชัยวุฒิ ตันไชย นำเสนอแนวคิดและความเป็นมาของโครงการศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ วัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงกรอบการศึกษาส่วนงานต่าง ๆ ในโครงการให้กับผู้เข้าร่วมสัมภาษณ์เชิงลึก

ส่วนที่ 2 สรุปผลการสัมภาษณ์

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

มีประสบการณ์ในการทำโครงการ PPP อย่างไรบ้าง

นายสมศักดิ์ ทองซอมนก :

การลงทุน PPP ของบริษัทสเคคอนได้เข้าร่วม 5 โครงการ ได้แก่ รถไฟฟ้าสายสีชมพู รถไฟฟ้าสายสีเหลือง มอเตอร์เวย์ M6 และ M81 สนามบินอู่ตะเภา โดยบริษัทฯ เป็นผู้ถือหุ้นส่วนน้อย ในลักษณะเป็น joint venture บางโครงการ 3 ราย บางโครงการ 4 ราย เป็น Minority บางเรื่องขึ้นอยู่กับผู้ถือหุ้นส่วน Majority รวมทั้งมีบทบาทเป็นผู้รับเหมาของโครงการ PPP ด้วย

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

สเคคอนมีแนวทางการเข้าร่วมโครงการ PPP ด้วยเหตุผลอะไรเป็นหลักบ้าง

นายสมศักดิ์ ทองซอมนก :

เหตุผลในการเข้าร่วมโครงการ PPP มี 2 ส่วน คือ

- 1) งานของ PPP เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานซึ่งเป็นอาชีพหลักของบริษัทฯ ซึ่งการได้เข้ามาเป็นหุ้นส่วนทำให้บริษัทฯ ได้รับงานก่อสร้างโครงการ
- 2) การเป็น Join venture partner โครงการ ทำให้ได้รับเงินปันผลจาก SPV และมี Entering income เพิ่มขึ้นในอนาคต

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

สรุปเหตุผลที่เข้าร่วมลงทุน PPP แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 กิจการหลักเป็นการก่อสร้าง จึงเข้ามามีส่วนร่วมกับ PPP กับอีกส่วนที่ 2 คือ การลงทุนเพื่อให้ได้รายได้ปันผลในอนาคต ดังนั้น ในการเข้าร่วมการก่อสร้าง PPP หากเปรียบเทียบการก่อสร้างในโครงการ PPP กับโครงการปกติ มีข้อเหมือนและแตกต่างกันหรือไม่ มากน้อยอย่างไร

นายสมศักดิ์ ทองซอมนก :

ในด้านการก่อสร้างไม่มีความแตกต่าง แต่ในด้านกระบวนการและด้านการเป็นเจ้าของงาน กรณีโครงการปกติ เจ้าของงานคือภาครัฐ แต่โครงการ PPP เจ้าของงานคือภาคเอกชนหรือ SPV ทำให้การเบิกเงินต้องเบิกผ่าน SPV แทนโครงการปกติที่การเบิกจ่ายจากภาครัฐ ส่วนการเข้าพื้นที่ การเจรจา การเริ่มต้นงาน ไม่แตกต่าง การเข้าพื้นที่ภาครัฐเป็นผู้จัดการให้

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ปัจจุบันสเตคอนรับงานจากภาครัฐหรือภาคเอกชนเป็นหลัก

นายสมศักดิ์ ทองซอมนก :

รับงานภาครัฐและเอกชนอย่างละครึ่ง ในส่วนของภาคเอกชนรับก่อสร้างเกี่ยวกับโรงไฟฟ้า
ปิโตรเคมีเป็นหลัก เน้นภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

ในด้านการส่งมอบพื้นที่รถไฟฟ้าสายสีชมพูพบปัญหาหรือไม่ และกระบวนการส่งมอบพื้นที่
ที่หยุดชะงักในช่วงโควิด 19 และสเตคอนมีประเด็นด้านไหนจะสะท้อนบ้างหรือไม่

นายสมศักดิ์ ทองซอมนก :

ไม่มีอะไรต่างกัน การส่งมอบเป็นงานที่ต้องเจออยู่แล้วไม่ว่าจะเป็นงาน PPP หรืองานปกติ
หน่วยงานรัฐมีหน้าที่ในการจัดการให้ ช่วงหลังหน่วยงานรัฐทำได้เร็วมีประสิทธิภาพมากขึ้น

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

ความแตกต่างระหว่างโครงการปกติกับโครงการ PPP ในมุมของความล่าช้าที่ไม่ได้มาจากภาครัฐ
และเอกชน แต่มาจากปัจจัยอื่น ๆ เช่น โควิด 19 การชดเชยมีความแตกต่างกันอย่างไร

นายสมศักดิ์ ทองซอมนก :

ไม่มีความแตกต่าง หากความล่าช้ามาจากการส่งมอบพื้นที่ของภาครัฐ ภาครัฐจะขยายเวลาให้
เป็นปกติ

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

จากมุมมองของสเตคอนที่เข้าร่วมโครงการ PPP ที่ยังไม่ได้เริ่ม Operate อยู่ในช่วง Investment
ยังไม่ได้เก็บเกี่ยวผลประโยชน์ อยากทราบว่าโครงการดังกล่าวมีประเด็นปัญหา ความน่าสนใจ ข้อกังวล
ด้านใดบ้าง หลังจากได้มีการประเมินความเสี่ยง

นายสมศักดิ์ ทองซอมนก :

ยังไม่มีอะไร เพราะยังอยู่ในช่วงก่อสร้าง

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ในแง่ของผู้ถือหุ้น เนื่องจากประเด็นโควิด ความล่าช้า เกิดปัญหาด้านการก่อสร้าง การเปิด
ให้บริการล่าช้า ส่งผลให้ผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับเริ่มล่าช้า ในด้านนี้ได้รับรู้หรือให้ความเห็น รวมทั้ง
มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือไม่ อย่างไร อย่างเช่นกรณีตัวอย่าง สนามบินอยู่ตะเภา

นายสมศักดิ์ ทองซอมนก :

อยู่ตะเภาได้รับผลกระทบเรื่องระยะเวลา มีการคุยใน SPV มีขั้นตอนในการดำเนินการเป็นขั้นตอน
ต่อไป

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

สัญญาการร่วมมือในปัจจุบันสามารถจัดการหรือตอบโจทย์ปัญหาเหล่านี้หรือต้องมีการแก้ไขปรับปรุงสัญญาให้ตอบโจทย์ปัญหาเหล่านี้ได้ดียิ่งขึ้นในอนาคต

นายสมศักดิ์ ทองซอมนก :

ต้องสอบถามผู้ถือหุ้นรายใหญ่ เพราะเป็นเรื่องของนโยบาย ขอให้รายใหญ่เป็นคนตอบดีกว่า

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

โครงการ PPP ด้านทางถนน รถไฟฟ้า นโยบายในการเข้าไปทำ PPP เป็นผู้ถือหุ้นใน SPV สตเคออนจะมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องอีกหรือไม่

นายสมศักดิ์ ทองซอมนก :

บริษัทฯ มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ถือเป็นส่วนแบ่งธุรกิจใหม่ในพอร์ต และยังคงสนใจโครงการ PPP ทุกโครงการ

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

กระบวนการทำ Market Sounding ทางสตเคออนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการบ้างหรือไม่

นายสมศักดิ์ ทองซอมนก :

มีบ้าง

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

มีประเด็นหรือข้อคิดเห็นอย่างไรในกระบวนการทำ Market Sounding ที่คิดว่าผู้จัดทำมองข้ามไป

นายสมศักดิ์ ทองซอมนก :

ที่ผ่านมาดำเนินการได้ดีอยู่ เนื่องจากการทำ Market Sounding จะมีการจ้างที่ปรึกษาหลายรายจากทางภาครัฐ

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

จากการสัมภาษณ์จากหลายองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน พบปัญหาในด้านตัวสัญญา การก่อสร้าง และการเข้าพื้นที่ โดยเฉพาะผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในเรื่องของ Cashflow investment ผลกระทบในระยะยาวของโครงการที่ส่งผลกระทบต่อเขา ภาพรวมการเปิดโครงการ PPP ของภาครัฐ จากการตอบของสเตคอน ยังให้ภาพรวมที่ดีอยู่ไม่ถึงกับภาคเอกชนไม่กล้าเข้าร่วมลงทุน ยังเปิดรับและเข้าร่วมอยู่ โดยถึงแม้จะเป็นผู้ถือหุ้นรายย่อยอยากทราบว่า มีปัจจัยสำคัญที่จะเข้ามาสู่การร่วมลงทุน PPP กับภาครัฐ ซึ่งในอนาคตแบ่งเป็น 2 ส่วน แบบแรกคือ การก่อสร้างพื้นฐานและให้ Operate ระดับหนึ่ง และแบบที่ 2 เป็นสัญญาที่ให้ Operation เพียงอย่างเดียว ในฝั่งสเตคอนมองโอกาสในการร่วมลงทุนและความน่าลงทุนของระบบในลักษณะนี้อย่างไร หากในอนาคตการก่อสร้างลดลงและเริ่มเป็นการ Operate มากขึ้น ทางสเตคอนจะเข้าร่วมในโครงการ PPP อย่างไร ความน่าสนใจใน Sector หรือกิจการไหนที่สเตคอนอยากเข้าร่วมลงทุน หรือต้องการเห็นมากขึ้นในอนาคต

นายสมศักดิ์ ทองซอมนก :

ในรูปแบบแรก การก่อสร้างและมีการลงทุนด้วยยังมีอยู่พอสมควร ยังมีรถไฟฟ้า รถไฟฟ้าต่างจังหวัด ในส่วนที่ 2 หากไม่มีงานก่อสร้าง มีเพียงด้านการบริการและการบำรุงรักษา (O&M) คงต้องพิจารณาในอนาคตว่ามีโครงการไหนที่บริษัทฯ พอจะเข้าไปร่วมได้ มีประโยชน์ต่อตัวเองและหุ้นส่วน ต้องพิจารณาเป็นรายโครงการไป ในส่วนงาน O&M ยังไม่สามารถตอบได้ในขณะนี้

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

ในส่วนโครงการมอเตอร์เวย์สาย M6 และ M81 ทางสเตคอนรับผิดชอบด้านการบำรุงรักษาด้านถนน หรือการบำรุงทางด้วยหรือไม่

นายสมศักดิ์ ทองซอมนก :

ยังอยู่ระหว่างหารือ

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

กล่าวคือ ปัจจุบันสเตคอนยังคงไม่แน่ใจ หากเป็นงานการก่อสร้าง สเตคอนมีความสนใจสามารถรับผิดชอบงานได้ แต่ในส่วนของการบำรุงทาง ยังเป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนือความสนใจ

นายสมศักดิ์ ทองซอมนก :

ปัจจุบันยังไม่ได้ทำงานในด้านการบำรุงทาง แต่ไม่มีอะไรที่เป็นพิเศษมากนัก

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

สเตคโหนดมีประเด็นเสริมด้านใดที่ต้องการให้ผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลเพื่อนำไปปรับปรุงให้แก่กระทรวงคมนาคม เพื่อให้มีการปรับปรุงโครงการ PPP ให้ดียิ่งขึ้นในอนาคต

นายสมศักดิ์ ทองซอมนก :

ประเด็นแรก พ.ร.บ. ร่วมทุนฉบับปัจจุบันดีขึ้นกว่าปี พ.ศ. 2556 หวังให้มีการพัฒนา พ.ร.บ. ร่วมทุนฉบับใหม่แบบนี้อย่างต่อเนื่องในอนาคตเพื่อให้เกิด Public Private Partnership ให้มากขึ้น รวมทั้งในภาพรวม การศึกษาโครงการที่หน่วยงานเจ้าของโครงการที่ว่าจ้างที่ปรึกษาดำเนินการ ได้มีการเปิดเผยที่เป็นทางการสู่สาธารณะบ้างหรือไม่ เป็นไปได้ควรจะเปิดเผยให้เป็นสาธารณะในช่วง Market Sounding ให้เอกชนทราบด้วย เพื่อใช้ประกอบกับเอกชนไปดำเนินการเอง และหลายโครงการในอดีต ไม่มีการปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน เช่น ต้นทุนโครงการ บางโครงการศึกษา Feasibility study ไว้แล้ว 2 - 3 ปี แต่เพิ่งมาเริ่มเปิดประมูล ทำให้ข้อมูลในรายงานการศึกษาไม่เป็นปัจจุบัน ดังนั้น หน่วยงานเจ้าของโครงการควรจะปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบันก่อนจะออกเอกสาร RFP

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

เหมือนเป็นประเด็นพื้นฐาน ไม่ค่อยมีคนพูดถึงประเด็นนี้เท่าที่ควร แต่จริงๆ มีความสำคัญตอนนี้ได้ติดตามเรื่องนี้ ปกติตอนทำ RFP บางรายมีการเปิดเผย Feasibility study ในช่วง Market Sounding เป็นเพียงการสรุปย่อให้ฟัง ไม่ได้เอารายงานมาให้ดู ถือเป็นข้อจำกัด เพราะหากเอารายงานให้ดูเอกชนที่จะยื่นจะได้มีการเข้าใจรายละเอียดมากขึ้น เช่น โครงการรถไฟฟ้าเชื่อมสามสนามบิน ซึ่งรายงาน Feasibility study มีการเปิดเผย แต่อย่างที่คุณสมศักดิ์ได้กล่าวไว้ว่ามาเปิดที่หลังแล้วไม่เป็นประโยชน์ ต้องเปิดตอนทำเอกสาร RFP และอีกประเด็นที่น่าสนใจ คือโครงการ PPP เป็นโครงการที่อนุมัติล่าช้า ทำให้ข้อมูลต่าง ๆ ใน Feasibility Study ค่อนข้างเก่า มีการเปลี่ยนแปลง ต้องปรับปรุงรายงาน สร้างปัญหาในการดำเนินโครงการ

นายสมศักดิ์ ทองซอมนก :

ประเด็น Feasibility Study บางโครงการที่เปิดมาแล้วมีความล่าช้า เพราะศึกษาเมื่อ 4 - 5 ปี ก่อนจะมีการเปิดประมูล ทำให้ข้อมูลไม่เป็นปัจจุบัน เช่น มูลค่าการลงทุน ซึ่ง ครม. อนุมัติไปแล้วและกำหนดจ่ายให้เอกชนไม่เกิน 20,000 ล้านบาท ซึ่งพอประเมินจริงใช้ตัวเลขดังกล่าวไม่ได้แล้ว

นางสาวนิตยา พุฒิตยานันท์ :

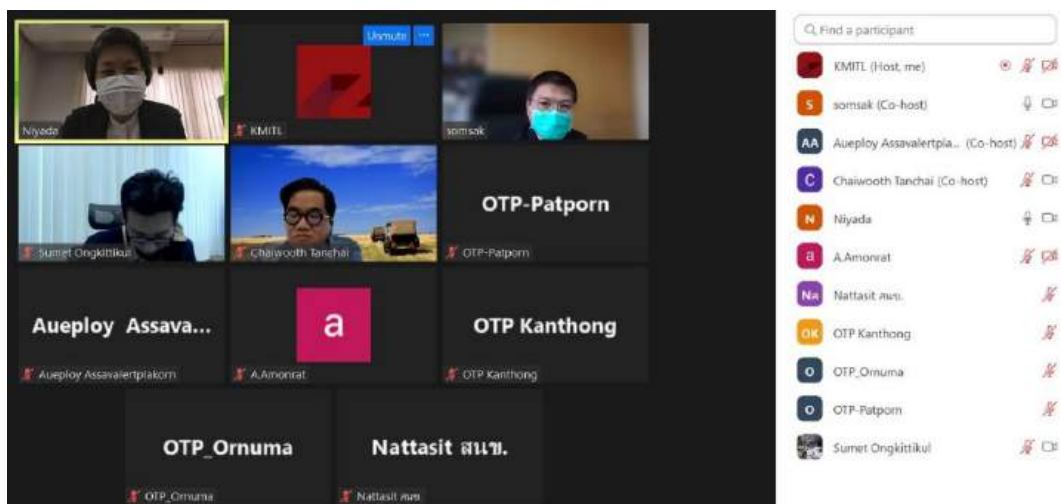
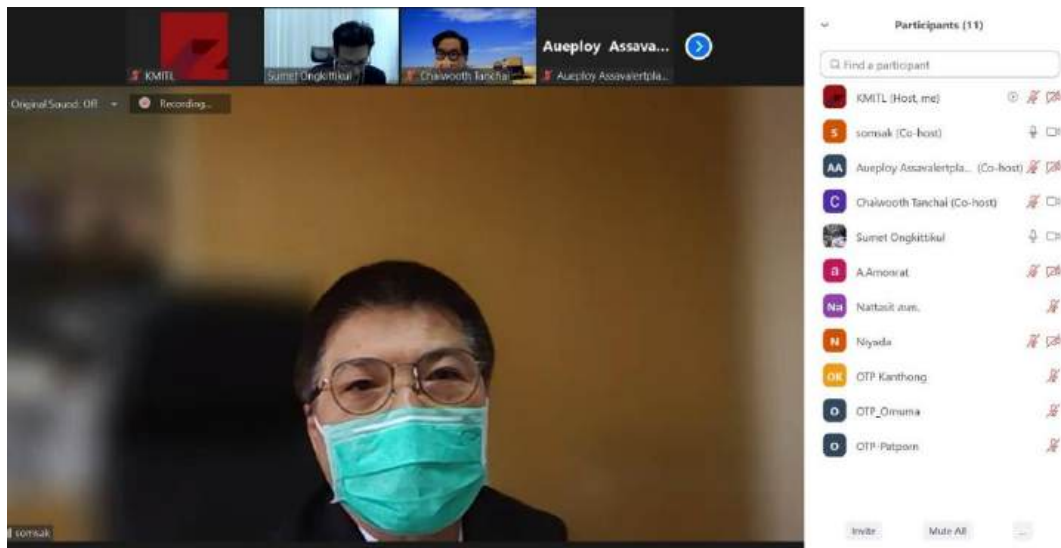
ในขั้นตอนการเจรจาเรื่องการแบ่งผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งมีมุมมองที่แตกต่างกัน อยากทราบว่าในการเจรจามีกลไกอย่างไร มีความได้เปรียบเสียเปรียบด้านใดที่ต้องการจะ แลกเปลี่ยนให้ภาครัฐได้รู้ เพื่อทำให้เหมาะสม

นายสมศักดิ์ ทองข้อมกลีบ :

การเจรจาสัญญาเป็นเรื่องปกติ รัฐและเอกชนทั้งสองฝ่ายต่างต้องรักษาผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย แต่ละโครงการมีรายละเอียดที่ต่างกัน รัฐมองว่าเอกชนได้ผลประโยชน์เยอะ แต่จากการเข้าร่วมโครงการ PPP ในระยะหลัง พบว่าภาครัฐยืดหยุ่นมากขึ้น และเข้าใจเอกชนมากขึ้น

ปิดประชุมเวลา 10.40 น.

รูปภาพประกอบการสัมภาษณ์



บันทึกการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงาน
บริษัท แหลมฉ้าง อินเตอร์เนชั่นแนล เทอร์มินอล จำกัด (LCIT)
วันจันทร์ที่ 24 มกราคม 2565 เวลา 13.30 น.
รูปแบบออนไลน์

.....
รายชื่อผู้เข้าร่วมจากบริษัท แหลมฉ้าง อินเตอร์เนชั่นแนล เทอร์มินอล จำกัด

- 1) นายสุรัชย์ จงพิพัฒน์ชัย รองประธานเจ้าหน้าที่บริหาร

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

- 1) นางสาวนิตดา พุฒิวิทยานันท์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
2) นางสาวกานทอง บุหระา นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
3) นางสาวอรอุมา พิสิทธิ์ศักดิ์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
4) นายณัฐสิทธิ์ จินดา นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ
5) นางสาวภัทรพร ทองประชาญ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ

รายชื่อที่ปรึกษา

- 1) นายชัยวุฒิ ตันไชย ที่ปรึกษาโครงการ
2) นายเทียนวัช ศรีใจงาม
3) นางสาวอมรรัตน์ อัสวชาติบุญ
4) นางสาวเอื้อพลอย อัสวเลิศพลกร
5) นางสาวอริสรา รัตนมณี

เริ่มประชุมเวลา 13.30 น.

ส่วนที่ 1 การนำเสนอโครงการ

นายชัยวุฒิ ตันไชย เป็นผู้นำเสนอแนวคิดและความเป็นมาของโครงการศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ วัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงกรอบแนวคิดการดำเนินงานต่าง ๆ ในโครงการให้กับผู้เข้าร่วมสัมภาษณ์เชิงลึก

ส่วนที่ 2 สรุปผลการสัมภาษณ์

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

ขอทราบรายละเอียดขอบเขตของการให้บริการในโครงการร่วมลงทุนท่าเทียบเรือ B5 และ C3 และลำดับการดำเนินธุรกิจ ตลอดจนประสบการณ์การดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ของบริษัท แหลมฉะบัง อินเตอร์เนชั่นแนล เทอร์มินอล จำกัด (LCIT)

นายสุรัชย์ จงพิพัฒน์ชัย :

บริษัท LCIT เป็นบริษัทร่วมทุนระหว่างไทยกับต่างชาติ มีสัดส่วนการถือหุ้นกลุ่มบริษัทไทย ร้อยละ 51 ได้แก่ บริษัท เอสทีซี โลจิสติกส์ จำกัด และบริษัท พี. ไทยแลนด์แมชินนารี จำกัด และกลุ่มบริษัท ต่างชาติ ร้อยละ 49 ได้แก่ DP World และ Eagle Marine Terminal Holdings Pte.Ltd. ดำเนินธุรกิจท่าเรือ ขนส่งสินค้าโดยมีการท่าเรือแห่งประเทศไทย (กทท.) เป็นผู้กำกับดูแล ซึ่งการดำเนินธุรกิจท่าเรือขนส่งสินค้า ประสบปัญหา คือ หน่วยงานรัฐและเอกชนบริษัทเอกชนยังไม่ได้เป็นพันธมิตรทางธุรกิจ (Strategic Partner) หน่วยงานรัฐมุ่งเน้นการเข้ามากำกับกิจการ

การพัฒนาท่าเรือแหลมฉะบัง ระยะที่ 1 บริษัท LCIT ได้สัมปทานท่าเทียบเรือ B5 ระยะเวลา สัมปทาน 30 ปี เริ่มดำเนินธุรกิจในท่าเทียบเรือ B5 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 และสามารถดำเนินแผนธุรกิจไปได้ ด้วยดี หลังจากนั้นมีการพัฒนาท่าเทียบเรือแหลมฉะบัง ระยะที่ 2 ซึ่งบริษัทประมูลได้ท่าเทียบเรือ C3 ระยะเวลาสัมปทาน 30 ปี ดำเนินธุรกิจในท่าเทียบเรือ C3 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 ต่อมา กทท. ได้เปิดให้มีการประมูลท่าเทียบเรือฝั่ง D และ C เพิ่ม จนเกิดปัญหา Over Supply (อุปทานส่วนเกิน) อีกทั้งเงื่อนไข การประมูลเป็นคนละเงื่อนไขกับท่าเทียบเรือ C3 ที่บริษัทเป็นผู้ดำเนินการอยู่ โดยในการประมูลดังกล่าว กลุ่มบริษัทฮัทซันประมูลได้ทั้งหมด 6 ท่าเทียบเรือพร้อมกันและได้รับค่าสัมปทานที่ต่ำกว่าท่าเทียบเรือ C3

ต่อมา มีการประมูลท่าเทียบเรือฝั่ง A0 โดยเปลี่ยนวัตถุประสงค์ของท่าเรือจากท่าเรือชายฝั่ง เป็นท่าเรือเอนกประสงค์ ส่งผลให้ค่าสัมปทานต่ำกว่าที่บริษัท LCIT จ่ายถึงประมาณ 10 เท่า โดยในช่วงปีแรก บริษัทจ่ายค่าสัมปทาน 300 ล้านบาท แต่บริษัทที่ประมูลได้ท่าเทียบเรือ A0 จ่ายค่าสัมปทาน 30 ล้านบาท โดยที่การดำเนินธุรกิจเหมือนกัน ดังนั้น ท่าเทียบเรือ C3 จึงยังไม่ได้ดำเนินธุรกิจ ในปีต่อมา กทท. เปิดประมูล ท่าเรืออีก 7 ท่าเทียบเรือ ทำให้ท่าเทียบเรือเหล่านั้นมาแข่งขันกับท่าเทียบเรือที่บริษัท LCIT ดำเนินกิจการอยู่ ซึ่งประสบกับปัญหาเรื่องต้นทุนสูงกว่ารายอื่น ในการนี้บริษัท LCIT จึงฟ้องร้อง กทท. โดยบริษัทฟ้องเรียก ค่าเสียหายประมาณหมื่นล้านบาท จนศาลปกครองตัดสินให้ กทท. ต้องจ่ายเงินจำนวนหนึ่งพันกว่าล้านบาท เนื่องจากผิดเงื่อนไขในส่วนของการควบคุมท่าเรือกรุงเทพให้อยู่ในระดับที่หนึ่งล้าน TEU แต่ส่วนที่ฟ้องร้อง ในประเด็นอื่นไม่ได้มีการตัดสิน ทางบริษัทจึงได้มีการฟ้องร้องเป็นคดีใหม่ ซึ่งปัจจุบันศาลปกครองยังไม่สิ้นสุด การแสวงหาข้อเท็จจริง จนทางผู้ร่วมลงทุนต่างชาติดอย่าง DP world ออกมาวิจารณ์ถึงความล่าช้าของระบบ ยุติธรรมของประเทศไทย เพราะมีการเริ่มยื่นฟ้องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 แล้วแต่ไม่ทราบว่าคดีจะสิ้นสุดเมื่อไหร่

ปัญหาภาษีโรงเรือนเป็นปัญหาอีกประการหนึ่ง ท่าเทียบเรือ B5 จ่ายค่าภาษีโรงเรือนปีละประมาณหนึ่งล้านบาท ซึ่งเป็นการจ่ายในอัตราตามขนาดพื้นที่ (area base) แต่เมื่อบริษัท LCIT ดำเนินธุรกิจ ในท่าเทียบเรือ C3 เป็นระยะเวลา 5 ปี มีการเรียกเก็บภาษีโรงเรือนย้อนหลังในอัตราร้อยละ 12.5 ของค่าสัมปทาน โดยจ่ายปีแรกประมาณ 30 ล้านบาท ซึ่งเมื่อเทียบกับท่าเทียบเรือ B5 จึงสูงกว่าถึง 30 เท่า และเพิ่มขึ้นทุกปีตามค่าสัมปทานที่เพิ่มขึ้น ทั้งที่ความยาวหน้าท่าไม่แตกต่างกันมาก โดยท่าเทียบเรือ B5 มีความยาวหน้าท่า 400 เมตร ส่วนท่าเทียบเรือ C3 มีความยาวหน้าท่า 500 เมตร ซึ่งปีสุดท้ายที่บริษัทจ่ายค่าภาษีโรงเรือนของท่าเทียบเรือ C3 คือประมาณ 60 ล้านบาท ซึ่งถือเป็นการไม่เป็นการคุ้มครองผู้ร่วมลงทุน ด้วยเหตุที่บริษัทมีสถานะการดำเนินการในนาม กทท. โดยที่ดินเป็นของ กทท. ส่วนบริษัทได้รับสัมปทาน ในลักษณะสัญญาร่วมลงทุน ทั้งนี้ กทท. ชี้แจงว่าสัญญาสัมปทานจะมีส่วนที่เป็นสัญญาเช่าร้อยละ 12.65 จากค่าสัมปทานทั้งหมด บริษัทจึงฟ้องร้องเรียกเงินคืนจากเทศบาลประมาณ 700 ล้านบาท โดยคดีดังกล่าว ยังอยู่ในกระบวนการเริ่มต้น ทำให้ปัจจุบันต้นทุนการดำเนินกิจการของท่าเทียบเรือ C3 สูงที่สุดโดยสูงกว่าท่าเทียบเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 ที่ได้ประมูลไป

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

บริษัท LCIT มีความสนใจร่วมประมูลโครงการท่าเทียบเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 หรือไม่ อย่างไร

นายสุรชัย จงพิพัฒนชัย :

เนื่องจากบริษัท LCIT เป็นกลุ่มบริษัทร่วมทุน (Joint Venture) กับรัฐบาลดูไบ การพิจารณาเข้าร่วมประมูลโครงการท่าเทียบเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 จะต้องมีการพิจารณาร่วมกันภายในกลุ่มบริษัทร่วมทุน ซึ่งจากการพิจารณาเอกสารประกวดราคาโครงการแล้วเห็นว่าอาจไม่เหมาะสมเข้าร่วมประมูลตามหลักของ International Bidding ประกอบกับประสบการณ์การเกิดข้อพิพาทที่ได้ให้ข้อมูลไว้ข้างต้น รัฐบาลดูไบอาจพิจารณาไม่เข้าร่วมการประมูลโครงการฯ แต่หากเป็นธุรกิจอาจมีความสนใจ ซึ่งความสนใจในการลงทุนของเอกชนเป็นไปตามพลวัตกระแสธุรกิจ และนโยบายของรัฐบาลในการผลักดันโครงการควรต้องพิจารณาอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) ที่แท้จริงเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการลงทุนในภายหลัง

จากประสบการณ์ของบริษัท LCIT ที่ได้ให้ข้อมูลไว้ข้างต้น พบว่า มีการแข่งขันทางธุรกิจที่อาจไม่เป็นธรรมในส่วนของท่าเรือแหลมฉบังทั้งหมด ท่าเรือเอกชนที่ไม่ได้รับสัมปทานสามารถแข่งขันได้อย่างเสรี ซึ่งรัฐเอื้อประโยชน์ให้ท่าเรือเอกชนที่อยู่ใกล้ท่าเรือแหลมฉบังโดยการช่วยสร้างสาธารณูปโภค จึงเกิดคำถามจากกลุ่มต่างชาติผู้ร่วมทุนว่าเหตุใดจึงต้องประมูลสามารถซื้อที่ดินเพื่อสร้างท่าเทียบเรือเองได้หรือไม่ ประกอบกับประเทศไทยมีอุปทานส่วนเกิน (Over supply) กลุ่มเอกชนต่างชาติจึงมีความสนใจลงทุนในประเทศอื่นแทน

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

บริษัท LCIT ได้รับการต่ออายุสัญญาสัมปทานท่าเทียบเรือ B5 ไปอีก 5 ปี บริษัท LCIT ปัญหาในกระบวนการประเมินเพื่อต่อสัญญาหรือไม่ อย่างไร

นายสุรัชย์ จงพิพัฒน์ชัย :

ในทางธุรกิจปัจจุบันท่าเทียบเรือ B5 ขาดเคาะการลงทุนท่าเทียบเรือ C3 ที่ขาดทุนอยู่ หากบริษัทไม่ได้รับการต่ออายุสัญญาท่าเทียบเรือ B5 ซึ่งบริษัทเป็นผู้ดำเนินการอยู่ จะส่งผลให้ท่าเทียบเรือ C3 ประสบภาวะขาดทุน บริษัทจึงขอให้ กทท. พิจารณาต่ออายุสัญญาสัมปทานท่าเทียบเรือ B5 ซึ่งจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 โดยจะต้องดำเนินการประมูลด้วย อย่างไรก็ตาม รายละเอียดที่ระบุไว้ในสัญญาสัมปทานระบุไว้ชัดเจนว่าสามารถต่ออายุสัญญาได้อีก 5 ปี ซึ่งการลงนามสัญญาเกิดขึ้นก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 จึงมีความเห็นว่าบริษัทสามารถต่อสัญญาได้โดยไม่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562

กรณีของท่าเทียบเรือ B2 B3 และ B4 ที่ได้มีการต่อสัญญาแต่ได้รับการต่ออายุสัญญาเพียง 3-4 ปี มีค่าสัมประสิทธิ์สูงสุดคือ 180 ล้าน การจ่ายค่าสัมปทานที่ต่ออายุสัญญาทั้ง 3 ท่า ไม่ได้นำมาค่าสัมปทานของท่าเทียบเรือ B5 จำนวน 400 ล้านบาท มาคำนวณด้วย และบริษัทยังมีข้อเสนอให้ กทท. ว่าหากบริษัทได้ดำเนินการกิจการท่าเทียบเรือ B2 B3 และ B4 จะเสนอผลประโยชน์ให้ภาครัฐสูงกว่าที่รัฐจะได้จากค่าสัมปทานท่าเทียบเรือ B2 B3 และ B4 กรณีให้รายเดิมต่อสัญญา หากมีเครื่องมืออยู่แล้วบริษัทสามารถดำเนินการต่อเนื่องได้ภายใน 7 วัน แต่ กทท. แจ้งว่าไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

นอกจากประเด็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมระหว่างสัญญาสัมปทานร่วมลงทุนกับเอกชนในแต่ละท่าเทียบเรือ และการเปิดประมูลที่ทำให้เกิดอุปทานส่วนเกิน (Over supply) ในธุรกิจท่าเทียบเรือ บริษัท LCIT มีประเด็นปัญหาอื่นในการดำเนินโครงการเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร

นายสุรัชย์ จงพิพัฒน์ชัย :

บริษัท LCIT มีความพร้อมในการลงทุนโดยใช้เทคโนโลยีที่มีความทันสมัยเพื่อให้ การดำเนินงานมีประสิทธิภาพสูงสุดในการดำเนินธุรกิจ ดังนั้น การที่รัฐออกข้อกำหนด ระเบียบ หรือ TOR อาจไม่มีความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีหรือการดำเนินธุรกิจ อาจไม่เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจของเอกชน เช่น การกำหนดให้ท่าเรือที่มีระบบการจัดการแบบ Port Automation อาจมีประเด็นว่าค่าภาระที่เรียกเก็บกับผู้ใช้บริการจะมีความคุ้มค่ากับมูลค่าเงินลงทุนหรือไม่ ซึ่งอัตราค่าภาระของท่าเรือแหลมฉบังยังเป็นอัตราเดิมที่ยังไม่มีการปรับขึ้นเป็นระยะเวลา 20 ปี ซึ่งบริษัท LCIT มีความเห็นว่าควรมีการปรับอัตราค่าภาระตามความเป็นจริงโดยปรับตามอัตราเงินเฟ้อ นอกจากนี้ยังมีประเด็นการประมูลโครงการท่าเรือแหลมฉบัง

ระยะที่ 3 ผู้ชนะการประมูลเสนอราคาต่ำกว่าราคากลาง นักลงทุนต่างชาติจึงมีประเด็นว่าตามหลักการแล้วสามารถดำเนินการได้หรือไม่

บริษัท LCIT เป็นกลุ่มบริษัทร่วมทุน (Joint Venture) ระหว่างไทยกับต่างชาติตามกฎหมายไทย ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับท่าเรือ มีการติดต่อเจรจาทางการตลาดกับสายเรือในระดับภูมิภาค (Region) เพื่อให้มาใช้บริการท่าเรือ หากพิจารณาในระดับภูมิภาค พบว่า ประเทศไทยมีอัตราค่าภาระต่ำที่สุดในระดับเอเชีย โดยเฉพาะค่าระวางเรือ (Freight) มีอัตราที่ต่ำเมื่อเทียบกับตลอด Supply Chain ของระบบโลจิสติกส์ รายได้ที่เป็นรายได้ของท่าเรือไทยจึงน้อยมากเมื่อเทียบกับ Supply Chain ทั้งหมด ดังนั้น จึงขอฝากประเด็นให้พิจารณาเรื่องอัตราค่าภาระที่ทำให้ธุรกิจสามารถดำเนินการต่อไปได้

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

บริษัท LCIT เป็นบริษัทที่มีกลุ่มต่างชาติร่วมทุน มีข้อดีในการดึงดูดหรือเชิญชวนให้สายเรือต่างประเทศมาใช้บริการท่าเรืออย่างไร

นายสุรชัย จงพิพัฒนชัย :

การที่บริษัท LCIT มีต่างชาติร่วมทุนมีข้อดีในการเจรจาให้สายเรือมาใช้บริการท่าเรือโดยจะมีการเจรจการใช้บริการท่าเรือต่างๆ ทั้งสาย (Chain) ของการเดินเรือ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้ธุรกิจมีความต่อเนื่อง

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

กรณีการลงทุนท่าเทียบเรือ B5 และ C3 บริษัท LCIT มีความเห็นอย่างไรในการที่เอกชนเป็นผู้รับภาระการลงทุนอุปกรณ์เพิ่มเติม หรือการลงทุนที่เพิ่มเติมจากสัญญาสัมปทานภาครัฐควรมีการชดเชยหรือไม่

นายสุรชัย จงพิพัฒนชัย :

ขอยกตัวอย่างกรณีบริษัท LCIT จะพัฒนาเครนยกตู้สินค้าให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นสามารถยกตู้สินค้าจากเรือที่มีขนาดใหญ่ขึ้น จะต้องขออนุญาต กทท. ก่อน เนื่องจากเมื่อสัญญาสิ้นสุด กทท. ต้องจ่ายเงินเพิ่มขึ้นโดยเป็นเงินส่วนที่เกิดจากการลงทุนอุปกรณ์เพิ่มเติมจึงมีค่าเสื่อมไม่ตรงกับที่ กทท. คำนวณไว้ในตอนแรก อย่างไรก็ตาม บริษัทเห็นว่าการลงทุนส่วนเพิ่มดังกล่าวทำให้ประสิทธิภาพท่าเรือสูงขึ้นและสร้างรายได้เพิ่มขึ้น เป็นการลงทุนที่แบ่งปันผลประโยชน์กับ กทท. ตามสัญญา หากบริษัทมีผลประโยชน์มากขึ้น กทท. จะได้รับผลประโยชน์มากขึ้นด้วย ซึ่งปัจจุบันบริษัทได้เจรจาทำความเข้าใจกับ กทท. และได้รับอนุญาตให้พัฒนาเครนยกตู้สินค้าได้แล้ว

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

การพัฒนาโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในอนาคต บริษัท LCIT เห็นว่ามีประเด็นใด
ที่ควรปรับปรุงหรือไม่ อย่างไร

นายสุรัชย์ จงพิพัฒน์ชัย :

หน่วยงานที่มีอำนาจในการกำกับดูแลการพัฒนาท่าเรือในประเทศไทยควรมีหน่วยงานเดียว
เนื่องจากนโยบายการพัฒนาท่าเรือ การกำกับดูแล และการดำเนินงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง จะได้เป็นไปในทิศทาง
เดียวกัน เอกชนง่ายต่อการพิจารณาตัดสินใจในการลงทุน รวมทั้งการกำกับดูแลหน่วยงานในหมวดธุรกิจ
เดียวกันควรมีเพียงหน่วยงานเดียวในการตัดสินใจ

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

บริษัท LCIT มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในการปรับปรุงกระบวนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน
ระหว่างรัฐและเอกชน หรือกำกับดูแลโครงการหรือไม่ อย่างไร

นายสุรัชย์ จงพิพัฒน์ชัย :

ในมุมมองเอกชนหากมีกติกาในการแข่งขันที่ชัดเจน โปร่งใส มีการแข่งขันที่เสรี จะช่วยให้เอกชน
ง่ายต่อการตัดสินใจร่วมลงทุนในโครงการ ในส่วนการจัดทำเอกสารประกวดราคาควรมีการศึกษารูถุกิจให้ม
ความเข้าใจอย่างถ่องแท้โดยอาจเชิญเอกชนเป็นที่ปรึกษาเพื่อให้คำแนะนำหรือข้อมูลเพิ่มเติมประกอบการ
จัดทำ และบริษัทขอเสนอให้บรรจุการพัฒนาท่าเรือไว้ในแผนพัฒนาหลักของประเทศ การพัฒนาระบบโลจิสติกส์
ควรมีการพัฒนาทั้งระบบ

ปิดประชุมเวลา 14.30 น.

รูปภาพประกอบการสัมภาษณ์



บันทึกการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงาน
บริษัท บริการภาคพื้นการบินกรุงเทพเวิลด์ไวด์ไฟล์ท์เซอร์วิส จำกัด
วันที่ 26 มกราคม 2565 เวลา 10.00 น.
รูปแบบออนไลน์

.....
รายชื่อผู้เข้าร่วมจาก บริษัท บริการภาคพื้นการบินกรุงเทพเวิลด์ไวด์ไฟล์ท์เซอร์วิส จำกัด

- | | |
|----------------------------|---|
| 1) นางสาวสุรณิ ชีรวณิชกุล | ตำแหน่ง Chief Financial Officer |
| 2) นายชมาธร พันธุ์โพธิ์ | ตำแหน่ง Director Human resource and Legal |
| 3) นางสาววิรัชทอง ทองรัตน์ | ตำแหน่ง Legal Supervisor |

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

- | | |
|--------------------------------|----------------------------------|
| 1) นางสาวอรอุมา พิสิทธิ์ศักดิ์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
|--------------------------------|----------------------------------|

รายชื่อที่ปรึกษา

- | | |
|----------------------------------|------------------|
| 1) นายชัยวุฒิ ตันไชย | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 2) นางสาวอมรรัตน์ อัครพาณิชย์ | |
| 3) นางสาวเอื้อพลอย อัครเลิศพลากร | |
| 4) นางสาวอริสรา รัตนมณี | |

เริ่มประชุมเวลา 10.00 น.

ส่วนที่ 1 การนำเสนอโครงการ

นายชัยวุฒิ ตันไชย นำเสนอแนวคิดและความเป็นมาของโครงการศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ วัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงกรอบแนวคิดการดำเนินงานต่าง ๆ ในโครงการให้กับผู้เข้าร่วมสัมภาษณ์เชิงลึก

ส่วนที่ 2 สรุปผลการสัมภาษณ์

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

บริษัท บริการภาคพื้นการบินกรุงเทพเวสต์ไวด์ไฟล์ท์เซอร์วิส จำกัด (BFS) ประกอบธุรกิจที่เป็นโครงการร่วมลงทุน (PPP) กับกระทรวงคมนาคมในโครงการใดบ้าง และสถานะของโครงการเป็นอย่างไร

นางสุภรณ์ วีระวิชยกุล :

BFS ได้รับสัมปทานจากบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด มหาชน (ทอท. หรือ AOT) 2 กิจกรรม ได้แก่ คลังสินค้า และบริการภาคพื้น ซึ่งดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 (พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมงานฯ พ.ศ. 2535) แต่เมื่อพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (พ.ร.บ. ร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562) ประกาศใช้ จึงมีการตีความให้กิจการบริการผู้โดยสาร (passenger service) ต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. ร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 แต่มีความแตกต่างจาก 2 กิจกรรมแรก คือ คลังสินค้ากับบริการภาคพื้น ที่ดำเนินการตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมงานฯ พ.ศ. 2535 ตั้งแต่แรก และมีการตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลแล้ว

เนื่องจาก พ.ร.บ.ร่วมทุน มีการเปลี่ยนแปลงมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในช่วงแรกของการเปิดให้บริการ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ จะดำเนินการกำกับดูแลภายใต้คณะกรรมการตามมาตรา 22 แห่ง พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมงานฯ พ.ศ. 2535 โดยมีผู้ประกอบการเป็นคณะกรรมการด้วย และจะมีการประชุมเพื่อรายงานผลการดำเนินงานของผู้ประกอบการ รายงานปัญหาและอุปสรรค ซึ่งผู้ประกอบการสามารถอธิบายในที่ประชุม ดังนั้น การให้ผู้ประกอบการเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการจึงมีประโยชน์อย่างมาก แต่ต่อมาเมื่อมี พ.ร.บ.ร่วมทุน ฉบับใหม่ ไม่ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการเป็นคณะกรรมการกำกับดูแลแล้ว จึงทำให้ผู้ประกอบการไม่รับทราบปัญหาที่เกิดขึ้น มีความเกี่ยวข้องหรือส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการอย่างไรบ้าง เป็นโครงการร่วมลงทุนแต่เอกชนไม่มีส่วนร่วม จึงควรแก้ไขในประเด็นนี้โดยเร็ว และคณะกรรมการกำกับดูแลชุดปัจจุบันคือคณะกรรมการตามมาตรา 43 แห่ง พ.ร.บ. ร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 จะมีการประชุมทุก ๆ 6 เดือน แต่ในปี 2564 BFS ยังไม่ทราบว่ามีการประชุมหรือไม่ ซึ่ง BFS ต้องส่งข้อมูลทุกไตรมาสตาม IC (Independent Checker) ที่ได้รับมอบหมายจาก ทอท. ให้มาตรวจสอบ BFS ซึ่ง BFS ส่งข้อมูลมาโดยตลอด และ BFS ได้รับรายงานผลการดำเนินงานล่าช้า เช่น รายงานผลการดำเนินงานของปี 2563 BFS ได้รับช่วงปลายปี 2564 ทำให้หากมีปัญหาอาจไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทัน

ดังนั้น ในการพัฒนาความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างผู้ลงทุนและเจ้าของโครงการ มีความเห็นว่าการแก้ไข พ.ร.บ. ร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 เนื่องจากคณะกรรมการกำกับดูแลอาจไม่มีความเข้าใจในการดำเนินการคลังสินค้าหรือบริการภาคพื้น ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเฉพาะ และการกำหนดตัวชี้วัด (KPI) ควรให้มีความเหมาะสมกับการปฏิบัติงานจริง ดังนั้น มีข้อเสนอแนะให้ผู้ประกอบการเอกชนเป็นคณะกรรมการด้วย เพื่อที่จะสามารถอธิบายและชี้แจงรายละเอียดของการดำเนินงานได้

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

จากการสัมภาษณ์หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศ พบว่า ก่อนข้างมีปัญหาในการดำเนินการในประเด็นกิจกรรมเกี่ยวเนื่องที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการท่าอากาศยานและการขนส่งทางอากาศ ตามประกาศของคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เช่น กรณีคลังสินค้าที่สนามบินร้อยเอ็ดหรือนครพนม จะต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. ร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 เช่นเดียวกับท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ซึ่งขนาดโครงการค่อนข้างแตกต่างกันมาก หรือกรณีกิจการที่เกี่ยวข้องกับป้ายโฆษณาต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. ร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 หรือไม่ อย่างไร

ในประเด็นกิจการที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิของ BFS ที่มีการขอค่าชดเชย และมีการประชุมเรื่องการแก้ไขสัญญา ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรี (ครม.) ในปี 2562 ด้วยแล้ว สถานะปัจจุบันเป็นอย่างไรบ้าง

นางสุภรณ์ ธีรวิชยกุล :

ในการดำเนินงานที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิที่ผ่านมา จะมีมาตรการช่วยเหลือ ครั้งแรกคือการปิดสนามบินในช่วงประมาณปี 2007 - 2008 ซึ่ง ทอท. มีมาตรการช่วยเหลือ แต่เนื่องจาก BFS อยู่ภายใต้ พ.ร.บ. ร่วมทุน การแก้ไขสัญญาต้องได้รับการอนุมัติจาก ครม. ดังนั้น มาตรการช่วยเหลือปี 2010 BFS ได้รับการอนุมัติจาก ครม. ในปี 2019 ซึ่งใช้เวลา 9 ปีในการพิจารณา ทำให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน ในขณะที่ผู้ประกอบการที่อยู่ในกิจการเดียวกันแต่ไม่ได้อยู่ภายใต้ พ.ร.บ.ร่วมทุน ได้รับความช่วยเหลือแล้ว โดยได้รับการขยายสัญญา 2 ครั้ง รวม 4 ปี แต่ BFS ไม่ได้ เนื่องจากคณะกรรมการกำกับดูแลไม่เห็นด้วย แสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรม เนื่องจากผู้ประกอบการอีกรายเป็นรัฐวิสาหกิจ จึงไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจาก ครม.

ส่วนของมาตรการช่วยเหลือตั้งแต่เกิดโควิด 19 ยังไม่ได้รับการพิจารณาจาก ครม. และ BFS ไม่ทราบความก้าวหน้าในการพิจารณามาตรการช่วยเหลือดังกล่าว ซึ่ง BFS จะหมดอายุสัมปทานในอีก 5 ปี โดยมาตรการช่วยเหลือครั้งที่แล้วใช้เวลา 9 ปี จึงไม่ทราบว่าครั้งนี้จะใช้เวลากี่ปี

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

จากการสัมภาษณ์ ทอท. และ ทย. มีความเห็นตรงกันว่ากระบวนการป้องกันไม่ให้เกิดกรณีพิพาทหรือกระบวนการในกำกับดูแลตามมาตรา 43 อาจไม่เหมาะสมในการกำกับกิจการทางอากาศได้ เพราะกิจการทางอากาศมี business strategy สูงกว่าทางราง ทางถนน และทางน้ำ ซึ่งต้องการตอบสนองที่รวดเร็ว และปัญหาการชดเชยของเอกชนในการประกอบการกิจการที่ไม่เท่าเทียมระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเอกชน ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานหรือไม่ อย่างไร

นางสุภรณ์ ธีรวิชยกุล :

ในการเสนอเรื่องขออนุมัติในบางครั้ง ทอท. ใช้เวลาในการพิจารณานานมาก มีอยู่เรื่องหนึ่งใช้เวลาทั้งหมด 7 ปี ตั้งแต่ BFS ยื่นขอครั้งแรก BFS จึงต้องมานั่งคำนวณแล้วในฐานะเอกชน ระยะเวลาสัมปทานเหลือเท่าไร และต้องใช้เวลาก่อสร้างเพิ่มเติมอีกเท่าไร ซึ่งจะคุ้มทุนหรือไม่หากจะลงทุนเพิ่ม

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

ขอทราบข้อมูลได้หรือไม่ว่าเกี่ยวข้องกับการลงทุนอะไร

นางสุภรณ์ ธีรวิชัยกุล :

ตามเอกสาร proposal ที่ BFS ยื่นประมูล มีการแจ้งไว้ว่า ในปีที่ 6 จะเริ่มเพิ่ม Capacity เพราะมี Volume เพิ่ม ซึ่ง BFS ได้ยื่นหนังสือขอขยายพื้นที่คลังสินค้าในปีที่ 5 โดยมีการทวงถามเป็นระยะและทุกปี เมื่อไม่สามารถขยายพื้นที่ในแนวราบได้ จึงต้องลงทุนอุปกรณ์ในแนวตั้งมูลค่าร้อยละล้านบาท เพื่อให้สามารถบรรจุ Cargo Shipment ได้ ซึ่งทำได้เพียงระยะหนึ่งคลังสินค้าก็ไม่เพียงพอเพราะลูกค้ามีจำนวนมาก ทำให้ BFS เสนอขอขยายคลังอีกครั้ง แต่ยังไม่ได้จนกระทั่งไม่สามารถขยายแนวตั้งได้อีกแล้ว โดย BFS ได้ติดตามเรื่องมาตลอดในช่วง 7 ปีหลังจากหนังสือฉบับแรก สุดท้ายได้รับอนุญาตให้ขยายพื้นที่ได้ในปีที่ 12 แต่เหลือระยะเวลาสัมปทานอีกไม่กี่ปี ในมุมมองผู้ประกอบการไม่คุ้มค่า และเมื่อเจรจาขอเวลาเพิ่ม ทอท. แจ้งว่าไม่ได้ เพราะการแก้ไขสัญญาต้องเสนอ ครม. จึงยุ่งยากและเป็นอุปสรรค

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

มีประเด็นปัญหาเรื่องอื่น ๆ หรือไม่

นางสุภรณ์ ธีรวิชัยกุล :

เรื่องสัมปทานที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ผู้ประกอบการที่ให้บริการเกี่ยวกับบริการภาคพื้น ได้เพียง 2 ราย ในช่วงแรกพบว่ารายได้ที่ประมูลไม่ได้แต่เข้ามาประกอบการในท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ทางอ้อมโดยการเป็น outsource ให้อีกรายหนึ่ง ซึ่ง BFS ได้พยายามเรียกร้องมาตลอด จนสุดท้ายคือบริษัท นั้นเลิกดำเนินการไป ดังนั้น ปัญหาคือเมื่อเริ่มต้นประมูลมีผู้ประกอบการ 2 ราย แต่เมื่อดำเนินการกลับมี รายที่ 3 เข้ามาดำเนินการด้วย

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

ทราบมาว่าห้าม outsource แต่มีการให้ outsource โดยใส่ชื่อของอีกรายหนึ่ง

นางสุภรณ์ ธีรวิชัยกุล :

ใช่ค่ะ และอีกประเด็นเรื่องการตีความว่า ในสัมปทานนี้ กิจกรรมแบบนี้ สายการบินดำเนินการ ปฏิบัติงานได้ (Self-handling) ในความเป็นจริงไม่ได้เป็นการ Self-handling โดยพนักงานของสายการบิน แต่เป็นการ outsource รายอื่นที่ไม่ต้องเสียค่าสัมปทาน ถ้ามาเปรียบเทียบกับราคากัน BFS ต้องจ่ายค่าสัมปทาน จึงไม่ยุติธรรมกับผู้ประกอบการที่ทำถูกต้องตามระเบียบทุกอย่าง

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

จากข้อมูลปี 2562 มีประเด็นเรื่องการแก้ไขสัญญาเพื่อเยียวยา ขอทราบรายละเอียดเป็นอย่างไรบ้าง

นางสุภรณ์ ธีรวิชัยกุล :

2 บริษัท ได้ไม่เท่ากัน โดยงานบริการภาคพื้นในเรื่องค่าตอบแทนจะมีการปรับขึ้นทุก 3 ปี ทั้ง ค่าตอบแทนขั้นต่ำ (minimum guarantee) และส่วนแบ่งรายได้ โดยผู้ประกอบการอีกรายหนึ่งได้รับการช่วยเหลือคือไม่ต้องปรับขึ้นค่าผลตอบแทน กรณี BFS ต้องจ่าย minimum guarantee โดยขึ้นทุก 3 ปี ทำให้ความสามารถในการแข่งขันของลดลง เพราะต้นทุน BFS สูงกว่า โดยมาตรการช่วยเหลือตอนนั้น ทอท. เสนอมา 2 ข้อ คือ ยกเว้น minimum guarantee และขยายสัมปทาน แต่อีกบริษัทหนึ่งไม่ได้ยกเว้นทุกสามปี ต้องขึ้นมาอีกร้อยละ 12 อีกบริษัทหนึ่งไม่มี minimum guarantee จะยึดตัวฐานเดิมไป แต่อีกบริษัทเดิมไม่ได้ยึด ขึ้นยังไงก็ต้องขึ้นตามนั้น ฐานก็ขยับไปเรื่อย ๆ

BFS ไม่ทราบว่าอีกรายได้ขยายสัมปทาน จนมี market sounding เปรียบเทียบว่าโครงการเมื่อมีผู้ประกอบการ 2 ราย ซึ่งอีกรายได้ขยายสัญญาอีก 4 ปี จึงสงสัยว่าทำไมได้ไม่เท่ากัน โดยทราบว่าอีกรายได้สัญญา 30 ปีตั้งแต่แรก และกลายเป็น 34 ปี ในขณะที่ BFS ได้ 20 ปีเหมือนเดิม ข้อมูลเหล่านี้ BFS ไม่ทราบเลย

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

สัญญา BFS หมดปี 2569 ต้องเข้าสู่ 5 ปีสุดท้ายเพื่อที่จะประเมินหรือต่อสัญญา หรือประมูล เพื่อที่จะหาผู้รับสัมปทานรายใหม่ ตรงนี้ได้เริ่มกระบวนการแล้วหรือไม่

นางสุภรณ์ ธีรวิชัยกุล :

เริ่มตั้งแต่กันยายนปี 2564

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

หน่วยงานเจ้าของโครงการได้มีหนังสือหรือกระบวนการในการที่จะเริ่มประเมินสัญญาหรือไม่

นางสุภรณ์ ธีรวิชัยกุล :

ยังไม่ได้รับหนังสือนี้

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

การทำ PPP ในระยะเวลาที่ยาวมาก ๆ จะมีผลต่อความสนใจของนักลงทุนหรือไม่ ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของการปรับปรุงระบบ การลงทุนระบบ มีการพิจารณาค่อนข้างนาน หรือทำได้บ้าง ทำไม่ได้บ้าง แต่เป็นต้นทุนของเอกชนหมด โดยที่ไม่มี option ในเรื่องของการแก้ไขสัญญา เอกชนจะไม่อยากเข้ามาลงทุนในกิจการ อยากทราบความเห็นจาก BFS ว่าในฐานะ player หลักที่อยู่ในธุรกิจประเภทนี้ มองแนวโน้มยังไปกับสัญญาสัมปทานว่าควรอยู่กี่ปี และมีความยืดหยุ่นแบบไหน หรืออาจจะมีกระบวนการอย่างไรให้มี project revision อาจจะเป็น 5 ปี หรือ 10 ปี เพื่อที่จะพิจารณาถึงสาระสำคัญบางอย่างที่จะเป็นประโยชน์กับการลงทุนของเอกชน

นางสุภรณ์ ธีรวิชัยกุล :

เนื่องจากการลงทุนทั้ง 2 โครงการ ทั้งคลังสินค้าและบริการภาคพื้น เป็นการลงทุนค่อนข้างสูง อายุสัมปทานควรจะต้องยาวด้วย โดยเฉพาะในส่วนของการบริการภาคพื้น ซึ่งผู้ประกอบการรายอื่น ๆ ในช่วง 6 – 7 ปีแรก ยังติดลบอยู่ เพราะลงทุนไปจำนวนมาก ฉะนั้นอายุของสัมปทานมีผลต่อต้นทุนแน่นอน หาก amortized ได้ 20 ปี กับ amortize ได้ 5 – 10 ปี ต้นทุนก็ต่างกัน ถ้าลงทุนมาก อายุสัมปทานต้องยาว

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

ประเด็นเรื่อง revision ทำให้มีความยืดหยุ่นมีกลไกในเรื่องของ revision อาจจะมีใส่ไว้ในเงื่อนไขสัญญา 7 ปี กลับมาเจรจากันอีกครั้งหนึ่งว่าจะมีการลงทุนเพิ่มเติม หรือการปรับอะไรเพิ่มเติม ควรจะเขียนในสัญญาอย่างไร เพื่อให้ปฏิบัติได้จริง สามารถบังคับใช้ได้จริง

นางสุภรณ์ ธีรวิชัยกุล :

เนื่องจากในสัญญาไม่ได้มีการระบุไว้ว่าในคำขอต้องมีการตอบรับกลับมาเมื่อไหร่ ซึ่งกลายเป็นปัญหาเพราะหากมีการเข้ามาร่วมในคณะกรรมการภายหลัง เห็นว่าเรื่องที่รับว่าต้องมีการขยายคลังแล้ว ไม่ก่อสร้าง ทอท. จะเสียเปรียบ ซึ่งกรรมการอาจจะไม่ทราบเรื่องราวก่อนหน้านี้ เมื่อเห็นว่าจะสร้างแล้ว ไม่สร้างถือว่าไม่ถูกต้อง จึงไม่ทราบว่าจะดำเนินการอย่างไรในแต่ละส่วน ซึ่งควรจะเป็นไปด้วยกันทั้งคู่ว่าจะตอบสนองเขาภายในเวลาเท่าไรเช่นเดียวกัน ไม่ใช่ยืดระยะเวลาไปเรื่อย ๆ จนถึงเวลากระทั่งไม่สามารถดำเนินการได้

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

มีประเด็นอะไรเพิ่มเติมอีกหรือไม่

นางสุภรณ์ วีระณิษฐ์กุล :

ในส่วนการคำนวณค่าบริการ ทอท. จะมีคณะกรรมการพิจารณารายได้เข้ามากำกับดูแล ซึ่งอนุญาตให้คำนวณค่าตอบแทน ค่าบริการได้ตามรายการที่ขอไว้เท่านั้น และส่งรายการดังกล่าวทุก 3 ปี คณะกรรมการฯ จะพิจารณา แต่ไม่สามารถขอเพิ่มเติมระหว่างปีได้ เช่น สถานการณ์โควิดจะมีกิจกรรมเพิ่มเติมที่คาดไม่ถึง ต้องมีจุดตรวจเพื่อจำกัดไวรัส ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้เป็นกิจกรรมใหม่ ถ้าไม่อยู่ในกรอบที่ ทอท. พิจารณาหรือเคยอนุมัติแล้ว จะไม่สามารถเรียกเก็บค่าบริการเพิ่มได้ ทำให้ไม่สามารถตอบสนองกับกิจกรรมให้ทันสมัย

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

จากกรณีสถานการณ์โควิดทำให้มีกิจกรรมเปลี่ยนแปลงไป มีต้นทุนเพิ่ม แต่ไม่สามารถเรียกเก็บค่าบริการเพิ่มเติมได้ ซึ่งงานบริการเป็นงานที่มี dynamic ระบบกำกับดูแลหรือระบบต่าง ๆ ต้องการตอบสนองอย่างรวดเร็ว ในทางธุรกิจหากต้องรอนานถึง 7 – 8 ปี จะเกิดปัญหา นอกจากนี้ มีประเด็นอะไรเพิ่มเติมอีกหรือไม่

นางสุภรณ์ วีระณิษฐ์กุล :

กรณีถ้ามีเหตุการณ์ใหม่เกิดขึ้น ทอท. ควรจะพิจารณาให้ แต่ ทอท. แจ้งว่าผู้ประกอบการจะต้องสามารถคาดการณ์ไปอีก 3 ปีข้างหน้าได้ สุดท้ายเอกชนต้องรับผิดชอบปัญหาดังกล่าวเอง

อีกประเด็นหนึ่ง คือ ในสัญญาระบุว่า ถ้ามีการคำนวณค่าบริการเป็นสกุลเงินต่างประเทศจะต้องใช้อัตราแลกเปลี่ยนของธนาคารกรุงไทยที่สาขาสนามบินสุวรรณภูมิเท่านั้น ซึ่งในแต่ละวันไม่ได้มีอัตราเดียว เพราะธนาคารกรุงไทยจะประกาศอัตราแลกเปลี่ยนตั้งแต่เช้าจนถึงเย็น เมื่อ IC มาตรวจสอบ และสอบถามอัตราแลกเปลี่ยนตรงกันหรือไม่ หากจะให้เจ้าหน้าที่ขับรถไปดูอัตราแลกเปลี่ยนที่สนามบินสุวรรณภูมิในเวลานั้นก็ไม่สามารถทำได้ ซึ่ง BFS เห็นว่า อัตราแลกเปลี่ยนควรอ้างอิงจากสำนักงานใหญ่ สุดท้ายจึงแก้ปัญหาโดยการประสานงานกันว่าเมื่อไหร่ที่จะมีการตรวจสอบอัตราแลกเปลี่ยน BFS จะถ่ายรูปเก็บไว้อ้างอิงว่าใช้อัตราเดียวกัน เพื่อความสบายใจทั้งคนตรวจสอบและคนให้บริการว่าใช้อัตราเดียวกัน ซึ่งบางครั้งแตกต่างกันเล็กน้อย ทั้งนี้ กรณีที่อัตราแลกเปลี่ยนไม่ตรงกัน BFS จะยอมจ่ายเพิ่มส่วนต่าง ถึงแม้ว่าข้อสัญญานี้ไม่สมเหตุสมผลแต่เมื่อเป็นสัญญา BFS จะต้องปฏิบัติตาม

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

มีประเด็นในข้อสัญญาที่ไม่สมเหตุผลอีกหรือไม่

นางสุภรณ์ ธีรวิชัยกุล :

มีประสบการณ์ครั้งหนึ่งที่ BFS ได้เข้าร่วมประมูลแล้วผ่านเข้ารอบเมื่อถึงวันที่จะต้องเปิดซองปรากฏว่าประธานในที่ประชุมไม่มาจึงไม่มีการเปิดซอง และมีคุณสมบัติข้อหนึ่งในการที่จะเข้าร่วมประมูลงานของ ทอท. คือ ต้องไม่มีข้อฟ้องร้องกับ ทอท.

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

BFS มีวิธีการหรือประเด็นเสนอแนะอย่างไร เพื่อที่จะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงการทำงานในส่วนของกระทรวงคมนาคม

นางสุภรณ์ ธีรวิชัยกุล :

ในส่วนกรอบการคิดค่าบริการ กิจกรรมที่จะให้บริการไม่ควรถูกจำกัด ทำให้การพัฒนาเป็นไปด้วยความลำบาก เมื่อ BFS จะพัฒนาปรับปรุงอะไรเพิ่มเติมแต่ต้องถูกชะลอไปอีกสามปี ซึ่งเป็นอุปสรรคในการพัฒนา

กรณี Market Sounding เมื่อเดือนมีนาคมปีที่แล้ว BFS มีข้อสงสัยและได้สอบถามในที่ประชุมฯ แต่ไม่ได้รับคำตอบ จึงได้ติดต่อหน่วยงานเจ้าของโครงการ ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้แจ้งว่าไม่มีหน้าที่ตอบคำถาม จึงมีข้อสงสัยว่าจะให้ส่งประเด็นคำถามทำไม และในบางเรื่องจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น ส่งเอกสาร Market Sounding ไม่น้อยกว่า 15 วัน แต่ BFS ไม่ได้รับเอกสารตามเวลาดังกล่าว รวมถึงรายละเอียดในเอกสาร Market Sounding ไม่ครบถ้วน จะถือว่าปฏิบัติตามกฎหมายได้หรือไม่

นายชัยวุฒิ ตันไชย :

การจัดประชุม Market Sounding บางโครงการมีการเปิดเผย Feasibility Study แต่บางโครงการมีเพียงเอกสารสรุป นอกจากนี้ บางโครงการไม่ได้เชิญผู้ที่มีความสนใจที่จะลงทุนจริง ๆ เข้าร่วม Market Sounding ซึ่งการจัดประชุม Market Sounding หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่ได้ทำเอง แต่เป็นบริษัทที่ปรึกษาดำเนินการแทนเพื่อให้ครบตามข้อกำหนด ในมุมมองของผู้ที่มีความสนใจที่จะประมูล ต้องการข้อมูลอะไรบ้างที่จะเพียงพอในการตัดสินใจว่าจะสนใจหรือไม่สนใจในการเข้าร่วมลงทุนโครงการ

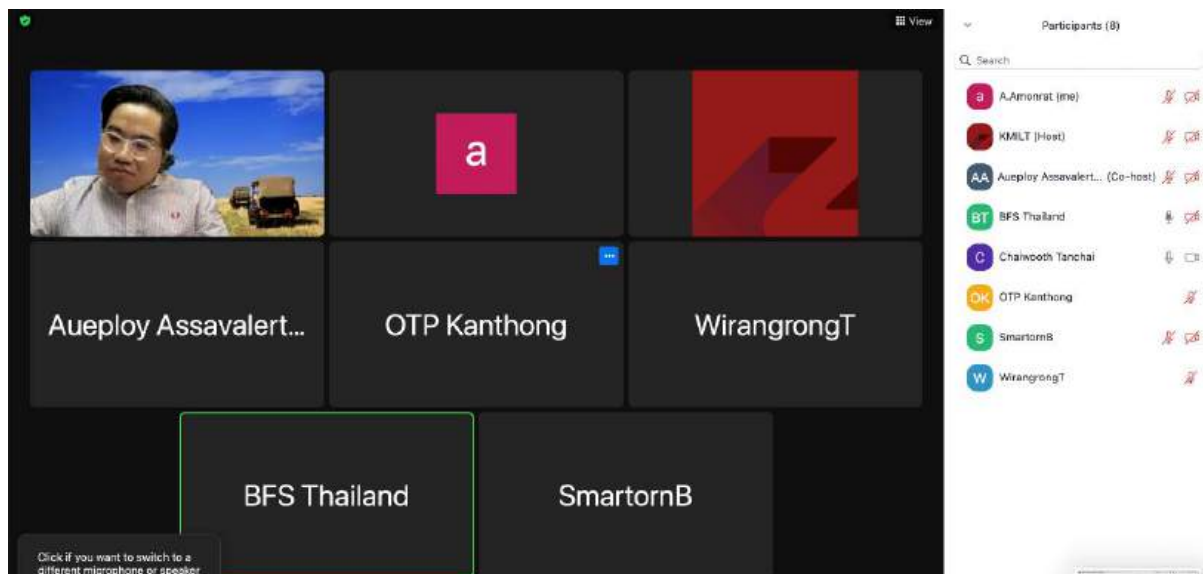
นางสุภรณ์ ธีรวิชัยกุล :

ข้อมูลที่ได้รับเพียงพอแล้ว แต่ต้องการให้มีการจัดประชุม Market Sounding ด้วยความโปร่งใสและไม่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้ใด

เนื่องจาก BFS มีประสบการณ์ใน พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 และจึงมีข้อเสนอตามที่กล่าวไปข้างต้นที่เห็นว่าควรมีการแก้ไขสัญญาอะไรบ้างเพื่อเป็นประโยชน์ในอนาคต

ปิดประชุมเวลา 11.00 น.

รูปภาพประกอบการสัมภาษณ์



บันทึกการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงาน

บริษัท เอเชีย เอรา วัน จำกัด

วันพฤหัสบดีที่ 3 กุมภาพันธ์ 2565 เวลา 10.00 น.

รูปแบบออนไลน์

รายชื่อผู้เข้าร่วมจาก บริษัท เอเชีย เอรา วัน จำกัด

- | | |
|-------------------------|-------------------------------|
| 1) นายสุเทพ เตมานูวัตร์ | ผู้อำนวยการฝ่ายรัฐกิจสัมพันธ์ |
|-------------------------|-------------------------------|

รายชื่อผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

- | | |
|--------------------------------|---------------------------------------|
| 1) นางสาวนิตดา พุฒิวิทยานันท์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ |
| 2) นางสาวก้านทอง บุหระ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 3) นางสาวอรอุมา พิสิทธิ์ศักดิ์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| 4) นายณัฐสิทธิ์ จินดา | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ |
| 5) นางสาวภัทรพร ทองประชาญ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ |

รายชื่อที่ปรึกษา

- | | |
|----------------------------|------------------------|
| 1) ดร.สุเมธ องกิตติกุล | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 2) นายชัยวุฒิ ตันไชย | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 3) ดร.สลิทธ ทองมีนสุข | ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย |
| 4) นายณภัทร ภัทรพิศาล | |
| 5) นางสาวกนกวรรณ จันทร์ตรี | |

เริ่มประชุมเวลา 10.00 น.

ส่วนที่ 1 การนำเสนอโครงการ

ดร.สลิทธ ทองมีนสุข นำเสนอแนวคิดและความเป็นมาของโครงการศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ วัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงกรอบแนวคิดการดำเนินงานต่าง ๆ ในโครงการให้กับผู้เข้าร่วมสัมภาษณ์เชิงลึก

ส่วนที่ 2 สรุปผลการสัมภาษณ์

ดร.สถิตธ ทองมินสุข :

วิสัยทัศน์และพันธกิจของบริษัท เอเซีย เอรา วัน จำกัด คืออะไร และทางบริษัทมีโครงการร่วมลงทุนกับรัฐใดบ้าง

นายสุเทพ เตมานวัตร :

บริษัทฯ มีวิสัยทัศน์ในการเป็นผู้นำในระบบขนส่งทางรางโดยระบบรถไฟฟ้าในภูมิภาคอาเซียน ปัจจุบันบริษัทฯ มีพันธกิจในการให้บริการรถไฟฟ้าแอร์พอร์ต เรล ลิงก์ เป็นการรับส่งผู้โดยสารในเมือง (City Line) เชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ซึ่งมีแผนขยายการเชื่อมต่อไปยังท่าอากาศยานดอนเมืองโดยใช้โครงสร้างพื้นฐานร่วมกับโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินโดยแยกขบวนเดินรถ

ดร.สถิตธ ทองมินสุข :

รถไฟฟ้าแอร์พอร์ต เรล ลิงก์ มีสิ่งจูงใจอะไรที่ทำให้ให้บริษัทฯ เข้ามาร่วมลงทุน

นายสุเทพ เตมานวัตร :

บริษัทฯ ร่วมลงทุนรถไฟฟ้าแอร์พอร์ต เรล ลิงก์ โดยพิจารณาโอกาสทางธุรกิจจากการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับมหภาคของประเทศให้ดีขึ้น หากพิจารณาธุรกิจรถไฟฟ้าอาจไม่ตอบโจทย์ทางธุรกิจเนื่องจากการร่วมลงทุนระยะเวลา 50 ปี มีการคืนทุนค่อนข้างยาว

ดร.สถิตธ ทองมินสุข :

บริษัทฯ มีความเห็นว่าโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินจะสร้างโอกาสให้กับประเทศไทย หรือว่าภูมิภาคอาเซียนอย่างไร

นายสุเทพ เตมานวัตร :

บริษัทฯ เห็นว่าเป็นโอกาสด้านการคมนาคมและการขนส่งที่เชื่อมต่อกันอย่างครบวงจร เช่น รถไฟฟ้าความเร็วสูงไทย - จีน ที่เชื่อมต่อกับจีน ลาว ไทยที่จังหวัดหนองคายและจะมีแผนเชื่อมต่อมายังกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะสามารถเชื่อมต่อกับโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินไปยังภาคตะวันออกที่สนามบินอู่ตะเภา และหากมีการขยายเส้นทางเชื่อมต่อไปยังจังหวัดระยอง จันทบุรี ตราด ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจจะสามารถเชื่อมต่อไปยังกัมพูชาโดยจะเป็นสร้างโอกาสทางธุรกิจที่สูงมาก ประกอบกับข้อสัญญาโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน เปิดโอกาสให้เอกชนผู้ร่วมลงทุนสามารถพิจารณาร่วมกับการรถไฟแห่งประเทศไทยหากมีความต้องการขยายเส้นทางจากอู่ตะเภาไปยังจังหวัดอื่นในภาคตะวันออก

ดร.สถิตธ ทองมินสุข :

การดำเนินโครงการโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งต้องมีโครงข่ายต่อเชื่อมถึงกันอย่างเป็นระบบ ในขณะที่การทำสัญญาร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนแต่ละโครงการเป็นการทำสัญญาในลักษณะ Contract by Contract เอกชนร่วมลงทุนโครงการอาจไม่ใช่เอกชนรายเดียวกัน บริษัทฯ มีความเห็นอย่างไรกรณีการพัฒนาโครงการส่วนต่อขยายเชื่อมต่อกับโครงการเดิม หรือโครงการที่ต้องมีการเชื่อมต่อกับโครงการอื่น การคัดเลือกเอกชนควรเป็นรายเดิมหรือไม่เมื่อพิจารณาความจำเป็นด้านเทคนิคและการลงทุน

นายสุเทพ เตมมานวัตร :

การพิจารณาคัดเลือกเอกชนร่วมลงทุนโครงการควรเป็นเอกชนรายเดิมหรือไม่อาจพิจารณาใน 2 ประเด็น คือ ประเด็นด้านกฎหมาย หากเป็นเอกชนรายเดิมอาจเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อเอกชนรายเดิมและไม่เกิดการแข่ง ส่วนประเด็นด้านเทคนิค หากเป็นเอกชนรายเดิมจะทำให้การดำเนินโครงการเชิงเทคนิคและการบริหารจัดการมีความสะดวกมากกว่า ดังนั้น ควรมีการพิจารณาแนวทางที่จะทำให้มีความสมดุลระหว่างประเด็นด้านกฎหมายและด้านเทคนิค การศึกษาโครงการศึกษานี้ที่ปรึกษาฯ อาจจะต้องศึกษากรณีของต่างประเทศว่ามีแนวทางการดำเนินงานอย่างไร เช่น ญี่ปุ่น หรือประเทศในยุโรป ซึ่งผู้ให้บริการเป็นเอกชนไม่ใช่หน่วยงานของรัฐแต่มีการเชื่อมต่อบริษัทคมนาคมขนส่งและมีการให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดร.สถิตธ ทองมินสุข :

บริษัทฯ มีความเห็นว่าข้อกฎหมายใดที่อาจเป็นอุปสรรคไม่เอื้อต่อการดำเนินงาน

นายสุเทพ เตมมานวัตร :

ขอยกตัวอย่างกรณีผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) รถไฟฟ้าแอร์พอร์ต เรล ลิงก์ มีผู้โดยสารมาใช้บริการลดลงส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ลดลง เป็นผลกระทบที่เกิดจากเหตุสุดวิสัยบริษัทฯ จึงขอให้ภาครัฐพิจารณาเยียวยา ซึ่งเมื่อยกประเด็นนี้ขึ้นมักจะติดปัญหาเดิมที่ผ่านมาในอดีตคือรัฐไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากเป็นการเอื้อเอกชน ไม่มีประกาศข้อกฎหมายรองรับและในข้อสัญญามีการกำหนดเรื่องเหตุสุดวิสัยแบบกว้าง อย่างไรก็ดี รถไฟฟ้าแอร์พอร์ต เรล ลิงก์ มีการร่วมลงทุนรูปแบบ PPP Net Cost บริษัทฯ เป็นผู้รับความเสี่ยงด้านรายได้ หากบริษัทฯ ดำเนินธุรกิจได้ดีจัดเก็บรายได้ได้มากกว่ารัฐจะมีส่วนแบ่งรายได้มากกว่า แต่รัฐไม่มีความเสี่ยง บริษัทฯ รับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว ปัจจุบันการร่วมลงทุน PPP ยังคงมีรูปแบบการทำงานในเชิงการรับจ้างหรือการให้สัมปทาน ซึ่งเอกชนยังคงเป็นผู้รับความเสี่ยงแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งอาจต้องพิจารณาว่าลักษณะการร่วมลงทุนนี้เป็นไปตามหลักการของ Public Private Partnership (PPP) หรือไม่ และทำอย่างไรที่จะจูงใจให้เอกชนร่วมลงทุน

ดร.สลิสร ทงมินสุข :

รัฐมีการให้การช่วยเหลือเนื่องจากผลกระทบ COVID-19 อย่างไรบ้าง

นายสุเทพ เตมานวัตร :

มาตรการการช่วยเหลือของรัฐจากผลกระทบ COVID-19 ยังอยู่ในระหว่างการเจรจา ปัจจุบัน บริษัทฯ ได้เข้ามาให้บริการเดินรถไฟฟ้าแอร์พอร์ต เรล ลิงก์ แทนบริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด ทั้งหมดแล้ว ซึ่งจากผลกระทบ COVID-19 รถไฟฟ้าฯ มีจำนวนผู้โดยสารลดลงเหลือเพียง 20,000 - 30,000 คนต่อเดือน จากช่วงก่อนการระบาดของ COVID-19 ที่มีผู้โดยสารประมาณ 70,000 คนต่อเดือน บริษัทฯ ต้องการะ ค่าใช้จ่ายประมาณ 70 - 80 ล้านบาท

ดร.สลิสร ทงมินสุข :

การซ้อนทับของพื้นที่โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินและโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูง ไทย - จีน ช่วงบางซื่อ - ดอนเมือง มีประเด็นปัญหาหรือไม่ อย่างไร

นายสุเทพ เตมานวัตร :

เอกชนผู้ร่วมลงทุนโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินได้รับสิทธิการบริหารโครงการ รถไฟฟ้าแอร์พอร์ต เรล ลิงก์ ซึ่งบริษัทฯ รับผิดชอบงานก่อสร้างช่วงบางซื่อ - ดอนเมือง โดยจะต้องมีการก่อสร้างซ้อนทับกับรถไฟฟ้าความเร็วสูงไทย - จีน อย่างไรก็ดี ทั้งสองโครงการมีการกำหนดรูปแบบ การก่อสร้าง (Specification) แตกต่างกัน ทางบริษัทฯ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแบบเพื่อรองรับโครงสร้าง ของโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงไทย - จีน ปัจจุบันอยู่ระหว่างการประสานรายละเอียดกันระหว่างสองโครงการ

โครงการรถไฟฟ้าแอร์พอร์ต เรล ลิงก์ ปัจจุบันให้บริการช่วงสุวรรณภูมิ - พญาไท และมีแผนต่อ ขยายช่วงพญาไท - บางซื่อ ในอนาคต โดยจะสามารถเดินทางเชื่อมต่อรถไฟฟ้าชานเมือง (สายสีแดง) ไปยังรังสิต ผู้โดยสารจากชานเมืองด้านทิศเหนือของกรุงเทพมหานครสามารถใช้บริการรถไฟฟ้าชานเมือง (สายสีแดง) มาลงที่ สถานีกลางบางซื่อเพื่อต่อรถไฟฟ้าแอร์พอร์ต เรล ลิงก์ มาที่สถานีพญาไท และต่อรถไฟฟ้าสายสีเขียวเข้าสู่ตัว เมืองได้ หรือเดินทางไปยังท่าอากาศยานสุวรรณภูมิโดยรถไฟฟ้าแอร์พอร์ต เรล ลิงก์ ได้เลย ส่วนโครงการรถไฟฟ้า ความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน หากผู้โดยสารจากท่าอากาศยานอุตะเถาต้องการใช้บริการสายการบินราคา ประหยัด (Low Cost) ที่ท่าอากาศยานดอนเมือง สามารถใช้บริการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินมาลงที่ สถานีท่าอากาศยานดอนเมืองได้เลย ซึ่งทั้งสองโครงการเดินรถอยู่บนโครงสร้างเดียวกันแต่เดินรถคนละขบวน

ดร.สถิตธ ทองมีนสุข :

บริษัทมีการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรในการเดินรถไฟฟ้าแอร์พอร์ต เรล ลิงก์ แทนบริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด อย่างไร

นายสุเทพ เตมานวัตร :

ปัจจุบันบริษัทฯ ได้เข้ามาดำเนินงานเดินรถไฟฟ้าแอร์พอร์ต เรล ลิงก์ แทนบริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด ทั้งหมดแล้ว พนักงานเดินของบริษัทฯ ทั้งหมด โดยมีบางส่วนเป็นพนักงานเดิมของบริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด ที่มาสมัครเข้าร่วมงานกับบริษัทฯ

ดร.สถิตธ ทองมีนสุข :

นอกจากผลกระทบจาก COVID-19 แล้ว บริษัทประสบปัญหาจากการดำเนินโครงการร่วมลงทุน ระหว่างรัฐและเอกชนอะไรบ้าง

นายสุเทพ เตมานวัตร :

บริษัทฯ การร่วมลงทุนในโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน ซึ่งมีการร่วมลงทุน ประกอบด้วย 1) รถไฟฟ้าความเร็วสูง 2) รถไฟฟ้าแอร์พอร์ต เรล ลิงก์ 3) การพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานี (Transit Oriented Development : TOD) ซึ่งรายละเอียดของทั้งสามเรื่องนี้ไม่ได้ร้อยเรียงไปด้วยกันทั้งหมด โดยบริษัทฯ จะต้องรับให้บริการเดินรถไฟฟ้าแอร์พอร์ต เรล ลิงก์ ก่อน ในขณะที่รถไฟฟ้าความเร็วสูงยังไม่ออกหนังสือให้เริ่มงาน (Notice to Proceed : NTP) ส่วนงาน TOD จะมีลักษณะการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งเชิงพาณิชย์ในลักษณะ Mixed-use ซึ่งจะมี NTP ที่มีลักษณะเฉพาะอีกแบบหนึ่ง หากทั้งสามเรื่องนี้มีเรื่องใดเรื่องหนึ่งติดปัญหาจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินโครงการในภาพรวม

ดร.สถิตธ ทองมีนสุข :

บริษัทฯ มีความเห็นอย่างไรต่อสัญญาโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนที่มีลักษณะ ขอบเขตงานการร่วมลงทุนที่ต่างกันรวมอยู่ในสัญญาเดียวกัน ควรแยกเป็นรายสัญญาหรือไม่

นายสุเทพ เตมานวัตร :

บริษัทฯ มีความเห็นว่าสัญญาการร่วมลงทุนโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน เป็นสัญญาที่ตอบโจทย์การดึงดูดให้เอกชนเข้าร่วมลงทุน เนื่องจากการลงทุนรถไฟฟ้าเพียงอย่างเดียวอาจไม่ดึงดูดเอกชน การร่วมลงทุนในการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีจะเป็นสิ่งที่จูงใจในการสร้างรายได้จากการพัฒนาพื้นที่เพิ่มเติมจากรถไฟฟ้า เอกชนมองเห็นประโยชน์และมีความสนใจลงทุน

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน มีขอบเขตงานการร่วมลงทุนประกอบด้วย 1) รถไฟฟ้าความเร็วสูง 2) รถไฟฟ้าแอร์พอร์ต เรล ลิงก์ 3) การพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่ง (TOD) ที่สถานีมักกะสันและศรีราชา ซึ่งการพัฒนา TOD ที่สถานีศรีราชาต้องดำเนินงานไปพร้อมกับงานรถไฟฟ้าความเร็วสูง ส่วนการพัฒนา TOD ที่มักกะสันสามารถพัฒนาไปพร้อมกับงานรถไฟฟ้าแอร์พอร์ต เรล ลิงก์ บริษัทฯ มีความคืบหน้าการส่งมอบพื้นที่อย่างไร

นายสุเทพ เตมมานวัตร :

โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินได้กำหนดการส่งมอบที่ดินงานรถไฟฟ้าความเร็วสูง และงาน TOD สถานีมักกะสันครบถ้วนแล้วตั้งแต่เดือนตุลาคม 2564 ขณะนี้ บริษัทฯ อยู่ระหว่างกระบวนการตรวจสอบพื้นที่ เมื่อรับมอบพื้นที่เรียบร้อยแล้วจะสามารถเริ่มกระบวนการพัฒนาพื้นที่สถานีมักกะสันได้

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

การพัฒนาพื้นที่สถานีมักกะสันมีความคืบหน้าอย่างไร จะสามารถเริ่มพัฒนาพื้นที่ได้เมื่อใด

นายสุเทพ เตมมานวัตร :

สัญญาโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินกำหนดระยะเวลาก่อสร้าง 5 ปี และดำเนินงาน 45 ปี ซึ่งสัญญาไม่ได้กำหนดระยะเวลาก่อสร้างและดำเนินงานของงานพัฒนาพื้นที่สถานีมักกะสันไว้

ดร.สุเมธ องกิตติกุล :

กรณีการพัฒนาพื้นที่สถานีมักกะสันหากก่อสร้างได้เร็วแล้วเปิดการดำเนินงานเชิงพาณิชย์ ประกอบกับมีความต้องการใช้พื้นที่ การสร้างรายได้จากการพัฒนาพื้นที่สถานีมักกะสันจะทำให้เร็วขึ้น หากงานรถไฟฟ้าความเร็วสูงดำเนินการได้เร็วจะสร้างมูลค่าพื้นที่เชิงพาณิชย์ที่สถานีมักกะสันให้สูงขึ้น

นายสุเทพ เตมมานวัตร :

ตามแผนการดำเนินงานโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน การดำเนินงานรถไฟฟ้าความเร็วสูงต้องดำเนินงานควบคู่กับการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานี (TOD)

ดร.สถิตธ ทองมีนสุข :

บริษัทมีความเห็นอย่างไรต่อการกำหนดอายุสัญญาร่วมลงทุนที่มีระยะเวลายาวนาน เช่น 30 ปี หรือ 50 ปี ซึ่งอาจมีความเสี่ยงในการดำเนินโครงการในอนาคต สถานการณ์เศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลง หรือนโยบายภาครัฐที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงไป

นายสุเทพ เตมมานวัตร :

ทางกฎหมายปกครองบริการสาธารณะถือเป็นภาระหน้าที่ของรัฐ แต่ด้วยข้อจำกัดด้านการลงทุน รัฐจึงต้องอาศัยเอกชนเข้ามาร่วมลงทุน โดยในระยะเริ่มต้นของการให้เอกชนร่วมลงทุนเป็นการให้สัมปทาน ต่อมาพัฒนาเป็นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนหรือ PPP แต่แท้จริงแล้วในการบริการสาธารณะเป็นภาระของรัฐไม่ใช่รูปแบบการดำเนินธุรกิจ ดังนั้น การที่รัฐให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนโดยการร่วมลงทุนจะต้องมีสิ่งจูงใจให้เอกชน อย่างไรก็ตาม เมื่อเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนแล้วเอกชนไม่สามารถกำหนดราคา ค่าโดยสารได้เอง ทำอย่างไรที่จะหาจุดสมดุลระหว่างการดำเนินธุรกิจและการบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นเรื่องค่อนข้างยากและซับซ้อน กรณีโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน การที่รัฐกำหนดให้มีการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานี (TOD) เพื่อเป็นการสร้างรายได้ให้กับโครงการเพื่อรัฐจะได้ไม่ต้องสนับสนุนเงินร่วมลงทุน (Subsidy) จัดเป็นการ Subsidy อีกแบบหนึ่งซึ่งเป็นเหตุให้เอกชนไม่ขึ้นราคา ค่าโดยสาร จึงทำให้อัตราค่าโดยสารอยู่ในเกณฑ์ที่ประชาชนสามารถจ่ายได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐควรจะต้องพิจารณาแนวทางที่มีความสมดุลระหว่างเอกชนสร้างประโยชน์ในการดำเนินธุรกิจจากโครงการได้และอัตราค่าบริการสาธารณะไม่เป็นภาระต่อประชาชน

ดร.สถิตธ ทองมีนสุข :

บริษัทฯ มีความเห็นอย่างไรต่อการที่รัฐมีนโยบายในการผลักดันระบบตั๋วร่วม (Common Ticketing System) และค่าโดยสารร่วม (Common fare หากมีระบบตั๋วร่วมเกิดขึ้นจะต้องมีการแก้ไขสัญญาหรือไม่ และรัฐควรเข้ามากำกับดูแลหรือควรให้เป็นไปตามกลไกตลาด

นายสุเทพ เตมมานวัตร :

การกำกับเป็นการกำกับกับการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. (กรมการขนส่งทางรางเป็นผู้รับผิดชอบ) ซึ่งปัจจุบันอยู่ในขั้นตอนการร่างพระราชบัญญัติฯ ซึ่งระบบตั๋วร่วมส่งผลดีต่อสำหรับประชาชนผู้ใช้บริการ แต่ผู้ประกอบการอาจได้รับผลกระทบจากการต้องแบ่งรายได้ให้ผู้ประกอบการรายอื่น ดังนั้น ควรพิจารณาแนวทางที่ทำให้เกิดความสมดุลระหว่างประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับและส่วนแบ่งรายได้ของผู้ประกอบการ โดยอาจต้องมี Clearing House ในการจัดการรายได้ ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่าระบบตั๋วร่วมเป็นสิ่งดีต่อประชาชนที่จะได้รับความสะดวกสบาย อย่างไรก็ตามก็จะต้องมีการหาจุดสมดุลระหว่างประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับและส่วนแบ่งรายได้ของผู้ประกอบการอย่างไร

ดร.สลิธธร ทองมีนสุข :

การส่งมอบพื้นที่โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินช่วงพญาไท - บางซื่อ มีปัญหาหรือความล่าช้าหรือไม่

นายสุเทพ เตมานุวัตร :

การส่งมอบพื้นที่โครงการช่วงพญาไท - บางซื่อ มีความคืบหน้าการดำเนินงาน ซึ่งเป็นโครงสร้างใต้ดินเนื่องจากมีข้อจำกัดบางอย่างที่ไม่สามารถยกระดับได้ จึงต้องมีการรื้อย้ายสาธารณูปโภค เช่น ท่อน้ำมัน ซึ่งจะต้องมีการประสานรายละเอียดการรื้อย้ายกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ดร.สลิธธร ทองมีนสุข :

บริษัทมีข้อเสนอแนะในการพัฒนาการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) และการดึงดูดเอกชนเพื่อร่วมลงทุนอย่างไร

นายสุเทพ เตมานุวัตร :

รัฐพิจารณาแบ่งปันความเสี่ยงกับเอกชนในการร่วมลงทุน PPP ด้วย การร่วมลงทุนในปัจจุบันเอกชนเป็นผู้รับความเสี่ยงเพียงผู้เดียว ซึ่งอาจไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการร่วมลงทุน PPP

นางสาวนิยดา พุฒिवิทยานันท์ :

การที่ภาครัฐช่วยรับความเสี่ยงกรณีการดำเนินงานโครงการได้ประโยชน์เพิ่มขึ้นเอกชนอาจแบ่งผลประโยชน์กลับให้ภาครัฐด้วย อย่างไรก็ดี นอกจากประเด็นการปรับปรุงกฎหมาย กระบวนการดำเนินงานของรัฐ และการบริการสาธารณะกับการดำเนินธุรกิจของเอกชน คุณสุเทพ เตมานุวัตร มีประเด็นอื่น ๆ ที่จะแนะนำภาครัฐในการปรับกระบวนการใดด้วยหรือไม่

นายสุเทพ เตมานุวัตร :

การทำสัญญาของภาครัฐมีเจตนาดีในการทำ PPP แต่รูปแบบกระบวนการตรวจสอบยังเป็นรูปแบบเดิมในอดีต เช่น กรณีรถไฟฟ้าแอร์พอร์ต เรล ลิงก์ ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของ COVID-19 เป็นเหตุสุดวิสัยซึ่งข้อสัญญากำหนดไว้ว่าหากเอกชนประสบเหตุสุดวิสัยให้มีการเจรจากับคู่สัญญา ซึ่งการเจรจาให้ภาครัฐพิจารณาเยียวยาไม่ประสบความสำเร็จ กระบวนการตรวจสอบการดำเนินงานมีความเข้มงวดมากกว่าหลักการ ยกตัวอย่างกรณี EEC ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีพระราชบัญญัติและกฎหมายเป็นของตนเองสามารถดำเนินงานได้อย่างมีความยืดหยุ่น ทำอย่างไรภาครัฐจะสร้างองค์การภายใต้หลักการที่ถูกต้อง มีศักยภาพ สามารถคิดนอกกรอบจากกรอบกฎหมายเดิม ไม่เป็นการเอื้อประโยชน์ให้เอกชน กฎหมายการดำเนินงานที่มีความยืดหยุ่น และตอบโจทย์หน่วยงานภาครัฐได้

ปิดประชุมเวลา 11.00 น.

รูปภาพประกอบการสัมภาษณ์

