

คำจำกัดการจัดการองค์ความรู้ ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐ ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์

รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร



สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	1-1
1.1 ที่มาและความสำคัญ.....	1-1
1.2 วัตถุประสงค์	1-2
1.3 แนวทางการดำเนินโครงการศึกษา	1-3
1.4 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	1-5
บทที่ 2 การศึกษาทบทวนพัฒนาการของกฎหมาย การร่วมลงทุน การศึกษาเปรียบเทียบ คู่มือการร่วมลงทุนในต่างประเทศ และการศึกษาทบทวนพัฒนาการของโครงการ ร่วมลงทุนในประเทศไทยและต่างประเทศ	2-1
2.1 การศึกษาทบทวนพัฒนาการกฎหมายด้านการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง	2-1
2.1.1 กฎหมายด้านการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง.....	2-1
2.2 การศึกษาเปรียบเทียบคู่มือการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในต่างประเทศ	2-29
2.2.1 ผลการวิเคราะห์คู่มือที่จัดทำโดยองค์การระหว่างประเทศ	2-30
2.2.2 ผลการวิเคราะห์คู่มือที่จัดทำโดยองค์การระดับประเทศ.....	2-31
2.2.3 ผลการวิเคราะห์คู่มือที่จัดทำโดยหน่วยงานกำกับมาตรฐาน หรือหน่วยงาน Thinktank .	2-33
2.2.4 ข้อเสนอแนะด้านการจัดโครงสร้างคู่มือ ขอบข่ายเนื้อหาในเอกสารคู่มือ	2-34
บทที่ 3 การศึกษาเปรียบเทียบโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน	3-1
3.1 การศึกษาเปรียบเทียบกรณีศึกษาโครงการ PPP ในไทยและต่างประเทศ.....	3-1
3.2 การเปรียบเทียบโครงการ PPP ที่มีลักษณะธุรกิจคล้ายคลึงกัน ระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ	3-3
3.2.1 การขนส่งทางถนน.....	3-3
3.2.2 การขนส่งทางราง	3-3
3.2.3 การขนส่งทางน้ำ	3-4
3.2.4 การขนส่งทางอากาศ	3-4
3.3 แนวทางการจัดทำวิเคราะห์เฉพาะเรื่องด้านการลงทุน PPP ให้กับนักลงทุนต่างชาติ.....	3-12
บทที่ 4 การจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน	4-1
4.1 แนวทางการจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน (PPP Handbook) สำหรับ สนข.	4-1

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 5	ผลการประชาสัมพันธ์และการสร้างการรับรู้ของประชาชน รวมถึงการสร้างองค์ความรู้	
	การดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน	5-1
5.1	สรุปผลการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อย	5-1
5.1.1	ประเด็นปัญหาของหน่วยงานภาครัฐ	5-1
5.1.2	ประเด็นปัญหาของภาคเอกชน	5-3
5.2	สรุปผลการจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshop).....	5-5
5.2.1	การจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ครั้งที่ 1.....	5-5
5.2.2	การจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ครั้งที่ 2.....	5-7
บทที่ 6	ข้อเสนอแนะการนำคู่มือการปฏิบัติงานไปปฏิบัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน	
	โครงการ PPP ของกระทรวงคมนาคม.....	6-1
6.1	ข้อเสนอแนะกฎหมาย	6-1
6.1.1	แนวทางการเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน และเสริมความเข้าใจ ในบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแลโครงการ สำหรับคณะกรรมการที่เข้ามาทำหน้าที่ใหม่	6-1
6.2	ข้อเสนอแนะการนำคู่มือไปใช้งาน	6-2
6.2.1	ข้อเสนอแนะแนวทางส่งเสริมการใช้งานคู่มือโดยหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม	6-2
6.2.2	แนวทางการให้หน่วยงานเจ้าของโครงการ และกระทรวงเจ้าสังกัดดำเนินการ กรณีคณะกรรมการกำกับดูแลไม่ทำหน้าที่.....	6-3
6.2.3	การดำเนินการช่วงรอยต่อของกฎหมายการให้เอกชนร่วมลงทุน.....	6-5
6.2.4	ข้อเสนอแนะการนำองค์ความรู้ไปบรรจุในการฝึกอบรม หลักสูตรนักบริหารกระทรวงคมนาคม.....	6-7

สารบัญรูป

	หน้า
รูปที่ 2.1-1	ขั้นตอนการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน 2-2
รูปที่ 2.1-2	ขั้นตอนการกลั่นกรองโครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท..... 2-7
รูปที่ 2.1-3	กรอบระยะเวลาในการเสนอโครงการ..... 2-10
รูปที่ 2.1-4	ขั้นตอนการคัดเลือกเอกชน (กรณีคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้น)..... 2-12
รูปที่ 2.1-5	ขั้นตอนการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน..... 2-15
รูปที่ 2.1-6	ขั้นตอนการเสนอโครงการสำหรับโครงการร่วมลงทุนกับเอกชน หรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก 2-17
รูปที่ 2.1-7	แนวทางการปรับปรุงขั้นตอนการเสนอโครงการ PPP กรณีโครงการที่มี มูลค่าตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป ภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุน ระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562..... 2-27
รูปที่ 2.1-8	แนวทางการปรับปรุงขั้นตอนการเสนอโครงการ PPP กรณีโครงการที่มี มูลค่าต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท ภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุน ระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562..... 2-28
รูปที่ 3.1-1	สรุปโครงการทั้งหมดที่ศึกษาทบทวน..... 3-2
รูปที่ 4.1-1	โครงสร้างเนื้อหาของคู่มือปฏิบัติงานการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน..... 4-2

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1-1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน	2-3
ตารางที่ 2.1-2 รูปแบบของการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐในระดับสากล	2-21
ตารางที่ 2.2-1 การจัดระดับคู่มือต่างประเทศที่ศึกษาทบทวน	2-29
ตารางที่ 2.2-2 แสดงรายการคู่มือที่จัดทำขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศ และข้อดี	2-30
ตารางที่ 2.2-3 รายละเอียดการดำเนินงานการวิเคราะห์และถอดบทเรียนจากคู่มือต่างประเทศ	2-31
ตารางที่ 2.2-4 ตารางสรุปลักษณะร่วมและลักษณะเฉพาะของคู่มือ	2-32
ตารางที่ 3.2-1 การสรุปการดำเนินโครงการ PPP ด้านการขนส่งทางถนน ที่ผ่านมาของประเทศไทย และแนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต	3-5
ตารางที่ 3.2-2 การสรุปการดำเนินโครงการ PPP ด้านการขนส่งทางราง ที่ผ่านมาของประเทศไทย และแนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต	3-8
ตารางที่ 3.2-3 การสรุปการดำเนินโครงการ PPP ด้านการขนส่งทางน้ำ ที่ผ่านมาของประเทศไทย และแนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต	3-10
ตารางที่ 3.2-4 การสรุปการดำเนินโครงการ PPP ด้านการขนส่งทางอากาศ ที่ผ่านมาของประเทศไทย และแนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต	3-11
ตารางที่ 3.3-1 ข้อเสนอแนะด้านแนวทางการร่วมลงทุนให้กับนักลงทุนต่างชาติ	3-13
ตารางที่ 5.1-1 แสดงจำนวนหน่วยงานและจำนวนผู้ให้ข้อมูล	5-3
ตารางที่ 5.1-2 แสดงประเด็นความกังวลร่วมของหน่วยงานจำแนกตามขั้นตอนการร่วมลงทุน	5-4
ตารางที่ 6.2-1 มาตรการสนับสนุนการใช้งานคู่มือปฏิบัติงานสำหรับหน่วยงาน ในสังกัดกระทรวงคมนาคม	6-2
ตารางที่ 6.2-2 การดำเนินการช่วงรอยต่อของกฎหมายการให้เอกชนร่วมลงทุน	6-5

บทที่ 1

บทนำ

- ❖ ที่มาและความสำคัญ
- ❖ วัตถุประสงค์
- ❖ แนวทางการดำเนินโครงการศึกษา
- ❖ ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

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

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

สนช. ตระหนักดีว่า การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมและโลจิสติกส์เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่จะต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และการร่วมลงทุนจากภาคเอกชน ซึ่งปัจจัยความสำเร็จในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ส่วนหนึ่งคือ ความรู้ความเข้าใจในการดำเนินโครงการอย่างรอบด้าน ตั้งแต่ในขั้นการจัดทำแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน การเสนอโครงการ (การวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการเพื่อนำเสนอคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน) การคัดเลือกเอกชนในการร่วมลงทุนการกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน ตลอดจนการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนและการทำสัญญาใหม่ ซึ่งจะต้องมีความเข้าใจในธุรกิจและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องด้วย

ดังนั้น สนช. จึงได้ริเริ่มโครงการศึกษาจัดการความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ เพื่อให้บุคลากรของ สนช. และหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคมมีความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนการดำเนินงานโครงการ และการประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการ อันได้แก่ แนวทางการกำหนดผลตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชน ปัจจัยที่รัฐควรคำนึงถึงในการกำหนดรูปแบบการร่วมลงทุน กรอบในการประเมินและจัดสรรความเสี่ยง และกำหนดผลตอบแทนในการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน การศึกษาความรับผิดชอบของรัฐในการกำกับดูแลการจัดสรรรายได้ และบริหารงบประมาณแรงจูงใจในการให้บริการของเอกชน ระดับความสนใจของผู้ร่วมลงทุน ซึ่งการดำเนินโครงการนี้จะช่วยให้บุคลากรของ สนช. และหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุภารกิจที่สำคัญอันจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อการดำเนินโครงการที่สำคัญของประเทศในภาพรวม

1.2 วัตถุประสงค์

- 1) จัดทำคู่มือปฏิบัติงาน (Handbook) เพื่อพัฒนาโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ ให้ครอบคลุมทั้งทางถนน ทางราง ทางน้ำ และทางอากาศ เพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ในแต่ละขั้นตอน ตั้งแต่ในขั้นการจัดทำแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน การเสนอโครงการ (การวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการเพื่อนำเสนอคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน) การคัดเลือกเอกชนในการร่วมลงทุน การกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน ตลอดจนการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนและการทำสัญญาใหม่
- 2) สร้างองค์ความรู้เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานในโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ ให้กับบุคลากรของ สนช. และหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม

1.3 แนวทางการดำเนินโครงการศึกษา

แนวทางการดำเนินโครงการศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ครั้งนี้ จะแบ่งขั้นตอนการดำเนินงานออกเป็น 5 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 การศึกษา ทบทวนกฎหมาย คู่มือที่เกี่ยวข้อง และผลการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ที่ผ่านมา

- 1) ทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP)
- 2) ทบทวนคู่มือที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ทั้งในและต่างประเทศ
- 3) ทบทวนข้อมูลโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ในรอบระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมา ทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยต้องครอบคลุมทุกรูปแบบการขนส่ง ทั้งทางถนน ทางราง ทางน้ำ และทางอากาศ

ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์และถอดบทเรียนโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่แนวปฏิบัติที่ดี

- 1) วิเคราะห์และถอดบทเรียน (Lesson Learned) จากโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์และประสบการณ์ที่สำคัญในอดีตที่ผ่านมา
- 2) จัดทำบทสรุปการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนที่ผ่านมาตลอดจนปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะสำหรับโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ในรูปแบบต่าง ๆ โดยครอบคลุมทางถนน ทางราง ทางน้ำ และทางอากาศ และเสนอแนวทางปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต
- 3) จัดทำบทวิเคราะห์เฉพาะเรื่องเกี่ยวกับแนวทางที่เหมาะสมในการให้นักลงทุนต่างชาติร่วมลงทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์

ส่วนที่ 3 การจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน (Handbook) เพื่อพัฒนาโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ ให้ครอบคลุมทั้งทางถนน ทางราง ทางน้ำ และทางอากาศ

ส่วนที่ 4 การสร้างองค์ความรู้เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานในโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ ให้กับบุคลากรของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) และหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม

การจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ในลักษณะ Intensive Course และการอบรมหลักสูตรเข้มข้น (Intensive Course) เพื่อการทดสอบการใช้งานคู่มือปฏิบัติงาน (Handbook) จำนวน 2 ครั้ง

ส่วนที่ 5 การประชาสัมพันธ์และการสร้างการรับรู้ของประชาชน

จัดทำแผนประชาสัมพันธ์โครงการเพื่อเผยแพร่และนำเสนอข้อมูลผลการศึกษา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- 1) การจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ที่สร้างภาพลักษณ์ที่ดีอย่างต่อเนื่องตลอดโครงการ ดังนี้
 - การประชาสัมพันธ์โครงการทุกระยะ 1 เดือน
 - สื่อและบอร์ดประชาสัมพันธ์โครงการ
 - วิดีทัศน์ประกอบการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ครั้งที่ 1 และ 2 จำนวน 1 เรื่อง
 - วิดีทัศน์ประกอบการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ครั้งที่ 1 และ 2 จำนวน 1 เรื่อง
 - วิดีทัศน์เพื่อประชาสัมพันธ์แก่หน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่สนใจ (ภาษาไทย) จำนวน 2 เรื่อง
 - วิดีทัศน์เกี่ยวกับการลงทุนในโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์สำหรับนักลงทุนต่างชาติ (ภาษาอังกฤษ) จำนวน 1 เรื่อง
- 2) การจัดประชุมกลุ่มย่อย/สัมภาษณ์เชิงลึกกับหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงคมนาคม และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง จำนวน 2 ครั้ง ได้แก่
 - ครั้งที่ 1 เพื่อระดมความคิดเห็นและสอบถามแนวคิดจากผู้เชี่ยวชาญ (Expert Opinion) และหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคมและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง
 - ครั้งที่ 2 เพื่อระดมความเห็นและสอบถามแนวคิดจากหน่วยงานภาคเอกชน/นักลงทุนที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วน of ภาคเอกชนที่เป็นผู้ร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ และภาคเอกชนที่มีความสนใจร่วมลงทุนในอนาคต

เป้าหมายของโครงการศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ คือ การสร้างองค์ความรู้ให้แก่บุคลากรของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) และหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคมให้มีความเข้าใจในขั้นตอนการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ซึ่งในการตอบโจทย์ดังกล่าวนี้ ที่ปรึกษาจะให้ความสำคัญต่อการทบทวนกฎหมายในประเทศที่เกี่ยวข้อง คู่มือที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ที่ผ่านมา เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์เปรียบเทียบและถอดบทเรียนโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ และจัดทำบทสรุป ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะสำหรับโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ในรูปแบบต่าง ๆ ที่ครอบคลุมทุกรูปแบบการขนส่ง

ผลลัพธ์จากการดำเนินการที่กล่าวมาข้างต้นจะมีส่วนสำคัญต่อการจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน (Handbook) เพื่อพัฒนาโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ต่อไป รวมถึงใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ให้แก่บุคลากรของ สนข. และหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคมต่อไป

1.4 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

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

รายงานสรุปสำหรับผู้บริหารนี้ เป็นการสรุปความจากเนื้อหาในรายงานฉบับสมบูรณ์ ซึ่งรายละเอียดการยกตัวอย่าง และการวิเคราะห์ทั้งหมดได้ปรากฏอยู่ในรายงานฉบับสมบูรณ์โครงการค่าจ้างศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐด้านคมนาคมและโลจิสติกส์

บทที่ 2

การศึกษาทบทวนพัฒนาการของกฎหมาย การร่วมลงทุน การศึกษาเปรียบเทียบคู่มือการร่วมลงทุน ในต่างประเทศ และการศึกษาทบทวนพัฒนาการของโครงการ ร่วมลงทุนในประเทศไทยและต่างประเทศ

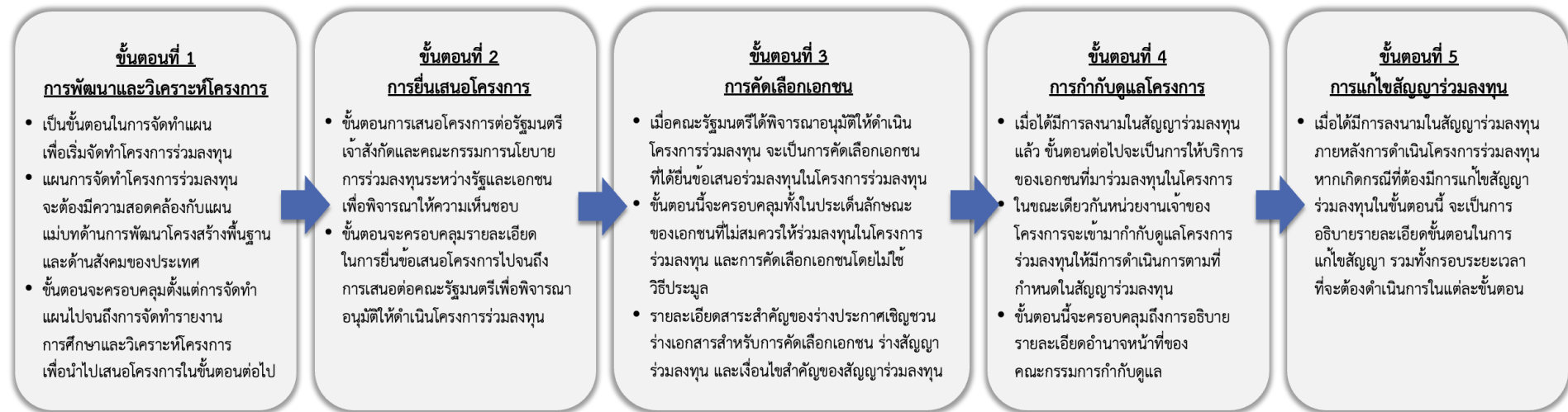
- ❖ การศึกษาทบทวนพัฒนาการกฎหมายด้านการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- ❖ การศึกษาเปรียบเทียบคู่มือการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในต่างประเทศ

2.1 การศึกษาทบทวนพัฒนาการกฎหมายด้านการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 กฎหมายด้านการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2.1.1.1 พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

สำหรับกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ได้แก่ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดขั้นตอนในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยจะแบ่งขั้นตอนที่สำคัญออกเป็น 5 ขั้นตอน ปรากฏตามรูปที่ 2.1-1 ดังนี้



รูปที่ 2.1-1 ขั้นตอนการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน

โดยในแต่ละขั้นตอนมีกฎหมายทั้งในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องตาม
ตารางที่ 2.1-1 ดังนี้

ตารางที่ 2.1-1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

ขั้นตอนในโครงการ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
การพัฒนาและวิเคราะห์ โครงการ	● พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ● พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ● พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 ● พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562 ● พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ● พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ● พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. 2540 ● กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ● กฎกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 ● ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ● ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของภาคเอกชน พ.ศ. 2563 ● ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณมูลค่าของโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2562 ● ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการโครงการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนด ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2563 ● ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง รายละเอียดที่ต้องมีในรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการและหลักเกณฑ์ และวิธีการในการนำความเห็นของหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนมาประกอบการพิจารณาจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ พ.ศ. 2563
การยื่นเสนอโครงการ	● พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ● ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และกรอบระยะเวลาในการเสนอโครงการ พ.ศ. 2563

ตารางที่ 2.1-1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (ต่อ)

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

1) ขั้นตอนการพัฒนาและวิเคราะห์โครงการ

ในขั้นตอนการพัฒนาและวิเคราะห์โครงการ แบ่งออกเป็น 2 ช่วง ได้แก่ ช่วงก่อนการจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการและช่วงการจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ โดยมีรายละเอียดในแต่ละขั้นตอน ดังนี้

1.1) ช่วงก่อนการจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ

ภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจจัดทำแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุนที่สอดคล้องกับแผนแม่บทด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านสังคมของประเทศที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำขึ้น และนำเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

เมื่อคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนให้ความเห็นชอบแผนการจัดทำโครงการแล้ว จะต้องมีการติดตามผลการดำเนินการตามแผนร่วมลงทุน โดยจะต้องมีการปรับปรุงแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุนทุกครั้งที่มีการปรับปรุงแผนแม่บทด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านสังคมของประเทศที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำขึ้น¹

ทั้งนี้ ก่อนการดำเนินการโครงการร่วมลงทุนจะต้องพิจารณากรอบมูลค่าโครงการร่วมลงทุนด้วย เนื่องจากมูลค่าโครงการมีขอบเขตในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องแตกต่างกัน โดยหลักเกณฑ์การคำนวณมูลค่าโครงการร่วมลงทุนมีแนวทางการพิจารณาตาม “ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณมูลค่าของโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2562” ซึ่งมีรายละเอียดขั้นตอน ดังนี้

- 1) ให้ถือมูลค่าของโครงการร่วมลงทุน ณ วันที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนให้ความเห็นชอบหลักการของโครงการร่วมลงทุน
- 2) ให้คำนวณเงินลงทุนและทรัพย์สินของภาครัฐและของเอกชนทั้งทรัพย์สินที่มีรูปร่าง (Tangible Asset) และไม่มีรูปร่าง (Intangible Asset) ที่ทำให้มีการดำเนินงานตามโครงการร่วมลงทุนในระดับเต็มกำลังการผลิตที่คาดการณ์ไว้ (Utilization Capacity at Projected Level) โดยให้คำนวณเงินลงทุนและทรัพย์สินดังกล่าวเฉพาะส่วนที่ใช้ในการดำเนินงานตามโครงการร่วมลงทุนและตามระยะเวลาที่ใช้งาน

¹ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (2562, 10 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136 ตอนที่ 29 ก. มาตรา 12 วรรคหนึ่ง

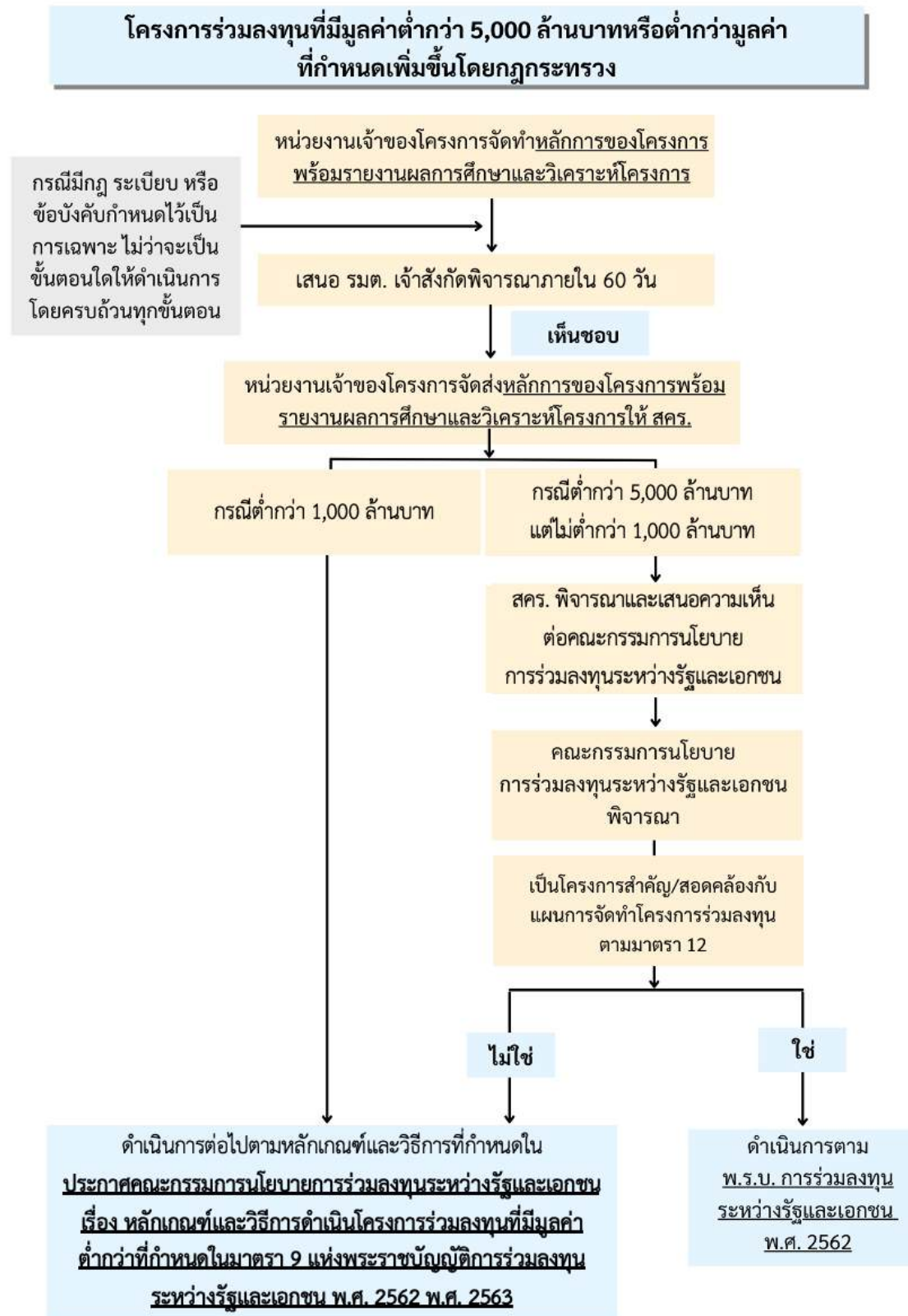
- เงินลงทุนของภาครัฐและเอกชน (Capital Investment) ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการประมาณการเงินลงทุนเริ่มต้น (Initial Capital Investment) และเงินลงทุนในอนาคต (Future Capital Expenditure) ที่ทำให้มีการดำเนินงานตามโครงการร่วมลงทุนได้
- ทรัพย์สินของภาครัฐ คำนวณจากทรัพย์สิน ดังนี้
 - ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (Land and Property)
 - เครื่องจักรและอุปกรณ์ (Machine and Equipment)
 - ทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่าง (Intangible Asset) เช่น เครื่องหมายการค้า (Trademark) สิทธิบัตร (Patent) หรือลิขสิทธิ์ (Copyright)
 - การอนุญาต การให้สัมปทาน การให้สิทธิแก่เอกชนเพื่อร่วมลงทุน
 - ทรัพย์สินอื่นที่จำเป็นในการดำเนินโครงการร่วมลงทุน

หากมีการคำนวณมูลค่าของโครงการร่วมลงทุนแล้ว โครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติร่วมลงทุนฯ 2562²

แต่หากโครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนประกาศกำหนด ได้แก่ ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินโครงการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2563³ โดยมีสรุปขั้นตอนการดำเนินการสำหรับโครงการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท ดังรูปที่ 2.1-2

² พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 8

³ ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินโครงการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2563



รูปที่ 2.1-2 ขั้นตอนการกลั่นกรองโครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท

1.2) ช่วงจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ

ในการเสนอโครงการที่จะให้มีการร่วมลงทุน พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ⁴

อย่างไรก็ดี ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง รายละเอียดที่ต้องมีในรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการและหลักเกณฑ์และวิธีการในการนำความเห็นของหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนมาประกอบการพิจารณาจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ พ.ศ. 2563 ได้กำหนดรายละเอียดที่ต้องปรากฏในรายงานการศึกษาและวิเคราะห์ ดังนี้

- ความเป็นมาของโครงการ
- สาระสำคัญของโครงการ
- ความพร้อมในการจัดทำและดำเนินโครงการที่แสดงให้เห็นถึงผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการ
- ความเป็นไปได้ของโครงการในด้านต่าง ๆ
- ความเสี่ยงของโครงการ
- ทางเลือกและรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน
- การวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินโครงการ
- ความพร้อมของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและดำเนินโครงการ
- ผลการรับฟังความคิดเห็นของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ ในการศึกษาและวิเคราะห์โครงการมีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม เช่น การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁵ การเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์⁶ และการขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ⁷ เป็นต้น

⁴ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

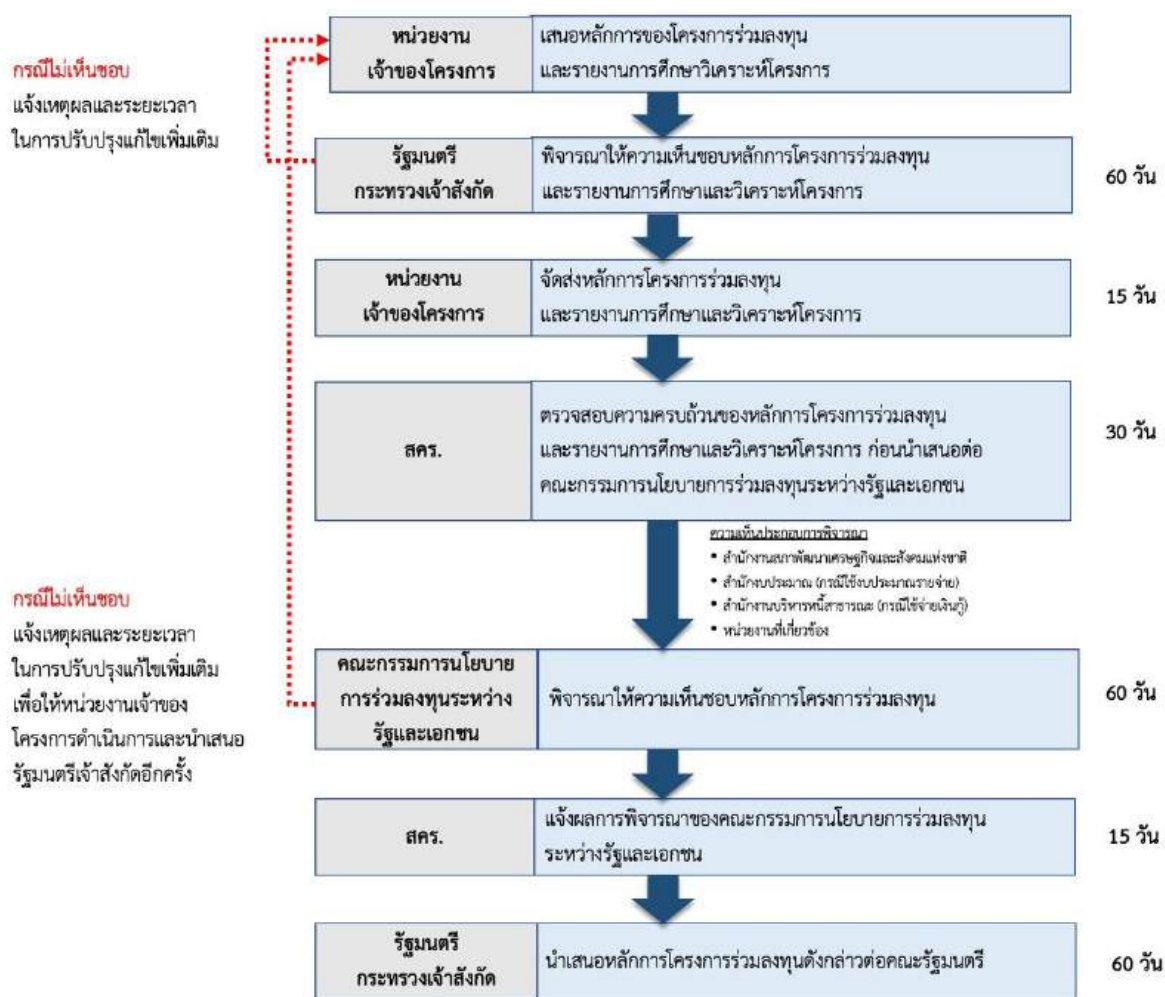
⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

⁷ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562

2) ขั้นตอนการเสนอโครงการ

หลังจากได้มีการจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการและหลักการของโครงการร่วมลงทุนเรียบร้อยแล้ว สำหรับขั้นตอนต่อไปจะเป็นการเสนอโครงการต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดและคณะกรรมการนโยบายฯ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่ง “ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และกรอบระยะเวลาในการเสนอโครงการ พ.ศ. 2563” อาศัยอำนาจตามมาตรา 20 (8) และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ได้กำหนดรายละเอียดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการตามกรอบระยะเวลาดังรูปที่ 2.1-3



รูปที่ 2.1-3 กรอบระยะเวลาในการเสนอโครงการ

อย่างไรก็ดี เมื่อคณะกรรมการนโยบายฯ ให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการร่วมลงทุนตาม
กรอบระยะเวลาข้างต้น ให้คณะกรรมการนโยบายฯ แจ้งผลการพิจารณาให้รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดนำเสนอ
หลักการของโครงการร่วมลงทุนดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินโครงการร่วมลงทุนต่อไป⁸

⁸ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 29 วรรคสาม

3) ขั้นตอนการคัดเลือกเอกชน

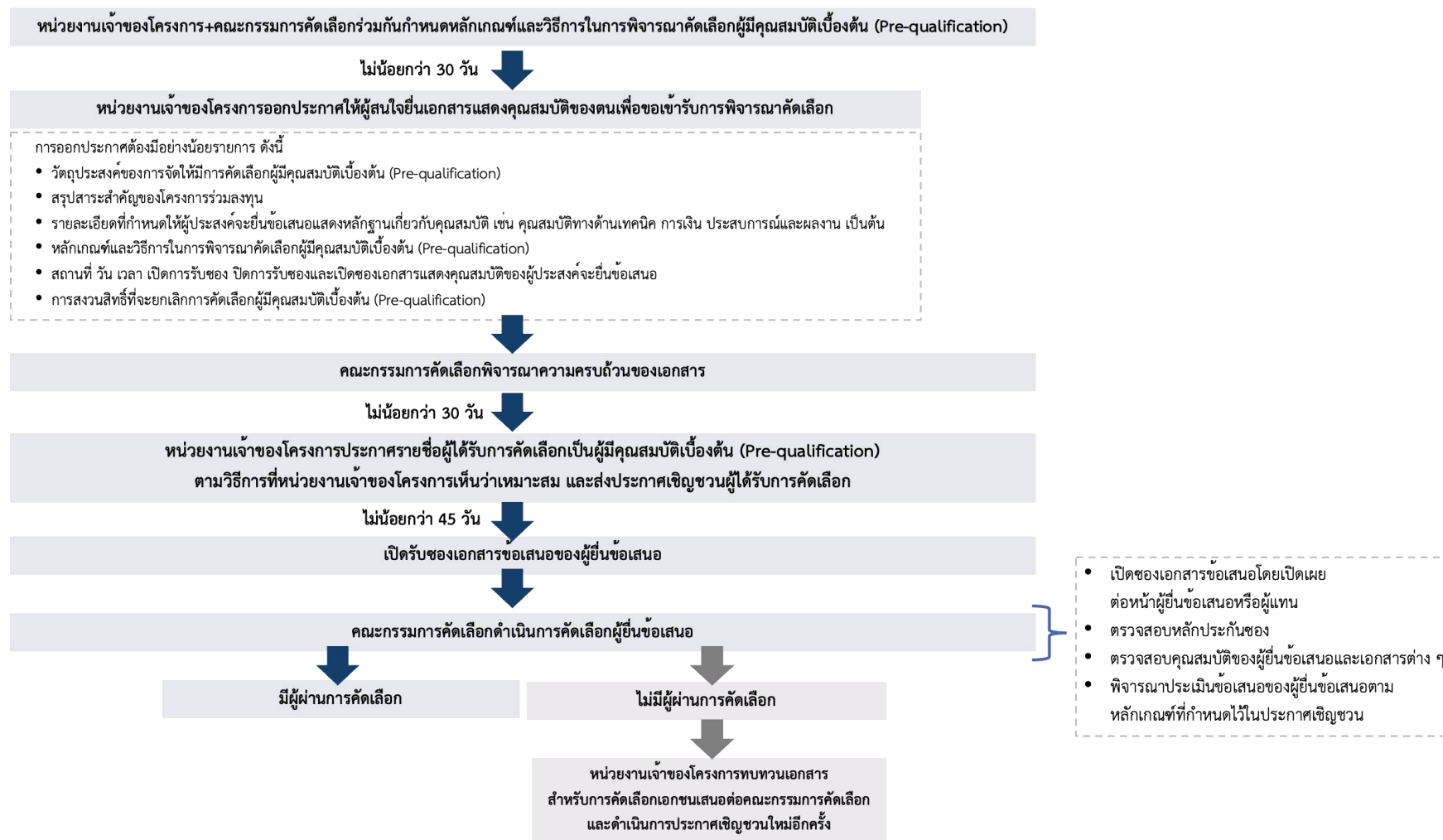
เมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติให้ดำเนินโครงการร่วมลงทุน ลำดับถัดไปจะเป็นการคัดเลือกเอกชนที่ได้ยื่นข้อเสนอร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุน โดยให้หน่วยงานเจ้าของโครงการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกคนหนึ่ง โดยให้คณะกรรมการคัดเลือกมีหน้าที่และอำนาจหลัก ได้แก่

- 1) พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน และร่างสัญญาร่วมลงทุน
- 2) เปรียบเทียบและพิจารณาคัดเลือกเอกชนให้เข้าร่วมโครงการร่วมลงทุน
- 3) เปรียบเทียบร่างสัญญาร่วมลงทุน

สำหรับขั้นตอนในการคัดเลือกเอกชนให้เป็นไปตาม ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเอกชน พ.ศ. 2563 และประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง ลักษณะของเอกชนที่ไม่สมควรให้ร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2562 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกำหนดลักษณะของเอกชนที่ไม่สมควรให้ร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุน ดังต่อไปนี้

- 1) เป็นบุคคลซึ่งถูกแจ้งเวียนชื่อให้เป็นผู้ทำงานของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ
- 2) เป็นบุคคลที่ยื่นคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการ หรือถูกศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ หรือถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ หรือเป็นบุคคลล้มละลาย หรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต เว้นแต่บุคคลที่ยื่นคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการ หรือถูกศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการนั้น เป็นนิติบุคคลที่หน่วยงานของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 25 และเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐในกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน และบริการสาธารณะตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562⁹
- 3) บุคคลที่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- 4) เป็นผู้ถูกหน่วยงานของรัฐบอกเลิกสัญญาร่วมลงทุนตามกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้เอกชนร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเนื่องจากผิดสัญญา

⁹ ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง ลักษณะของเอกชนที่ไม่สมควรให้ร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564 ข้อ 2



รูปที่ 2.1-4 ขั้นตอนการคัดเลือกเอกชน (กรณีคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้น)

สำหรับการคัดเลือกเอกชนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 สามารถแบ่งออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ (1) การคัดเลือกเอกชนโดยวิธีประมูล และ (2) การคัดเลือกเอกชนโดยไม่ใช้วิธีประมูล

สำหรับ “การคัดเลือกเอกชนโดยไม่ใช้วิธีประมูล” กรณีที่ปรากฏในขั้นตอนที่ 1 การพัฒนาและวิเคราะห์โครงการช่วงจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการว่าไม่สมควรใช้วิธีการคัดเลือกเอกชนโดยวิธีประมูล ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการระบุเหตุผลและความจำเป็น ข้อดีและข้อเสีย และประโยชน์ที่ภาครัฐและประชาชนจะได้รับอย่างเป็นรูปธรรมและอธิบายได้ตามหลักวิชาการ ซึ่งอย่างน้อยต้องแสดงว่าการใช้วิธีการคัดเลือกเอกชนโดยไม่ใช้วิธีประมูลมีความเหมาะสมกับโครงการ และสามารถแก้ไขข้อจำกัดในการคัดเลือกเอกชนโดยใช้วิธีการประมูลซึ่งเป็นกรณีใดกรณีหนึ่งโดยวิธีประมูล ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์ในการพิจารณาใช้การคัดเลือกเอกชนโดยไม่ใช้วิธีประมูล พ.ศ. 2563¹⁰

หากหน่วยงานเจ้าของโครงการและคณะกรรมการคัดเลือกมีความเห็นตรงกันว่าไม่ควรใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธีประมูล ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณา หากรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเห็นชอบ ให้เสนอสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจเพื่อนำเสนอคณะกรรมการนโยบายฯ พิจารณา¹¹ และเมื่อคณะกรรมการนโยบายฯ เห็นชอบว่าไม่ควรใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธีประมูล ก็ให้คณะกรรมการนโยบายฯ แจ้งผลการพิจารณาให้กระทรวงเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป¹² หากคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเปิดเผยรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกโดยไม่ใช้วิธีประมูลและเหตุผล รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีที่ได้อนุมัติ

¹⁰ ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์ในการพิจารณาใช้การคัดเลือกเอกชนโดยไม่ใช้วิธีประมูล พ.ศ. 2563 ข้อ 3

¹¹ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 34 วรรคหนึ่ง

¹² พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 34 วรรคสาม

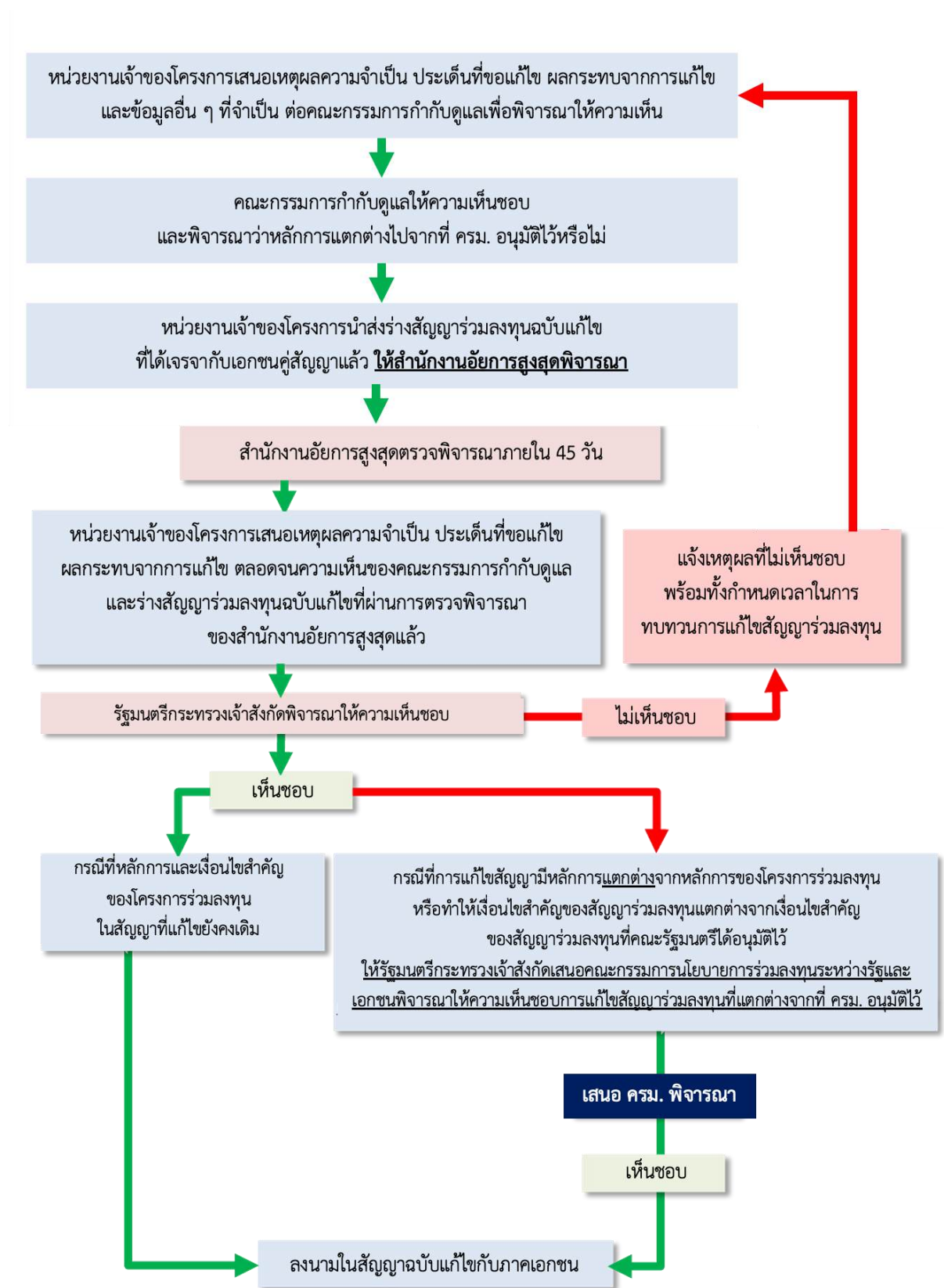
4) ขั้นตอนการกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน

เมื่อมีการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนแล้ว กำหนดให้รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลขึ้น มีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลและติดตามโครงการร่วมลงทุน เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ และขอให้หน่วยงานเจ้าของโครงการ เอกชนคู่สัญญา หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ชี้แจง แสดงความเห็น หรือจัดส่งข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมถึงรายงานผลการดำเนินงาน ความคืบหน้า ปัญหา และแนวทางการแก้ไขต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อทราบ และพิจารณาให้ความเห็นประกอบการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน

5) ขั้นตอนการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน

ภายหลังการดำเนินโครงการร่วมลงทุน หากเกิดกรณีที่ต้องมีการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอข้อมูลที่ใช้ในการแก้ไขที่จำเป็นต่อคณะกรรมการกำกับดูแลเพื่อพิจารณาให้ความเห็น ได้แก่ เหตุผลและความจำเป็น ประเด็นที่ขอแก้ไข ผลกระทบจากการแก้ไข และข้อมูลอื่น ๆ ที่จำเป็น ก่อนนำส่งร่างสัญญาร่วมลงทุนฉบับแก้ไขที่ได้เจรจากับเอกชนคู่สัญญาแล้วให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณา ทั้งนี้ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาร่างสัญญาร่วมลงทุนฉบับแก้ไขให้แล้วเสร็จ และส่งกลับให้หน่วยงานเจ้าของโครงการภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างสัญญา จากนั้นให้หน่วยงานเจ้าของโครงการนำเสนอเหตุผลและความจำเป็น ประเด็นที่ขอแก้ไข ผลกระทบจากการแก้ไข ความเห็นของคณะกรรมการกำกับดูแล ร่างสัญญาร่วมลงทุนฉบับแก้ไขที่ผ่านการตรวจพิจารณาจากสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว และข้อมูลอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนฉบับแก้ไขต่อไป

กรณีที่คณะกรรมการกำกับดูแล เห็นว่าการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนที่หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอ มีหลักการแตกต่างจากหลักการของโครงการร่วมลงทุน หรือทำให้เงื่อนไขสำคัญของสัญญาร่วมลงทุนแตกต่างจากเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติไว้ เมื่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเสนอคณะกรรมการนโยบายฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนในส่วนที่แตกต่างจากที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติไว้ และให้คณะกรรมการนโยบายฯ แจ้งผลการพิจารณาให้รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนในส่วนที่แตกต่างจากที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติไว้ หน่วยงานเจ้าของโครงการจึงจะลงนามในสัญญาร่วมลงทุนฉบับแก้ไขต่อไป ทั้งนี้ มีรายละเอียดขั้นตอนสามารถพิจารณาได้ตามรูปที่ 2.1-5 ดังนี้



รูปที่ 2.1-5 ขั้นตอนการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน

2.1.1.2 พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561

การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) ซึ่งเป็นกรณีการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐที่เป็นข้อยกเว้นของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ “เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก” หมายความว่า พื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง และพื้นที่อื่นใดที่อยู่ในภาคตะวันออกที่กำหนดเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาเป็นเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ดังนี้

- (1) พัฒนากิจการทางเศรษฐกิจที่ทันสมัยและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
- (2) จัดให้มีการให้บริการภาครัฐแบบเบ็ดเสร็จครบวงจรเพื่อลดอุปสรรคและต้นทุนในการประกอบกิจการ
- (3) จัดทำโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคที่มีประสิทธิภาพ มีความต่อเนื่อง ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวกและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบโดยสมบูรณ์
- (4) กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสมกับสภาพและศักยภาพของพื้นที่โดยสอดคล้องกับหลักการพัฒนายั่งยืน
- (5) พัฒนาเมืองให้มีความทันสมัยระดับนานาชาติที่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัยอย่างสะดวก ปลอดภัย เข้าถึงได้โดยถ้วนหน้าและการประกอบกิจการอย่างมีคุณภาพ

ทั้งนี้ การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกจะมีรายละเอียดและขั้นตอนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) ขั้นตอนการเสนอโครงการ

หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการตามรูปแบบและรายละเอียดตามที่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (กพอ.) ประกาศกำหนด โดยประกาศดังกล่าวให้มีแนวทางและวิธีการให้การสนับสนุนเอกชน โดยมีรายละเอียดขั้นตอนดำเนินงานแสดงดังรูปที่ 2.1-6



หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ

ภายใน 7 วัน



หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดส่งรายงานนั้นให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาให้
ความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้อง

- กระทรวงเจ้าสังกัด
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ
- หน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้อง

ภายใน 15 วัน



หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดส่งความเห็นให้หน่วยงานเจ้าของโครงการ

ภายใน 15 วัน



หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอรายงานศึกษาและวิเคราะห์โครงการ
และความเห็นของหน่วยงานต่อสำนักงานคณะกรรมการนโยบาย
เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.)

ภายใน 15 วัน



นำเสนอคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (กพอ.)
เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบหลักการของโครงการ

รูปที่ 2.1-6 ขั้นตอนการเสนอโครงการสำหรับโครงการร่วมลงทุนกับเอกชน
หรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

2) ขั้นตอนการคัดเลือกเอกชน

เมื่อมีการนำเสนอโครงการแล้ว ให้องค์กรเจ้าของโครงการจัดทำร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารการคัดเลือกเอกชนและร่างสัญญาร่วมลงทุน¹³ ทั้งนี้ ในประกาศเชิญชวน อย่างน้อยต้องประกอบด้วยเรื่องดังต่อไปนี้

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

เมื่อคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (กพอ.) ได้ประชุมและมีมติกำหนดให้โครงการร่วมลงทุนใดต้องดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560 แล้ว ให้ กพอ. แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกขึ้นมาชุดหนึ่ง โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารการคัดเลือกเอกชน และร่างสัญญาร่วมลงทุน ก่อนการประกาศเชิญชวน รวมทั้งคัดเลือกเอกชน เปรียบ และจัดทำร่างสัญญาร่วมลงทุนกับเอกชนที่ได้รับคัดเลือก¹⁴

ทั้งนี้ ในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการมีความเห็นว่าไม่ควรใช้วิธีการคัดเลือกเอกชนโดยวิธีประมูล ให้เสนอ กพอ. พร้อมความเห็นของคณะกรรมการคัดเลือก เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นต่อ สกพอ. พิจารณาให้ความเห็นชอบ พร้อมกับเสนอรายงานผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ

เมื่อได้ผลการคัดเลือกเอกชน ผลการเจรจา และร่างสัญญาร่วมลงทุนกับเอกชนที่ได้รับคัดเลือกแล้ว ให้องค์กรเจ้าของโครงการจัดส่งร่างสัญญาร่วมลงทุนดังกล่าวให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณา โดยให้สำนักงานอัยการสูงสุดแจ้งผลการตรวจพิจารณาให้หน่วยงานเจ้าของโครงการภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างสัญญาร่วมลงทุน หลังจากนั้นให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอผลการคัดเลือกเอกชน ผลการเจรจา และร่างสัญญาร่วมลงทุนที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุด นำเสนอต่อ สกพอ. เพื่อเสนอให้ กพอ. พิจารณาภายใน 3 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างสัญญาร่วมลงทุนจากสำนักงานอัยการสูงสุด¹⁵

¹³ ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560 ข้อ 11

¹⁴ ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560 ข้อ 13

¹⁵ ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560 ข้อ 16 และ 17

หาก กพอ. ให้ความเห็นชอบผลการคัดเลือกเอกชน ผลการเจรจาและร่างสัญญาร่วมลงทุนแล้ว ให้องค์กรเจ้าของโครงการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนกับเอกชนที่ได้รับคัดเลือกต่อไป แต่หากไม่เห็นด้วยกับผลการคัดเลือกเอกชน ผลการเจรจาหรือร่างสัญญาร่วมลงทุน ให้ส่งเรื่องคืนหน่วยงานเจ้าของโครงการเพื่อร่วมกับคณะกรรมการคัดเลือกพิจารณาทบทวน¹⁶

3) การกำกับดูแลและติดตามผล

เมื่อได้มีการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนแล้ว สกพอ. จะแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลขึ้นมาชุดหนึ่งให้อำนาจหน้าที่ในการติดตามกำกับดูแลโครงการให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุน รวมทั้งพิจารณาให้ความเห็นต่อการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน¹⁷ และให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารสัญญา ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแล พร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการกำกับดูแลเพื่อประกอบการพิจารณาในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งควบคุม กำกับดูแล การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานเจ้าของโครงการตามสัญญาร่วมลงทุน และกำหนดแผนงานเพื่อกำกับดูแล และตรวจสอบให้หน่วยงานเจ้าของโครงการและเอกชนคู่สัญญาปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ร่วมลงทุน¹⁸

4) การแก้ไขสัญญา และการทำสัญญาใหม่

ในกรณีที่ต้องมีการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน ให้องค์กรเจ้าของโครงการเสนอเหตุผลและความจำเป็น ประเด็นที่ขอแก้ไข ผลกระทบจากการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน และรายละเอียดอื่น ๆ ต่อคณะกรรมการกำกับดูแลเพื่อพิจารณาให้ความเห็น โดยให้องค์กรเจ้าของโครงการส่งร่างสัญญาร่วมลงทุนให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณา¹⁹ ก่อนส่งข้อเสนอในการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน ความเห็นของคณะกรรมการกำกับดูแล และร่างสัญญาร่วมลงทุนฉบับแก้ไขที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุดไปยัง สกพอ. เพื่อเสนอ กพอ. ให้ความเห็นชอบต่อไป

¹⁶ ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนากระบวนวิธีพิจารณาพิพากษาคดีวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุน กับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560 ข้อ 18

¹⁷ ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนากระบวนวิธีพิจารณาพิพากษาคดีวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุน กับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560 ข้อ 20

¹⁸ ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนากระบวนวิธีพิจารณาพิพากษาคดีวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุน กับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 ข้อ 20/1

¹⁹ ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนากระบวนวิธีพิจารณาพิพากษาคดีวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุน กับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560 ข้อ 21

นอกจากนี้ ประเทศไทยมีมาตรการส่งเสริมการลงทุนของภาครัฐถูกบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเป็นการส่งเสริมการลงทุนในกิจการประเภทของการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค ซึ่งหากเอกชนผู้ร่วมลงทุนในกิจการของรัฐประสงค์ที่จะได้รับสิทธิพิเศษดังกล่าว จะต้องยื่นคำร้องขอภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหลักการให้การสนับสนุนโดยรัฐบาลที่ใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและสนับสนุนภาคเอกชนในระบบการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐของประเทศไทยโดยตรงที่ปรากฏอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม คือ การให้การส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนจากคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน และคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)

2.1.1.3 รูปแบบและวิธีการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

โครงการการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐเป็นการเปิดให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมดำเนินการในกิจการต่าง ๆ ของรัฐ เช่น โครงสร้างพื้นฐาน การให้บริการสาธารณะ และการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของรัฐ เป็นต้น โดยมีขอบเขตและรูปแบบการดำเนินการที่หลากหลาย ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญในการเลือกรูปแบบการดำเนินโครงการการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐที่เหมาะสมของแต่ละโครงการขึ้นกับประเภทของโครงสร้างพื้นฐาน และการพิจารณาความเหมาะสมของการบริหารจัดการความเสี่ยงในแต่ละด้านของโครงการ และการจัดสรรความเสี่ยงระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยมีการดำเนินการได้ในหลายรูปแบบ เช่น การออกแบบ Design (D) การก่อสร้าง Build (B) การหาแหล่งเงินทุนมาดำเนินโครงการ Finance (F) การเป็นเจ้าของในช่วงระยะเวลา Own (O) การประกอบการ Operate (O) การเป็นผู้บำรุงรักษาโครงการ Maintain (M) การโอนกรรมสิทธิ์ Transfer (T) การที่รัฐจ่ายค่าเช่าทรัพย์สินและค่าจ้างให้แก่เอกชนคู่สัญญา Lease (L) การที่รัฐรับความเสี่ยงด้านจำนวนผู้ใช้บริการเอง (Gross Cost) การที่เอกชนเก็บค่าบริการเองโดยแบ่งรายได้ให้รัฐ (Net Cost) เป็นต้น โดยรูปแบบของการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐที่ใช้กันทั่วไปในระดับสากล มีดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1-2 รูปแบบของการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐในระดับสากล

รูปแบบของการให้เอกชนร่วมลงทุน ในกิจการของรัฐ	สาระสำคัญ
Design-Build (DB)	- เป็นรูปแบบที่รัฐจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turn-key) - มอบหมายให้เอกชนดำเนินการออกแบบ และดำเนินการก่อสร้างโครงการ - รัฐจะเป็นเจ้าของสินทรัพย์และเป็นผู้ดำเนินโครงการ บำรุงรักษาสินทรัพย์ ภายหลังจากที่การก่อสร้างแล้วเสร็จ และมีการจัดสรรความเสี่ยงให้กับเอกชน
Design-Build-Maintain (DBM)	- เหมือนกับรูปแบบ DB แต่รูปแบบนี้เอกชนจะมีหน้าที่ครอบคลุม การบำรุงรักษาสินทรัพย์ของโครงการนั้น ๆ - รัฐเป็นผู้ดำเนินโครงการภายหลังจากที่การก่อสร้างแล้วเสร็จ และมีการจัดสรรความเสี่ยงในการบำรุงรักษาให้กับภาคเอกชน
Design-Build-Operate (DBO)	- เป็นรูปแบบที่รัฐจ้างเอกชนในการออกแบบ ก่อสร้าง และจ้างให้เอกชนรายนั้นดำเนินการให้บริการโครงการนั้น ๆ - รัฐยังคงเป็นเจ้าของสินทรัพย์ เอกชนผู้ดำเนินโครงการอาจได้รับเงิน ในรูปของค่าจ้างบริหาร (Management fee) - เป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่มาก และเงินทุนจากภาคเอกชน ไม่พอที่จะดำเนินการได้ในทั้งโครงการ
Design-Build-Operate-Maintain (DBOM)	- เป็นรูปแบบที่รวมหน้าที่ความรับผิดชอบของภาคเอกชนในการจัดซื้อจัดจ้าง แบบ DB กับการดำเนินการ และการบำรุงรักษาสินทรัพย์ของโครงการภายใน ระยะเวลาที่กำหนด - เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามสัญญาแล้ว ภาครัฐจะเป็นผู้ดำเนินโครงการเอง
Design-Build-Finance-Operate/ Maintain (DBFO/M)	- เป็นรูปแบบที่นิยมแพร่หลายของการร่วมดำเนินการในระบบ PPPs - รวมหน้าที่หลัก ได้แก่ การออกแบบ ก่อสร้าง จัดหาแหล่งเงินทุน และการดำเนินการให้บริการ ซึ่งอาจรวมถึงการบำรุงรักษาสินทรัพย์ ที่ใช้ในการดำเนินโครงการภายใต้สัญญาระยะยาว - เอกชนจะเป็นผู้จัดหาแหล่งเงินทุนซึ่งอาจมาในรูปแบบเงินกู้ หรือผู้ร่วมทุน เพื่อพัฒนาโครงการ และเอกชนจะได้รับค่าจ้างตามสัญญาบริการที่ได้ตกลงไว้ - ความเป็นเจ้าของทรัพย์สินแล้วแต่ตกลงกัน ซึ่งอาจเป็นของรัฐหรือเอกชน หรือจะกำหนดให้เอกชนโอนสินทรัพย์ให้กับรัฐเมื่อสิ้นสุดสัญญาก็ได้
Build-Operate-Transfer (BOT)	เป็นรูปแบบการให้สัมปทานที่ผู้รับสัมปทาน จะถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ตลอดระยะเวลาที่ให้บริการไปจนกระทั่งสิ้นสุดระยะเวลาสัมปทาน และต้องส่งมอบกรรมสิทธิ์คืนภาครัฐ

ตารางที่ 2.1-2 รูปแบบของการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐในระดับสากล (ต่อ)

รูปแบบของการให้เอกชนร่วมลงทุน ในกิจการของรัฐ	สาระสำคัญ
Build-Transfer-Operate (BTO)	เป็นรูปแบบสัมปทานที่ความเป็นเจ้าของจะถูกโอนเป็นของรัฐเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จ โดยผู้รับสัมปทานจะได้รับสิทธิในการดำเนินงานตามช่วงเวลาที่กำหนด
Build-Own-Operate-Transfer (BOOT)	- เป็นรูปแบบการให้สัมปทานที่รัฐให้สิทธิแก่เอกชนในการจัดหาแหล่งเงินทุน ออกแบบ ก่อสร้าง และดำเนินการให้บริการในช่วงระยะเวลาที่กำหนด - กรรมสิทธิ์จะโอนกลับไปสู่ภาครัฐเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามที่กำหนด
Build-Own-Operate (BOO)	- เป็นรูปแบบการให้สัมปทานที่ผู้รับสัมปทานมีหน้าที่ในการจัดหาแหล่งเงินทุน ออกแบบ ก่อสร้าง ดำเนินการ และบำรุงรักษาสินทรัพย์ของโครงการ โดยมีกรรมสิทธิ์และดำเนินการให้บริการภายหลังจากการก่อสร้างแล้วเสร็จ - ไม่มีข้อกำหนดในการโอนย้ายสินทรัพย์กลับเป็นของภาครัฐหลังสิ้นสุดสัญญา
Build-Transfer-Lease (BTL)	เป็นรูปแบบที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะเป็นผู้จัดหาสินทรัพย์ เงินทุน และสิ่งก่อสร้างถาวรทั้งหมดมาดำเนินโครงการ โดยเมื่อก่อสร้างเสร็จ เอกชนจะโอนทรัพย์สินมาเป็นของรัฐ และเอกชนจะเป็นผู้เช่าทรัพย์สินไปบริหารโครงการต่อไป

2.1.1.4 บทวิเคราะห์ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างการร่วมลงทุนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุน ระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561

จากรายละเอียดการเปรียบเทียบความแตกต่างที่สำคัญระหว่างการร่วมลงทุนตามพระราชบัญญัติ
การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก
พ.ศ. 2561 สามารถสรุปประเด็นความแตกต่างที่มีความสำคัญ ดังต่อไปนี้

ประเด็น	โครงการร่วมลงทุนตาม พระราชบัญญัติการร่วมลงทุน ระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562	โครงการร่วมลงทุนตาม พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษ ภาคตะวันออก พ.ศ. 2561
ขอบเขตในการบังคับใช้	สำหรับโครงการร่วมลงทุนกับเอกชน ไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุน แต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือ ให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด	สำหรับโครงการร่วมลงทุนกับเอกชน หรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก
ระยะเวลา ในการดำเนิน ตามขั้นตอน	ประมาณ 20 เดือน	ประมาณ 8-10 เดือน
จำนวนของ คณะกรรมการ ทั้งหมดในโครงการ	- คณะกรรมการนโยบาย การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน - คณะกรรมการคัดเลือก - คณะกรรมการกำกับดูแล	- คณะกรรมการนโยบาย เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก - คณะกรรมการคัดเลือก - คณะกรรมการกำกับดูแล - คณะกรรมการบริหารสัญญา
ลักษณะของเอกชน ที่ไม่สมควรให้ร่วมลงทุน ในโครงการร่วมลงทุน	กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการนโยบาย การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง ลักษณะของเอกชนที่ไม่สมควรให้ร่วม ลงทุนในโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2562	ไม่มีกำหนด
การรายงานและเปิดเผย ผลการดำเนินโครงการ ในส่วนที่ไม่เป็นความลับ ทางการค้าของเอกชน	ให้คณะกรรมการกำกับดูแล กำกับดูแลติดตามโครงการร่วมลงทุน ให้มีการดำเนินการตามที่กำหนดในสัญญา ร่วมลงทุนและให้รายงานผลการดำเนินงาน ต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อทราบ อย่างน้อย 6 เดือนต่อหนึ่งครั้ง	ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการและคณะกรรมการ กำกับดูแลร่วมกันจัดทำรายงานผลการดำเนิน โครงการในส่วนที่ไม่เป็นความลับทางการค้า ของเอกชน และเปิดเผยให้สาธารณะทราบ อย่างน้อย 6 เดือนต่อหนึ่งครั้ง

2.1.1.5 แนวทางการนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561

มาปรับใช้กับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

1) ประเด็นคณะกรรมการบริหารสัญญา

เมื่อพิจารณาประเด็น “คณะกรรมการ” พบว่าพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 จะมี “คณะกรรมการบริหารสัญญา”²⁰ ซึ่งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก แต่งตั้ง ประกอบด้วย ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เป็นประธาน กรรมการ ผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการ ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัด ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ หรือความเชี่ยวชาญอันจะเป็นประโยชน์แก่การดำเนินการของคณะกรรมการบริหารสัญญา เป็นกรรมการ และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีหน้าที่และอำนาจหลัก คือ (1) ควบคุมและกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานเจ้าของโครงการ ตามสัญญาร่วมทุน รวมถึงกำหนดแผนงานเพื่อกำกับดูแลและตรวจสอบให้หน่วยงานเจ้าของโครงการ และเอกชนคู่สัญญาปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาร่วมลงทุนได้อย่างถูกต้องและครบถ้วน (2) สนับสนุน การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแล พร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการกำกับดูแล เพื่อประกอบการพิจารณาในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแล (3) รายงานผลการดำเนินงาน ความคืบหน้า ปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสัญญาร่วมลงทุนต่อคณะกรรมการ กำกับดูแลอย่างน้อย 3 เดือนต่อหนึ่งครั้ง

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ไม่พบว่าให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในการแต่งตั้ง คณะกรรมการบริหารสัญญาเอาไว้ ดังนั้น หากกระทรวงคมนาคมจะให้มีความกรรมการที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติ หน้าที่ของหน่วยงานเจ้าของโครงการ กำกับดูแลและตรวจสอบให้ปฏิบัติตามสัญญาในลักษณะเดียวกับ “คณะกรรมการบริหารสัญญา” กระทรวงคมนาคมสามารถดำเนินการจัดตั้งได้เป็นการภายใน โดยให้ทำหน้าที่ หลักในการสนับสนุน “คณะกรรมการกำกับดูแล” ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวจะไม่ใช้การใช้อำนาจตาม พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

²⁰ ประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุนกับเอกชน หรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 ข้อ 3

2) ประเด็นระยะเวลาการดำเนินการ

ระยะเวลาการเสนอโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 จะใช้ระยะเวลาประมาณ 8-10 เดือน ขณะที่การเสนอโครงการตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 จะใช้ระยะเวลาประมาณ 20 เดือน ทั้งนี้ เนื่องจากขั้นตอนการเสนอโครงการตามพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 จะมี “ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560” กำหนดระยะเวลาดำเนินการค่อนข้างชัดเจนในแต่ละขั้นตอน รวมถึงบังคับแก่ทุกหน่วยงานให้ต้องปฏิบัติตาม จึงทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่จะต้องพิจารณาให้ความเห็นมีหน้าที่ต้องส่งความเห็นกลับมายังหน่วยงานเจ้าของโครงการภายในระยะเวลาที่กำหนด

ขณะที่การเสนอโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ยังมีข้อจำกัดในด้านระยะเวลาการดำเนินการที่ใช้ค่อนข้างนานมากกว่ากรณีของพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ทั้งนี้ เนื่องจากขั้นตอนการเสนอโครงการในบางขั้นได้กำหนดระยะเวลายาวนานกว่าค่อนข้างมาก เช่น ขั้นตอนการเสนอโครงการของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ให้แก่คณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อพิจารณากำหนดกรอบระยะเวลาไว้ที่ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับข้อมูลครบถ้วน ในขณะที่กรณีขั้นตอนการเสนอโครงการของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) ให้แก่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกกำหนดกรอบระยะเวลาไว้เพียง 15 วัน เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อให้การเสนอโครงการ PPP ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ของกระทรวงคมนาคมมีความรวดเร็วขึ้นที่ปรึกษาจึงได้นำระยะเวลาการเสนอโครงการตามหลักเกณฑ์ภายใต้ “ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560” มาปรับใช้กับการเสนอโครงการตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 โดยแบ่งเป็น

(1) กรณีโครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป (ดังรูปที่ 2.1-7)

- เพื่อประโยชน์และความรวดเร็วในการเสนอโครงการ หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดตั้งคณะทำงานตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและดำเนินโครงการร่วมลงทุน เพื่อพิจารณาให้ความเห็นในการจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ ก่อนเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณาให้ความเห็นชอบ
- กำหนดระยะเวลาให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอหลักการของโครงการและรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณา ประมาณ 7 วัน นับแต่วันที่จัดทำรายงานแล้วเสร็จ
- ลดระยะเวลาการพิจารณาหลักการของโครงการและรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม จากเดิมให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับการเสนอเรื่อง ให้ปรับเป็น ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับการเสนอเรื่อง

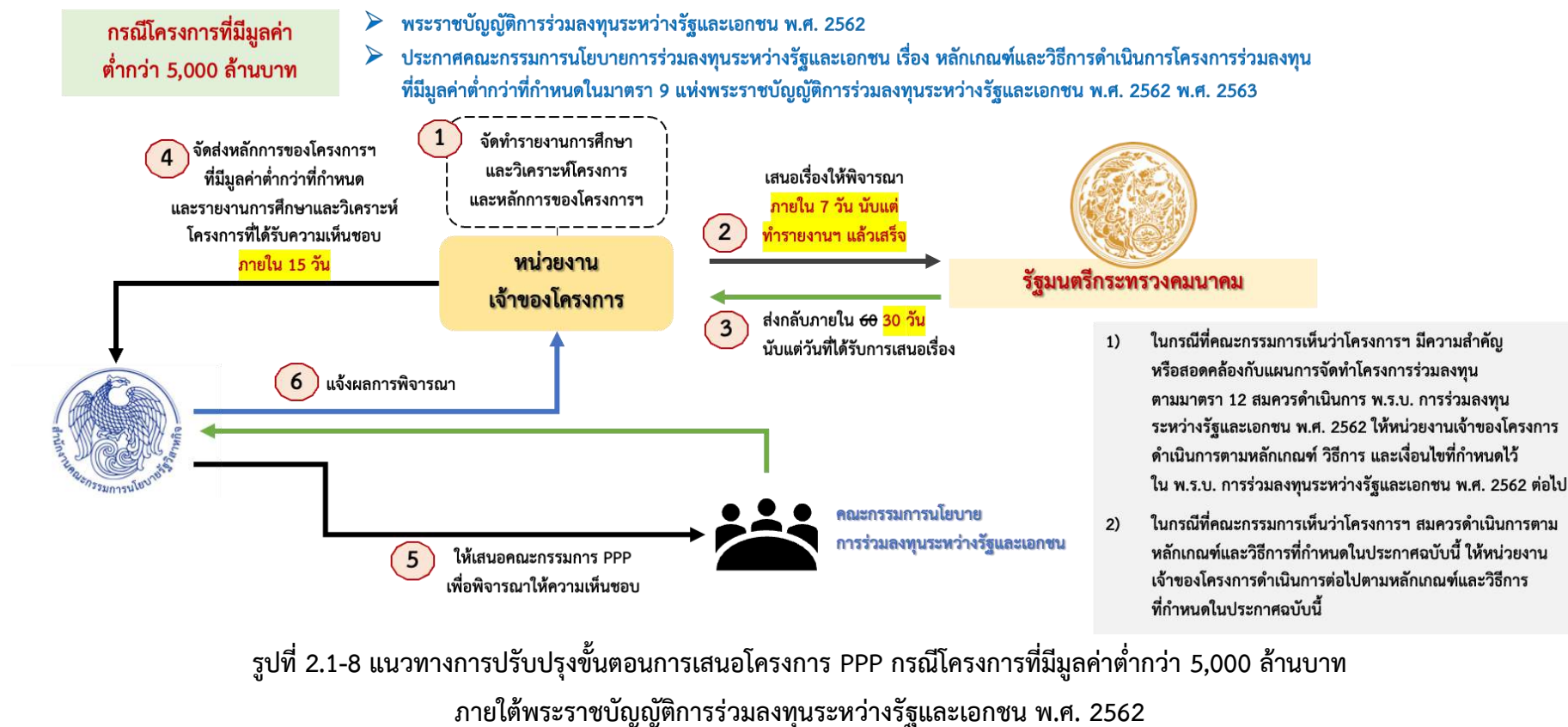
(2) กรณีโครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท (ดังรูปที่ 2.1-8)

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

ทั้งนี้ การดำเนินการของกระทรวงคมนาคมในการนำกรอบระยะเวลาตามพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 มาปรับใช้กับการดำเนินการของกระทรวงคมนาคมนั้น ให้กระทรวงคมนาคมดำเนินการจัดทำกรอบการดำเนินการและสร้างความเข้าใจให้แก่หน่วยงานในกระทรวงคมนาคมให้เร่งดำเนินการภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนดขึ้นภายในกระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นระยะเวลาที่สั้นกว่าระยะเวลาตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 กำหนด



รูปที่ 2.1-7 แนวทางการปรับปรุงขั้นตอนการเสนอโครงการ PPP กรณีโครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป ภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562



2.2 การศึกษาเปรียบเทียบคู่มือการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในต่างประเทศ

การศึกษาเปรียบเทียบคู่มือการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในต่างประเทศได้ดำเนินการควบคู่ไปกับการจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน เพื่อให้ขอบเขตเนื้อหาของคู่มือปฏิบัติงานที่จัดทำขึ้นตามโครงการมีความสอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานและขอบข่ายเนื้อหาที่ใช้กันอย่างเป็นสากล ดังนั้น การดำเนินงานในส่วนนี้จึงมีความสำคัญอย่างมากในการสืบค้นข้อมูลอ้างอิงควบคู่ไปกับการสืบค้นและถอดบทเรียนจากกรณีศึกษาต่าง ๆ

โดยที่ปรึกษาได้ทบทวนคู่มือต่างประเทศ ซึ่งสามารถจัดกลุ่มของเอกสารคู่มือตามระดับหน่วยงานที่จัดทำ แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้

ตารางที่ 2.2-1 การจัดระดับคู่มือต่างประเทศที่ศึกษาทบทวน

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

2.2.1 ผลการวิเคราะห์คู่มือที่จัดทำโดยองค์การระหว่างประเทศ

การทบทวนคู่มือที่จัดทำโดยองค์การระหว่างประเทศ ทำให้เห็นโครงสร้างแนวปฏิบัติ และการส่งอิทธิพลที่มีต่อคู่มือขององค์การระดับประเทศต่อไป โดยได้ศึกษาวิเคราะห์เอกสาร ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.2-2 แสดงรายการคู่มือที่จัดทำขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศ และข้อดี

รายการเอกสาร	ข้อดี
Partnerships - PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS Reference Guide (2014), The World Bank	คู่มือ PPP ของธนาคารโลกเป็นคู่มือมาตรฐานที่ถูกนำไปปรับใช้อย่างกว้างขวางในประเทศชั้นนำหลายประเทศ เนื่องจากมีความสอดคล้องกับหลักปฏิบัติ และมาตรฐานที่กำหนดโดยองค์การสหประชาชาติ รวมถึงมาตรฐานของระบบการเงินระหว่างประเทศ จึงเป็นเอกสารหลักที่ใช้ในการวิเคราะห์ว่ามีหลักปฏิบัติพื้นฐาน และส่งอิทธิพลต่อคู่มือระดับประเทศอย่างไรบ้าง
Guidelines for Port Authorities and Governments on the Privatization of Port Facilities (2008), UNCTAD	เนื่องจากหน่วยงาน UNCTAD เป็นหน่วยงานหลักด้านการพัฒนาการค้าและการลงทุน คู่มือของหน่วยงานจึงมุ่งเน้นไปที่การนำเสนอเครื่องมือด้านการลงทุน และการส่งเสริมการลงทุนเป็นสำคัญ
Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships (2012), OECD	คู่มือฉบับนี้มุ่งเน้นไปที่การสร้างขีดเจตนาของระบบกฎหมายและแนวปฏิบัติเชิงสถาบันให้กับประเทศสมาชิกเพื่อให้เกิดความชัดเจนกับผู้ลงทุน และความเสี่ยงด้านการเงินการคลังของประเทศสมาชิก เอกสารฉบับนี้จึงมุ่งเน้นไปที่ชุดเครื่องมือด้านการออกแบบกรอบกฎหมายและสถาบันเพื่อการขับเคลื่อนโครงการ การสร้างกลไกการตรวจสอบที่โปร่งใส และแนวทางการสร้าง Action plan

การศึกษาทบทวนคู่มือจากองค์การระหว่างประเทศข้างต้นจะประกอบด้วยการศึกษาวิเคราะห์ใน 3 มิติ ประกอบด้วย

- (1) ชุดของแนวปฏิบัติ ข้อกำหนด มาตรฐาน หรือข้อเสนอแนะ ที่คู่มือแต่ละฉบับมุ่งเน้น
- (2) กลไกการบังคับ หรือส่งเสริมจูงใจ ให้เกิดการอนุวัติแนวปฏิบัติข้างต้น
- (3) ชุดเครื่องมือเอกสาร (Document) และทรัพยากร (Asset) ที่สนับสนุนประเทศที่จะนำเอาหลักปฏิบัติ หรือข้อเสนอแนะของคู่มือไปปรับใช้

2.2.2 ผลการวิเคราะห์คู่มือที่จัดทำโดยองค์การระดับประเทศ

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

ตารางที่ 2.2-3 รายละเอียดการดำเนินงานการวิเคราะห์และถอดบทเรียนจากคู่มือต่างประเทศ

รายการเอกสาร	สาเหตุที่คัดเลือก
National PPP Policy and Guidance (2008), Australian Government	คู่มือของประเทศออสเตรเลียมีความน่าสนใจในประเด็นการนำเอาหลักปฏิบัติและมาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศมาปรับใช้อย่างเด่นชัด และมีการจัดแบ่งโครงสร้างคู่มือที่น่าสนใจ เนื่องจากมีการจัดทำคู่มือแบ่งเป็นหลายเล่มตามกลุ่มผู้ใช้งานคู่มือ จึงเป็นกรณีศึกษาที่มีความน่าสนใจอย่างมากในด้านการจัดการโครงสร้างคู่มือ และการแบ่งเนื้อหาตามกลุ่มผู้ใช้งาน
Public Private Partnership Handbook, version 2 (2012), Ministry of Finance, Singapore	คู่มือของประเทศสิงคโปร์มีความกระชับมากที่สุดในบรรดากรณีศึกษาทั้งหมด หากแต่มีความโดดเด่นในด้านความครบถ้วนของเนื้อหาจึงมีความน่าสนใจในการศึกษาทบทวนว่าการจัดเนื้อหาให้มีความครบถ้วนในขณะเดียวกันกลับมีความกระชับควรที่จะต้องออกแบบโครงสร้างเนื้อหาอย่างไร
PPP Guide for Practitioners (2016), Ministry of Finance, India	ประเทศอินเดียเป็นหนึ่งในประเทศที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคส่วนด้านวิศวกรรม และโครงสร้างพื้นฐานที่สูงผ่านกลไกการส่งเสริมการแข่งขันระหว่างมลรัฐ โดยกระทรวงการคลัง และกระทรวงโครงสร้างพื้นฐานอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ช่วงก่อน ค.ศ. 2010 มาจนกระทั่งปัจจุบัน ซึ่งโครงการรูปแบบ PPP อาจถือได้ว่าเป็นโครงการทางเลือกหลักรูปแบบหนึ่งซึ่งประเทศอินเดียนั้นนับได้ว่ามีประสบการณ์อย่างมากทั้งในกรณีที่สำเร็จและไม่สำเร็จ ด้วยเหตุนี้ ชุดคู่มือโครงการ PPP ของอินเดียจึงมีความละเอียดและมีขอบข่ายการใช้งานที่กว้างขวางครอบคลุมทั้งของผู้ใช้งานระดับนโยบาย ผู้ปฏิบัติงาน นักลงทุน หรือกระทั่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการ ซึ่งทำให้สามารถสร้างเป็นระบบนิเวศข้อมูล (Information ecosystem) ด้านโครงการ PPP อย่างน่าสนใจ

ตารางที่ 2.2-4 ตารางสรุปลักษณะร่วมและลักษณะเฉพาะของคู่มือ

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

2.2.3 ผลการวิเคราะห์คู่มือที่จัดทำโดยหน่วยงานกำกับมาตรฐาน หรือหน่วยงาน Thinktank

การศึกษวิเคราะห์คู่มือที่จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานกำกับมาตรฐานสากลโดยมุ่งเน้นไปที่หน่วยงานด้านการกำกับมาตรฐานกิจการการบินพลเรือน หรือ International Civil Aviation Organisation (ICAO) เนื่องจากโครงการโครงสร้างพื้นฐานด้านการบินนั้นเป็นโครงการที่ต้องอาศัยองค์ความรู้ทางเทคนิคเป็นการเฉพาะ และเกี่ยวเนื่องกับความปลอดภัยของทั้งผู้โดยสาร ลูกเรือ รวมถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในบริเวณโครงการ ด้วยเหตุนี้ กระบวนการจัดการโครงการจึงมีขั้นตอนการดำเนินการที่มีความเฉพาะมากกว่าโครงสร้างพื้นฐานรูปแบบอื่น โดยเอกสารฉบับนี้เน้นการให้ข้อมูลทางเทคนิคด้านการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการสินทรัพย์รวมถึงตัวแบบการลงทุนและการเงินของท่าอากาศยานตามมาตรฐานของ ICAO โดยมีหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของ ICAO เป็นตัวกำหนด ตัวอย่างเช่น มาตรฐานด้านการให้บริการเป็นตัวกำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการท่าอากาศยาน เป็นต้น โดยเอกสารคู่มือของ ICAO ประกอบด้วยโครงสร้างเนื้อหา ดังต่อไปนี้

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

เห็นได้ว่าเอกสารโดยหน่วยงานกำกับมาตรฐานนั้นจะมีจุดเน้นไปที่รูปแบบการลงทุนเฉพาะทางที่หน่วยงานนั้นดูแล โดยมุ่งเน้นไปที่ประเด็นเชิงเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับการตอบโต้ภัยพิบัติของหน่วยงานนั้นเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ประเด็นข้อแนะนำเหล่านั้นมีความเกี่ยวข้องอย่างมากต่อการส่งเสริมศักยภาพด้านการร่วมลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการในรูปแบบ O&M ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับประเด็นการกำหนดโครงสร้างการลงทุน และการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของภาครัฐกับเอกชนร่วมลงทุน

2.2.4 ข้อสังเกต และข้อเสนอแนะด้านการจัดโครงสร้างคู่มือ ขอบข่ายเนื้อหาในเอกสารคู่มือ

สรุปลักษณะร่วมของคู่มือ PPP ที่สามารถนำมาปรับใช้กับการออกแบบคู่มือ PPP Handbook ดังต่อไปนี้

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

บทที่ 3

การศึกษาเปรียบเทียบโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

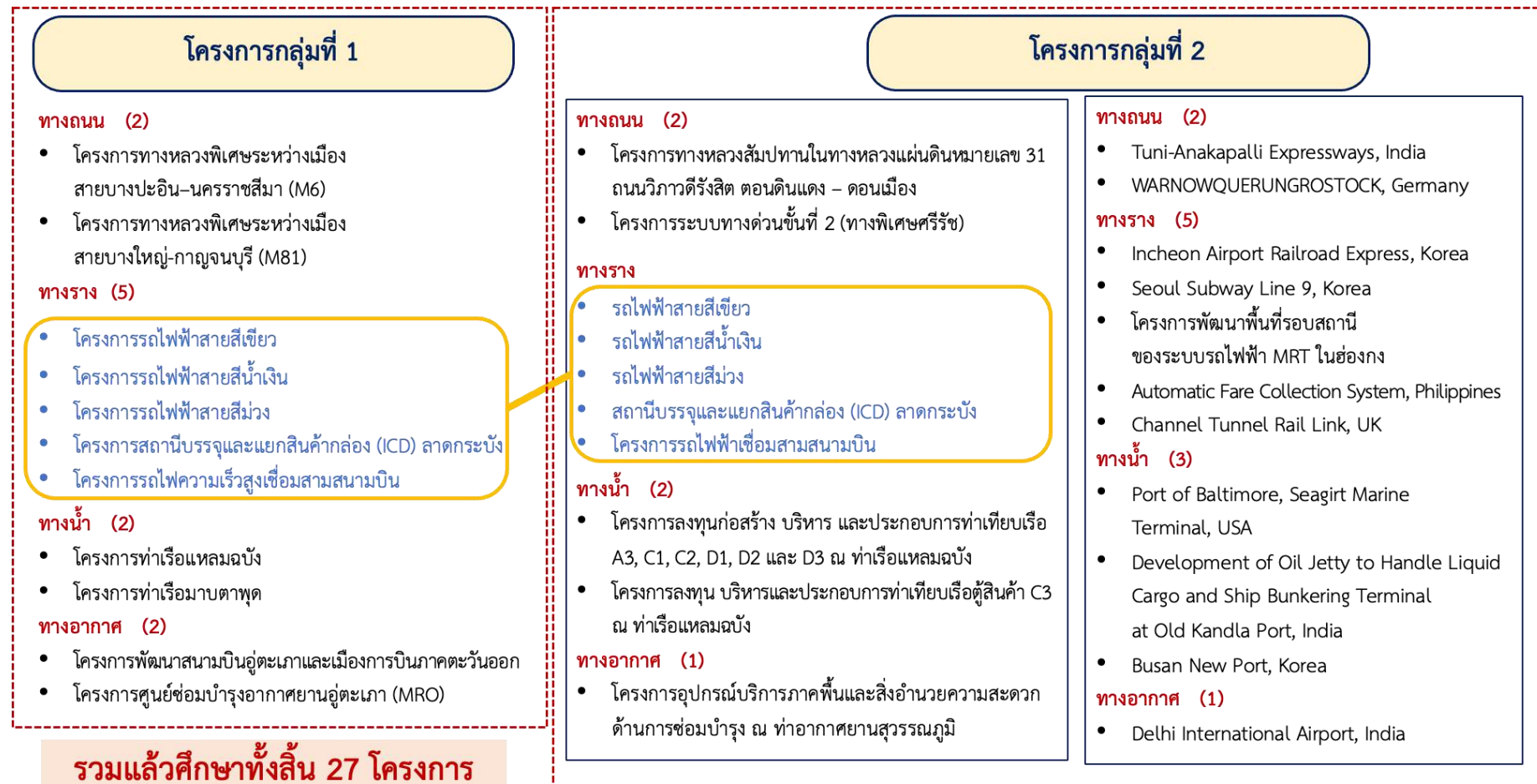
การศึกษาเปรียบเทียบกรณีศึกษาโครงการ PPP ในไทยและต่างประเทศ

การเปรียบเทียบโครงการ PPP ที่มีลักษณะธุรกิจคล้ายคลึงกันระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ

แนวทางการจัดทำบทวิเคราะห์เฉพาะเรื่องด้านการลงทุน PPP ให้กับนักลงทุนต่างชาติ

3.1 การศึกษาเปรียบเทียบกรณีศึกษาโครงการ PPP ในไทยและต่างประเทศ

การทบทวนข้อมูลโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ในกรอบระยะเวลา 30 ปี ที่ผ่านมา ทั้งในประเทศและต่างประเทศ มีตัวอย่างครอบคลุมทุกรูปแบบการขนส่งทั้งทางถนน ทางราง ทางน้ำ และทางอากาศ ทั้งนี้ ภายใต้ขอบเขตการศึกษาของโครงการ จะมีโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนที่ดำเนินการทบทวนข้อมูลโครงการทั้งสิ้น 27 โครงการ ดังรูปที่ 3.1-1



รูปที่ 3.1-1 สรุปโครงการทั้งหมดที่ศึกษาทบทวน

3.2 การเปรียบเทียบโครงการ PPP ที่มีลักษณะธุรกิจคล้ายคลึงกันระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ

จากการวิเคราะห์กรณีศึกษาข้างต้น ที่ปรึกษาได้ออดบทเรียนของโครงการร่วมลงทุนในประเทศ และสรุปรูปแบบการดำเนินงาน ขั้นตอน การดำเนินงานและโครงสร้างการร่วมลงทุนเปรียบเทียบกับโครงการของต่างประเทศที่มีลักษณะธุรกิจคล้ายคลึงกัน โดยจำแนกตามรูปแบบการเดินทางเพื่อสะดวกต่อการเปรียบเทียบ ปัจจัยเชิงสาเหตุที่ส่งผลให้รูปแบบผลสัมฤทธิ์ของโครงการร่วมลงทุนในไทยและต่างประเทศมีความแตกต่างกัน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.2.1 การขนส่งทางถนน

พบว่าข้อแตกต่างที่สำคัญ คือ กลไกการสร้างแรงจูงใจให้นักลงทุนเข้าร่วมลงทุนผ่านการสร้างเงื่อนไขผลตอบแทน และการจัดการความเสี่ยงที่ในกรณีของเยอรมัน (โครงการ Warnowquerung Rostock) มีความโดดเด่นมากกว่าอย่างเห็นได้ชัดในประเด็นต่อไปนี้

- 1) การอุดหนุนการลงทุนโดยรัฐบาลกลาง ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการลดภาวะความเสี่ยงจากการลงทุนด้านการก่อสร้าง และงานโยธา โดยประเทศไทยเองก็สามารถทำได้ผ่านการปรับใช้กลไกด้านการอุดหนุนโดยใช้มาตรา 23 ของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562
- 2) การอาศัยเครื่องมือการคาดการณ์ทางการเงินการจราจรที่มีความแม่นยำมาเป็นปัจจัยสำคัญในการวิเคราะห์และจัดการความเสี่ยง โดยโครงการต่างประเทศใช้ที่ปรึกษาเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นกลไกในการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านอัตราผลตอบแทนตลอดช่วงระยะโครงการ ซึ่งการปรับใช้ในส่วนในประเทศไทย อาจต้องพิจารณาไปถึงขั้นโครงสร้างของขั้นตอนของโครงการ ต่อเนื่องประเภทบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐาน (O&M)

3.2.2 การขนส่งทางราง

จากตัวอย่างเห็นว่าโครงการของประเทศเกาหลีใต้ Seoul Subway หมายเลข 9 มีความแตกต่างจากกรณีของประเทศไทยอย่างมีนัยสำคัญอยู่ 2 ประเด็นคือ (1) ลักษณะโครงสร้างการแบกรับความเสี่ยงที่เป็นการจัดสรรการรับผิดชอบความเสี่ยงในมิติที่สอดคล้องกับความถนัดและกรอบอำนาจหน้าที่ของภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้ได้กับประเทศไทยทันที และ (2) การรับประกันรายได้ขั้นต่ำ เป็นกลไกแรงจูงใจที่น่าสนใจมากในการดึงดูดผู้ร่วมลงทุนภาคเอกชน แต่สิ่งที่จำเป็นต้องดำเนินการคู่ไปด้วยหากประเทศไทยจะนำมาปรับใช้ คือการควบคุมงานศึกษาวิเคราะห์โครงการของที่ปรึกษาให้มีความแม่นยำโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการคำนวณความเป็นไปได้ของโครงการ และการคำนวณอัตราผลตอบแทนตามจริงจากโครงการ เพื่อไม่ให้รัฐเสียผลประโยชน์จากการคำนวณผลตอบแทนที่ผิดพลาด

3.2.3 การขนส่งทางน้ำ

พบว่าความแตกต่างที่สำคัญของประเทศไทยและต่างประเทศ คือการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบในโครงการระหว่างรัฐและเอกชน โดยกรณีของต่างประเทศนั้นเอกชนจะมีสัดส่วนความรับผิดชอบค่อนข้างมากโดยภาระที่เอกชนรับผิดชอบทั้งหมดนั้นเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกัน และมีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกันอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งเป็นสาเหตุให้การดำเนินงานในท่าเรือและงานสืบเนื่องประการอื่นของเอกชนที่เป็นคู่สัญญาในต่างประเทศสามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่น และคล่องตัวกว่าโครงการในประเทศไทย ดังนั้น การนำมาปรับใช้อาจต้องนำปัจจัยเรื่องความเกี่ยวข้องของภารกิจเข้ามาเป็นปัจจัยในการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบของภาคเอกชน

3.2.4 การขนส่งทางอากาศ

พบว่าความโดดเด่นของกรณีโครงการสนามบินเดลี ในประเทศอินเดีย คือ การจัดการเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของการร่วมลงทุนเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการกำหนดทิศทางการร่วมลงทุน และการกำหนดมาตรการดำเนินการในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านภายหลังสิ้นสุดสัญญาการร่วมลงทุน โดยคำนึงถึงมิติด้านความต่อเนื่องของการให้บริการเป็นสำคัญ

ที่ปรึกษาถอดบทเรียนการร่วมลงทุนในประเทศไทยและวิเคราะห์ปัจจัยสาเหตุของปัญหาอุปสรรคและการเกิดข้อพิพาทต่าง ๆ โดยได้ดำเนินการสรุปรูปแบบของปัญหาอุปสรรคเหล่านั้น ตลอดจนเสนอแนวทางการหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดข้อผิดพลาดซ้ำเดิม หรือป้องกันการเกิดกรณีพิพาทโดยไม่จำเป็น หรือเกิดกิจกรรมที่ทำให้ภาครัฐ หรือสาธารณะเสียเปรียบในกระบวนการดำเนินการร่วมลงทุน ด้วยเหตุนี้ ที่ปรึกษาจึงได้สรุปประเด็นปัญหาตลอดจนแนวทางการป้องกันปัญหาโดยได้จำแนกตามแต่ละโครงการ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.2-1 การสรุปการดำเนินโครงการ PPP ด้านการขนส่งทางถนน ที่ผ่านมาของประเทศไทย และแนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต

โครงการ	ปัญหาที่พบ/ แนวปฏิบัติที่ดี	แนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต
โครงการทางหลวง สัมปทานในทางหลวง แผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง - ดอนเมือง	ไม่มีกรอบกฎหมายเฉพาะที่กำกับดูแลโครงการในลักษณะ การดำเนินการแบบ PPP (สัญญาเริ่มต้นในปี 2532)	การพัฒนากฎหมายเพื่อการลงทุนรูปแบบ PPP เป็นการเฉพาะ และพัฒนาแนวปฏิบัติกลางเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน
	การเพิ่มเส้นทางส่วนต่อขยายเพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัด ทำให้รัฐต้องจัดหาแหล่งเงินทุนและแหล่งเงินกู้เพิ่มเป็นต้นทุนใหม่ ของโครงการ	การจัดทำผลการศึกษา Feasibility study ที่ครอบคลุมการพิจารณาความเสี่ยง ด้านปัญหาการจราจร
	ข้อความในกฎหมายที่คลุมเครือนำไปสู่การตีความที่แตกต่างกัน	การจัดทำข้อความในสัญญาและแนวทางการป้องกัน Dead Words ในสัญญา เช่น นิยามของการดำเนินการแข่งขัน หรือนิยามของการกระทำที่ทำให้ปริมาณจราจรลดลง
	ข้อความในสัญญาระบุไว้ว่ารัฐจะไม่สามารถดำเนินการที่เป็น การแข่งขันกับเอกชนได้ แต่การที่ภาครัฐอนุมัติโครงการทางด่วน สายบางปะอิน – ปากเกร็ด และสะพานกลับรถบริเวณถนน วิภาวดี-รังสิต จึงนับว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามสัญญาจากภาครัฐ	รัฐและเอกชนร่วมกันทำเอกสารแนบท้ายสัญญาที่ขยายความ แนวทางการตีความ คำว่า “การดำเนินการที่เป็นการแข่งขันกับเอกชน” ร่วมกันระหว่างรัฐกับเอกชน คู่สัญญา ขยายผลเป็นแนวทางการตีความกลางที่ใช้ร่วมกันในโครงการร่วมลงทุน ในอนาคต

ตารางที่ 3.2-1 การสรุปการดำเนินโครงการ PPP ด้านการขนส่งทางถนน ที่ผ่านมาของประเทศไทย และแนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต (ต่อ)

โครงการ	ปัญหาที่พบ/ แนวปฏิบัติที่ดี	แนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต
โครงการระบบทางด่วน ขั้นที่ 2 (ทางพิเศษศรีรัช)	การดำเนินการในช่วงเริ่มต้นของโครงการขาดกฎหมายเฉพาะ สำหรับโครงการในรูปแบบ PPP (สัญญาเริ่มต้นในปี 2532)	การพัฒนากฎหมายเพื่อการลงทุนรูปแบบ PPP เป็นการเฉพาะ และพัฒนาแนวปฏิบัติ กลางเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน
	ในสัญญาระบุว่าเมื่อพื้นที่ส่วนแรกแล้วเสร็จจะถือว่าเป็นวันที่เปิด ให้บริการของโครงการ โดยบริษัทก่อสร้างพื้นที่แล้วเสร็จ เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2535 แต่บริษัทฯ ได้รับเงินส่วนแบ่ง ในวันที่ 2 กันยายน 2536 นับว่าไม่เป็นไปตามสัญญา และเป็นเหตุให้ บริษัทสูญเสียรายได้	การพัฒนากระบวนการบริหารสัญญา และแนวการบังคับการปฏิบัติตามสัญญา ไม่ให้เป็นการผลกระทบให้กับเอกชน เพื่อสร้างความชัดเจนดึงดูดการลงทุน
	ปัญหาการประเมินต้นทุนโครงการส่วนต่อขยาย D ในปี 2540 มีผลให้โครงการต้องขออนุมัติขยายวงเงินกู้ และการแก้ไขสัญญา สัมปทานครั้งที่ 2	ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงความถูกต้องแม่นยำของการประเมินต้นทุนโครงการ ให้ช่วงก่อนการยื่นเสนอโครงการ
	การปรับอัตราค่าผ่านทางซึ่งไม่สอดคล้องกับสัญญาและความเห็น ที่ไม่ตรงกันระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการและเอกชนในเรื่อง การปรับอัตราค่าผ่านทาง	การวางแนวปฏิบัติด้านขอบข่ายความรับผิดชอบระหว่าง เจ้าของโครงการ และเอกชน ให้มีความชัดเจน การรวบรวมและแสดงตัวอย่างแนวทางยุติข้อพิพาทเพื่อการอ้างอิง ในกรณีที่เกิดข้อขัดแย้ง

ตารางที่ 3.2-1 การสรุปการดำเนินโครงการ PPP ด้านการขนส่งทางถนน ที่ผ่านมาของประเทศไทย และแนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต (ต่อ)

โครงการ	ปัญหาที่พบ/ แนวปฏิบัติที่ดี	แนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต
โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง	ปัญหาการเยียวยาประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนที่ดินโครงการ	การสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในการเข้าถึงชุมชน
สายบางปะอิน-นครราชสีมา (M6)	ปัญหาการออกแบบพื้นที่ที่ไม่สอดคล้องกับสภาพทางกายภาพ	การควบคุมการดำเนินงานของที่ปรึกษา และพัฒนากลไกเสริมสร้างความรับผิดชอบต่อความถูกต้องของผลการศึกษา
	การเปลี่ยนแปลงทางธรณีวิทยา	
	ปัญหาการขอเข้าพื้นที่ เพื่อดำเนินโครงการทำได้ล่าช้า	การปรับปรุงกระบวนการส่งมอบพื้นที่ให้เอกชนเข้าดำเนินการ ให้มีประสิทธิภาพ และใช้เวลาดำเนินการลดลง
โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง	ปัญหาเรื่องการเวนคืนที่ดิน เช่น ราคาประเมินเพิ่มขึ้น	การสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ เช่น อปท. ในการเข้าถึงชุมชน
สายบางใหญ่-กาญจนบุรี (M81)	ปัญหาเรื่องการปรับปรุงแก้ไขแบบการก่อสร้างในช่วงที่ 12 และช่วงที่ 15 ทำให้ต้องขออนุมัติเพิ่มกรอบวงเงินโครงการ	การกำหนดให้ขั้นตอนการตรวจแบบก่อสร้างเป็นขั้นตอนที่ต้องดำเนินการให้เสร็จก่อนการเสนอโครงการ ควบคู่ไปกับการเวนคืนและเตรียมพื้นที่

ตารางที่ 3.2-2 การสรุปการดำเนินโครงการ PPP ด้านการขนส่งทางราง ที่ผ่านมาของประเทศไทย และแนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต

โครงการ	ปัญหาที่พบ/ แนวปฏิบัติที่ดี	แนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต
โครงการรถไฟฟ้า สายสีน้ำเงิน	ปัญหาการปรับเปลี่ยนวิธีการคัดเลือกเอกชนด้วยวิธีประมูลมาเป็นการเจรจาตรงกับผู้ให้บริการรายเดิม และการแก้ไขสัญญาสัมปทานโครงการรถไฟฟ้าสายเฉลิมรัชมงคล	หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องคำนึงถึงรูปแบบการให้บริการการเดินรถแบบต่อเนื่อง (Through Operation) ตั้งแต่ขั้นตอนการริเริ่มโครงการ
	ปัญหาข้อกำหนดห้ามมิให้กระทำการใดที่กระทบต่อการไหลเวียนของผู้โดยสารเข้าสู่โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน	สัญญาสัมปทานในอนาคตต้องพิจารณาประเด็นข้อห้ามกระทำการใดที่กระทบต่อการไหลเวียนของผู้โดยสาร โดยอาจพิจารณาตัดออก หรือคงข้อสัญญาในลักษณะไว้ แต่จะต้องกำหนดรายละเอียดของการกระทำที่กระทบต่อการไหลเวียนของผู้โดยสารเข้าสู่โครงการให้ชัดเจน เพื่อป้องกันปัญหาการตีความในอนาคตอันจะนำไปสู่การฟ้องร้องต่อศาล
โครงการรถไฟฟ้า สายสีม่วง	ปัญหาการเชื่อมต่อระหว่างโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงกับสายสีน้ำเงิน	หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องพิจารณาถึงการเชื่อมต่อระหว่างโครงการรถไฟฟ้าสายสีต่าง ๆ ให้มีความเหมาะสม ซึ่งควรกำหนดไว้ตั้งแต่ในแผนการพัฒนาโครงการ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่ากรอบแบบรถไฟฟ้าในอนาคตมีการเชื่อมต่อกันอย่างเหมาะสมทั้งในด้านเส้นทาง หรือตัวสถานีเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนผู้ใช้บริการ
	ปัญหาจำนวนผู้โดยสารที่ใช้งานจริงต่ำกว่าการประมาณการจำนวนผู้โดยสารที่ได้ประเมินไว้ ส่งผลให้โครงการขาดทุน	หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องพิจารณารายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ โดยจะต้องมีการปรับปรุงข้อมูล ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันให้ได้มากที่สุด ก่อนมีการตัดสินใจเชิงนโยบาย

ตารางที่ 3.2-2 การสรุปการดำเนินโครงการ PPP ด้านการขนส่งทางราง ที่ผ่านมาของประเทศไทย และแนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต (ต่อ)

โครงการ	ปัญหาที่พบ/ แนวปฏิบัติที่ดี	แนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต
โครงการรถไฟฟ้า สายสีเขียว	ปัญหาความชัดเจนของการขยายสัญญาสัมปทาน โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว	เนื่องจากนโยบายขาดความชัดเจน อันส่งผลกระทบต่อการบริหารโครงการฯ ดังนั้น การดำเนินโครงการในอนาคต หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องจัดเตรียม และทำข้อมูลให้พร้อมเพื่อเสนอต่อฝ่ายบริหารประกอบการตัดสินใจได้
	ปัญหาเรื่องอัตราค่าโดยสารสูง	กทม. จะต้องขอความชัดเจนจากฝ่ายบริหาร เพื่อสามารถวางแผนการดำเนินโครงการ ได้อย่างเหมาะสม โดยนโยบายด้านค่าโดยสารจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบาย เรื่องอัตราค่าโดยสารร่วมและระบบตั๋วร่วม
	ปัญหาภาระหนี้สินของ กทม. จากการดำเนินโครงการ รถไฟฟ้าสายสีเขียว	เนื่องจากขาดความชัดเจนทางด้านนโยบายจึงส่งผลให้ กทม. มีภาระหนี้สิน ที่ค้างจ่ายอยู่จำนวนมาก
โครงการรถไฟฟ้า ความเร็วสูง เชื่อมสามสนามบิน	ปัญหาการรับมือสิทธิในการเดินรถไฟฟ้าแอร์พอร์ตเรลลิงก์ และปัญหาด้านการชำระค่าตอบแทนในการรับมือสิทธิ เนื่องจากผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด -19	สัญญาสัมปทานในอนาคตควรต้องพิจารณาถึงความยืดหยุ่นตามสถานการณ์ที่อาจ เกิดขึ้นได้ในอนาคต เช่น สถานการณ์โรคระบาด
โครงการก่อสร้าง สถานีบรรจุและแยก สินค้ากล่อง (ICD) ที่ลาดกระบัง	ปัญหาการคัดเลือกเอกชนผู้ประกอบการรายใหม่	การดำเนินโครงการในอนาคต หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องจัดเตรียม และทำข้อมูลให้พร้อม เพื่อเสนอต่อฝ่ายบริหารประกอบการตัดสินใจได้
	ปัญหาการบริหารจัดการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ICD) ที่ลาดกระบัง ในระหว่างที่ยังไม่มีผู้รับสัมปทาน	จากปัญหาความล่าช้าในการคัดเลือกเอกชนรายใหม่ ทำให้ผู้ประกอบการรายเดิม ยังคงอยู่ในพื้นที่ ดังนั้น ในการจัดทำสัญญาสัมปทานในอนาคตอาจจะต้องกำหนด รายละเอียดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายประโยชน์ในพื้นที่หรือค่าปรับกรณีผู้ประกอบการ ไม่ขนย้ายทรัพย์สินและส่งมอบพื้นที่ ภายหลังสิ้นสุดสัญญาให้ชัดเจน

ตารางที่ 3.2-3 การสรุปการดำเนินโครงการ PPP ด้านการขนส่งทางน้ำ ที่ผ่านมาของประเทศไทย และแนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต

โครงการ	ปัญหาที่พบ/ แนวปฏิบัติที่ดี	แนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต
โครงการลงทุน บริหาร และประกอบการ ท่าเทียบเรือ ตู้สินค้า C3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง	การดำเนินโครงการในคราวเดียว ภายใต้ผู้ประกอบการรายเดียว	การให้เอกชนลงทุนก่อสร้าง บริหาร และประกอบการ ท่าเทียบเรือ A3 และท่าเทียบเรือ C1, C2, D1, D2 และ D3 ในคราวเดียว ภายใต้ผู้ประกอบการรายเดียว (Single Operator) ทำให้เกิดการประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) ซึ่งอาจนำไปปรับใช้กับการบริหารจัดการโครงการอื่นได้
โครงการลงทุนก่อสร้าง บริหาร และประกอบการ ท่าเทียบเรือโดยสาร A3, C1, C2, D1, D2 และ D3 ของท่าเรือแหลมฉบัง	ปัญหาการหักท้วงผลการคัดเลือกเอกชน เนื่องจากข้อเสนอผลประโยชน์ตอบแทนเพิ่มเติมของเอกชน ที่ไม่ปรากฏในแผนธุรกิจ ได้นำมารวมในการคำนวณผลประโยชน์ตอบแทนที่ กทท. จะได้รับเป็นมูลค่าปัจจุบันสุทธิ (NPV) ถือว่าไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขข้อกำหนดของเอกสารประกวดราคา	หน่วยงานเจ้าของโครงการควรระมัดระวังในการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการในการคัดเลือกเอกชนให้ถูกต้อง
โครงการพัฒนา ท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3	การเจรจาให้ผู้รับสัมปทานส่งเงินเข้ากองทุนเยียวยาความเสียหาย	การจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายมีความเหมาะสมจะนำไปใช้เป็นแนวทางการดำเนินโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในอนาคตได้ โดยกำหนดเป็นเงื่อนไขในสัญญาสัมปทาน
โครงการพัฒนา ท่าเรือมาตาพุด ระยะที่ 3	การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หากมีการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดโครงการจะต้องดำเนินการจัดทำรายงานการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการ	หน่วยงานของรัฐจะต้องเตรียมความพร้อมในด้านข้อมูล และทำความเข้าใจกับผู้เกี่ยวข้อง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก่อนเริ่มดำเนินงานเพื่อให้สามารถเสนอเรื่องเพื่อพิจารณาได้อย่างรวดเร็ว
	การจัดตั้งกองทุนหลักประกันความเสียหายฉุกเฉิน และกองทุนเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยให้ผู้ที่อาจทำให้สิ่งแวดล้อมเสียหายเป็นผู้สมทบเงินเข้ากองทุน	การจัดตั้งกองทุนมีความเหมาะสมจะนำไปใช้เป็นแนวทางการดำเนินโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในอนาคตได้ โดยกำหนดเป็นเงื่อนไขในสัญญาสัมปทาน

ตารางที่ 3.2-4 การสรุปการดำเนินโครงการ PPP ด้านการขนส่งทางอากาศ ที่ผ่านมาของประเทศไทย และแนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต

โครงการ	ปัญหาที่พบ/ แนวปฏิบัติที่ดี	แนวทางการปรับปรุงการดำเนินการในอนาคต
โครงการ GSE ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ	การแก้ไขสัญญาการร่วมลงทุนเพื่อเยียวยาผลกระทบ จากสถานการณ์ความไม่สงบทางการเมืองให้กับผู้ประกอบการ	- การปรับปรุงกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาให้มีขั้นตอนที่กระชับและเหมาะสม ได้สัดส่วนกับประเด็นการแก้ไข - การแก้ไขสัญญาหน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องจัดทำเหตุผลความจำเป็น ประเด็นที่ขอแก้ไข และผลกระทบจากการแก้ไขให้ครบถ้วน และเสนอตาม ขั้นตอนตามกฎหมายอย่างไม่ชักช้า - แนวทางการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการต้องอยู่บนหลักการที่ว่าทำให้ ความช่วยเหลือไม่เกินกว่ามูลค่าความเสียหาย
	กรณีบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (บกท.) พ้นจากสภาพรัฐวิสาหกิจ ทำให้โครงการ GSE ของ บกท. เข้าข่ายเป็นโครงการร่วมลงทุน	นำแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ไปปฏิบัติ ซึ่งมีคำวินิจฉัยว่า ปัจจุบัน บกท. เข้าข่ายเป็นเอกชนย่อมต้องดำเนินการ ตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 และกฎหมายลำดับรอง นับแต่วันที่ บกท. ได้สิ้นสภาพรัฐวิสาหกิจเป็นต้นไป
โครงการสนามบินอู่ตะเภา และเมืองการบิน ภาคตะวันออก	การพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมาย จากการปฏิเสธการตรวจรับ เอกสารข้อเสนอจำนวน 2 กล่อ่ง ของผู้ยื่นข้อเสนอ เนื่องจาก นำเอกสารมายื่นให้คณะกรรมการคัดเลือกหลังเวลาปิดรับข้อเสนอ	การสร้างบรรทัดฐานที่ชัดเจนถึงอำนาจการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่
โครงการศูนย์ซ่อมบำรุง อากาศยานอู่ตะเภา	หนี้สินของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) และการฟื้นฟูกิจการ บริษัทคาดว่าจะกลับมาในปี 2567 อาจทำให้เกิดปัญหาในการลงทุน โครงการ	การกำหนดมาตรการรองรับในกรณีที่เอกชนคู่สัญญาเกิดการเปลี่ยนแปลงสถานะ กิจการ หรือโครงสร้างการถือหุ้น และการกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติของเอกชน ร่วมลงทุนที่คำนึงถึงปัจจัยด้านความมั่นคงของเอกชน

3.3 แนวทางการจัดทำวิเคราะห์เฉพาะเรื่องด้านการลงทุน PPP ให้กับนักลงทุนต่างชาติ

จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการภาคเอกชนและนักลงทุน พบว่ามีประเด็นปัญหาหลักรวมถึงข้อกังวลเกี่ยวกับอนาคตการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนในประเทศไทย รวมถึงเงื่อนไขข้อจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถตัดสินใจร่วมลงทุนได้อย่างเต็มที่ร่วมกันอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มบริษัทที่มีโครงสร้างผู้ถือหุ้นร่วมกับเครือข่ายบริษัทข้ามชาติต่าง ๆ โดยอาจแบ่งโครงสร้างของปัญหาข้อจำกัด ออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

- 1) โครงสร้างปัญหาในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการร่วมลงทุนโดยตรง ได้แก่ ปัญหาด้านกระบวนการทางราชการ ขั้นตอนทางกฎหมาย การอนุมัติอนุญาต และกระบวนการประสานงานกับภาคราชการ
- 2) โครงสร้างปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการร่วมลงทุนโดยตรง ได้แก่ รูปแบบสัญญา โครงสร้างการรับประกันผลตอบแทน ความชัดเจนและคาดการณ์ได้ ระยะเวลาดำเนินการ และการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับ
- 3) โครงสร้างปัญหาในเชิงกระบวนการดำเนินงาน ได้แก่ ปัญหาความล่าช้าด้านการส่งมอบพื้นที่ ปัญหากระบวนการพิจารณาที่ใช้เวลานานไม่เหมาะสมกับประเด็นที่พิจารณา ปัญหาการขดเชยเยียวยาความล่าช้า

ที่ปรึกษาได้มีการวิเคราะห์เฉพาะเรื่องด้านการลงทุน PPP ให้กับนักลงทุนต่างชาติ โดยการถอดบทเรียนจาก 3 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย สิงคโปร์ และอินเดีย ซึ่งเป็นประเทศที่มีผลสัมฤทธิ์ร่วมกันด้านการร่วมลงทุนอย่างน่าพึงพอใจนั้น แท้จริงแล้วมีรูปแบบการสนับสนุนส่งเสริมการร่วมลงทุน ซึ่งผลลัพธ์พบว่าเกิดจากปัจจัยพื้นฐานอย่างน้อย 5 ประการของกระบวนการร่วมลงทุนในภาพรวม ที่เป็นกลไกสำคัญในการดึงดูดการร่วมลงทุน ได้แก่

- 1) การสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับ “เจ้าภาพ” ของการร่วมลงทุนทั้งระบบ โดยทั้ง 3 กรณีศึกษาสร้างความชัดเจนว่าหน่วยใดที่เป็นหน่วยงานคู่สัญญาได้บ้าง หน่วยงานใดทำหน้าที่กำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลาง หน่วยงานใดทำหน้าที่ตรวจสอบ เป็นต้น และตั้งให้เป็นแนวทางพื้นฐานที่ปรับใช้กับโครงการทุกรูปแบบ
- 2) กรอบความรับผิดชอบระหว่างภาครัฐ และเอกชนมีความชัดเจน และถูกกำหนดให้เป็นมาตรฐานการร่วมลงทุน รวมถึงการระบุอำนาจหน้าที่และขั้นตอนการทำงานของหน่วยงานตรวจสอบสร้างความมั่นใจให้กับภาคเอกชนคู่สัญญา
- 3) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือของภาคเอกชนร่วมลงทุน เพื่อสร้างตัวเลือกให้กับหน่วยงานคู่สัญญาในการคัดเลือกเอกชนมาร่วมลงทุน และสร้างเครือข่ายเอกชนสร้างความร่วมมือและความน่าเชื่อถือให้กับตลาดการร่วมลงทุน

- 4) บทบาทการสนับสนุนอย่างเหมาะสมโดยหน่วยงานจากส่วนกลางซึ่งรัฐจัดสมดุลระหว่างการใช้อำนาจกำกับดูแลไม่ให้ล้นเกินจนเป็นการใช้อำนาจแทรกแซงหน่วยงานคู่สัญญา และสนับสนุนสิ่งที่หน่วยงานคู่สัญญาไม่สามารถทำได้ อาทิ การเสริมสภาพคล่องด้านการลงทุน เป็นต้น
- 5) การเผยแพร่ Guideline การร่วมลงทุนที่ครอบคลุมทั้งระบบตลอด Project Lifetime ที่มีลักษณะกระชับคือมีชุดเอกสารหลักชุดเดียว และแยกย่อยรายละเอียดตามประเภท ของการร่วมลงทุน และแยกเนื้อหาสำหรับฝ่ายนโยบาย และฝ่ายปฏิบัติการออกจากกัน

คุณลักษณะทั้ง 5 ประการข้างต้นถูกสอดแทรกอยู่ในกระบวนการดำเนินโครงการร่วมลงทุนทั้งระบบ และเป็นกลไกสำคัญในการดึงดูดการร่วมลงทุนทั้งจากผู้ลงทุนในประเทศและต่างประเทศ โดยสิ่งที่ยังขาดไปของการร่วมลงทุนในประเทศไทย คือ การสร้างเครือข่ายเอกชนร่วมลงทุน การสร้างความชัดเจนของโครงสร้าง ความรับผิดชอบระหว่างรัฐและเอกชน และการสร้างชุดข้อมูลเพื่อการเผยแพร่ให้กับภาคเอกชนต่างประเทศ โดยเฉพาะ

นอกจากนี้ ลักษณะข้างต้นสอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่ถูกแนะนำในคู่มือมาตรฐานระดับสากล จึงกล่าวได้ว่าลักษณะพื้นฐานที่โดดเด่นของการร่วมลงทุนทั้ง 3 ประเทศ มีพื้นฐานมาจากเกณฑ์มาตรฐานระดับสากล ดังนั้น ที่ปรึกษามีข้อเสนอแนะด้านแนวทางการร่วมลงทุนให้กับนักลงทุนต่างชาติ แบ่งเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย (1) การปรับปรุงในเชิงโครงสร้างกระบวนการทำงาน (2) การเสริมสร้างมาตรฐานการดำเนินงาน ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และ (3) การพัฒนาการดำเนินงานเพื่อตอบโจทย์ปัญหาเฉพาะในบริบทการร่วมลงทุนของประเทศไทย โดยมีรายละเอียดดังตารางที่ 3.3-1

ตารางที่ 3.3-1 ข้อเสนอแนะด้านแนวทางการร่วมลงทุนให้กับนักลงทุนต่างชาติ

โครงสร้างปัญหา	ข้อเสนอแนะ
การปรับปรุง ในเชิงโครงสร้าง กระบวนการทำงาน	1) การปรับโครงสร้างการพิจารณา – การพิจารณาใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการร่วมลงทุนให้มีขั้นตอนที่ชัดเจน และมีจำนวนขั้นตอนที่เหมาะสม และมีการกำหนดระยะเวลาการดำเนินการที่ตายตัว 2) ลดขั้นตอนการพิจารณาในประเด็นปลีกย่อยเท่าที่จำเป็น หรือให้น้อยที่สุด และกำหนดลำดับขั้นการพิจารณา – พิจารณาใหม่ให้มีความกระชับป้องกัน การตีเรื่องกลับไปมาจนเกิดความล่าช้า 3) ปรับวิธีคิดด้านการควบคุมงานกับภาคเอกชนโดยมุ่งเน้นไปที่การกำกับดูแล ที่มีประสิทธิภาพ และการปฏิบัติตามสัญญา 4) ปรับเปลี่ยนแนวทางการชดเชยภาคเอกชนในกรณีที่ความล่าช้ามิได้เกิดจากความบกพร่องของภาคเอกชนโดยตรงให้สอดคล้องกับสภาพความเสี่ยง และภาระที่เอกชนรับผิดชอบ 5) การปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการส่งมอบพื้นที่

ตารางที่ 3.3-1 ข้อเสนอแนะด้านแนวทางการร่วมลงทุนให้กับนักลงทุนต่างชาติ (ต่อ)

โครงสร้างปัญหา	ข้อเสนอแนะ
การเสริมสร้างมาตรฐาน การดำเนินงาน ให้สอดคล้องกับ มาตรฐานสากล	1) การปรับใช้เกณฑ์ที่มีความชัดเจน และคาดการณ์ได้กับการชี้แจง กระบวนการทำงาน การให้ข้อมูลกับภาคเอกชน รวมถึงการประสานงาน กับเอกชนในทุกขั้นตอน 2) การปรับใช้เกณฑ์ความโปร่งใสให้ครอบคลุมทั้งกระบวนการของการร่วมลงทุน ตั้งแต่ในขั้นศึกษาความเป็นไปได้เพื่อป้องกันการบกพร่องโดยสุจริต 3) การพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานกลางด้านการร่วมลงทุนที่ใช้ร่วมกันในขอบเขตงาน ทุกรูปแบบ และมีรายละเอียดปลีกย่อยตามความจำเป็นของงานแต่ละรูปแบบ 4) การปรับใช้เกณฑ์การแข่งขันอย่างเสรีเพื่อลดอุปสรรคการเข้าถึงตลาด ของผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก ภายใต้เกณฑ์ที่ใช้ร่วมกัน คือ เกณฑ์ด้านความเหมาะสมของผู้รับงานกับขนาดงาน 5) ปรับวิธีคิดด้านการร่วมลงทุนเป็นแนวคิดแบบ Partnership เพื่อให้สามารถ นำเอาวิธีคัดเลือกเอกชนแบบ Tendering มาปรับใช้
การพัฒนากลไก การดำเนินงานเพื่อตอบ โจทย์ปัญหาเฉพาะ ในบริบทการร่วมลงทุน ของประเทศไทย	1) การพัฒนากลไกการควบคุมการดำเนินงานของที่ปรึกษา และการเสริมขีดความสามารถ ด้านการควบคุมงานของหน่วยงานเจ้าของโครงการ 2) การพัฒนาชุดเครื่องมือกลาง เพื่อการศึกษาประเมินโครงการ และยกระดับสถานะ เครื่องมือให้เป็นชุดเครื่องมือมาตรฐาน หรือวิธีการคำนวณมาตรฐานที่ที่ปรึกษาจะต้อง ใช้เป็นชุดเครื่องมือหลัก 3) การพัฒนากระบวนการ Market Sounding ให้ดึงดูดการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน กระตุ้นการเข้าถึง และสะท้อนภาพความต้องการของเอกชนให้มีความชัดเจน 4) พัฒนากลไกการอนุมัติ อนุญาต และการพิจารณาแบบ Fast track หรือ Firm track สำหรับเอกชนจากต่างประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับหลัก Predictability ซึ่งเป็นหลักคิด สำคัญที่เอกชนในต่างประเทศให้ความสนใจเป็นอย่างมาก 5) การพัฒนาหน่วยงานเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการร่วมลงทุน และสร้างความร่วมมือกับ เครือข่ายนักลงทุนในโครงการ PPP ของประเทศเป็นการเฉพาะ โดยมีขอบข่ายความ รับผิดชอบทั้งในด้านการเป็นหน่วยงาน Technical Arm หลัก, หน่วยประสานงาน เครือข่าย, หน่วยสนับสนุนการกำหนดนโยบายของคณะกรรมการร่วมลงทุนฯ และ หน่วยงานหลักด้านการกำกับความโปร่งใส

บทที่ 4

การจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน

แนวทางการจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน (PPP Handbook) สำหรับ สนข.

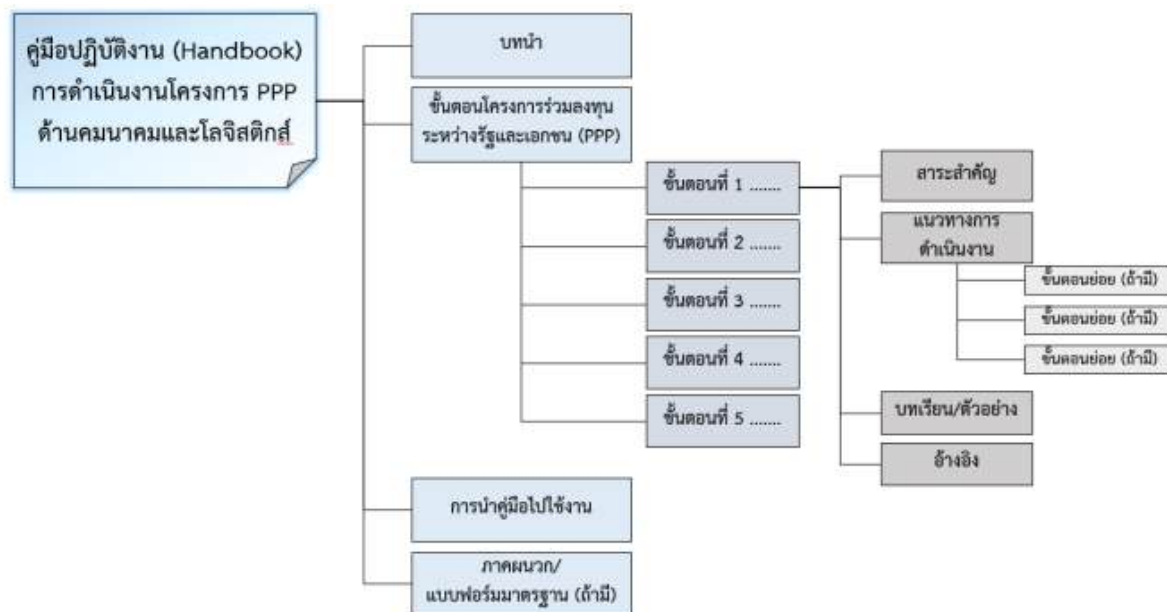
4.1 แนวทางการจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน (PPP Handbook) สำหรับ สนข.

ที่ปรึกษากำหนดกรอบแนวความคิดในการจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน (Handbook) สำหรับการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สามารถนำคู่มือปฏิบัติงานไปประยุกต์ใช้ได้จริงในเชิงปฏิบัติ จึงต้องคำนึงถึงประเด็น ดังต่อไปนี้

- 1) ความสอดคล้องตามสาระสำคัญของกฎหมายพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562
- 2) ความสอดคล้องตามขอบเขตเนื้อหาโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์
- 3) ความสอดคล้องกับขอบเขตการปฏิบัติงานตามวัฏจักรโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน
- 4) การอ้างอิงหรือเทียบเคียงกับคู่มือที่เป็นมาตรฐานสากล
- 5) การนำข้อมูลจากโครงการร่วมลงทุนในอดีตมาเป็นบทเรียน

โดยที่ปรึกษาได้ดำเนินการศึกษาทบทวนคู่มือที่เกี่ยวข้องกับโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ จากคู่มือของ World Bank คู่มือของ United Nation คู่มือของ Asian Development Bank และร่างคู่มือวิธีการเสนอโครงการร่วมลงทุน (Institute of Research and Development for Public Enterprises: IRDP) โดยในการพัฒนาคู่มือปฏิบัติงานจะดำเนินการโดยยึดถือขอบเขตของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 โดยมุ่งเน้นเนื้อหาในหมวดที่ 5 การจัดทำและดำเนินโครงการครอบคลุมเนื้อหา 5 ส่วนประกอบด้วย

- ส่วนที่ 1 การเสนอโครงการ
- ส่วนที่ 2 การคัดเลือกเอกชน
- ส่วนที่ 3 การทำสัญญา
- ส่วนที่ 4 การกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน
- ส่วนที่ 5 การแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนและการทำสัญญาใหม่



รูปที่ 4.1-1 โครงสร้างเนื้อหาของคู่มือปฏิบัติงานการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน

ส่วนนำ: จะมีเนื้อหาด้านวัตถุประสงค์หลักของการใช้งานคู่มือ การระบุกลุ่มผู้ใช้งานคู่มือแต่ละกลุ่ม และอธิบายโครงสร้างและขอบข่ายเนื้อหาของคู่มือในแต่ละส่วน ตลอดจนการแสดงผลภาพโครงสร้างการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP Wireframe) ที่ให้เห็นโครงสร้าง กระบวนการ ตลอดจนขั้นตอนหลักและขั้นตอนย่อยของการร่วมลงทุนตั้งแต่การเริ่มต้นโครงการ ไปจนถึงการพิจารณาต่อสัญญา หรือแก้ไขสัญญา

ส่วนที่ 1 ขั้นตอนการเสนอโครงการ: จะมีเนื้อหาว่าด้วยการดำเนินการศึกษาพิจารณาความเหมาะสมของโครงการ การทำรายงานการศึกษารายละเอียดโครงการ และการดำเนินการอื่นตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ตั้งแต่มาตรา 22-31

ส่วนที่ 2 ขั้นตอนการคัดเลือกเอกชน: จะมีเนื้อหาว่าด้วยการคัดเลือกเอกชนและการดำเนินการอื่นตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ตั้งแต่มาตรา 32-40

ส่วนที่ 3 ขั้นตอนการทำสัญญา: จะมีเนื้อหาว่าด้วยกระบวนการทำข้อตกลง และการทำสัญญาร่วมลงทุนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ตั้งแต่มาตรา 41-42

ส่วนที่ 4 ขั้นตอนการกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน: จะมีเนื้อหาว่าด้วยการบริหารโครงการร่วมลงทุน และการกำกับติดตามโครงการ ตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ตั้งแต่มาตรา 43-45

ส่วนที่ 5 ขั้นตอนการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนและการทำสัญญาใหม่: จะมีเนื้อหาว่าด้วยการพิจารณาต่อสัญญา หรือแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน ตลอดจนการดำเนินการภายหลังสัญญาร่วมลงทุนสิ้นสุดตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ตั้งแต่มาตรา 46-49

ที่ปรึกษาได้จัดโครงสร้างเนื้อหาในส่วนที่ 1 ถึงส่วนที่ 5 ให้มีโครงสร้างในรูปแบบเดียวกัน โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็นส่วนสำคัญ คือ ส่วนเนื้อหาในส่วนของขั้นตอนกระบวนการที่สร้างความชัดเจนและสรุปสิ่งที่ต้องปฏิบัติ (Checklist) และส่วนเนื้อหาสาระ (Substantial) ได้แก่ เทคนิค ข้อควรปฏิบัติ ข้อควรหลีกเลี่ยง และกรณีตัวอย่าง รวมถึงเครื่องมือที่จะช่วยแก้ไข หรือลดความยุ่งยากของการดำเนินงาน นอกจากนี้ คู่มือนี้จัดทำขึ้นสำหรับผู้ใช้งานหลักทั้งสิ้น 3 ระดับการใช้งาน ได้แก่ ผู้ใช้งานระดับนโยบาย ผู้ใช้งานระดับปฏิบัติการ และผู้ตรวจสอบ/กำกับโครงการ

ตารางที่ 4.1-1 รายละเอียดของโครงสร้างคู่มือปฏิบัติงานการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน

พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 หมวดที่ 4	ขั้นตอนในคู่มือปฏิบัติงาน	รายละเอียดเนื้อหา
ส่วนที่ 1 การเสนอโครงการ	ขั้นตอนที่ 1 การเสนอโครงการ	ครอบคลุมกระบวนการศึกษาพิจารณาโครงการ และยื่นเสนอโครงการ
ส่วนที่ 2 การคัดเลือกเอกชน	ขั้นตอนที่ 2 การคัดเลือกเอกชน	ครอบคลุมกระบวนการกำหนดเงื่อนไข การยื่นข้อเสนอ การยื่นข้อเสนอสู่ (RFP) การพิจารณาคุณสมบัติและคัดเลือกเอกชน เป็นผู้ร่วมลงทุน
	ขั้นตอนที่ 3 การทำสัญญา	ครอบคลุมกระบวนการกำหนดเงื่อนไข การร่วมลงทุน การกำหนดรูปแบบการลงทุน ขอบข่ายความรับผิดชอบ และการจัดทำสัญญา
ส่วนที่ 3 การกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน	ขั้นตอนที่ 4 การกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน	ครอบคลุมการบริหารโครงการ การกำกับโครงการ และดำเนินการหน้างาน
ส่วนที่ 4 การแก้ไขสัญญา และการทำสัญญาใหม่	ขั้นตอนที่ 5 การแก้ไขสัญญา และการทำสัญญาใหม่	ครอบคลุมกระบวนการแก้ไขสัญญา การพิจารณาต่อสัญญา การสรรหาผู้ร่วมลงทุนใหม่ และการบริหารจัดการช่วงเปลี่ยนผ่าน ตลอดจน การดำเนินงานภายหลังสัญญาร่วมลงทุนสิ้นสุด

บทที่ 5

ผลการประชาสัมพันธ์และการสร้างการรับรู้ของประชาชน
รวมถึงการสร้างองค์ความรู้การดำเนินโครงการร่วมลงทุน
ระหว่างรัฐและเอกชน

สรุปผลการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อย

สรุปผลการจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshop)

5.1 สรุปผลการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อย

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการจัดประชุมกลุ่มย่อยพบว่าปัญหาของภาครัฐและภาคเอกชนเกี่ยวกับการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนสามารถสรุปประเด็นปัญหาได้ ดังนี้

5.1.1 ประเด็นปัญหาของหน่วยงานภาครัฐ

สำหรับปัญหาร่วมของหน่วยงานภาครัฐที่ให้ข้อมูลตรงกันเกี่ยวกับการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนสามารถจัดกลุ่มปัญหาออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1) ปัญหาที่เกิดจากระบบราชการซึ่งอยู่นอกเหนือไปจากขั้นตอนการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติ
การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

ปัญหานี้เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการบริหารราชการภาพรวมที่การร่วมลงทุนต้องบางส่วนจำเป็นต้องดำเนินการผ่านกลไกระบบราชการส่วนกลางที่มีได้ออกแบบกลไกเป็นการเฉพาะสำหรับการร่วมลงทุน ซึ่งต้องใช้กลไกที่มีความกระชับและยืดหยุ่น ได้แก่ ปัญหากระบวนการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต (ในประเด็นที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 และประกาศที่เกี่ยวข้อง) ที่มีความไม่ชัดเจน และมีการตีกลับหลายครั้ง

2) ปัญหาโครงสร้างระดับโครงสร้างนโยบาย

ปัญหานี้เกี่ยวข้องกับหลักวิธีคิด หลักการร่วมลงทุน และวิธีการร่วมลงทุน อาทิ การกำหนดคุณสมบัติของผู้ร่วมลงทุน การกำหนดภาระความรับผิดชอบและภาระความเสี่ยง การกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกโดยใช้เกณฑ์ราคา หรือเกณฑ์คุณภาพ เป็นต้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะเป็นตัวกำหนดการออกแบบโครงการ กระบวนการคัดเลือก และวิธีการจัดทำสัญญา

ปัญหาในกลุ่มนี้ ได้แก่

- ปัญหาการจัดสรรภาระความรับผิดชอบ และภาระความเสี่ยงระหว่างรัฐและเอกชน
- ปัญหาการเยียวยาหรือการชดเชยที่ไม่เป็นธรรม ไม่ครอบคลุมภาระความเสี่ยงของเอกชน
- ปัญหาเงื่อนไขการลงทุนไม่น่าดึงดูดใจ
- ปัญหาการผลกระทบให้ประชาชนโดยภาคเอกชน เนื่องจากการใช้เกณฑ์ผลประโยชน์สูงสุดของภาครัฐอย่างเคร่งครัด

3) ปัญหาระดับโครงสร้างการดำเนินงาน

ปัญหานี้เกี่ยวข้องกับรายละเอียดการดำเนินงานตามขั้นตอนที่ระบุในพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 โดยสามารถแบ่งปัญหาออกเป็น 2 กลุ่มคือ (1) ปัญหาความไม่ชัดเจนหรือความไม่เข้าใจของหน่วยงานเจ้าของโครงการ ส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ที่ต้องให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และประโยชน์สูงสุดของสาธารณะ และ (2) ปัญหาความไม่ชัดเจนหรือขาดประสิทธิภาพ อาทิ กระบวนการเยียวยาและจำนวนเงินเยียวยาที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเสี่ยงจริงที่เอกชนแบกรับหรือกระบวนการร่วมลงทุนที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะของโครงการขนาดเล็กที่มีมูลค่าต่ำ และมีอายุโครงการสั้น ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) กำหนดให้กิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะทุกโครงการตามมาตรา 7 ต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ไม่ว่าจะเป็นโครงการขนาดใหญ่หรือเล็ก

5.1.2 ประเด็นปัญหาของภาคเอกชน

สำหรับปัญหาร่วมของภาคเอกชนเกี่ยวกับการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 5.1-1

ตารางที่ 5.1-1 แสดงจำนวนหน่วยงานและจำนวนผู้ให้ข้อมูล

ประเด็นปัญหา	กรณีตัวอย่าง
ปัญหาการทำสัญญา และข้อตกลงที่ไม่รัดกุม จนเกิดการแก้ไขสัญญาบ่อยครั้ง	- โครงการดอนเมืองโทลล์เวย์ - โครงการรถไฟฟ้าสายสีชมพู - โครงการท่าเรือแหลมฉบัง
ปัญหาการถูกตีความว่าการกระทำของรัฐเป็นการแข่งขัน และการถูกกล่าวหาว่ารัฐไม่คุ้มครองสิทธิของเอกชนผู้ร่วมลงทุน หรือไม่เยียวยาเพียงพอ	- โครงการดอนเมืองโทลล์เวย์ - ทางพิเศษศรีรัช - ท่าเรือแหลมฉบัง - โครงการระบบให้บริการเชื้อเพลิง - โครงการ GSE ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ - โครงการคลังสินค้า ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ - โครงการครัวการบิน ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ
ปัญหาการประเมินผลตอบแทนคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง	- สถานีกลางบางซื่อ - โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง - โครงการสนามบินอู่ตะเภา
ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการอนุมัติ อนุญาต และการปฏิบัติงาน อาทิ การส่งมอบพื้นที่ การเวนคืน เป็นต้น	- โครงการรถไฟฟ้าสายสีเหลือง - รถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อม 3 สนามบิน - รถไฟฟ้าสายสีชมพู - โครงการทางพิเศษกระทุ่ม - ปาดอง - โครงการสนามบินอู่ตะเภา

โดยสามารถสรุปประเด็นความกังวลในแต่ละขั้นตอนของการร่วมลงทุนได้ดังตารางที่ 5.1-2
ตารางที่ 5.1-2 แสดงประเด็นความกังวลร่วมของหน่วยงานจำแนกตามขั้นตอนการร่วมลงทุน

Pre-Appraisal	Appraisal	Deal Making	Project Implement
1) การวิเคราะห์ความเหมาะสม โครงการไม่ตรงความเป็นจริง		1) สัญญาไม่เป็นธรรม 2) กระบวนการ Market Sounding ไม่ดึงดูด 3) การจัดความรับผิดชอบ ไม่ชัดเจน 4) ปัญหาการแก้ไขสัญญา ใช้เวลานาน	1) ความสัมพันธ์ ไม่เป็นแบบ Partnership 2) ปัญหาการดำเนินการ ไม่เป็นมาตรฐาน ตามมาตรฐานสากล 3) การส่งมอบพื้นที่ 4) การดำเนินงาน ของภาครัฐล่าช้า 5) การต่อสัมปทาน ใช้เวลานาน

นอกจากนี้ เรื่องการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ร่วมลงทุน รวมถึงขั้นตอนการเยียวยาความเสียหาย
ต่าง ๆ ซึ่งในบางครั้งเกิดความเสียหายจากการดำเนินการของภาครัฐ อาทิ การพิจารณาที่ใช้เวลานานส่งผลให้
ภาคเอกชนต้องแบกรับต้นทุนยังขาดกลไกการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น

5.2 สรุปผลการจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshop)

ในการศึกษาโครงการค่าจ้างศึกษาจัดการองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงการร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ กำหนดให้มีการจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ในลักษณะ Intensive Course จำนวน 2 ครั้ง เพื่อถ่ายทอดข้อมูล ความรู้ จากผลการศึกษาให้แก่บุคลากรของสำนักงานนโยบาย และแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) และ/หรือหน่วยงานงานในสังกัดกระทรวงคมนาคมที่เกี่ยวข้อง โดยมี ระยะเวลาจัดกิจกรรมครั้งละไม่น้อยกว่า 2 วัน และมีจำนวนผู้เข้าร่วมกิจกรรมไม่น้อยกว่า 50 คน โดยสามารถ สรุปผลการจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการทั้ง 2 ครั้ง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.2.1 การจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ครั้งที่ 1

1) รายละเอียดการดำเนินการ

การฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ครั้งที่ 1 จัดขึ้นระหว่างวันที่ 27 - 28 เมษายน 2566 ณ โรงแรม โอ๊ควูด ไฮเต็ล แอนด์ เรสซิเดนซ์ ศรีราชา จังหวัดชลบุรี โดยมีผู้เข้าร่วมฝึกอบรม ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ สนข. ผู้แทนหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ จำนวน 51 คน โดยมีกิจกรรมแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1: การบรรยายสรุปโดยวิทยากรผู้เชี่ยวชาญในหัวข้อ บทเรียนจากการร่วมลงทุน ข้อเสนอแนะ และแนวทางการป้องกันปัญหา

- ผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) บรรยายในหัวข้อ ภาพรวม การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนและกรณีศึกษา โดยถ่ายทอดองค์ความรู้เกี่ยวกับหลักการ ของโครงการร่วมลงทุน กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และแนวปฏิบัติด้านการร่วมลงทุนจากมุมมองของ สคร.
- อ.ชัยวุฒิ ตันไชย ผู้จัดทำคู่มือปฏิบัติงาน (PPP Handbook) บรรยายในหัวข้อคู่มือปฏิบัติงาน PPP Handbook องค์ประกอบ และแนวทางการใช้งาน โดยนำเสนอหลักการใช้งานของคู่มือ วัตถุประสงค์การใช้งานคู่มือ และโครงสร้างของคู่มือปฏิบัติงาน

ส่วนที่ 2: กิจกรรมการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้งานคู่มือ ปฏิบัติงาน และทดลองใช้งานคู่มือแก้ไขปัญหาในกระบวนการร่วมลงทุน

- อ.ชัยวุฒิ ตันไชย และนายเทียนธวัช ศรีใจงาม คณะผู้จัดทำคู่มือปฏิบัติงาน (PPP Handbook) บรรยายในหัวข้อขั้นตอนการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ข้อควรระวัง ประสบการณ์ จากโครงการในอดีต และการใช้คู่มือเพื่อป้องกันปัญหา โดยนำเสนอรายละเอียดขั้นตอนย่อย ในแต่ละขั้นตอนของการร่วมลงทุนตามที่เสนอในคู่มือปฏิบัติงาน รวมถึงประเด็นที่ควรให้ ความสำคัญในแต่ละขั้นตอน

2) สรุปประเด็นและข้อเสนอแนะ

ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ได้บรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับหลักการของการร่วมลงทุน ว่าความมุ่งหมายของโครงการร่วมลงทุนรวมถึงเจตนารมณ์ของการร่วมลงทุนมีลักษณะอย่างไร ซึ่งหลักการและความมุ่งหมายข้างต้นส่งผลกระทบต่อรูปแบบการจัดทำโครงการ รวมถึงอธิบายถึงขั้นตอนสำคัญ ๆ ในกระบวนการร่วมลงทุน และความเป็นมาของข้อกำหนดในขั้นตอนต่าง ๆ โดยเฉพาะในขั้นตอนการเสนอโครงการร่วมลงทุนให้รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด และ สคร. พิจารณา โดยเริ่มตั้งแต่การขั้นตอนการคำนวณมูลค่าโครงการ การจัดทำและเสนอหลักการโครงการ การดำเนินการตามข้อตกลงคุณธรรม และการดำเนินโครงการมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (โครงการมูลค่าต่ำกว่า 5 พันล้านบาท)

อ. ชัยวุฒิ ตันไชย ผู้แทนคณะผู้จัดทำคู่มือปฏิบัติงานได้บรรยายสรุปในหัวข้อคู่มือปฏิบัติงาน PPP Handbook องค์ประกอบ และแนวทางการใช้งาน โดยได้ชี้แจงวัตถุประสงค์ของการจัดกิจกรรมในช่วงวันแรกของการฝึกอบรมเพื่อปูพื้นฐานของผู้เข้าร่วมฝึกอบรมให้เข้าใจถึงวัฏจักรของโครงการร่วมลงทุนในแต่ละขั้นตอนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 และแสดงให้เห็นถึงโครงสร้างของคู่มือที่จะช่วยตอบโจทย์การดำเนินการร่วมลงทุนในแต่ละส่วนตั้งแต่ การดำเนินงานตามขั้นตอน การป้องกันและแก้ไขปัญหาในแต่ละขั้นตอน รวมถึงการศึกษากฎการศึกษาในอดีตเพื่อรับถ่ายทอดประสบการณ์ปัญหาเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเดิมเกิดขึ้นซ้ำในปัจจุบันและอนาคต โดยคู่มือปฏิบัติงานสามารถนำไปประยุกต์ใช้งานได้หลายรูปแบบตามภารกิจของกระทรวงคมนาคม ได้แก่ (1) การใช้งานโดยเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ (2) การใช้งานในกระบวนการพัฒนาบุคลากรในกระทรวงคมนาคม (3) การใช้งานในกระบวนการพัฒนาองค์ความรู้ (KM)

นอกจากนี้ อธิบายขั้นตอนการร่วมลงทุนที่ระบุไว้ในส่วนที่ 1 ของคู่มือปฏิบัติงาน โดยละเอียด 5 ขั้นตอน ประกอบด้วย (1) การจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ และเสนอโครงการ (2) การคัดเลือกเอกชน (3) การทำสัญญา (4) การกำกับดูแลโครงการ (5) การแก้ไขสัญญาและการทำสัญญาใหม่ ว่าในแต่ละขั้นตอนมีการดำเนินงานอย่างไร และมีกฎหมาย ประกาศ หรือระเบียบใดบ้างที่เกี่ยวข้อง รวมถึงให้ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นสำคัญที่ควรให้ความสนใจ

5.2.2 การจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ครั้งที่ 2

1) รายละเอียดการดำเนินการ

การจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ครั้งที่ 2 จัดขึ้นระหว่างวันที่ 11 - 12 พฤษภาคม 2566 ณ โรงแรม เดอะ บัฟฟาโล อัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม โดยมีผู้เข้าร่วมฝึกอบรม ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ สนข. ผู้แทนหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ จำนวน 54 คน โดยมีกิจกรรมแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

- การบรรยายสรุปในหัวข้อ บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการคัดเลือก และคณะกรรมการกำกับดูแลในกระบวนการร่วมลงทุน โดย ดร.สุเมธ องค์กรกิจติกุล ผู้เชี่ยวชาญประจำโครงการ
- การบรรยายสรุปในหัวข้อ ประเด็นสำคัญที่พบในแต่ละขั้นตอน ผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการ และกรณีอุทกภัยที่เกี่ยวข้อง โดย อ.ชัยวุฒิ ตันไชย และนายเทียนธวัช ศรีใจงาม คณะผู้จัดทำคู่มือปฏิบัติงาน
- เวทีเสวนาการแลกเปลี่ยนและอภิปรายเรื่องประเด็นสำคัญในแต่ละขั้นตอนของการร่วมลงทุน และเสนอแนวทางการป้องกันปัญหาการร่วมลงทุนสำหรับโครงการในความดูแลของกระทรวงคมนาคม โดย ดร.สุเมธ องค์กรกิจติกุล และ อ.ชัยวุฒิ ตันไชย

2) สรุปประเด็นและข้อเสนอแนะ

ดร. สุเมธ องค์กรกิจติกุล บรรยายสรุปโดยอธิบายบทบาทและความสำคัญของคณะกรรมการชุดสำคัญในกระบวนการร่วมลงทุน คือ คณะกรรมการคัดเลือก ตามมาตรา 36 และ คณะกรรมการกำกับดูแล ตามมาตรา 43 โดยอธิบายตั้งแต่องค์ประกอบของคณะกรรมการ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทั้ง 2 ชุด ตลอดจนบทบาทหน้าที่ และความสำคัญของคณะกรรมการทั้ง 2 ชุด ที่มีต่อความสำเร็จและประสิทธิภาพของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในภาพรวม

อ. ชัยวุฒิ ตันไชย และนายเทียนธวัช ศรีใจงาม คณะผู้จัดทำคู่มือปฏิบัติงาน ได้บรรยายสรุปเกี่ยวกับประเด็น ปัญหา และข้อพิพาทที่น่าสนใจที่พบในแต่ละขั้นตอนของการร่วมลงทุน โดยวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ การแสดงให้เห็นให้ผู้ร่วมการฝึกอบรมเห็นว่าในแต่ละขั้นตอนของการร่วมลงทุนมีประเด็นอ่อนไหวรูปแบบใดเกิดขึ้นได้บ้าง และผลกระทบ (Impact) ของแต่ละประเด็นหากไม่สามารถจัดการได้อย่างถูกต้อง และทัน่วงที จะทำให้โครงการในภาพรวมเกิดปัญหาอย่างไรได้บ้าง รวมถึงยกตัวอย่างประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางป้องกันไม่ให้เกิดซ้ำอีกในอนาคต

โดยในการสัมมนาได้มีการร่วมแสดงความคิดเห็นในประเด็นการเพิ่มความรับผิดชอบของที่ปรึกษาต่อผลการศึกษาว่าควรจะต้องมีกระบวนการใดในการทำให้ภาคเอกชนมีความรับผิดชอบต่อผลการศึกษามากขึ้น ในการนี้ วิทยากรในที่ประชุมได้ให้ความเห็นว่าประเด็นที่สำคัญที่จะช่วยให้ สนข. และหน่วยงานเจ้าของโครงการสามารถควบคุมความเสี่ยงจากกระบวนการจ้างที่ปรึกษา คือ การที่ สนข. และหน่วยงานเจ้าของโครงการควรที่จะต้องมีความเข้าใจถึงกระบวนการศึกษาโครงการ เพื่อให้เข้าใจว่าความบกพร่องในกระบวนการศึกษาโครงการอาจเกิดขึ้นได้จากจากขั้นตอนใด และปัจจัยใดได้บ้าง

นอกจากนี้ ในที่ประชุมได้ร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นถึงความจำเป็นของการมีอยู่ของเนื้อหาในสัญญาที่คุ้มครองประโยชน์ของภาคเอกชน โดยใช้ข้อสัญญาเรื่องทางแข่งขัน โดยในที่ประชุมเห็นว่าการวางกรอบความคุ้มครองที่มีความชัดเจน และได้สัดส่วนเป็นประเด็นที่สำคัญและควรใช้เป็นแนวทางต่อไปในอนาคต จึงนำมาสู่ประเด็นต่อเนื่อง คือ แนวทางการจัดทำรูปแบบสัญญามาตรฐานสำหรับโครงการร่วมลงทุนของกระทรวงคมนาคม อย่างไรก็ตาม วิทยากรในที่ประชุมได้ให้ความเห็นว่าการจัดทำสัญญาร่วมลงทุนนั้น อาจแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่สามารถกำหนดเป็นมาตรฐานได้ เช่น การก่อสร้าง การส่งมอบพื้นที่ การดำเนินการระหว่างช่วงการก่อสร้าง หรือการเริ่มดำเนินโครงการ ซึ่งในส่วนนี้ควรเขียนสัญญาให้เป็นไปตามมาตรฐานเพื่อป้องกันความผิดพลาดหรือข้อปัญหาที่อาจเกิดขึ้น และอีกส่วน คือ ส่วนที่เป็น Innovative ซึ่งจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดนวัตกรรมได้ ดังนั้น การทำสัญญาจึงต้องแยกออกเป็นส่วนที่เป็นสัญญามาตรฐานซึ่งได้มาจากประสบการณ์ในอดีต และส่วนที่สามารถเปิดช่องให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อไปสู่นวัตกรรมใหม่ ๆ

บทที่ 6

ข้อเสนอแนะการนำคู่มือการปฏิบัติงานไปปฏิบัติเพื่อเพิ่ม
ประสิทธิภาพการดำเนินงานโครงการ PPP ของกระทรวงคมนาคม

ข้อเสนอแนะกฎหมาย

ข้อเสนอแนะการนำคู่มือไปใช้งาน

6.1 ข้อเสนอแนะกฎหมาย

ที่ปรึกษามีข้อเสนอแนะในประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 โดยมีประเด็นข้อแนะนำ ดังต่อไปนี้

6.1.1 แนวทางการเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน และเสริมความเข้าใจ

ในบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแลโครงการ สำหรับคณะกรรมการที่เข้ามาทำหน้าที่ใหม่ คณะกรรมการกำกับดูแลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลการดำเนินโครงการ PPP ให้สอดคล้องตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของสัญญา รวมถึงพิจารณาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ แต่ในการดำเนินการของคณะกรรมการกำกับดูแลกลับพบว่ายังมีข้อจำกัดอยู่ โดยเฉพาะประเด็นด้านความเชี่ยวชาญและความชำนาญของกรรมการในด้านการกำกับดูแลโครงการ PPP โดยเฉพาะ ซึ่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 กำหนดที่มาของกรรมการไว้ โดยมีได้กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการ

ในการดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญให้กับคณะกรรมการกำกับดูแลเฉพาะส่วนของกระทรวงคมนาคมนั้น จึงเกี่ยวข้องกับกรรมการ 2 ตำแหน่ง ได้แก่

- ผู้แทนกระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นข้าราชการในกระทรวงคมนาคมที่มีใช้หน่วยงานเจ้าของโครงการและมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าประเภทบริหารระดับต้น เป็นประธานกรรมการ
- ผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการ 1 คน เป็นกรรมการและเลขานุการ

ดังนั้น การแต่งตั้งกรรมการที่เป็นผู้แทนจากกระทรวงคมนาคม รวมถึงผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการ จะต้องแต่งตั้งจากผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญ รวมถึงประสบการณ์ในด้านการกำกับดูแลอย่างเหมาะสม ซึ่งหากกระทรวงคมนาคมสามารถเตรียมความพร้อมให้กับบุคลากรไว้อย่างเหมาะสม ก็จะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงแก้ปัญหาในกรณีที่คณะกรรมการกำกับดูแลมีการเปลี่ยนแปลงกรรมการคนใหม่เข้ามา

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการอื่น ๆ เพื่อปรับปรุงอำนาจหน้าที่และภารกิจของคณะกรรมการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มีความจำเป็นจะต้องแก้ไขกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งอาจใช้ระยะเวลานาน ดังนั้น การเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการของคณะกรรมการกำกับดูแลจึงควรใช้กลไกทางการบริหาร โดยเฉพาะบทบาทของกระทรวงคมนาคมในฐานะเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการ และมีการดำเนินโครงการ PPP จำนวนมาก จึงต้องมีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในการกำกับดูแลโครงการ PPP ที่เพียงพอและเหมาะสม

6.2 ข้อเสนอแนะการนำคู่มือไปใช้งาน

ที่ปรึกษามีข้อเสนอแนะด้านการสนับสนุนให้คู่มือปฏิบัติงานเกิดการใช้งานอย่างเป็นรูปธรรม โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการร่วมลงทุนในภาคคมนาคมโดยอาศัยเครื่องมือ ดังต่อไปนี้

6.2.1 ข้อเสนอแนะแนวทางส่งเสริมการใช้งานคู่มือโดยหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม

ที่ปรึกษาเสนอมาตรการสนับสนุนการใช้งานคู่มือปฏิบัติงานสำหรับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม ดังตารางที่ 6.2-1

ตารางที่ 6.2-1 มาตรการสนับสนุนการใช้งานคู่มือปฏิบัติงานสำหรับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม

มาตรการ	รายละเอียด
มาตรการที่ 1 การกระตุ้นการนำคู่มือไปใช้ผ่านกลไกข้อสั่งการ/แนวปฏิบัติภายใน	มาตรการนี้มุ่งกระตุ้นการนำเอาคู่มือไปใช้ผ่านการออกเป็นคำสั่ง ข้อสั่งการ หรือแนวปฏิบัติกลางของกระทรวงคมนาคม โดยการปรับใช้ตัวชี้วัดเพื่อกระตุ้นการให้ความสนใจของหน่วยงานปฏิบัติในสังกัดกระทรวงคมนาคม
มาตรการที่ 2 การสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานพิจารณาโครงการให้นำคู่มือไปอ้างอิง	กระทรวงคมนาคมสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานพิจารณาโครงการและกำกับโครงการในการนำเอาคู่มือไปเป็นหลักในการพิจารณาโครงการในอนาคต รวมถึงนำไปอ้างอิงในการให้ข้อเสนอแนะหน่วยงาน ซึ่งจะช่วยให้คู่มือได้รับการเสริมระดับความน่าเชื่อถือ เนื่องจากหน่วยงานกำกับดูแลยึดถือคู่มือเป็นเกณฑ์หลักในการตรวจสอบประเมินโครงการ
มาตรการที่ 3 การพัฒนาระบบบริหารจัดการโครงการร่วมลงทุนแบบใหม่	กระทรวงคมนาคมประยุกต์ใช้หลักปฏิบัติตามคู่มือไปปรับในกระบวนการพิจารณาและกำกับโครงการร่วมลงทุนจริง เพื่อให้เกิดความเหมาะสมสมดุลระหว่างระบบการทำงานจริง และองค์ความรู้ที่ปลูกฝังให้ผู้ปฏิบัติงาน
มาตรการที่ 4 การพัฒนาหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการร่วมลงทุน	พัฒนาหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการร่วมลงทุน โดยมีทักษะความชำนาญรอบด้านทั้งในด้านการศึกษาพิจารณาโครงการ ทางเทคนิค การบริหารโครงการ และทางธุรกิจเพื่อให้ทำงานเคียงบ่าเคียงไหล่กับภาคเอกชนในฐานะ Partner ได้
มาตรการที่ 5 การพัฒนาหลักสูตรระยะยาวต่อเนื่องสำหรับการเสริมสร้างทักษะการดำเนินงานให้กับบุคลากร	พัฒนาหลักสูตรการอบรมระยะยาวสืบเนื่องจากการทำ Intensive course ในโครงการโดยการปลูกฝังทักษะที่ละส่วนแบบค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้เกิดความคุ้นเคยกับระบบงานแต่ละขั้นตอน และเสริมสร้างความเข้าใจเพื่อพัฒนาทีมงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะตามแนวคิด PPP Specialist Operation Taskforce Incubation

6.2.2 แนวทางการให้หน่วยงานเจ้าของโครงการ และกระทรวงเจ้าสังกัดดำเนินการกรณีคณะกรรมการกำกับดูแลไม่ทำหน้าที่

ภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 กำหนดให้เมื่อได้มีการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนแล้ว ให้รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลขึ้น อย่างไรก็ตาม มีประเด็นว่าหากคณะกรรมการกำกับดูแลที่ตั้งขึ้นไม่ได้ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดจนส่งผลให้การดำเนินโครงการ PPP เกิดความล่าช้าหรือเกิดความเสียหายขึ้น กรณีดังกล่าวจะดำเนินการอย่างไรได้บ้าง ซึ่งหากพิจารณาจากพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มิได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวเอาไว้ มีเพียงเฉพาะโทษสำหรับกรรมการในคณะกรรมการคัดเลือกในกรณีที่ฝ่าฝืนมาตรา 37 เท่านั้น

ที่ปรึกษาเสนอแนะให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในส่วนผู้แทนกระทรวงคมนาคมและหน่วยงานเจ้าของโครงการในคณะกรรมการกำกับดูแล กำหนดเป็นตัวชี้วัดรายบุคคลสำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยการพิจารณาแนวทางการดำเนินการกับคณะกรรมการกำกับดูแลในกรณีละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด จึงต้องพิจารณาจากประเด็นว่าคณะกรรมการกำกับดูแลจะประกอบด้วยกรรมการที่มาจากตำแหน่งข้าราชการ ทำให้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 กำหนดไว้ ดังนั้น หากคณะกรรมการกำกับดูแลไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดย่อมมีความผิดใน 2 ทาง ได้แก่ โทษทางวินัย และโทษทางอาญา ดังนี้

6.2.2.1 โทษทางวินัย

กรณีกรรมการที่เป็นข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติตามวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งหากกรรมการในคณะกรรมการกำกับดูแลไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 กำหนดไว้ ย่อมเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ตามมาตรา 82 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ทำให้กรรมการผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย²¹

และหากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการดังกล่าวเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง กรรมการผู้นั้นจะเป็นผู้กระทำความผิดวินัยร้ายแรง²² ในส่วนกรรมการจากสำนักงานอัยการสูงสุดก็จะมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 กำหนดเกี่ยวกับโทษวินัยเอาไว้ กล่าวคือ ข้าราชการอัยการต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดเช่นกัน²³

²¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 84

²² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 85 (7)

²³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 60

ดังนั้น กรณีคณะกรรมการกำกับดูแลไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 กำหนด จึงสามารถดำเนินการทางวินัยได้ อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะมีการดำเนินการทางวินัยนั้น ให้ผู้บังคับบัญชาที่รับผิดชอบสั่งการให้ดำเนินการก่อน และหากยังไม่ปฏิบัติหน้าที่ จึงดำเนินการทางวินัยต่อไป ทั้งนี้ หากพิจารณาเฉพาะกรณีการดำเนินโครงการ PPP ด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ ผู้มีบทบาทในการสั่งการให้คณะกรรมการกำกับดูแลดำเนินการ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้ง

6.2.2.2 โทษทางอาญา

หากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแลมีลักษณะเป็น (1) การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือเป็น (2) การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ย่อมมีความผิดอาญาตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปีถึง 10 ปี หรือปรับตั้งแต่ 20,000 บาท ถึง 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ การไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะต้องเข้าองค์ประกอบความผิดอาญาจึงจะสามารถดำเนินคดีอาญาได้

6.2.3 การดำเนินการช่วงรอยต่อของกฎหมายการให้เอกชนร่วมลงทุน

สำหรับโครงการ PPP ที่ได้ดำเนินการไปก่อนตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 นั้น เมื่อพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ประกาศใช้บังคับนั้น กฎหมายกำหนดบทเฉพาะกาลสำหรับการดำเนินการตามกฎหมายใหม่โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้²⁴

ตารางที่ 6.2-2 การดำเนินการช่วงรอยต่อของกฎหมายการให้เอกชนร่วมลงทุน

สถานะโครงการ	การดำเนินการ
โครงการที่อยู่ในระหว่างขั้นตอนตามหมวด 4 การเสนอโครงการหรือตามหมวด 5 การดำเนินโครงการแห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556	ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดดังกล่าวต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ และให้ดำเนินการในขั้นตอนต่อไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562
โครงการที่อยู่ในระหว่างขั้นตอนตามหมวด 6 การกำกับดูแลและติดตามผลแห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556	ให้รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลภายใน 90 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ใช้บังคับ และในระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการกำกับดูแลตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการกำกับดูแลต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562
โครงการที่อยู่ในระหว่างขั้นตอนตามหมวด 7 การแก้ไขสัญญาและการทำสัญญาใหม่ แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556	ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดดังกล่าวต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ และให้ดำเนินการในขั้นตอนต่อไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562
โครงการที่อยู่ระหว่างการดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการที่มีเงินมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 พ.ศ. 2559	ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการนั้นต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ และให้ดำเนินการในขั้นตอนต่อไปตามที่คณะกรรมการจะได้ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนสำหรับโครงการตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

²⁴ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 68

จากหลักการที่กล่าวมาข้างต้น สำหรับกรณีการดำเนินการโครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการตาม “ประกาศคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการที่มีวงเงินมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 พ.ศ. 2559” โดยกฎหมายกำหนดให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการนั้นต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ และให้ดำเนินการในขั้นตอนต่อไปตามที่คณะกรรมการจะได้ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนสำหรับโครงการตามมาตรา 9

ทั้งนี้ ปัจจุบันคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนได้มีการออก “ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการโครงการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2563” มาแล้ว โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2563 ดังนั้น ในการพิจารณาดำเนินการนั้นต้องพิจารณาจากวันดังกล่าว โดยสามารถสรุปได้ ดังต่อไปนี้

6.2.3.1 กรณีการดำเนินการก่อนวันที่ 21 กรกฎาคม 2563

โครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่า 5,000 ล้านบาทที่ดำเนินการก่อนวันที่ 21 กรกฎาคม 2563 มาตรา 68 (4) แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 กำหนดให้กรณีโครงการที่มีวงเงินมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 23 ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการที่มีวงเงินมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 พ.ศ. 2559 ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการนั้นต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ

เมื่อดำเนินการในขั้นตอนดังกล่าวแล้วเสร็จ โครงการดังกล่าวจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนในประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการโครงการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2563 ต่อไป

6.2.3.2 กรณีการดำเนินการภายหลังวันที่ 21 กรกฎาคม 2563

สำหรับโครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท ที่ดำเนินการภายหลังวันที่ 21 กรกฎาคม 2563 ให้ดำเนินการตามขั้นตอนในประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการโครงการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2563 ต่อไป

6.2.4 ข้อเสนอแนะการนำองค์ความรู้ไปบรรจุในการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารกระทรวงคมนาคม

ที่ปรึกษามีข้อเสนอแนะด้านการนำองค์ความรู้ไปบรรจุในหลักสูตรการฝึกอบรมนักบริหารกระทรวงคมนาคม ดังต่อไปนี้

6.2.4.1 หลักสูตรบริหารระดับสูง

1) กลุ่มเป้าหมาย: ผู้บริหารกระทรวงคมนาคม และหัวหน้าหน่วยงานระดับกรม

องค์ความรู้ที่จำเป็นของนักบริหารระดับสูงของกระทรวงคมนาคมประกอบด้วยทักษะสำคัญดังต่อไปนี้

- ทักษะที่ 1 การพิจารณาเห็นชอบหลักการของโครงการ และการวิเคราะห์ผลกระทบเชิงนโยบาย
- ทักษะที่ 2 การปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการคัดเลือกเอกชน
- ทักษะที่ 3 การปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน
- ทักษะที่ 4 การจัดทำข้อสั่งการหน่วยงานเจ้าของโครงการและผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงคมนาคม
- ทักษะที่ 5 การพิจารณาการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน

กระทรวงคมนาคมสามารถนำชุดทักษะทั้ง 5 ส่วนบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดหลักสูตรการฝึกอบรม โดยกำหนดหมวดหมู่การเรียนรู้ (Learning Milestone) และกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา เพื่อพัฒนาชุดทดสอบผลการเรียนรู้ และแบบฝึกทักษะได้อย่างเหมาะสม

2) กิจกรรมของหลักสูตรประกอบด้วย

2.1) การบรรยายสรุปแบบเข้มข้นสำหรับผู้บริหาร (Comprehensive Course)

จำนวนอย่างน้อย 6 ครั้ง โดยเป็นการบรรยายสรุปแต่ละทักษะ 5 ครั้ง ครั้งละ 3 ชั่วโมง และการบรรยายสรุปเกี่ยวกับกุญแจความสำเร็จของการร่วมลงทุน และความจำเป็นด้านการสนับสนุนโดยกลไกการกำหนดนโยบายซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับภารกิจของบุคลากรระดับบริหารจำนวน 1 ครั้ง เป็นเวลา 3 ชั่วโมง

2.2) การประชุมเชิงปฏิบัติการ และการเรียนรู้ภายใต้สถานการณ์จริง

จัดขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรอย่างน้อย 3 ครั้ง มุ่งเน้นการทดลองดำเนินการในฐานะคณะกรรมการสำคัญในกระบวนการร่วมลงทุน 3 องค์คณะ คือ (1) คณะกรรมการพิจารณารายงานผลการศึกษาวิเคราะห์โครงการ (2) คณะกรรมการคัดเลือกเอกชน (3) คณะกรรมการกำกับดูแลโครงการ โดยการประชุมเชิงปฏิบัติการณ์นั้นจะทดลองนำกรณีปัญหาจริง อาทิ รายงานผลการศึกษาฯ ที่ที่ปรึกษาจัดทำขึ้นจริง พร้อมแนบความเห็นของหน่วยงานเจ้าของโครงการให้ผู้อบรมได้ทดลองให้ความเห็นจริง หรือตัวอย่างคำร้องขอแก้ไขสัญญาที่ผ่านความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุดให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมพิจารณาและทดลองให้ความเห็นจริง

ทั้งนี้ ที่ปรึกษาเสนอแนะให้กระทรวงคมนาคมนำเรื่องคู่มือปฏิบัติงานและชุดถ่ายทอดองค์ความรู้ (Video Training) ไปบรรจุไว้ในหลักสูตรผู้บริหารระดับสูง ระดับกลาง และระดับต้น กระทรวงคมนาคมสามารถมอบหมายบุคลากรหรือกลุ่มผู้บริหารที่ผ่านการอบรมคู่มือฯ แล้วให้เป็นผู้แทนปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

2.3) การทดสอบเพื่อรับประกาศนียบัตร

เป็นการทดสอบรูปแบบประมวลความรู้ (Comprehensive Examination) และการมอบหมายงานเขียนแสดงวิสัยทัศน์ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทักษะหลักทั้ง 5 ข้อ ผสมผสานระหว่างการตอบคำถามทางทฤษฎี หลักการข้อกฎหมาย และการแก้ไขสถานการณ์ปัญหาจริง

ผลที่คาดว่าจะได้รับ บุคลากรระดับบริหารมีองค์ความรู้เฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ขึ้นในองค์คณะกรรมการสำคัญ ๆ ในการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

6.2.4.2 หลักสูตรบริหารระดับกลาง

1) กลุ่มเป้าหมาย: ผู้บริหารระดับผู้อำนวยการสำนัก กอง และหัวหน้างานทางเทคนิค หรือหน่วยงานเฉพาะที่รับผิดชอบด้านการร่วมลงทุน

วัตถุประสงค์สำคัญของหลักสูตรชุดนี้คือการปลูกฝังองค์ความรู้ในการทำงานร่วมกับที่ปรึกษา และเอกชนผู้ร่วมลงทุนอย่างใกล้ชิด ทักษะสำคัญคือความเข้าใจในขั้นตอนของการร่วมลงทุนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 อย่างลึกซึ้ง และทราบถึงประเด็นปัญหาทั้งในทางเทคนิคการดำเนินการ การบริหารสัญญา และการบริหารความสัมพันธ์กับเครือข่ายผู้ร่วมลงทุน

องค์ความรู้ที่จำเป็นของนักบริหารระดับกลางของกระทรวงคมนาคมประกอบด้วยทักษะสำคัญดังต่อไปนี้

- ทักษะการทำงานร่วมกับที่ปรึกษา และการตรวจสอบงานของที่ปรึกษาในขั้นตอนการศึกษาพิจารณาโครงการ
- ทักษะการใช้เครื่องมือ/หลักการคำนวณมูลค่าของโครงการ
- ทักษะการตรวจสอบ/ควบคุมการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม
- ทักษะการร่างสัญญาร่วมลงทุน การตรวจสอบสัญญาเบื้องต้น และข้อควรระวังในการทำสัญญา
- ทักษะการพิจารณาขอบเขตความรับผิดชอบ รูปแบบการลงทุน และการควบคุมความเสี่ยง
- ทักษะการคัดเลือกภาคเอกชนโดยใช้และไม่ใช้การประมูล
- ทักษะการกำกับงานภาคเอกชนผู้ร่วมลงทุน และการบริหารโครงการ
- ทักษะการบริหารผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholder Management) และการประสานงาน

กระทรวงคมนาคมสามารถนำชุดทักษะทั้ง 8 ส่วนบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดหลักสูตรการฝึกอบรม โดยกำหนดจุดหมายการเรียนรู้ (Learning Milestone) และกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาเพื่อพัฒนาชุดทดสอบผลการเรียนรู้ และแบบฝึกทักษะได้อย่างเหมาะสม

ที่ปรึกษาเสนอว่ากระทรวงคมนาคมควรนำเอาคู่มือปฏิบัติงานและชุดวีดิทัศน์ถ่ายทอดองค์ความรู้ (VDO Training) บรรจุไว้เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรบริหารระดับกลางด้วย

2) กิจกรรมของหลักสูตรประกอบด้วย

2.1) การบรรยายสรุป ประกอบกับกิจกรรมพัฒนาทักษะในชั้นเรียน

จำนวน 18 ครั้ง โดยเป็นการบรรยายสรุปทักษะทั้ง 8 ด้าน อย่างน้อยด้านละ 2 ครั้ง ครั้งละ 3 ชั่วโมง โดยใช้การบรรยายความสำคัญของแต่ละทักษะ การถ่ายทอดองค์ความรู้เชิงลึกในแต่ละประเด็น และการกระตุ้นการมีส่วนร่วมโดยการมอบโจทย์ให้ชั้นเรียนได้ตั้งข้อถกเถียงหรือร่วมหาแนวทางแก้ปัญหาจากโจทย์ที่เคยเกิดขึ้นจริง

2.2) การประชุมเชิงปฏิบัติการในรูปแบบ Expert Forum

หลักสูตรเชิญผู้เชี่ยวชาญจากภาครัฐ และภาคเอกชนที่มีประสบการณ์สูงในการร่วมลงทุนมาเป็น Keynote Speaker และร่วมอภิปรายเกี่ยวกับประเด็นปัญหาของการร่วมลงทุนในอดีตรวมถึงแนวทางในการหลีกเลี่ยงหรือแก้ไขปัญหาไม่ให้เกิดขึ้นซ้ำ

ผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้เป็นกุญแจสำคัญในการชี้เป้าปัญหา และคาดเดาประเด็นที่อาจนำมาสู่ปัญหาของการร่วมลงทุนในอนาคตซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างมากในด้านการถ่ายทอดประสบการณ์จริงให้กับผู้ปฏิบัติงาน

2.3) การทดสอบเพื่อรับประกาศนียบัตร

เป็นการทดสอบรูปแบบประมวลความรู้ (Comprehensive Examination) และการมอบหมายงานเขียนสรุปองค์ความรู้เพื่อวัดระดับความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นทางเทคนิคการดำเนินงาน และการบริหารโครงการร่วมลงทุน

ผลที่คาดว่าจะได้รับ บุคลากรระดับบริหารระดับกลางมีองค์ความรู้เฉพาะด้านที่เพียงพอต่อการทำหน้าที่เป็นกลจักรสำคัญในการขับเคลื่อนการร่วมลงทุนในรายละเอียดร่วมกับที่ปรึกษา และผู้ร่วมลงทุนภาคเอกชน

6.2.4.3 หลักสูตรบริหารระดับต้น

1) กลุ่มเป้าหมาย: บุคลากรระดับหัวหน้างาน หรือรองหัวหน้างานซึ่งหน่วยงานเห็นว่ามีศักยภาพเพียงพอต่อการฝึกฝนให้รับผิดชอบงานด้านการร่วมลงทุนในอนาคต

วัตถุประสงค์ของหลักสูตรนี้ คือ การสำรวจหาบุคลากรที่มีศักยภาพเหมาะสมต่อการส่งเสริมให้เป็นหัวหน้างานที่รับผิดชอบสายงานด้านการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนเป็นการเฉพาะ หรือฝึกฝนให้มีทักษะในฐานะผู้ช่วยขับเคลื่อนการร่วมลงทุนในภาคปฏิบัติ

องค์ความรู้ที่จำเป็นของนักบริหารระดับต้นของกระทรวงคมนาคมประกอบด้วยทักษะสำคัญ ดังต่อไปนี้

- ทักษะการทำงานร่วมกับที่ปรึกษา การประสานงาน และการสนับสนุนข้อมูล
- ทักษะการใช้เครื่องมือ/หลักการคำนวณมูลค่าของโครงการ
- ทักษะการตรวจสอบ/ควบคุมการศึกษาลผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม
- ทักษะการคัดเลือกภาคเอกชนโดยใช้และไม่ใช้การประมูล
- ทักษะการกำกับงานภาคเอกชนผู้ร่วมลงทุน และการบริหารโครงการ ได้แก่ ทักษะการปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการกำกับดูแล ทักษะการบริหารสัญญา ทักษะการเจรจาเพื่อยุติข้อพิพาทอย่างฉันทมิตร ทักษะการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาคเอกชน เป็นต้น

กระทรวงคมนาคมสามารถนำชุดทักษะทั้ง 5 ส่วนบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดหลักสูตรการฝึกอบรม โดยกำหนดหมวดหมู่การเรียนรู้ (Learning Milestone) และกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาเพื่อพัฒนาชุดทดสอบผลการเรียนรู้ และแบบฝึกทักษะได้อย่างเหมาะสม

2) กิจกรรมของหลักสูตรประกอบด้วย

2.1) การบรรยายสรุปเพื่อสร้างองค์ความรู้เบื้องต้น

จำนวน 8 ครั้ง โดยเป็นการปูพื้นฐานความเข้าใจเกี่ยวกับการร่วมลงทุนจำนวน 2 ครั้ง ครั้งละ 3 ชั่วโมง การถ่ายทอดทักษะทั้ง 5 ทักษะ จำนวนทักษะละ 1 ครั้ง และการสรุปองค์ความรู้และแนวทางการต่อยอดจำนวน 1 ครั้งท้ายหลักสูตร

2.2) การประชุมเชิงปฏิบัติการโดยการทดลองใช้คู่มือปฏิบัติการ

หลักสูตรนำคู่มือปฏิบัติงานที่พัฒนาขึ้นตามโครงการนี้ที่ได้ผ่านการปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาให้มีความถูกต้องแม่นยำ และมีทำเนียบกรณีศึกษาที่หลากหลายมากขึ้นแล้วให้ผู้เข้าอบรมได้นำไปใช้ในการแก้ไขโจทย์ปัญหาที่กำหนดภายใต้การแนะนำอย่างใกล้ชิดจากผู้เชี่ยวชาญ

2.3) การทดสอบเพื่อรับประกาศนียบัตร

เป็นการทดสอบรูปแบบประมวลความรู้ (Comprehensive Examination) และการมอบหมายงานเขียนสรุปองค์ความรู้เพื่อวัดระดับความเข้าใจ โดยใช้โจทย์ปัญหาที่หลักสูตรรวบรวมมาจากกรณีปัญหาที่เคยเกิดขึ้นจริง

6.2.4.4 การทำบัญชีรายชื่อบุคลากรหรือกลุ่มผู้บริหารที่ผ่านการฝึกอบรมแล้ว

การฝึกอบรมทั้ง 3 หลักสูตรข้างต้น กระทรวงคมนาคมสามารถจัดการฝึกอบรมเป็นหลักสูตรที่แยกออกจากหลักสูตรเสริมทักษะผู้บริหารที่กระทรวงมีอยู่เดิม โดยการจัดทำเป็นหลักสูตรฝึกอบรมด้านการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้มีประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรรับรองคุณวุฒิว่าเป็นบุคลากรที่ได้รับการเสริมทักษะด้านการร่วมลงทุนโดยอาจแบ่งออกเป็น 3 ระดับ อันมีศักดิ์และสิทธิ์ ดังต่อไปนี้

- **ประกาศนียบัตรระดับต้น:** สำหรับผู้ผ่านหลักสูตรผู้บริหารระดับต้น สามารถปฏิบัติงานเป็นฝ่ายเลขานุการ และฝ่ายสนับสนุนในคณะกรรมการหลักของการร่วมลงทุนได้
- **ประกาศนียบัตรระดับกลาง:** สำหรับผู้ผ่านหลักสูตรผู้บริหารระดับกลาง สามารถปฏิบัติงานเป็นหัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน ในคณะทำงานเฉพาะการด้านการร่วมลงทุนได้ และสามารถปฏิบัติหน้าที่กรรมการในคณะกรรมการหลักของโครงการร่วมลงทุนได้
- **ประกาศนียบัตรระดับสูง:** สำหรับผู้ผ่านหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงสามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการหลักของโครงการร่วมลงทุนได้

