

ความท้าทายในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน  
: กรณีศึกษา กิจการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2566

Challenges in Implementing Public-Private Partnership Projects  
: Case Study of Roads, Highways, Express ways, and Road Transportation.



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration  
Department of Public Administration  
Faculty Of Political Science  
Chulalongkorn University  
Academic Year 2023

หัวข้อสารนิพนธ์	ความท้าทายในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน: กรณีศึกษา กิจการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน
โดย	น.ส.ศุภิสรา ใจดี
สาขาวิชา	รัฐประศาสนศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาวิน ศิริประภาณุกุล

---

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

.....	ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.จুলณี เทียนไทย)	
.....	อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาวิน ศิริประภาณุกุล)	
.....	กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปกรณ์ ศิริประกอบ)	
.....	กรรมการ
(อาจารย์ ดร.จิราพร เหล่าเจริญวงศ์)	

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ศุภิสรา ใจดี : ความท้าทายในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน: กรณีศึกษา  
 โครงการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน. (Challenges in Implementing  
 Public-Private Partnership Projects: Case Study of Roads, Highways, Express ways, and  
 Road Transportation.) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ผศ. ดร.ภาวิน ศิริประภาณุกุล

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ประกอบด้วย 1) เพื่อศึกษาความท้าทายที่ส่งผลกระทบต่อการทำงาน  
 โครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน กรณีโครงการในกิจการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ การขนส่งทาง  
 ถนน และ 2) เพื่อหาข้อเสนอแนะทางการแก้ปัญหาความท้าทายที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานโครงการร่วม  
 ลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ในกิจการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ การขนส่งทางถนน โดยเป็นการวิจัยเชิง  
 คุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากการค้นคว้าเอกสารและสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลจาก 6 หน่วยงานที่  
 เกี่ยวข้องในขั้นตอนการร่วมลงทุน ครอบคลุมหน่วยงานระดับนโยบายหรือหน่วยงานกำกับติดตาม และหน่วยงาน  
 เจ้าของโครงการ

ผลการศึกษา พบว่า ความท้าทายที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน  
 กรณีโครงการในกิจการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ การขนส่งทางถนน สามารถแบ่งเป็น 6 ด้าน ได้แก่ 1) ด้าน  
 นโยบาย พบข้อจำกัดที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานคือความสำคัญของการดำเนินโครงการร่วมลงทุนในกิจการทาง  
 ถนนถูกลดระดับลง ตามนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นในปัจจุบัน 2) ด้านผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ความท้าทายที่พบคือการ  
 สร้างความเข้าใจและการยอมรับของภาคประชาชนต่อโครงการเพื่อป้องกันการคัดค้าน และการจัดทำขอบเขต  
 การร่วมลงทุนให้ตรงตามความสนใจในการลงทุนของภาคเอกชนเพื่อให้เอกชนสนใจเข้ามาร่วมลงทุน 3) ด้าน  
 งบประมาณ พบข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานคืองบประมาณของภาครัฐที่มีอยู่อย่าง  
 จำกัด ไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายเป็นค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน และเงินร่วมลงทุนหรือเงินอุดหนุนให้กับภาคเอกชน  
 ได้ทุกโครงการ 4) ด้านบุคลากร ยังคงมีข้อจำกัดเรื่องความรู้ความเข้าใจในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนตาม  
 ขั้นตอนของกฎหมาย และขาดแคลนบุคลากรที่มีสมรรถนะตรงกับกาปฏิบัติงานในการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและ  
 เอกชน 5) ด้านกฎหมาย ความท้าทายในการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนด้านกฎหมายคือการกำหนดสัญญา  
 สัมปทาน การดำเนินการให้ครบถ้วนตามขั้นตอนการร่วมลงทุน และการดำเนินการกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และ  
 6) ด้านการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ ต้องมีความถูกต้องและสะท้อนความเป็นจริงในประเด็นการ  
 คาดการณ์ปริมาณการจราจร รายได้ และค่าใช้จ่ายของโครงการ เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจในขั้นตอนต่อไปได้อย่าง  
 ถูกต้อง

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต .....

ปีการศึกษา 2566

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

# # 6482054824 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORD: Public-Private Partnership, challenges, road

Suphitsara Chaiti : Challenges in Implementing Public-Private Partnership Projects:  
Case Study of Roads, Highways, Express ways, and Road Transportation.. Advisor:  
Asst. Prof. PAWIN SIRIPRAPANUKUL, Ph.D.

The objectives of this research are 1) to study the challenges that affect the implementation of Public-Private Partnership projects (PPP Projects) in the cases of roads, highways, express ways, and road transportation and 2) to find out suggestions to mitigate the challenges that affect the implementation. This is a qualitative research employing mainly document research and in-depth interviews. There are 6 main informants in the PPP Process covering from policy agencies to project-handling agencies.

For the main findings, challenges that affect the Implementation of PPP Projects in the cases of roads, highways, express ways, and road transportation are: 1) Policy: PPP projects of roads, highways, express ways, and road transportation are not among the first priorities under the current policy; 2) Stakeholders: the challenges are in the processes of creating understanding and acceptance of the public towards the project, and drafting the scope of joint investment to meet the interests of the private sector; 3) Budget: public budget to be used in PPP projects faces limitations to expend for many PPP projects; 4) Personnel: staffs do not follow the PPP process completely and lack of experts with competency in PPP projects; 5) Law: terms of Public-Private Partnership agreement are not flexible and project-handling agencies can hardly follow the PPP conditions completely; 6) Project feasibility study: the study should improve in accuracy and reflect realistic incomes and expenses for the operation of the project.

Field of Study: Public Administration

Student's Signature .....

Academic Year: 2023

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

ความสำเร็จของสารนิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาได้รับความอนุเคราะห์และเมตตากรุณาจาก ผศ.ดร. ภาวีน ศิริประภาณุกุล อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่า ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อสารนิพนธ์ตลอดจนความช่วยเหลือในการปรับแก้สารนิพนธ์ฉบับนี้จนเสร็จสมบูรณ์ นอกจากนี้ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ รศ.ดร.จูลินี เทียนไทย ประธานกรรมการสารนิพนธ์ รศ.ดร.ปกรณ์ ศิริประกอบ และ อ.ดร.จิราพร เหล่าเจริญวงศ์ คณะกรรมการสารนิพนธ์ ที่ได้ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อสารนิพนธ์ ทำให้สารนิพนธ์เล่มนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่มอบองค์ความรู้ ประสบการณ์ มากมายตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิตทุกท่านที่คอยให้ความช่วยเหลือเป็นอย่างดีมาโดยตลอด

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณผู้ให้ข้อมูลในงานวิจัยทุก ๆ ท่านที่ได้แบ่งปันความรู้ ประสบการณ์ ความคิดเห็นต่าง ๆ มากมาย ทำให้ผู้วิจัยสามารถเก็บข้อมูลได้ครบถ้วนจนทำให้สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

สุดท้ายนี้ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณครอบครัวที่ให้การสนับสนุนทางการศึกษาและกำลังใจที่ทำให้ผู้ศึกษาประสบความสำเร็จ และผู้ศึกษาหวังอย่างยิ่งว่าสารนิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจในการศึกษาเรื่องดังกล่าว หากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้ศึกษาต้องขออภัยไว้ ณ ที่นี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ศุภิสรา ใจดี

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญภาพ.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ.....	1
1.2 คำถามการวิจัย.....	5
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	5
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม.....	6
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน.....	6
2.1.1 ความหมายของการร่วมลงทุน.....	6
2.1.2 การร่วมลงทุนภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562.....	7
2.1.3 รูปแบบการจัดสรรผลประโยชน์ตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชนจากโครงการร่วมลงทุน.....	14
2.2 นโยบายและแผนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางถนน และการขนส่งทางถนน.....	15
2.2.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 - 2570).....	15
2.2.2 แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (7) ประเด็น โครงสร้างพื้นฐาน ระบบโลจิสติกส์ และ ดิจิทัล (พ.ศ. 2561 - 2580).....	17
2.2.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580).....	17

2.2.4 แผนปฏิบัติการด้านคมนาคม พ.ศ. 2566 - 2670.....	18
2.3 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง .....	20
2.3.1 ปัจจัยสำคัญสู่ความสำเร็จของการนํานโยบายไปปฏิบัติ .....	20
2.3.2 ความท้าทายของการนํานโยบายไปปฏิบัติ .....	21
2.4 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	22
บทที่ 3 กรอบแนวคิดและระเบียบวิธีวิจัย .....	24
3.1 กรอบแนวคิดการศึกษา .....	24
3.2 ระเบียบวิธีวิจัย .....	25
3.2.1 วิธีการศึกษา.....	25
3.2.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	26
3.2.3 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	28
บทที่ 4 ผลการศึกษา.....	29
4.1 ความท้าทายด้านนโยบาย.....	29
4.2 ความท้าทายผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย.....	33
4.3 ความท้าทายด้านงบประมาณ .....	38
4.4 ความท้าทายด้านบุคลากร .....	43
4.5 ความท้าทายด้านกฎหมาย.....	44
4.6 ความท้าทายด้านการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ .....	47
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ .....	50
5.1 สรุปผลการศึกษาและอภิปรายผล.....	50
5.1.1 ความท้าทายด้านนโยบาย .....	50
5.1.2 ความท้าทายด้านผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย .....	51
5.1.3 ความท้าทายด้านงบประมาณ.....	53
5.1.4 ความท้าทายด้านบุคลากร.....	54



5.1.5 ความท้าทายด้านกฎหมาย .....	54
5.1.6 ความท้าทายด้านการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ.....	56
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	57
5.2.1 ข้อเสนอแนะจากการศึกษา .....	57
5.2.2 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป .....	58
บรรณานุกรม.....	59
ประวัติผู้เขียน .....	61



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 ดุลเงินสดของประเทศไทยปี 2560 – 2566 .....	2
ตารางที่ 2 แผนการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก.....	27



## สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 โครงการภายใต้แผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน.....	3
ภาพที่ 2 การเสนอโครงการ.....	11
ภาพที่ 3 การคัดเลือกเอกชน.....	12
ภาพที่ 4 การกำกับดูแลโครงการ.....	13
ภาพที่ 5 การแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนและทำสัญญาใหม่.....	14
ภาพที่ 6 กรอบแนวคิดการศึกษา.....	25



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญ

การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในประเทศไทยเริ่มต้นมาตั้งแต่ปี 2534<sup>1</sup> ในสมัยรัฐบาลของ นายอานันท์ ปันยารชุน เพื่อควบคุมการประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคที่อยู่ใน ความควบคุมและต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจึงจะสามารถดำเนินการได้ ซึ่งตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 ได้กำหนดกิจการดังกล่าวไว้ ได้แก่ กิจการการรถไฟ การรกร้าง การขุดคลอง การเดินอากาศ การประปาการชลประทาน การไฟฟ้า การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อ และบรรดากิจการอื่นๆ ที่กระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกของประชาชนตามที่ได้ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา การอนุญาตหรือให้สัมปทานของคณะปฏิวัติ แต่ประกาศและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่ได้กำหนด แนวปฏิบัติหรือหลักเกณฑ์ที่แน่นอน จึงมีการจัดทำพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนร่วมงานหรือ ดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2535 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิด ความโปร่งใสในการร่วมดำเนินงานระหว่างรัฐและเอกชน แต่การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวทำให้เกิด ปัญหา เนื่องจากมีขั้นตอนที่ยุ่ยากจนเป็นอุปสรรคในการอนุมัติโครงการต่าง ๆ

ต่อมาจึงการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีการร่างกฎหมายฉบับใหม่ขึ้นมาในปี 2554 และได้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2556 เรียกว่า พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วม ลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2556 โดยโครงการที่อนุญาตให้ เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐเปิดให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนอย่างกว้างขวาง ซึ่งภายหลังส่งผลทำ ให้มีโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการ สาธารณะที่เป็นภารกิจของรัฐที่ต้องจัดทำตามกฎหมาย อีกทั้งการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุน ภายใต้อกฎหมายดังกล่าวยังไม่อาจสะท้อนความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชนที่ร่วมลงทุนใน โครงการของรัฐได้อย่างชัดเจน และยังขาดมาตรการในการแก้ปัญหาระหว่างหน่วยงานของรัฐและ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขาดการส่งเสริมการลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ส่งผลให้การดำเนินงาน โครงการมีความล่าช้าและเอกชนไม่เกิดความสนใจในการร่วมลงทุนในโครงการของรัฐมากเท่าที่ควร

<sup>1</sup> ความเป็นมาของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน, <https://ppp.sepo.go.th/content/99>.

ในสมัยรัฐบาลของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เรียกว่า พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2562 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินงาน และมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและแน่นอนในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานบริการสาธารณะ เพื่อให้เกิดการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนที่อยู่บนพื้นฐานของความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐเอกชนมีการกำหนดกลไกในการแก้ปัญหาและอุปสรรคอย่างชัดเจนมีมาตรการส่งเสริมการลงทุนอย่างเหมาะสมภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยมุ่งเน้นที่จะใช้ความเชี่ยวชาญและนวัตกรรมของเอกชน รวมทั้งการถ่ายทอดองค์ความรู้จากเอกชนไปยังหน่วยงานและบุคลากรของรัฐโดยยังคงไว้ซึ่งความโปร่งใสตรวจสอบได้

ประเทศไทยมีการขาดดุลการคลังเชิงโครงสร้าง (structural deficit) หรือขาดดุลมาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลากว่า 15 ปี และยิ่งขาดดุลเพิ่มขึ้นในช่วงที่มีการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือ โครโควิด 19 ดังตารางที่ 1 ซึ่งจะเห็นได้ว่าดุลเงินสดของประเทศไทยในปี 2564 ติดลบมากที่สุด<sup>2</sup> ส่งผลกระทบต่อภาระงบประมาณของประเทศและการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของของภาครัฐในส่วนของงบประมาณรายจ่ายลงทุนทำให้ไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้การตั้งงบประมาณรายจ่ายในส่วนของงบประมาณรายจ่ายลงทุนต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปีนั้น ภาครัฐจึงต้องเร่งหาวิธีการในการในการลงทุนวิธีอื่น ๆ นอกเหนือจากการลงทุนด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี

	2566 r	2565 r	2564 r	2563 r	2562 r	2561 r	2560 r
ดุลเงินสด (พันล้านบาท)	-501.4	-953.2	-1,458.4	-973.5	-310.0	-396.1	-406.3

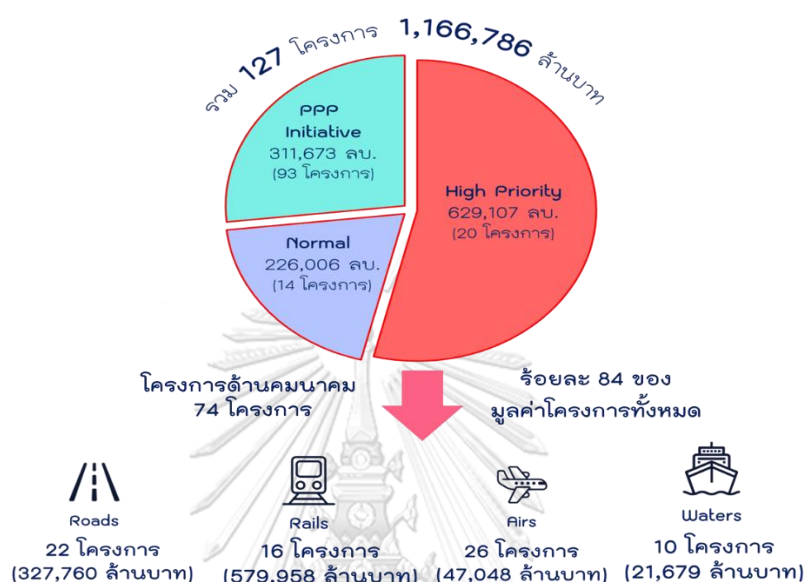
### ตารางที่ 1 ดุลเงินสดของประเทศไทยปี 2560 – 2566

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2564 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบมาตรการในการแก้ไขกรณีงบประมาณรายจ่ายลงทุน มีจำนวนน้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปี โดยให้เพิ่มแหล่งเงินทุนของประเทศในช่องทางอื่นนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่าย ซึ่งกำหนดให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (Public Private Partnership : PPP) เป็นมาตรการหนึ่งในการแก้ไขปัญหางบประมาณรายจ่ายลงทุนในปีงบประมาณมีจำนวนน้อยกว่าวงเงิน

<sup>2</sup> เครื่องชี้เศรษฐกิจมหภาคของไทย, ธนาคารแห่งประเทศไทย

ส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปี ร่วมกับการใช้กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตของประเทศ และการใช้เงินกู้เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดการดำเนินการตามแผนการลงทุนการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ส่งผลให้การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน หรือ PPP เข้ามามีบทบาทสำคัญในการลดข้อจำกัดการลงทุน



ภาพที่ 1 โครงการภายใต้แผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน

ที่มา : จัดทำโดยผู้ศึกษา

แผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2563 – 2570 ได้มีการปรับมูลค่าสุดท้ายโดยคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ฉบับเดือนกรกฎาคม 2566 เพื่อให้สอดคล้องกับการลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะของไทย โดยมีจำนวนโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนที่อยู่ภายใต้แผนดังกล่าวกว่า 127 โครงการ มูลค่ารวมกว่า 1,166,786 ล้านบาท ซึ่งจากโครงการร่วมลงทุนทั้งหมดเป็นโครงการด้านคมนาคม จำนวน 74 โครงการ มูลค่าของโครงการคิดเป็นร้อยละ 84 ของมูลค่าโครงการทั้งหมด โครงการร่วมลงทุนด้านคมนาคม จึงเป็นส่วนสำคัญที่จะต้องมีการขับเคลื่อนให้เป็นไปตามแผนการลงทุน เพื่อให้เกิดการลงทุนตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยโครงการร่วมลงทุนด้านคมนาคม แบ่งเป็นโครงการตามกิจการต่าง ๆ ดังนี้

- 1) กิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ การขนส่งทางถนน  
จำนวน 22 โครงการ มูลค่า 327,760 ล้านบาท แบ่งเป็นกลุ่มโครงการ
  - (1) High Priority จำนวน 7 โครงการ มูลค่า 28,471 ล้านบาท

- (2) Normal จำนวน 4 โครงการ มูลค่า 195,544 ล้านบาท
- (3) Initiative จำนวน 11 โครงการ มูลค่า 103,745 ล้านบาท
- 2) กิจการรถไฟ รถไฟฟ้า การขนส่งทางราง
  - จำนวน 16 โครงการ มูลค่า 579,958 ล้านบาท แบ่งเป็นกลุ่มโครงการ
    - (1) High Priority จำนวน 6 โครงการ มูลค่า 486,434 ล้านบาท
    - (2) Initiative จำนวน 10 โครงการ มูลค่า 93,524 ล้านบาท
- 3) กิจการทำอากาศยาน การขนส่งทางอากาศ
  - จำนวน 26 โครงการ มูลค่า 47,048 ล้านบาท แบ่งเป็นกลุ่มโครงการ
    - (1) Normal จำนวน 7 โครงการ มูลค่า 29,608 ล้านบาท
    - (2) Initiative จำนวน 17 โครงการ มูลค่า 17,440 ล้านบาท
- 4) กิจการทำเรือ การขนส่งทางน้ำ
  - จำนวน 10 โครงการ มูลค่า 21,679 ล้านบาท แบ่งเป็นกลุ่มโครงการ
    - (1) High Priority จำนวน 3 โครงการ มูลค่า 15,111 ล้านบาท
    - (2) Initiative จำนวน 7 โครงการ มูลค่า 6,568 ล้านบาท

จากจำนวนโครงการที่ถูกแบ่งตามประเภทของกิจการข้างต้น จะเห็นว่า โครงการร่วมลงทุนในกลุ่มกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ การขนส่งทางถนน เป็นกิจการที่มีโครงการในกลุ่ม High Priority หรือโครงการที่มีความพร้อมในการลงทุน มากที่สุด และมีโครงการที่อยู่ระหว่างการศึกษาคความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการกว่า 11 โครงการ ดังนั้น โครงการในกลุ่มกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ การขนส่งทางถนน จึงเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญและต้องได้รับการขับเคลื่อนให้การดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนดังกล่าว เป็นไปตามแผนการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดการลงทุนและการพัฒนาประเทศ สร้างความมั่นใจในความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานประเทศ ดึงดูดต่างชาติให้มาลงทุนในไทยเพิ่มมากขึ้น การป้องกันปัญหา ข้อจำกัด อุปสรรค ที่จะเกิดขึ้นในการดำเนินงานในอนาคตจึงปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่จะส่งผลต่อการดำเนินงานตามแผนโครงการร่วมลงทุนที่กำหนดไว้ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่มาของการศึกษาเรื่อง “ความท้าทายในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน : กรณีศึกษา กิจการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน” นี้

## 1.2 คำถามการวิจัย

1.2.1 ความท้าทายใดบ้างที่ส่งผลต่อการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน กรณีโครงการในกิจการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน

1.2.2 มีวิธีแก้ไขความท้าทายที่จะส่งผลต่อการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน กรณีโครงการในกิจการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ การขนส่งทางถนน อย่างไรบ้าง

## 1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษาความท้าทายที่ส่งผลต่อการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน กรณีโครงการในกิจการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ การขนส่งทางถนน

1.3.2 เพื่อหาข้อเสนอแนวทางการแก้ปัญหาความท้าทายที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ในกิจการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ การขนส่งทางถนน

## 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 ทราบถึงความท้าทายที่ส่งผลต่อการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน กรณีโครงการในกิจการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ การขนส่งทางถนน

1.4.2 ทราบถึงข้อเสนอแนวทางการแก้ปัญหาความท้าทายที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ในกิจการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ การขนส่งทางถนน



## บทที่ 2

### ทบทวนวรรณกรรม

การศึกษางานวิจัยเรื่อง ความท้าทายในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน : กรณีศึกษา กิจการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นพื้นฐานในการนำไปสู่การพัฒนาเนื้อหาในการนำเสนอสาระของงาน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน
- 2.2 นโยบายและแผนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางถนนและการขนส่งทางถนน
- 2.3 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
- 2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

##### 2.1.1 ความหมายของการร่วมลงทุน

(1) **ธนาคารโลก (Word bank)**<sup>3</sup> มีแนวคิดที่ ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน เป็นกลไกของภาครัฐในการจัดทาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ โดยอาศัยความเชี่ยวชาญและการถ่ายทอดองค์ความรู้จากภาคเอกชน เพื่อให้ได้โครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยภาครัฐและภาคเอกชนมีการจัดสรรการใช้ทรัพยากรความเสี่ยง และความรับผิดชอบร่วมกัน

(2) **กรมทางหลวง**<sup>4</sup> ได้ให้ความหมายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน หรือ (Public Private Partnership : PPP) ว่า เป็นการให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะในระยะยาว ซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่ปกติแล้วรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเองโดยเอกชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ เช่น การจัดหาเงินทุน การก่อสร้าง การดำเนินการ การบำรุงรักษา และการให้บริการตลอดระยะเวลาของสัญญา ซึ่งภาคเอกชนจะได้รับผลตอบแทนในรูปแบบต่างๆ เช่น สิทธิการจัดเก็บค่าบริการจากผู้ใช้ สิทธิการจัดเก็บรายได้เชิงพาณิชย์ ภาครัฐจ่ายค่าตอบแทน

<sup>3</sup> Word bank, About Public-Private Partnerships, <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/about-public-private-partnerships>, สืบค้นเมื่อ 2 พฤศจิกายน, 2566.

<sup>4</sup> กรมทางหลวง, การให้เอกชนร่วมลงทุนพัฒนาและบริหารจัดการทางหลวง, <http://planning.doh.go.th/individual-partner>, สืบค้นเมื่อ 2 พฤศจิกายน, 2566.

การดำเนินงานหรือบริหารงานให้แก่เอกชน หรือภาคเอกชนอาจมีการจ่ายส่วนแบ่งรายได้กลับคืนให้แก่ภาครัฐเช่นกัน

(3) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ<sup>5</sup> มีแนวคิดว่าการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เป็นการที่ภาครัฐอนุญาต ให้สัมปทาน หรือให้สิทธิ แก่ภาคเอกชนเข้ามา ร่วมดำเนินการจัดทำโครงการ โครงสร้างพื้นฐาน และบริการสาธารณะที่ภาคมีหน้าที่ต้องทำตาม กฎหมายการจัดตั้งองค์กรและวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์กร

สรุปได้ว่า การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน คือ การให้ภาคเอกชนเข้ามา มีส่วนร่วมในการจัดทาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นโครงการหรือบริการสาธารณะ ที่ภาครัฐมีหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายการจัดตั้งองค์กรและวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์กร ผ่านการอนุญาต ให้สัมปทาน หรือให้สิทธิ แก่ภาคเอกชน โดยอาศัยทรัพยากร ความเชี่ยวชาญ และ เงินทุน จากภาคเอกชน ทั้งนี้ ภาครัฐและภาคเอกชนมีการจัดสรรความเสี่ยงและความรับผิดชอบ ร่วมกัน

#### 2.1.2 การร่วมลงทุนภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

##### 1) โครงการร่วมลงทุนภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

การพิจารณาโครงการที่จะดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 หรือเป็นโครงการร่วมลงทุน จะต้องเข้าข่ายการพิจารณา ดังนี้

##### (1) ต้องเป็นโครงการลงทุนของรัฐตามนิยามคำว่า “โครงการ”

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ได้ให้นิยามคำว่า “โครงการ” หมายความว่า โครงการลงทุนของรัฐในกิจการที่หน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือหลายหน่วยงานรวมกันมีหน้าที่และอำนาจต้องทำตามกฎหมายหรือกฎ หรือมีหน้าที่และอำนาจต้องทำตามวัตถุประสงค์การจัดตั้ง ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่า โครงการลงทุนของรัฐนั้นต้องเป็นโครงการที่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่และอำนาจที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายจัดตั้งส่วนราชการหรือองค์กรนั้น ๆ กำหนดไว้ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวหลวมถึงกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่เป็นกฎหมายจัดตั้งส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ และหมายรวมถึงกฎหมายลำดับรองที่กำหนดหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ กรณีหน่วยงานของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทหรือบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด

<sup>5</sup> สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, เกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน, <https://ppp.sepo.go.th/content/4>, สืบค้นเมื่อ 2 พฤศจิกายน, 2566.

โครงการที่จะร่วมลงทุนกับเอกชนนั้น จะต้องเป็นโครงการที่เป็นโครงการที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าว มีหน้าที่และอำนาจต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งที่กำหนดไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิ

(2) ต้องมีการร่วมลงทุนกับเอกชนตามนิยามคำว่า “ร่วมลงทุน”

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ได้ให้นิยามคำว่า “ร่วมลงทุน” หมายความว่า ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือ มอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้ สัมปทาน หรือให้ สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่า โครงการที่จะเป็นโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน จะต้องเป็น โครงการที่มีการร่วมลงทุนด้วยวิธีการอนุญาต สัมปทาน หรือให้สิทธิ วิธีใดวิธีหนึ่ง และเป็น การดำเนินงานร่วมกันในลักษณะที่ภาครัฐร่วมรับผลกำไรหรือขาดทุน (รับความเสี่ยงร่วมกัน)

(3) เป็นกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะตามมาตรา 7

โครงการที่เป็นโครงการร่วมลงทุน จะต้องเป็นกิจการที่กำหนดไว้ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดกิจการต่าง ๆ ไว้ดังนี้

- (3.1) ถนน ทางหลวง ทางพิเศษ การขนส่งทางถนน
- (3.2) รถไฟ รถไฟฟ้า การขนส่งทางราง
- (3.3) ท่าอากาศยาน การขนส่งทางอากาศ
- (3.4) ท่าเรือ การขนส่งทางน้ำ
- (3.5) การจัดการน้ำ การชลประทาน การประปา การบำบัดน้ำเสีย
- (3.6) การพลังงาน
- (3.7) การโทรคมนาคม การสื่อสาร
- (3.8) โรงพยาบาล การสาธารณสุข
- (3.9) โรงเรียน การศึกษา

(3.10) ที่อยู่อาศัยหรือสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือปานกลาง ผู้สูงวัย ผู้ด้อยโอกาส หรือผู้พิการ

(3.11) กิจการอื่นตามที่ กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ทั้งนี้ ตามมาตรา 7 วรรคสอง ได้กำหนดกิจการเกี่ยวเนื่องที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการดังกล่าวข้างต้นไว้ด้วย ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งกิจการเกี่ยวเนื่องที่จำเป็นในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน ประกอบด้วย<sup>6</sup>

<sup>6</sup> ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง กิจการเกี่ยวเนื่องที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน พ.ศ. ๒๕๖๓

(1) กิจกรรมเกี่ยวเนื่องที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจกรรมถนน ทางหลวง ทางพิเศษ ได้แก่

- (1.1) ที่พักริมทาง
- (1.2) ระบบควบคุมการเก็บเงินค่าใช้ทาง
- (1.3) ระบบการสื่อสาร
- (1.4) ระบบการควบคุมการจราจร

(2) กิจกรรมเกี่ยวเนื่องที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจกรรมการขนส่งทางถนน ได้แก่

- (2.1) สถานีขนส่งผู้โดยสาร
- (2.2) สถานีขนส่งสัตว์และหรือสิ่งของ
- (2.3) อุโมงค์และบริการอุโมงค์
- (2.4) การพัฒนาระบบตัวร่วม

## 2) ขั้นตอนการร่วมลงทุนภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

การร่วมลงทุนภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนหลัก ได้แก่

### 2.1) การเสนอโครงการ

หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องจัดทำ “รายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ” ซึ่งต้องมีรายละเอียดอย่างน้อยประกอบด้วย<sup>7</sup>

(1) ความเป็นมาของโครงการ หลักการและเหตุผลในการจัดทำโครงการ รวมถึงความสอดคล้องกับแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน

(2) สาระสำคัญของโครงการ ได้แก่ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ขอบเขต และระยะเวลา ของโครงการ และประมาณการต้นทุนและค่าใช้จ่าย ในการดำเนินโครงการ

(3) ความพร้อมในการจัดทำและดำเนินโครงการ

(4) ความเป็นไปได้ของโครงการในด้านเทคนิค ด้านเทคโนโลยี ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านกฎหมาย ด้านการเงิน หรือด้านเศรษฐศาสตร์ โดยต้องระบุสมมติฐานที่ใช้ในการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการด้วย

(5) ความเสี่ยงของโครงการ

<sup>7</sup> มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

(6) ทางเลือกและรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน การจัดสรรหน้าที่และความรับผิดชอบ การจัดสรรความเสี่ยง และการแบ่งผลประโยชน์ตอบแทน ระหว่างรัฐและเอกชน โดยคำนึงถึงการให้เอกชนใช้ความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และนวัตกรรมในโครงการร่วมลงทุน

(7) ความพร้อมของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำ และดำเนินโครงการ

(8) ผลการรับฟังความคิดเห็นของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการต้องว่าจ้างที่ปรึกษามาร่วมจัดทำ รายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการดังกล่าว และหน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องจัดทำ “หลักการของโครงการร่วมลงทุน” ซึ่งประกอบด้วยรายละเอียด<sup>8</sup> ดังนี้

(1) วัตถุประสงค์ของโครงการ

(2) ขอบเขตของโครงการ

(3) รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งอย่างน้อยต้อง ประกอบด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการดำเนินโครงการ ระยะเวลาของโครงการ กรรมสิทธิ์ ในทรัพย์สินของโครงการ และการแบ่งผลประโยชน์ตอบแทน ระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน

(4) มาตรการสนับสนุนโครงการร่วมลงทุน

(5) เหตุผลและความจำเป็นของการคัดเลือกเอกชนโดยไม่ใช้วิธีประมูล

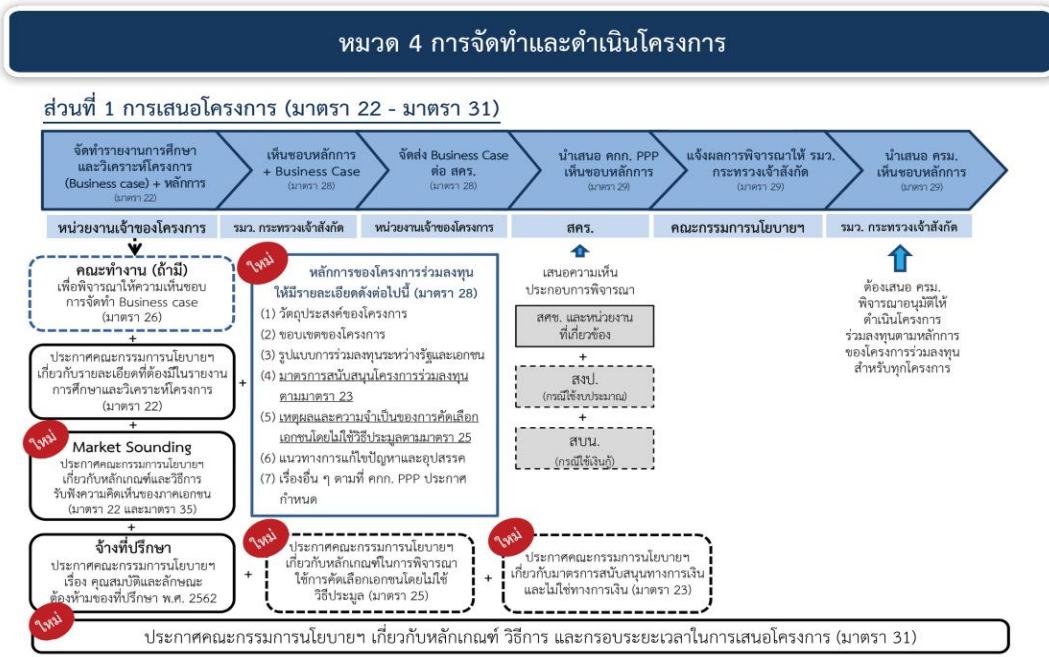
(6) แนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค ในกรณีที่มีปัญหาและ อุปสรรคที่เกิดจากความพร้อม ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง หรือปัญหาอุปสรรคที่อาจกระทบต่อ ความสำเร็จของโครงการ

(7) เรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

เสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบพร้อมกับรายงานการศึกษาและ วิเคราะห์โครงการ และเมื่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เห็นชอบหลักการของโครงการร่วมลงทุนและ รายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการแล้ว หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องจัดส่งหลักการของ โครงการร่วมลงทุนและรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการที่ได้รับความเห็นชอบ ให้สำนักงาน คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ นำเสนอต่อ คณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐ และเอกชน เพื่อพิจารณา เมื่อคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ให้ความเห็นชอบต่อหลักการของโครงการร่วมลงทุนดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการนโยบาย

<sup>8</sup> มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนจะแจ้งผลการพิจารณากลับมายังรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอหลักการของโครงการร่วมลงทุนต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินโครงการร่วมลงทุนต่อไป



## ภาพที่ 2 การเสนอโครงการ

ที่มา : เอกสารประกอบการสัมมนาการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 และกฎหมายลำดับรอง, สคร., พฤศจิกายน 2562

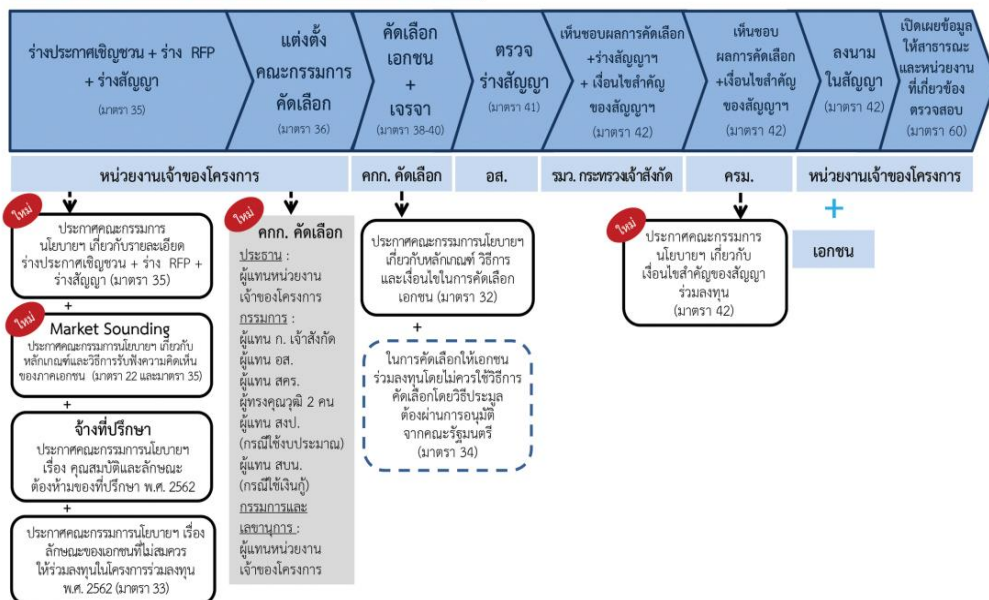
### 2.2) การคัดเลือกเอกชน

เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินโครงการร่วมลงทุนแล้ว หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องแต่งตั้ง “คณะกรรมการคัดเลือก” คณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน และร่างสัญญาร่วมลงทุน กำหนดค่าธรรมเนียม หลักประกันซอง และหลักประกันสัญญาร่วมลงทุน เสร็จและพิจารณาคัดเลือกเอกชน โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน และร่างสัญญาร่วมลงทุน เสนอต่อคณะกรรมการคัดเลือก และในขั้นตอนการจัดทำเอกสารดังกล่าว หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง และนำข้อมูลมาประกอบการจัดทำเอกสารดังกล่าว ทั้งนี้ เมื่อเอกสารดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการคัดเลือก ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการคัดเลือกเอกชน เมื่อได้ผลการคัดเลือกเอกชน หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องส่งร่างสัญญาร่วมลงทุนที่ผ่านการเจรร่วมกับเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกแล้ว ไปยัง “สำนักงานอัยการสูงสุด” เพื่อตรวจพิจารณาร่างสัญญาดังกล่าว เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาร่างสัญญาร่วมลงทุนแล้วเสร็จ

และส่งกลับมายังหน่วยงานเจ้าของโครงการ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอผลการคัดเลือก พร้อมร่างสัญญาร่วมลงทุนที่ผ่านการตรวจพิจารณาจากสำนักงานอัยการสูงสุด และเงื่อนไขสำคัญของ สัญญาร่วมลงทุน ต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนนำเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบผลการคัดเลือกและเงื่อนไขสำคัญของสัญญาร่วมลงทุน และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว หน่วยงานเจ้าของโครงการจึงลงนามในสัญญาร่วมลงทุนกับ เอกชนที่ได้รับการคัดเลือกต่อไป

**หมวด 4 การจัดทำและดำเนินโครงการ**

**ส่วนที่ 2 การคัดเลือกเอกชน (มาตรา 32 - มาตรา 42)**



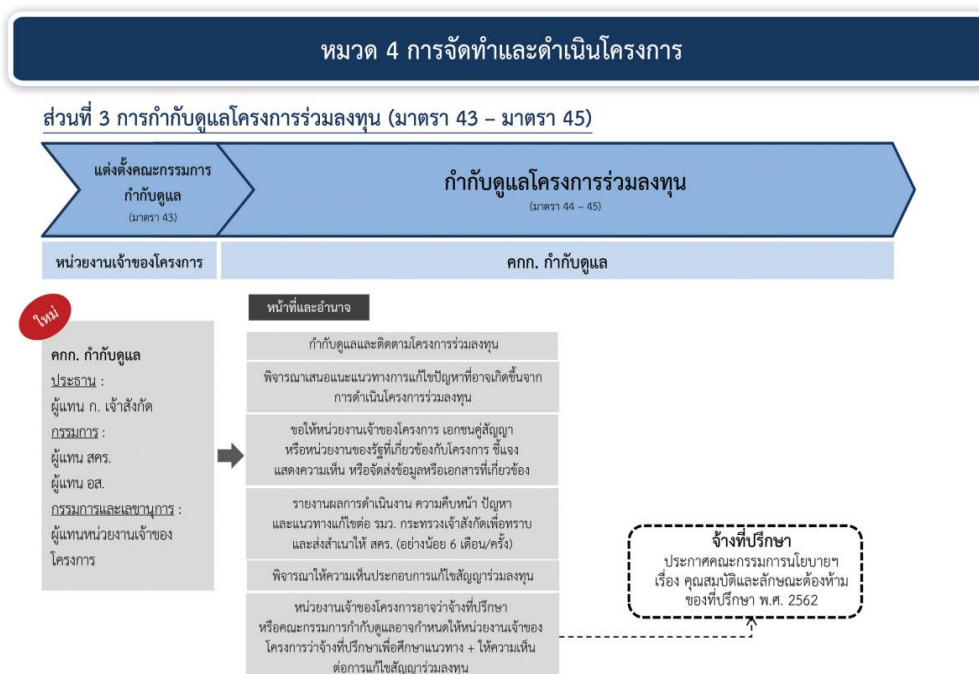
**ภาพที่ 3 การคัดเลือกเอกชน**

ที่มา : เอกสารประกอบการสัมมนาการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 และกฎหมายลำดับรอง, สสร., พฤศจิกายน 2562

**2.3) การกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน**

เมื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนร่วมลงทุนกับ เอกชนที่ได้รับการคัดเลือกแล้ว หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องมีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการกำกับดูแล” ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ซึ่งมีหน้าที่ในการ กำกับดูแลและติดตามโครงการร่วมลงทุน เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจาก การดำเนินโครงการ ขอให้หน่วยงานเจ้าของโครงการ เอกชนคู่สัญญา หรือหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ชี้แจง แสดงความเห็น หรือจัดส่งข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง รายงานผล

การดำเนินงาน ความคืบหน้า ปัญหา และแนวทางการแก้ไขต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อทราบ รวมถึงพิจารณาให้ความเห็นประกอบการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน



#### ภาพที่ 4 การกำกับดูแลโครงการ

ที่มา : เอกสารประกอบการสัมมนาการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 และกฎหมายลำดับรอง, สคร., พฤศจิกายน 2562

#### 2.4) การแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนและทำสัญญาใหม่

ในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการมีความจำเป็นต้องแก้ไขสัญญา ร่วมลงทุน ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอเหตุผลและความจำเป็น ประเด็นที่ขอแก้ไข ผลกระทบ จากการแก้ไขสัญญา และข้อมูลอื่น ๆ ต่อ คณะกรรมการกำกับดูแล เพื่อพิจารณาให้ความเห็น ก่อนนำส่งร่างสัญญาฉบับที่แก้ไขและได้เจรจากับเอกชนคู่สัญญาแล้ว ให้สำนักงานอัยการสูงสุด ตรวจสอบพิจารณา และเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อรัฐมนตรี กระทรวงเจ้าสังกัดเห็นชอบการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนดังกล่าวแล้ว หน่วยงานเจ้าของโครงการ จึงลงนามในสัญญาร่วมลงทุนฉบับแก้ไขต่อไป อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คณะกรรมการกำกับดูแล พิจารณาแล้วเห็นว่า การแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนที่หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอมิใช่หลักการของ โครงการร่วมลงทุนแตกต่างจากหลักการของโครงการหรือทำให้เงื่อนไขสำคัญของสัญญาร่วมลงทุน แตกต่างจากเงื่อนไขสำคัญของสัญญาร่วมลงทุนที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติไว้ เมื่อรัฐมนตรีกระทรวง เจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนแล้ว ให้รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเสนอ คณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนพิจารณาให้ความเห็นชอบการแก้ไข



สัญญาร่วมลงทุนดังกล่าว และเมื่อคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนให้ความเห็นชอบ ต้องแจ้งผลการพิจารณาให้รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนดังกล่าวแล้ว หน่วยงานเจ้าของโครงการจึงลงนามในสัญญาร่วมลงทุนฉบับแก้ไขต่อไป

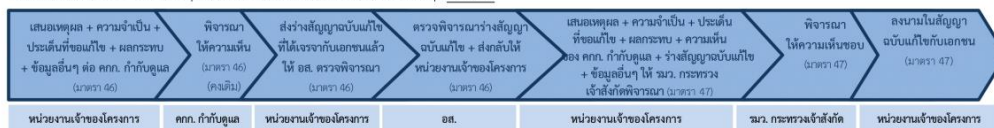
เมื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินโครงการไปจนถึงอย่างน้อย 5 ปี ก่อนสัญญาร่วมลงทุนจะสิ้นสุดลง หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องจัดทำแนวทางการดำเนินโครงการต่อเนื่องจากโครงการร่วมลงทุนภายหลังจากสัญญาร่วมลงทุนสิ้นสุด โดยเปรียบเทียบกรณีที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการเองและกรณีที่ให้ออกชนร่วมลงทุน เสนอรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อพิจารณา

### หมวด 4 การจัดทำและดำเนินโครงการ

#### ส่วนที่ 4 การแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนและการทำสัญญาใหม่ (มาตรา 46 - มาตรา 49)

- การแก้ไขสัญญา (มาตรา 46 - มาตรา 48)

หลักการของโครงการร่วมลงทุนหรือเงื่อนไขสำคัญของสัญญาร่วมลงทุนคงเดิม



ทำให้หลักการของโครงการร่วมลงทุนหรือเงื่อนไขสำคัญของสัญญาร่วมลงทุนแตกต่างจากเดิม



### ภาพที่ 5 การแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนและทำสัญญาใหม่

ที่มา : เอกสารประกอบการสัมมนาการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 และกฎหมายลำดับรอง, สศร., พฤศจิกายน 2562

#### 2.1.3 รูปแบบการจัดสรรผลประโยชน์ตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชนจากโครงการร่วมลงทุน

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ได้กำหนดรูปแบบการจัดสรรผลประโยชน์ตอบแทนระหว่างรัฐและเอกชนจากโครงการร่วมลงทุนตามแบบฟอร์มข้อมูลประกอบการติดตามแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2563 - 2570 แบ่งเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่

- 1) PPP Net Cost หรือ Revenue-Based Payment  
เป็นรูปแบบที่เอกชนเป็นเจ้าของรายได้จากโครงการและเป็นผู้รับความเสี่ยงด้านรายได้ของโครงการ
- 2) PPP Gross Cost หรือ Availability Payment  
เป็นรูปแบบที่รัฐเป็นเจ้าของรายได้หรือมอบหมายให้เอกชนเป็นตัวแทนในการจัดเก็บรายได้ โดยเอกชนจะได้รับค่าตอบแทนตามผลการดำเนินงานที่ส่งมอบ ให้แก่ภาครัฐ หรือเรียกว่า ค่า Availability Payment : AP
- 3) PPP Modified Gross Cost หรือ Availability Payment with Incentive  
เป็นรูปแบบที่รัฐเป็นเจ้าของรายได้หรือมอบหมายให้เอกชนเป็นตัวแทนในการจัดเก็บรายได้ โดยเอกชนจะได้รับค่าตอบแทนตามผลการดำเนินงานที่ส่งมอบให้แก่ภาครัฐ ทั้งนี้ ภาคเอกชนจะได้รับค่าตอบแทนพิเศษส่วนหนึ่งเพิ่มเติม ในกรณีที่รายได้ของโครงการสูงกว่าปริมาณที่กำหนดไว้ในข้อตกลงก่อนลงนามในสัญญา

## 2.2 นโยบายและแผนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางถนน และการขนส่งทางถนน

### 2.2.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 - 2570)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 มีวัตถุประสงค์เพื่อพลิกโฉมประเทศไทย สู่สังคมก้าวหน้า เศรษฐกิจสร้างมูลค่าอย่างยั่งยืน มีเป้าหมายหลักในการพัฒนา 5 ประการ ประกอบด้วย 1) การปรับโครงสร้างภาคการผลิตและบริการสู่เศรษฐกิจฐานนวัตกรรม โดยมุ่งเน้นการยกระดับขีดความสามารถของภาคการผลิตและบริการโดยใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยี 2) การพัฒนาคนสำหรับโลกยุคใหม่ มุ่งเน้นพัฒนาให้คนไทยมีทักษะและคุณลักษณะที่เหมาะสมกับโลกยุคใหม่ ทั้งทักษะในด้านความรู้ ทักษะทางพฤติกรรม และคุณลักษณะตามบรรทัดฐานที่ดีของสังคม 3) การมุ่งสู่สังคมแห่งโอกาสและความเป็นธรรม มุ่งสู่การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม 4) การเปลี่ยนผ่านการผลิตและบริการไปสู่ความยั่งยืน มุ่งลดการก่อมลพิษ ควบคู่ไปกับการผลักดันให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และ 5) การเสริมสร้างความสามารถของประเทศในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงและความเสี่ยงภายใต้บริบทโลกใหม่

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับดังกล่าวได้กำหนดจุดหมายหมายเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตามเป้าหมายหลักในการพัฒนา ให้มีความชัดเจนและเกิดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยกำหนดจุดหมายการพัฒนา จำนวน 13 หมุดหมาย ใน 4 มิติ ดังนี้

- 1) มิติภาคการผลิตและบริการเป้าหมาย  
หมุดหมายที่ 1 ไทยเป็นประเทศชั้นนำด้านสินค้าเกษตรและเกษตรแปรรูปมูลค่าสูง  
หมุดหมายที่ 2 ไทยเป็นจุดหมายของการท่องเที่ยวที่เน้นคุณภาพและความยั่งยืน

หมวดหมู่ที่ 3 ไทยเป็นฐานการผลิตยานยนต์ไฟฟ้าที่สำคัญของโลก  
 หมวดหมู่ที่ 4 ไทยเป็นศูนย์กลางทางการแพทย์และสุขภาพมูลค่าสูง  
 หมวดหมู่ที่ 5 ไทยเป็นประตูการค้าการลงทุนและยุทธศาสตร์ทางโลจิสติกส์  
 ที่สำคัญของภูมิภาค

หมวดหมู่ที่ 6 ไทยเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ  
 และอุตสาหกรรม ดิจิทัลของอาเซียน

2) มิติโอกาสและความเสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม

หมวดหมู่ที่ 7 ไทยมีวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่เข้มแข็ง มีศักยภาพสูง  
 และสามารถแข่งขันได้

หมวดหมู่ที่ 8 ไทยมีพื้นที่และเมืองอัจฉริยะที่น่าอยู่ ปลอดภัย เด็ดขาด  
 ได้อย่างยั่งยืน

หมวดหมู่ที่ 9 ไทยมีความยากจนข้ามรุ่นลดลง และมีความคุ้มครองทางสังคม  
 ที่เพียงพอ เหมาะสม

3) มิติความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หมวดหมู่ที่ 10 ไทยมีเศรษฐกิจหมุนเวียนและสังคมคาร์บอนต่ำ

หมวดหมู่ที่ 11 ไทยสามารถลดความเสี่ยงและผลกระทบจากภัยธรรมชาติและ  
 การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

4) มิติปัจจัยผลักดันการพลิกโฉมประเทศ

หมวดหมู่ที่ 12 ไทยมีกำลังคนสมรรถนะสูง มุ่งเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ตอบโจทย์  
 การพัฒนาแห่งอนาคต

หมวดหมู่ที่ 13 ไทยมีภาครัฐที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพ และตอบโจทย์ประชาชน  
 โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม เกี่ยวข้องในมิติภาคการผลิตและบริการ  
 เป้าหมาย หมวดหมู่ที่ 5 ไทยเป็นประตูการค้าการลงทุนและยุทธศาสตร์ทางโลจิสติกส์สำคัญของ  
 ภูมิภาค ซึ่งกลยุทธ์การพัฒนาภายใต้หมวดหมู่นี้ กล่าวถึงการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานและ  
 ปัจจัยสนับสนุน ให้ความสำคัญกับการขนส่งระบบรางอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เป็นโครงข่ายการขนส่งหลัก  
 ของประเทศ พัฒนาระบบคมนาคมและโลจิสติกส์ให้เชื่อมโยงไร้รอยต่อตั้งแต่ระดับภูมิภาค อนุภูมิภาค  
 และชายแดน ให้เป็นการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ และการสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วม  
 ในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มมากขึ้น

## 2.2.2 แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (7) ประเด็น โครงสร้างพื้นฐาน ระบบโลจิสติกส์ และดิจิทัล (พ.ศ. 2561 - 2580)

แผนดังกล่าวมีเป้าหมายการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยในแผนย่อยที่ 3.1 แผนย่อยโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมและระบบโลจิสติกส์ มีเป้าหมายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมและระบบโลจิสติกส์ให้สามารถสนับสนุนการเดินทางและการขนส่งสินค้าต่อเนื่องหลายรูปแบบไร้รอยต่อ รวมทั้งทำให้ต้นทุนระบบโลจิสติกส์ของประเทศอยู่ในระดับที่แข่งขันได้ในระดับสากล โดยมุ่งเน้นการพัฒนาการขนส่งทางรางให้เป็นโครงข่ายหลักในการขนส่งของประเทศและรองรับการเชื่อมโยงกับการขนส่งรูปแบบอื่นๆ อย่างไรก็ตาม แผนดังกล่าวยังคงมีแนวทางการพัฒนาการขนส่งทางถนน โดยการพัฒนาโครงข่ายถนนเพื่อรองรับปริมาณความต้องการเดินทางและขนส่งสินค้าระหว่างพื้นที่บริเวณด้านการค้าและประตูการค้าหลักตามแนวระเบียงเศรษฐกิจ พัฒนาโครงข่ายถนนเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเมืองและพื้นที่พิเศษ พื้นที่เกษตรกรรม ท่องเที่ยว อุตสาหกรรมและเชื่อมต่อกัน ระบบการขนส่งรูปแบบอื่น ๆ และบำรุงรักษาโครงข่ายถนนที่มีอยู่ในปัจจุบันให้มีคุณภาพ

แม้ว่าแผนดังกล่าวจะมีการกำหนดแนวทางการพัฒนาการขนส่งทางถนนไว้ แต่เป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนไม่ได้มีการวัดผลการดำเนินงานการขนส่งทางถนน ต่างจากการขนส่งทางรางที่ถูกกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดหลักในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติในประเด็นดังกล่าว

### 2.2.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580)

จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมระบบคมนาคมขนส่งของประเทศ ภายใต้การจัดทำยุทธศาสตร์ดังกล่าวมองว่า โครงข่ายและคุณภาพของโครงสร้างพื้นฐานทางถนนและอากาศเป็นจุดแข็งของระบบคมนาคมขนส่งของไทย และมีจุดอ่อนคือการขนส่งทางรางเนื่องด้วยโครงการที่ยังไม่ครอบคลุมและต่อเนื่อง จากการวิเคราะห์ดังกล่าวนำไปสู่แนวคิดและภาพในอนาคตของการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่ง ซึ่งคำนึงถึงประเด็นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การขนส่งที่ปลอดภัยและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Green and Safe Transport) การขนส่งที่มีประสิทธิภาพ (Transport Efficiency) และ ระบบคมนาคมขนส่งที่เข้าถึงได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียม (Inclusive Transport) โดยในแนวคิดและภาพในอนาคตของการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่ง ประเด็นการขนส่งที่มีประสิทธิภาพ (Transport Efficiency) มุ่งเน้นให้การขนส่งทางรางและทางน้ำเป็นรูปแบบการขนส่งหลัก และมีการขนส่งทางถนนเป็นระบบสนับสนุน (Feeder Systems) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการขนส่งและโลจิสติกส์ และนำไปสู่การลดต้นทุนโลจิสติกส์ของประเทศ

ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566 - 2570) จึงมุ่งเน้นการดำเนินการพัฒนาระบบรางระหว่างเมืองเพื่อการขนส่งสินค้าและผู้โดยสาร ต่อเนื่องจากการดำเนินการในระยะที่ 1 ควบคู่ไปกับการพัฒนาพื้นที่ตามแนวเส้นทางรถไฟและรถไฟฟ้า การพัฒนาระบบความปลอดภัยทางถนน การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งที่ส่งเสริมระบบโลจิสติกส์และการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ การพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งเมืองหลัก และการพัฒนาระบบขนส่งที่ประหยัดพลังงานและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว มีการส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการขนส่ง โดยสนับสนุนภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมในการให้บริการคมนาคมขนส่งที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ในรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เพื่อลดภาระหนี้ภาครัฐ

#### 2.2.4 แผนปฏิบัติการด้านคมนาคม พ.ศ. 2566 - 2670

แผนปฏิบัติการด้านคมนาคมดังกล่าว กำหนดแนวทางการพัฒนาด้านคมนาคมขนส่งออกเป็น 5 ด้าน ได้แก่ 1) การพัฒนาในระดับนโยบาย 2) การพัฒนาทางถนน 3) การพัฒนาทางราง 4) การพัฒนาทางน้ำ และ 5) การพัฒนาทางอากาศ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1) การพัฒนาในระดับนโยบาย มุ่งเน้นการเพิ่มสัดส่วนการขนส่งทางรางและทางน้ำ เพื่อลดต้นทุนโลจิสติกส์ การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและนวัตกรรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการประชาชน เพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลและการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน และการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด

2) การพัฒนาทางถนน มุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกทางถนน ให้เข้าถึงชุมชนและพื้นที่เศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และให้มีความคล่องตัวและเชื่อมต่อระหว่างรูปแบบการขนส่ง การพัฒนาบริการขนส่งสาธารณะทางถนนที่มีความครอบคลุมและเข้าถึงได้ การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกทางถนนที่มีอยู่ การเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลการขนส่งทางถนน การปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางถนน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกทางถนนให้มีความปลอดภัยและมั่นคง การสนับสนุนระบบขนส่งทางถนนที่สนับสนุนการเดินทางของคนทุกกลุ่ม การสนับสนุนระบบขนส่งทางถนนที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและประหยัดพลังงาน การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและทางสังคม การยกระดับการให้บริการภาครัฐและการบริหารจัดการภายในองค์กรเพื่อส่งเสริมระบบธรรมาภิบาลและความโปร่งใส และการพัฒนาทรัพยากรบุคคลงานวิจัยและนวัตกรรมด้านการขนส่งทางถนน

3) การพัฒนาทางราง มุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกทางรางให้เข้าถึงพื้นที่เศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกทางรางให้มีความคล่องตัว การพัฒนาบริการขนส่งสาธารณะทางรางที่มีความครอบคลุมและเข้าถึงได้ เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกทางรางที่มีอยู่ การเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลการขนส่งทางราง การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางราง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกทางรางให้มีความปลอดภัยและมั่นคง การสนับสนุนระบบขนส่งทางรางที่สนับสนุนการเดินทางของคนทุกกลุ่ม การสนับสนุนระบบขนส่งทางรางที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและประหยัดพลังงาน การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและทางสังคม การยกระดับการให้บริการภาครัฐและการบริหารจัดการภายในองค์กรเพื่อส่งเสริมระบบธรรมาภิบาลและความโปร่งใส และการพัฒนาทรัพยากรบุคคลงานวิจัยและนวัตกรรมด้านการขนส่งทางราง

4) การพัฒนาทางน้ำ มุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกทางน้ำให้มีความคล่องตัว มั่นคงปลอดภัย และสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกทางน้ำที่มีอยู่ ให้เพียงพอ ทัวถึง และทันสมัย การเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำ การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางน้ำ การสนับสนุนระบบขนส่งทางน้ำที่สนับสนุนการเดินทางของคนทุกกลุ่ม การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและทางสังคม การยกระดับการให้บริการภาครัฐและการบริหารจัดการภายในองค์กรเพื่อส่งเสริมระบบธรรมาภิบาลและความโปร่งใส และการพัฒนาทรัพยากรบุคคลงานวิจัยและนวัตกรรมด้านการขนส่งทางน้ำ

5) การพัฒนาทางอากาศ มุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกทางอากาศให้มีความคล่องตัว มั่นคงปลอดภัย และสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกทางอากาศที่มีอยู่ การเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลการขนส่งทางอากาศ การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศ การสนับสนุนระบบขนส่งทางอากาศที่สนับสนุนการเดินทางของคนทุกกลุ่ม การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและทางสังคม การยกระดับการให้บริการภาครัฐและการบริหารจัดการภายในองค์กรเพื่อส่งเสริมระบบธรรมาภิบาลและความโปร่งใส และการพัฒนาทรัพยากรบุคคลงานวิจัยและนวัตกรรมด้านการขนส่งทางอากาศ

## 2.3 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

### 2.3.1 ปัจจัยสำคัญสู่ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2563) กล่าวไว้ในหนังสือความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ หน้า 39 - 40 ถึงปัจจัยสำคัญสู่ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย

1) เป้าหมายต่าง ๆ ของนโยบายตลอดจนแนวทางปฏิบัติจะต้องมีการกำหนดอย่างชัดเจน เพื่อป้องกันการบิดเบือนแก้ไขในขณะปฏิบัติการ หรืออย่างน้อยที่สุดต้องอยู่ในระดับที่สามารถใช้อ้างอิงสำหรับการติดตามประเมินผลและจัดข้อพิพาทได้

2) นโยบายที่กำหนดจะต้องอยู่บนหลักเหตุผล โดยสามารถที่จะแยกแยะความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กิจกรรม (Process) ผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ของนโยบายได้ และต้องมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้เพียงพอที่จะบังคับให้หรือจัดบริการสาธารณะได้

3) โครงสร้างการดำเนินงานจะต้องถูกกำหนดขึ้นมาให้ที่เอื้อต่อความสำเร็จ ไม่ว่าจะเป็นการจัดรูปแบบการประสานงานทั้งภายในและระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การวางแผนและขั้นตอนการตัดสินใจในการปฏิบัติงานที่แน่นอน การอนุมัติเบิกจ่ายที่เพียงพอและต่อเนื่อง รวมทั้งการเปิดโอกาสให้สามารถรับการสนับสนุนเพิ่มเติมจากภายนอก

4) บุคลากรในหน่วยงานปฏิบัติการต้องมีความพร้อมและความผูกพันในการทำงาน ต้องยอมรับเป้าหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ โดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูงต้องมีความสามารถและทักษะทั้งทางด้านการจัดการและการเมือง

5) นโยบายที่จะปฏิบัติต้องได้รับแรงสนับสนุนจากภายนอก เช่น กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผู้มีอำนาจและอิทธิพลที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประชาชนทั่วไป อย่างน้อยที่สุดควรที่จะเป็นกลาง ไม่มีปฏิกิริยาตอบโต้ขัดขวาง

6) การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอก ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ต้องไม่รุนแรงพอที่จะกระทบต่อการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมาใหม่จะต้องไม่ขัดแย้งหรือลดความสำคัญของนโยบายที่กำลังดำเนินอยู่

ทั้งนี้ ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวตามแนวคิดของ (ศุภชัย ยาวะประภา, 2552) อ้างถึงใน (วัชระ สายสมาน, 2562) มีปัจจัยที่สำคัญ 8 ประการ ได้แก่

1) ลักษณะของนโยบายนั้น ๆ มีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ ความสอดคล้อง และมีเหตุผล มีการติดตามและประเมินผลจากการสื่อสารย้อนกลับอย่างต่อเนื่อง

2) วัตถุประสงค์ของนโยบาย มีความชัดเจน สอดคล้อง ความเข้าใจ วัตถุประสงค์ของผู้ปฏิบัติ การมีตัวชี้วัดความสำเร็จ

- 3) ความเป็นไปได้ทางการเมือง การสนับสนุนจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง
- 4) ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี ความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์
- 5) ความเพียงพอของทรัพยากร ทั้งทางด้านการเงิน คุณภาพของบุคลากร และการบริหาร
- 6) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ขนาดของโครงสร้างองค์กร ลำดับชั้นการบังคับบัญชา ความสามารถของผู้นำ ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย และการสื่อสารสองทางที่มีประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 7) ทักษะของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ค่านิยม พฤติกรรม ที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย การตอบสนองผลประโยชน์ต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
- 8) กลไกภายในหน่วยงาน หรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน และการแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน มีความสำคัญและส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

### 2.3.2 ความท้าทายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ<sup>9</sup>

การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความท้าทายที่จะส่งผลให้เกิดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่งผลกระทบต่อผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติ โดยสามารถวิเคราะห์ความท้าทายที่จะมากระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านมุมมอง 3 ด้าน ดังนี้

- 1) ด้านการเมือง
  - (1) การอนุมัติล่าช้า อาจเกิดจากการเกิดประเด็นปัญหาในส่วนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินงาน ส่งผลให้แผนงาน การจัดการทรัพยากร รวมถึงการดำเนินงานล่าช้าตามไปด้วย
  - (2) การสนับสนุนทางการเมืองที่อ่อนแอ การดำเนินการแผนงานโครงการบางเรื่องอาจเป็นเพียงโครงการนาร่องของนักการเมือง ส่งผลให้การขับเคลื่อนนโยบายไม่ต่อเนื่อง
  - (3) ฝ่ายราชการ เป็นผู้ที่มิบทบาทสำคัญที่จะทำให้นโยบายการดำเนินนโยบายล่าช้า หรือต้องล้มเลิกไป เนื่องจากโครงการไม่มีความสำคัญ จึงไม่ให้ความสนใจในโครงการ นั้นๆ
  - (4) ขาดสิ่งจูงใจในการดำเนินงาน ผู้ปฏิบัติขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติ เนื่องจากไม่ได้รับการให้คำปรึกษาที่มากพอในการตัดสินใจดำเนินงาน

<sup>9</sup> Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott A. Fritzen, The Public Policy Primer, พิมพ์ครั้งที่ 1 (Routledge Taylor & Francis Group, 2010), 74 - 77. อ้างถึงใน ขนิษฐา พัวพันธ์พงษ์ (2560), ความท้าทายของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ กรณีศึกษาโครงการรถไฟความเร็วสูง เส้นทางกรุงเทพฯ - นครราชสีมา ภายใต้ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทย - รัฐบาลจีน



## 2) ด้านความสามารถในการวิเคราะห์

- (1) ภารกิจมีความคลุมเครือ แผนงานโครงการไม่มีความชัดเจน ไม่สามารถระบุความแตกต่างได้ อาจทำให้ไม่สามารถดำเนินงานได้
- (2) การเปลี่ยนแปลงหรือภารกิจหลายอย่าง เป็นตัวการถ่วงดุลในการตัดสินใจเชิงนโยบาย
- (3) การออกแบบนโยบายที่ไม่ดี ไม่คำนึงถึงปัจจัยด้านสังคมหรือสิ่งแวดล้อมที่เป็นข้อจำกัด และเมื่อไม่ได้รับการแก้ไข อาจนำไปสู่ความล้มเหลวในการปฏิบัติได้
- (4) ความไม่เท่าเทียมกัน ผู้ปฏิบัติแต่ละคนสามารถปฏิบัติงานได้ไม่เท่ากัน แต่การดำเนินงานสามารถดำเนินต่อไปได้ด้วยการทำงานแบบบูรณาการ

## 3) ด้านความสามารถในการปฏิบัติ

- (1) ข้อจำกัดของงบประมาณ งบประมาณต้องใช้ในการดำเนินการตามแผนงานที่ได้รับการอนุมัติจะชะงักตัวลงและขัดขวางความคืบหน้าการดำเนินงาน
- (2) ข้อจำกัดด้านกฎหมาย อาจทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน
- (3) ขาดความชัดเจนของแผนงานการดำเนินงาน แผนงาน การกำหนดบทบาทหน้าที่ ระบบติดตามและประเมินผลไม่ชัดเจน อาจส่งผลกระทบต่อปฏิบัติงานได้

## 2.4 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง ข้อจำกัด อุปสรรค ความท้าทาย และปัจจัยสู่ความสำเร็จของการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พบว่าเอกสารและงานวิจัยที่สามารถนำมาใช้พิจารณาประกอบการศึกษาความท้าทายในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน กรณีศึกษากิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ การขนส่งทางถนน มีจำนวน 2 เรื่อง โดยมีรายละเอียดดังนี้

ระพี ม่วงนนท์ และคณะ (2564) ได้ศึกษาเรื่อง การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยได้กล่าวถึงปัจจัยสู่ความสำเร็จของการดำเนินโครงการการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนไว้ 7 ประเด็น ประกอบด้วย 1) การกำหนดเชิงนโยบายที่ชัดเจน การที่มีนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ชัดเจนและต่อเนื่อง เป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนและผลักดันให้เกิดโครงการ โดยนโยบายดังกล่าวจะต้องเอื้อต่อการดำเนินงานของภาคเอกชนด้วย 2) การสนับสนุนของหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยมีหน่วยงานให้การสนับสนุนทั้งในเชิงนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ด้านงบประมาณ การส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชน รวมไปถึงบุคลากรที่จะเข้าร่วมดำเนินโครงการในขั้นตอนการเสนอโครงการ การคัดเลือกเอกชน และการกำกับดูแลโครงการ 3) การจัดทำโครงการลงทุนที่เหมาะสมและเป็นที่น่าสนใจของภาคเอกชน โดยต้องกำหนดขอบเขตของโครงการ

ร่วมลงทุนให้มีความน่าสนใจ เพื่อให้เอกชนมีความสนใจที่จะเข้ามาร่วมลงทุนในโครงการของรัฐ

4) การพัฒนาศักยภาพและความพร้อมของภาคเอกชนในการร่วมลงทุนกับภาครัฐ 5) การดำเนินงานที่โปร่งใส กระบวนการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนต้องมีความโปร่งใสตรวจสอบได้ มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างครบถ้วนทุกภาคส่วน ทั้งประชาชนและภาคเอกชนที่จะเข้ามาร่วมลงทุน เพื่อให้เกิดความชัดเจนและความเข้าใจที่ตรงกัน 6) การกำหนดกฎ ระเบียบที่ละเอียดชัดเจน โดยการกำหนดเงื่อนไขการร่วมลงทุนที่มีความสมดุลระหว่างการจูงใจเอกชนให้เข้ามาร่วมลงทุนและการให้บริการสาธารณะของภาครัฐ และ 7) การเลือกหุ้นส่วนที่มีประสิทธิภาพ

รายงานวิชาการสำนักงบประมาณของรัฐสภา ฉบับที่ 3/2559 เรื่อง การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public Private Partnership : PPP) ได้วิเคราะห์ปัญหาและจุดอ่อนของการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนภายใต้พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ในด้านกฎหมาย ด้านนโยบาย ด้านคุณภาพของบริการ และด้านศักยภาพของหน่วยงานหรือองค์กร สรุปได้ดังนี้

1) ด้านกฎหมาย เป็นปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องความโปร่งใสของคณะกรรมการคัดเลือกและคณะกรรมการกำกับดูแล ปัญหาการจัดทำสัญญาร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ที่มีเงื่อนไขการร่วมลงทุนที่ไม่สมดุลระหว่างภาครัฐและเอกชน ปัญหาการขาดกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ ในขั้นตอนการอนุมัติโครงการและงบประมาณ

2) ด้านนโยบาย ประกอบด้วย ปัญหาที่หน่วยงานระดับท้องถิ่นยังเข้าสู่กระบวนการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนค่อนข้างน้อย เนื่องจากข้อจำกัดในการรับรู้เกี่ยวกับบทบาทความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนที่มีขอบเขตการรับรู้จำกัดแค่เพียงหน่วยงานในระดับนโยบายและส่วนกลางเท่านั้น ปัญหาการขาดนโยบายที่ชัดเจน เนื่องจากโครงการร่วมลงทุนส่วนใหญ่ด้านคมนาคมยังขาดนโยบายการร่วมลงทุนด้านอื่น ๆ เช่น ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข เป็นต้น

3) ด้านคุณภาพของบริการ เป็นปัญหาที่ภาคเอกชนที่เข้ามาร่วมลงทุนมุ่งเน้นการแสวงหากำไรมากกว่าการคำนึงถึงคุณภาพการให้บริการและอัตราค่าบริการที่เหมาะสม ซึ่งอาจทำให้เกิดการลดทอนคุณภาพการให้บริการและอาจเกิดการผลักภาระไปให้ประชาชนเป็นผู้รับผิดชอบ

4) ด้านศักยภาพหน่วยงานหรือองค์กร การกำหนดสัญญาร่วมลงทุนที่มีอายุสัญญาระยะยาว การแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนเป็นไปด้วยความยากลำบาก อาจเป็นความเสี่ยงของภาครัฐที่ต้องรับภาระหรือเสี่ยงงบประมาณจากการร่วมลงทุนให้แก่ภาคเอกชนกรณีเกิดการฟ้องร้องในอนาคต เนื่องจากหน่วยงานเจ้าของโครงการอาจไม่มีความชำนาญในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนที่มีขนาดใหญ่ มูลค่าการลงทุนสูง ทำให้เกิดความล้มเหลวในการดำเนินโครงการ และส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ใช้บริการ

### บทที่ 3

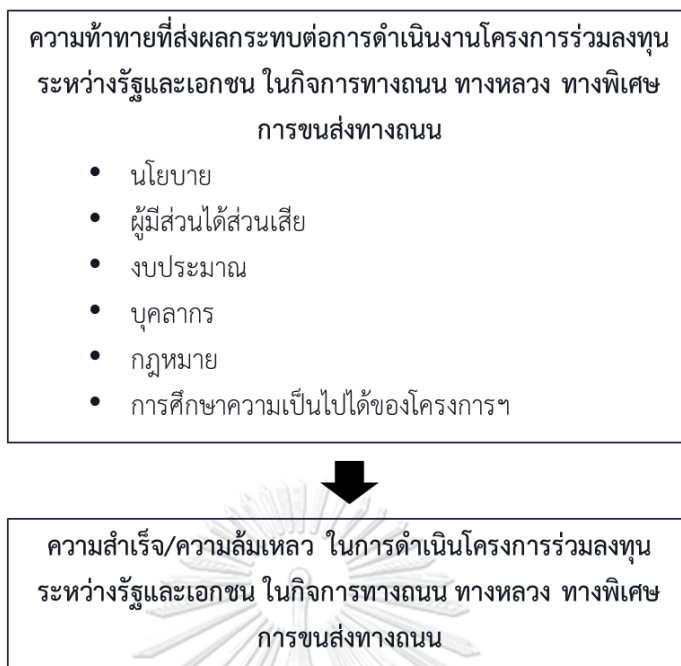
#### กรอบแนวคิดและระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาเรื่อง ความท้าทายในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน : กรณีศึกษา กิจการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ในประเด็นข้อจำกัด อุปสรรค และความท้าทายที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลว ในการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ หรือ การขนส่งทางถนน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### 3.1 กรอบแนวคิดการศึกษา

กรอบแนวคิดของการศึกษานี้สามารถแสดงได้ดังภาพที่ 3.1 โดยผู้ศึกษาได้ประยุกต์มาจากแนวคิดปัจจัยความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ความท้าทายที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบกับผลการศึกษาเรื่อง “การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน” ที่พิจารณาถึงปัจจัยสู่ความสำเร็จของการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- 1) นโยบาย การกำหนดนโยบายด้านคมนาคมในปัจจุบัน ผลกระทบจากนโยบายหรือการปรับเปลี่ยนนโยบาย ที่ส่งผลต่อการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุน
- 2) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในกระบวนการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ประชาชน ผู้ได้รับผลกระทบ หรือภาคเอกชนที่จะเข้ามาร่วมลงทุนในโครงการของรัฐ ซึ่งอาจส่งผลต่อการดำเนินงานโครงการหรือทำให้เกิดความล่าช้า
- 3) งบประมาณ ความพร้อมของงบประมาณ ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน
- 4) บุคลากร ความรู้ ความเข้าใจของบุคลากรต่อกระบวนการ ขั้นตอนการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุน อาจส่งผลต่อการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุน
- 5) กฎหมาย อาจมีข้อจำกัดของกฎหมายที่ส่งผลต่อการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุน
- 6) การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ ความครบถ้วน ถูกต้องของข้อมูล และการดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการตามกฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน อาจส่งผลการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน



ภาพที่ 6 กรอบแนวคิดการศึกษา

ที่มา : จัดทำโดยผู้ศึกษา

### 3.2 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาเรื่อง ความท้าทายในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน : กรณีศึกษา กิจการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เนื่องจากวิธีการศึกษาดังกล่าวมีความสอดคล้องกับรูปแบบการศึกษาที่ต้องการศึกษาข้อมูลเชิงลึกที่ต้องอาศัยข้อเท็จจริงจากผู้เชี่ยวชาญของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในประสบการณ์ ความคิดเห็น ข้อจำกัด อุปสรรค และความท้าทาย ในการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนฯ โดยมีรายละเอียดในการเก็บข้อมูล ดังนี้

#### 3.2.1 วิธีการศึกษา

##### 1) การค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research)

รวบรวมข้อมูลขั้นตอนการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน และข้อมูลนโยบายและแผนการดำเนินงานด้านคมนาคมที่เกี่ยวข้องในกิจการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน โดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร วิทยานิพนธ์ งานวิจัยของหน่วยงานต่างๆ วารสาร และบทความจากสื่อสิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้อง

## 2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน โดยเลือกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนฯ ในกิจการถนนทางหลวง ทางพิเศษ การขนส่งทางถนน จัดแบ่งตามบทบาทของหน่วยงาน เป็น 2 กลุ่ม คือ หน่วยงานเจ้าของโครงการ และหน่วยงานระดับนโยบาย/หน่วยงานกำกับติดตาม ดังนี้

### 2.1) หน่วยงานเจ้าของโครงการ

- (1) กรมทางหลวง
- (2) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
- (3) กรมการขนส่งทางบก

### 2.2) หน่วยงานระดับนโยบายหรือหน่วยงานกำกับติดตาม

- (1) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ
- (2) กองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักปลัดกระทรวงคมนาคม
- (3) สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

## 3.2.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล

### 1) ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data)

เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยผู้ศึกษาได้ใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) มาเป็นเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล โดยใช้กรอบแนวคิดการศึกษามาสร้างเป็นโครงสร้างของคำถาม เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความท้าทายการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนอย่างครบถ้วนและครอบคลุมทุกประเด็น ซึ่งมีประเด็นสำคัญในการสัมภาษณ์ ดังนี้

- (1) นโยบายด้านคมนาคมในปัจจุบันส่งผลต่อการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน อย่างไร
- (2) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการของโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เข้ามามีบทบาทที่ส่งผลต่อการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน อย่างไร
- (3) ทรัพยากรในการดำเนินโครงการทั้งงบประมาณและบุคลากรส่งผลอย่างไรต่อการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน

(4) ข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับการร่วมลงทุนในปัจจุบันเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานโครงการฯ หรือไม่ อย่างไร

(5) การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการร่วมลงทุน มีผลต่อความสำเร็จของการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน อย่างไร

(6) ข้อจำกัดหรือความท้าทายอื่นในการขับเคลื่อนการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ในกิจการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ การขนส่งทางถนน

(7) ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

โดยมีการในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ดังนี้

หน่วยงาน	ผู้ให้ข้อมูล	วันที่สัมภาษณ์
กรมทางหลวง	ผู้อำนวยการฝ่ายบริหารการร่วมลงทุน	9 พฤศจิกายน 2566
การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	เจ้าหน้าที่แผนกวิเคราะห์วิศวกรรม	8 พฤศจิกายน 2566
กรมการขนส่งทางบก	เจ้าหน้าที่สำนักการขนส่งสินค้า	8 พฤศจิกายน 2566
สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ	เจ้าหน้าที่กองส่งเสริมการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ	10 พฤศจิกายน 2566
กองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักปลัดกระทรวงคมนาคม	ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์ และแผนงาน	9 พฤศจิกายน 2566
สำนักงานนโยบายและแผน การขนส่งและจราจร	ผู้อำนวยการสำนักแผนงาน	7 พฤศจิกายน 2566

## ตารางที่ 2 แผนการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก

ที่มา : จัดทำโดยผู้ศึกษา

### 2) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)

เก็บรวบรวมข้อมูลขั้นตอนการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เพื่อให้เห็นขั้นตอนการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุน จากกฎหมายและประกาศที่เกี่ยวข้อง รวบรวมข้อมูลนโยบายและแผนการดำเนินงานด้านคมนาคมที่เกี่ยวข้องในกิจการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน เพื่อให้เห็นภาพรวมของนโยบายและแผน จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวข้อง ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) และแผนปฏิบัติการ

ด้านคมนาคม พ.ศ. 2566 - 2570 และรวบรวมข้อมูลรายการงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนจากเอกสารโครงการร่วมลงทุนในกิจการทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน

### 3.2.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้ศึกษาใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมข้อมูล และเนื้อหาจากการสัมภาษณ์ แล้วทำการวิเคราะห์ข้อมูล โดยการตีความจากประเด็นหลัก ๆ ที่ได้จากการสัมภาษณ์ ทำการวิเคราะห์เทียบเคียงกับกรอบแนวคิดการศึกษาและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การตอบคำถามและวัตถุประสงค์การวิจัยที่กำหนดไว้



## บทที่ 4

### ผลการศึกษา

จากการศึกษาเรื่อง ความท้าทายในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน : กรณีศึกษา กิจกรรมทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน ผู้ศึกษามีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความท้าทายที่ส่งผลต่อการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน กรณีโครงการในกิจการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ การขนส่งทางถนน และหาข้อเสนอแนะทางในการแก้ไขปัญหาความท้าทายนั้น โดยการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาโดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ได้แก่ หน่วยงานเจ้าของโครงการ และหน่วยงานระดับนโยบายหรือหน่วยงานกำกับติดตาม ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ผลการศึกษาจากการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก สามารถแบ่งผลการศึกษตามกรอบแนวคิดการศึกษา ดังนี้

- 4.1 ความท้าทายด้านนโยบาย
- 4.2 ความท้าทายด้านผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- 4.3 ความท้าทายด้านงบประมาณ
- 4.4 ความท้าทายด้านบุคลากร
- 4.5 ความท้าทายด้านกฎหมาย
- 4.6 ความท้าทายด้านการศึกษาและวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ

#### 4.1 ความท้าทายด้านนโยบาย

นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมในปัจจุบัน มุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อตอบโจทย์การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายการเป็นประตูการค้าการลงทุนและยุทธศาสตร์ทางโลจิสติกส์ที่สำคัญของภูมิภาค ด้วยการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งและสิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อรองรับภาคการผลิตและขนส่ง และนำไปสู่การลดต้นทุนโลจิสติกส์ของประเทศ

จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมระบบคมนาคมขนส่งของประเทศ ภายใต้การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) ระบุว่าที่ผ่านมาโครงข่ายการคมนาคมขนส่งทางถนนและทางอากาศ เป็นจุดแข็งของระบบคมนาคมขนส่งของประเทศ เนื่องจากมีความครอบคลุม มาตรฐาน และความเชื่อมโยงอยู่ในเกณฑ์ดี แต่การขนส่งทางรางยังเป็นจุดอ่อนของระบบคมนาคมขนส่งของประเทศ ยังไม่ครอบคลุมและเป็นโครงข่ายที่ไม่สมบูรณ์



และยังขาดการเชื่อมต่อระหว่างรูปแบบที่มีประสิทธิภาพ ประกอบกับโอกาสในการพัฒนาระบบรางที่จะเข้ามาลดต้นทุนโลจิสติกส์ของประเทศ ส่งผลให้นโยบายและแผนการพัฒนาประเทศ และการคมนาคมขนส่งในปัจจุบันและในช่วง 5 ปีนี้ มุ่งเน้นการพัฒนาระบบขนส่งทางรางให้เป็นโครงข่ายหลักในการขนส่งของประเทศและรองรับการเชื่อมโยงกับการขนส่งรูปแบบอื่นๆ เพื่อให้สามารถสนับสนุนการขนส่งสินค้าต่อเนื่องหลายรูปแบบอย่างไร้รอยต่อและสอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่ตามแนวระเบียงเศรษฐกิจ เขตกรรม ท่องเที่ยว และอุตสาหกรรมของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีต้นทุนโลจิสติกส์ของประเทศในระดับที่แข่งขันได้

แม้ว่าการพัฒนาเชิงนโยบายจะมุ่งเน้นการพัฒนาระบบขนส่งทางรางและทางน้ำเป็นหลัก แต่การพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานด้านอื่น ๆ ก็ยังคงมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานทางถนนที่ยังต้องมีการพัฒนาเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงของโครงข่ายให้มีความครบสมบูรณ์ตามแผนที่กำหนดไว้ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกทางถนน ให้เข้าถึงชุมชนและพื้นที่เศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การพัฒนาบริการขนส่งสาธารณะทางถนนที่มีความครอบคลุมและเข้าถึงได้

สอดคล้องกับข้อมูลของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร ดังนี้

“...ในเรื่องของความจำเป็นของโครงการทางถนน รวมถึงทางพิเศษ การขนส่งทางถนน ยังคงมีความสำคัญอยู่ถึงแม้ว่านโยบายของกระทรวงคมนาคม เน้นไปที่การ Shift mode ให้ไปเน้นในโหมดที่มีต้นทุน สัดส่วนต้นทุนต่อการขนส่งนั้นถูกกว่า เช่น การขนส่งทางรางหรือทางน้ำ แต่จุดเด่นของการขนส่งทางถนนคือการขนส่งในลักษณะ Door to Door คือสามารถเข้าไปยังพื้นที่ที่ทางรางทางน้ำไปไม่ถึง เพราะฉะนั้นเราต้องใช้ในลักษณะของการเป็น Feeder รวมถึงในเรื่องของการให้บริการสาธารณะจริงๆ ก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องให้บริการทางถนน ดังนั้น รัฐต้องให้บริการทุกโหมดทั้งบก ราง น้ำ อากาศ...”

ผู้อำนวยการสำนักแผนงาน, 7 พฤศจิกายน 2566

การให้บริการสาธารณะในกิจการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน ยังคงมีความจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องให้บริการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งต้องให้บริการการขนส่งให้ครบทุกรูปแบบการเดินทางและการขนส่ง แต่อาจจะไม่ได้มีลำดับความสำคัญในการพิจารณาให้ดำเนินโครงการมากเท่ากับโครงการในการพัฒนาระบบการขนส่งทางรางและทางน้ำตามที่เจ้าหน้าที่กองส่งเสริมการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ให้ข้อมูลไว้ ดังนี้

“...3 – 5 ปีข้างหน้าภาครัฐมีนโยบายในการเพิ่มการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางรางกับการขนส่งทางน้ำเพิ่มขึ้นในขณะที่ทางถนนก็ยังคงมีความจำเป็นแต่ก็อาจจะไม่เป็น Priority ของรัฐบาลมากนัก ดังนั้น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางถนนก็ยังคงมีอยู่ แต่อาจจะไม่ได้เป็นที่มุ่งเน้นมากนัก สะท้อนจากการทำ Scoring Test ของแผน PPP Delivery Plan โครงการทางถนนจะไม่ได้รับการจัดกลุ่มให้อยู่ใน High Priority Project ส่วนใหญ่จะอยู่ในกลุ่ม Normal Project เนื่องจากเกณฑ์หนึ่งที่เราใช้ในการกรองโครงการก็คือความสอดคล้องกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งการขนส่งทางรางและทางน้ำ จะถูกระบุให้เป็นตัวชี้วัดในแผนแม่บท ในขณะที่ทางถนนไม่ใช่ ดังนั้น นโยบายค่อนข้างชัดเจนว่าภาพใหญ่ไม่ได้มุ่งเน้นนัก แต่ก็ไม่ได้ทอดทิ้ง...”

เจ้าหน้าที่กองส่งเสริมการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ คนที่ 1, 10 พฤศจิกายน 2566

โครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในกิจการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน แม้จะยังมีแผนในการพัฒนา แต่ไม่ได้เป็นตัวชี้วัดการพัฒนาภายใต้แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งแตกต่างจากโครงการการขนส่งทางรางและทางน้ำที่ถูกกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดภายใต้แผนดังกล่าว ส่งผลให้การพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของโครงการร่วมลงทุนในกิจการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน ในแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุนส่วนใหญ่ถูกจัดลำดับความสำคัญอยู่ในระดับ Normal Project ซึ่งการจัดลำดับความสำคัญของโครงการในแผนนี้ จะส่งผลถึงการพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินโครงการของคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในขั้นตอนการเสนอโครงการ ต้องมีการพิจารณาให้ดำเนินการในโครงการที่มีลำดับความสำคัญสูงก่อน

แม้ว่าหน่วยงานระดับนโยบายหรือหน่วยงานกำกับติดตาม จะมองว่าการดำเนินโครงการร่วมลงทุนทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน จะถูกลดความสำคัญลงเมื่อเทียบกับการขนส่งทางรางที่เป็นระบบหลักในการพัฒนา แต่หน่วยปฏิบัติหน่วยงานเจ้าของโครงการ ดังเช่นกรมทางหลวงที่เป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการร่วมลงทุนในกิจการทางหลวง กลับมองว่า นโยบายที่ถูกกำหนดอาจไม่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาโครงการในช่วง 5 - 10 ปีแรก เนื่องจากในระยะเร่งด่วนยังคงต้องมีการพัฒนาโครงข่ายทางถนนให้มีการเชื่อมต่อการเดินทางอย่างสมบูรณ์

“...การขนส่งทางรางและการขนส่งทางถนน อาจมองว่าไม่ใช่คู่แข่งกัน 100% แต่กลุ่มลูกค้าที่มาใช้บริการมีโอกาสที่จะเป็นกลุ่มลูกค้าเดียวกัน อย่างระบบรางเวลาขนส่งได้ปริมาณมาราคาถูก แต่การขนส่งมีรอบไม่สามารถไปได้เลย ดังนั้น ก็จะมีสินค้าบางประเภทในด้านของ Value of Time อาจจะไม่เหมาะกับการขนส่งทางราง จึงต้องมาใช้บริการขนส่งทางถนน ในด้านทางหลวงระหว่างเมืองหรือ Motorway ยังเป็นโครงข่ายที่ไม่สมบูรณ์ยังต้องไปเชื่อมโยงกับ

ถนนปกติ ถามว่าพอมีนโยบายเน้นเรื่องรางจะมีปัญหาไหม ตอบว่าไม่มีปัญหาเนื่องจากในระยะเร่งด่วนยังต้องมีการพัฒนาโครงข่ายทางถนนแม้ว่าจะมีระบบรางแล้วก็ยังคงต้องพัฒนาอยู่ดี ดังนั้นในช่วง 5 - 10 ปีแรกไม่น่าจะมีปัญหา ยังคงมีความต้องการโครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง...”

ผู้อำนวยการฝ่ายบริหารการร่วมลงทุน, 9 พฤศจิกายน 2566

อย่างไรก็ตาม การขนส่งทางถนนยังมีจุดแข็งในการให้บริการคือการที่สามารถขนส่งได้ตลอดเวลา ในขณะที่การขนส่งทางรางจะมีรอบการขนส่งจึงไม่สามารถขนส่งได้ทันที ทำให้การขนส่งทางถนนจะมี Value of Time ที่ดีกว่าในการขนส่งสินค้าบางประเภท สอดคล้องกับข้อมูลของเจ้าหน้าที่สำนักการขนส่งสินค้า กรมการขนส่งทางบก ที่กล่าวถึงจุดแข็งของการขนส่งทางถนน ดังนี้

“...มองว่าภาครัฐลงทุนเรื่องระบบราง ต้องมีจุดที่เปลี่ยนถ่ายสินค้า (Sift Mode) จากทางบกไปสู่ทางราง ซึ่งโครงการศูนย์การขนส่งสินค้าที่กรมการขนส่งทางบกดำเนินการ ก็จะไปสนับสนุนการใช้งานระบบราง ซึ่งระบบรางไม่ได้เป็นการขนส่งแบบ Door to Door แต่เป็นแบบ Station to Station จึงต้องมีการเปลี่ยนถ่ายสินค้าจากรถไฟมาเป็นรถบรรทุกหรือรถอื่นๆ ที่จะนำส่งไปถึงปลายทาง โครงการด้านการขนส่งทางถนนที่กรมการขนส่งทางบกเสนอไปจึงได้รับการตอบรับค่อนข้างดีเพราะเป็นการสนับสนุนระบบราง...”

เจ้าหน้าที่สำนักการขนส่งสินค้า, 8 พฤศจิกายน 2566

จุดแข็งของระบบการขนส่งทางถนนคือการขนส่งแบบ Door to Door ซึ่งแตกต่างจากการขนส่งทางรางที่เป็น Station to Station ดังนั้น จึงต้องมีการเปลี่ยนถ่ายการขนส่งสินค้า (Sift Mode) จากรูปแบบการขนส่งทางรางเป็นทางถนน เพื่อขนส่งสินค้าไปให้ถึงปลายทาง ซึ่งโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในกิจการขนส่งทางถนนที่กรมการขนส่งทางบกดำเนินการหรือเป็นเจ้าของโครงการนั้น เป็นโครงการศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบสินค้าจากทางรางมาสู่รถบรรทุกหรือรถอื่นๆ หรือการขนส่งทางถนน เป็นการส่งเสริมการพัฒนาแบบระบบราง

ความท้าทายอย่างที่สำคัญในเชิงนโยบายอีกด้านหนึ่งคือการจัดลำดับความสำคัญของโครงการลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมทั้งระบบ ให้มีความชัดเจน สอดคล้อง และเชื่อมโยงโครงข่าย ให้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งระบบ เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีแผนแม่บทการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งระบบ ทำให้การจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่จะต้องมีการดำเนินการพิจารณาได้ค่อนข้างยาก

“...พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 เป็นเรื่องของแนวปฏิบัติ ซึ่งเป็นเหมือน Financing Tool เป็นทางเลือกสมัยใหม่ที่ได้รับการนิยมนิยม เป็นการให้เอกชนเข้ามา ร่วมดำเนินการ รับผิดชอบต่อความเสี่ยง และลดงบประมาณรัฐ แต่ประเด็นคือเนื่องจากโครงการเกือบทั้งเป็น โครงการโครงสร้างพื้นฐาน แต่เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มี Infrastructure Plan หรือแผนแม่บท โครงสร้างพื้นฐาน เรามีแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระโดดไป แผนคมนาคมเลย ทั้งนี้ กระทรวงคมนาคมไม่ใช่หน่วยงานเดียวที่ดูแลเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจเองก็ไม่ใช่หน่วยงานเดียวที่พิจารณาเรื่อง Financing ของโครงการร่วมลงทุน มีหน่วยงานอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น สบง. กรณีที่เป็นการใช้เงินกู้ หรือ สำนักงบประมาณ ที่เป็นผู้พิจารณางบประมาณในการดำเนินโครงการ ซึ่งเป็นแหล่งงบประมาณหลักในการ ดำเนินโครงการร่วมลงทุนในกิจการทางหลวง ซึ่งเมื่อมีการพิจารณาการลงทุนในโครงการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานในภาพรวม ไม่สามารถตอบได้ว่าการลงทุนในภาพรวมแต่ละปีจะเป็นเท่าใด สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจเองก็ตอบได้เพียงส่วนของโครงการร่วมลงทุนเท่านั้น ส่งผลให้การพิจารณาโครงการยังขาดการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งขณะนี้ยังขาดเจ้าภาพ ในการดำเนินจัดทำแผนแม่บทโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว...”

เจ้าหน้าที่กองส่งเสริมการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ คนที่ 2, 10 พฤศจิกายน 2566

อย่างไรก็ตาม การมีแผนแม่บทการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว อาจทำให้หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุน เช่น สำนักงบประมาณ สำนักงานบริหาร หนี้สาธารณะ เห็นภาพรวมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศที่เป็นภาพเดียวกัน และมุ่งเน้นการดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน และส่งผลให้การพิจารณาจัดลำดับความสำคัญ ของโครงการง่ายยิ่งขึ้น

#### 4.2 ความท้าทายผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและ เอกชนในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน หรือโครงการร่วมลงทุน ทุกโครงการ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนพ.ศ 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนด ขั้นตอนการดำเนินโครงการร่วมลงทุน จึงกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในภาคส่วนต่าง ๆ ให้มีความครบถ้วนและนำมาประกอบการผลการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในแต่ละกลุ่มจะมีความท้าทายที่ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินโครงการร่วมลงทุน ในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน ต่างกันไปตามบทบาทที่เกี่ยวข้อง

โดยสามารถจัดกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อพิจารณาประเด็นความท้าทาย ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ภาคประชาชน และภาคเอกชนที่จะเข้ามาร่วมลงทุนในโครงการ ดังนี้

#### 4.2.1 ประชาชน

โครงการร่วมลงทุนในกิจการถนนทางหลวงทางพิเศษและการขนส่งทางถนน เป็นโครงการร่วมลงทุนขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่การก่อสร้างขนาดใหญ่กระทบต่อผู้คนและประชาชนจำนวนมาก ในขั้นตอนการจัดทำโครงการร่วมลงทุนภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้มีการจัดทำจัดรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโครงการและรับฟังความคิดเห็นจากภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ทุกโครงการจะต้องดำเนินการจัดทำตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 เพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินโครงการร่วมลงทุน ในขั้นตอนการจัดทำรายงานนั้น กำหนดให้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นของภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการทั้งการเวนคืนที่ดินหรือผลกระทบจากเสียงหรือการก่อสร้างโครงการ

โครงการร่วมลงทุนในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ หลายโครงการไม่สามารถดำเนินการจัดทำโครงการให้แล้วเสร็จได้ เนื่องจากเกิดการประท้วงหรือการคัดค้านไม่ให้มีการสร้างหรือจัดทำโครงการขึ้น หลายครั้งเกิดจากความไม่เข้าใจทำให้การดำเนินโครงการของการเวนคืนที่ดินที่อาจไม่มีความชัดเจนมากพอที่จะทำให้เกิดความเข้าใจในผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั้นทำให้เกิดการคัดค้านการเวนคืนที่ดินขึ้นส่งผลให้การจัดทำโครงการหรือการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนในกิจการนั้นไม่สามารถเกิดขึ้นได้

#### จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

“...เป็นเรื่องปกติของการที่หน่วยงานของรัฐเข้าไปเวนคืนที่ดินที่จะต้องมีการคัดค้านเนื่องจากเป็นโครงการขนาดใหญ่ ต้องพยายามทำความเข้าใจและที่การจ่ายค่าเวนคืนที่ดินตามกฎหมายกำหนด...”

เจ้าหน้าที่สำนักการขนส่งสินค้า, 8 พฤศจิกายน 2566

“...เนื่องจากกิจการทางหลวง ทางพิเศษ สร้างมา 15 - 16 ปี มีการเวนคืนที่ดินเพื่อทำทางขึ้น - ลง หรือ การเปิดเส้นทางใหม่ บางทีอาจจะโดนที่นา บ้านเรือนของประชาชนซึ่งอาจจะมีการคัดค้านทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้...”

ผู้อำนวยการสำนักแผนงาน, 7 พฤศจิกายน 2566

หน่วยงานเจ้าของโครงการและหน่วยงานระดับนโยบายเห็นตรงกันว่า การจัดทำโครงการร่วมลงทุนในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน ที่จะดำเนินการจัดทำขึ้นใหม่เป็นโครงการขนาดใหญ่ มีพื้นที่การก่อสร้างขนาดใหญ่ และแนวเส้นทางทอดยาวหลายกิโลเมตร ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ก่อสร้างโครงการเป็นจำนวนมากทั้งประชาชนที่เป็นเจ้าของที่ดิน และประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ หรือกรณีที่มีการดำเนินโครงการร่วมลงทุนมีการดำเนินงานมาระยะหนึ่งแล้ว และจะมีการก่อสร้างเพิ่มเติม การคัดค้านอาจเกิดขึ้นได้สูง เนื่องจากโครงการร่วมลงทุนในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ มีระยะสัญญาเป็นสัญญาระยะยาว เมื่อโครงการเปิดดำเนินการมาแล้วระยะหนึ่ง พื้นที่โดยรอบโครงการย่อมมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เป็นที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย ย่านพาณิชยกรรม การเวนคืนที่ดินจากพื้นที่นั้น ๆ อาจทำได้ยาก และเสี่ยงต่อการคัดค้านการก่อสร้าง ดังนั้น เมื่อเกิดการคัดค้าน หรือไม่สามารถเวนคืนที่ดินได้ หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องมีการสร้างความเข้าใจร่วมกับประชาชนในพื้นที่ให้มีความเข้าใจในวัตถุประสงค์และความสำคัญของโครงการ หรือศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการใหม่ ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินโครงการ หรือท้ายที่สุดแล้วโครงการนั้นอาจจะไม่สามารถดำเนินการได้

“...ช่วงระหว่างการศึกษาความเหมาะสมของโครงการเราได้มีการจัดทำรายงาน EIA ซึ่งส่วนหนึ่งของการจัดทำ EIA จะมีการรับฟังความคิดเห็นภาคประชาชน ประมาณ 3 ครั้ง ซึ่งเราต้องให้ข้อมูลกับประชาชนเพื่อให้ข้อมูล ชี้แจง แนวสายทางและรับฟังความคิดเห็นของภาคประชาชนเพื่อมาปรับปรุงโครงการ...”

เจ้าหน้าที่แผนกวิเคราะห์วิศวกรรม คนที่ 1, 8 พฤศจิกายน 2566

จากที่กล่าวมาข้างต้น หน่วยงานเจ้าของโครงการสามารถป้องกันหรือลดผลกระทบจากการคัดค้านของภาคประชาชนได้ โดนการดำเนินการตามขั้นตอนการจัดทำโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ที่กำหนดให้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นของภาคเอกชน ซึ่งหน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องมีการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการทั้งวัตถุประสงค์ของโครงการ พื้นที่ของโครงการ แนวสายทางของโครงการ ผู้ที่จะได้รับผลกระทบพื้นที่โครงการ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาปรับปรุงโครงการให้สอดคล้องกับความเห็นของประชาชนและมีการคืนข้อมูลที่มีการปรับปรุงแก้ไขตามความเห็นข้อเสนอแนะของภาคประชาชน ให้ภาคเอกชนได้รับทราบ โครงการร่วมลงทุนในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน ส่วนใหญ่จึงมีการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง จำนวน 3 ครั้ง ก่อนที่จะมีการสรุปรูปแบบการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุน

“...ในหลักของการศึกษาความเหมาะสมเราจะมีกรอบแบบแนวสายทาง การคัดเลือก แนวทางที่เหมาะสม รูปแบบโครงสร้าง และต้องเลือกรูปแบบที่กระทบกับประชาชนที่น้อยที่สุด เว้นคืนให้น้อยที่สุด แก้ปัญหาการจราจรได้มากที่สุด...”

เจ้าหน้าที่แผนวิเคราะห์วิศวกรรม คนที่ 2, 8 พฤศจิกายน 2566

การเลือกรูปแบบการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน นอกจากจะต้องนำ ผลการรับฟังความคิดเห็นของภาคประชาชนมาประกอบการพิจารณารูปแบบการร่วมลงทุนและการ ดำเนินโครงการร่วมลงทุนแล้ว หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องพิจารณารูปแบบการออกแบบ แนวสายทาง การก่อสร้าง การดำเนินงานโครงการ ที่กระทบกับประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่น้อยที่สุด มีการเวนคืนที่ดินน้อยที่สุด แต่ส่งผลให้เกิดการแก้ไขปัญหาการจราจร หรือแก้ไขปัญหาสาธารณสุข ตามวัตถุประสงค์ของการจัดทำโครงการมากที่สุด

#### 4.2.2 ภาคเอกชนที่จะเข้าร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุน

โครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เป็นการส่งเสริมให้เอกชนเข้าร่วมดำเนิน โครงการที่ภาครัฐมีอำนาจหน้าที่ต้องจัดทำหรือดำเนินการ ผ่านการอนุญาต ให้สิทธิการดำเนินการ หรือให้สัมปทาน โดยที่ภาครัฐและภาคเอกชนต้องมีการรับความเสี่ยงร่วมกัน การดำเนินงานอาศัย ทรัพยากร ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญ และนวัตกรรม จากภาคเอกชน ซึ่งส่วนใหญ่โครงการ ร่วมลงทุนในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน ภาครัฐจะร่วมลงทุนใน โครงการผ่านการจัดหาหรือจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือการจ่ายเงินร่วมลงทุน

ก่อนที่ภาคเอกชนจะเข้าร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุน หน่วยงานเจ้าของโครงการ จะต้องดำเนินการจัดทำโครงการร่วมลงทุน โดยการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ ทั้งในด้าน กายภาพของโครงการ ความเป็นไปได้ทางการเงิน ทางเศรษฐกิจ ทางกฎหมาย รวมไปถึงการจัดทำ รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ และจัดทำหลักการของโครงการ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี อนุมัติให้ดำเนินโครงการ เมื่อได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว หน่วยงานเจ้าของโครงการ จึงดำเนินการตามกระบวนการคัดเลือกเอกชน เพื่อคัดเลือกเอกชนมาร่วมดำเนินโครงการร่วมลงทุน โดยต้องมีการจัดทำร่างเอกสารประกาศเชิญชวน เอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน (Request for Proposal : RFP) และร่างสัญญาร่วมลงทุน

“...ในขั้นตอนของโครงการเราจะต้องรับฟังความคิดเห็นของเอกชนเอาความคิดเห็น ของเอกชนมาปรับปรุง Spec ให้สอดคล้องกับความต้องการ ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นของเอกชน อาจจะได้ข้อมูลมาทั้งหมด...”

ผู้อำนวยการฝ่ายบริหารการร่วมลงทุน, 9 พฤศจิกายน 2566

ข้อจำกัดในการจัดทำเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน (Request for Proposal : RFP) และร่างสัญญาร่วมลงทุน คือ ข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นจากภาคเอกชนในขั้นตอนการจัดทำเอกสารดังกล่าวไม่ครบถ้วน หรือไม่สะท้อนความต้องการของภาคเอกชนที่จะเข้ามาร่วมลงทุนในโครงการ ส่งผลให้ข้อมูลความต้องการของภาคเอกชนที่หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องนำมาประกอบการจัดทำเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน (RFP) และร่างสัญญาร่วมลงทุนไม่เป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของภาคเอกชน รายละเอียดของเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน (RFP) และร่างสัญญาร่วมลงทุน ที่หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำขึ้นส่วนใหญ่ จึงเป็นการจัดทำจากข้อมูลความต้องการของภาครัฐ ซึ่งมุ่งเน้นการให้บริการสาธารณะสูงสุดแก่ประชาชน ต่างจากภาคเอกชนที่ต้องมุ่งเน้นผลตอบแทนทางการเงินมากกว่า ดังข้อมูลของกรมทางหลวง

“...Spec ที่เรากำหนดมันอาจจะจะเป็น Spec ที่มาจากภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ พอเราเปิดประมูลไปอาจจะเกิดการที่โครงการไม่เป็นที่สนใจสำหรับภาคเอกชน เนื่องจาก Spec ที่ตั้งสูงเกินไปหรือกระทบต่อรายได้ของเอกชน พอเอกชนไปวางแผนธุรกิจของเอกชนแล้ว อาจจะไม่รอดในมุมมองเอกชน เอกชนเลยไม่เข้ามาบิต นั่นเป็นความท้าทายอีกอันหนึ่ง...”

ผู้อำนวยการฝ่ายบริหารการร่วมลงทุน, 9 พฤศจิกายน 2566

การที่ภาครัฐหรือหน่วยงานเจ้าของโครงการกำหนดคุณสมบัติของภาคเอกชนหรือรายละเอียดการดำเนินโครงการที่มาจากมุมมองของภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ นั้น ข้อเสนอที่ภาครัฐจัดทำ อาจไม่ตรงตามที่เอกชนศึกษา ซึ่งข้อเสนอของภาครัฐอาจจะกระทบต่อรายได้ของภาคเอกชน เมื่อภาคเอกชนพิจารณาแล้วว่าไม่มีความคุ้มค่า จะส่งผลให้ภาคเอกชนไม่มีความสนใจที่จะเข้ามายื่นข้อเสนอเพื่อเข้ารับการประมูลในโครงการร่วมลงทุนดังกล่าว สอดคล้องกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

“...เนื่องจากการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนมีหลายรูปแบบ เมื่อศึกษาแล้ว มีความเป็นไปได้ของโครงการ แต่บางทีในมุมมองของเอกชนไม่คุ้ม ตัวโครงการอาจจะ Spec สูงไป หรือบางทีไม่น่าจะมีผู้ใช้งานตามที่ภาครัฐคาดการณ์ ซึ่งบางโครงการเมื่อเปิดประมูลก็ไม่มีเอกชนให้ความสนใจ ดังนั้น โครงการที่อยู่ในขั้นตอนการคัดเลือกเอกชนก็ต้องพยายามกำหนด RFP ซึ่งตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 กำหนดไว้อยู่แล้วว่า ให้นำความเห็นของหน่วยงานรัฐอื่นและภาคเอกชนมารวมไว้ตั้งแต่การศึกษาความเป็นไปได้ ดังนั้น ต้องดูความเหมาะสม...”

เจ้าหน้าที่กองส่งเสริมการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ คนที่ 2, 10 พฤศจิกายน 2566



สรุปได้ว่า ความท้าทายด้านผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในส่วนของภาคเอกชนที่จะเข้ามาร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน คือ การทำให้เอกชนเกิดความสนใจที่จะเข้ามาร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุนที่หน่วยงานเจ้าของโครงการได้จัดทำขึ้น ภายใต้ข้อจำกัดคือข้อมูลความต้องการของภาคเอกชนที่เพียงพอและสะท้อนถึงความต้องการของภาคเอกชนอย่างแท้จริง

#### 4.3 ความท้าทายด้านงบประมาณ

โครงการร่วมลงทุนในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน ที่ผ่านมาส่วนใหญ่เป็นโครงการขนาดใหญ่ คือมีมูลค่าการลงทุนสูงกว่า 5,000 ล้านบาท ตามการคำนวณมูลค่าโครงการร่วมลงทุนภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 เว้นแต่โครงการร่วมลงทุนในกิจการขนส่งทางถนน ที่เป็นโครงการขนาดกลางมูลค่าอยู่ระหว่าง 1,000 - 5,000 ล้านบาท โดยการดำเนินโครงการร่วมลงทุนภายใต้กฎหมายดังกล่าว มีค่าใช้จ่ายตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำโครงการร่วมลงทุนหรือการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการร่วมลงทุน หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องว่าจ้างที่ปรึกษาร่วมดำเนินการในการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ และรวมไปถึงการคัดเลือกเอกชน เมื่อโครงการเข้าสู่ขั้นตอนของการดำเนินโครงการตามแผนการดำเนินงาน หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องจัดหาที่ดินเพื่อส่งมอบให้แก่เอกชนไปดำเนินการก่อสร้างโครงการ และบางโครงการที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลตอบแทนของเอกชนที่ไม่สามารถดึงดูดความสนใจของภาคเอกชนได้ ภาครัฐหรือหน่วยงานเจ้าของโครงการจะมีการจ่ายเงินร่วมลงทุนหรือเงินอุดหนุนให้แก่ภาคเอกชน เพื่อเป็นการดึงดูดให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินโครงการและมีผลตอบแทนทางการเงินที่เหมาะสม ในขณะที่รัฐก็ได้ประโยชน์จากการมีโครงการในด้านการให้บริการสาธารณะและการขับเคลื่อนการลงทุนของประเทศ ทั้งนี้ งบประมาณที่จะนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ก็มีข้อจำกัดของแหล่งงบประมาณที่แตกต่างกัน ดังนี้

##### 4.3.1 ค่าจ้างที่ปรึกษา

งบประมาณที่นำมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างที่ปรึกษาดำเนินการการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการตามที่กฎหมายกำหนด มาจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานเจ้าของโครงการ ซึ่งต้องมีการจัดทำค่าของงบประมาณตามขั้นตอนของการจัดทำค่าของงบประมาณตามที่กำหนดไว้แผนการดำเนินโครงการ หรือใช้จ่ายจากเงินงบประมาณของหน่วยงานในกรณีที่เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจดังเช่นการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ใช้งบประมาณของการทางพิเศษในการจ้างที่ปรึกษาเข้ามาช่วยในการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ ทั้งนี้ การจ้างที่ปรึกษาของโครงการ

จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของที่ปรึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564

อย่างไรก็ตาม กรณีหน่วยงานเจ้าของโครงการมีความจำเป็นต้องทำการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ แต่ไม่ได้มีการจัดทำค่าของงบประมาณ หรือหน่วยงานไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะใช้ในการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ หน่วยงานสามารถขอใช้งบประมาณจากกองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เพื่อนำมาใช้ในขั้นตอนการดำเนินการดังกล่าวได้ ตามข้อมูลจากกรมการขนส่งทางบก

“ในช่วงที่เริ่มทำโครงการร่วมลงทุนเราใช้เงินจากกองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในการจ้างที่ปรึกษามาศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการและการคัดเลือกเอกชน...”

เจ้าหน้าที่สำนักการขนส่งสินค้า, 8 พฤศจิกายน 2566

สรุปได้ว่า ค่าใช้จ่ายในการจ้างที่ปรึกษาของโครงการไม่มีข้อจำกัดของแหล่งงบประมาณหรือการใช้จ่ายงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณที่ใช้ในการจ้างที่ปรึกษาไม่สูงมากนัก เมื่อเทียบกับมูลค่าโครงการร่วมลงทุน อีกทั้งการดำเนินการจ้างที่ปรึกษาเป็นไปตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 แม้หน่วยงานเจ้าของโครงการที่เพิ่งเริ่มดำเนินการและไม่ได้จัดเตรียมงบประมาณในส่วนนี้ไว้ ก็สามารถขอรับงบประมาณจากกองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อมาดำเนินการได้

#### 4.3.2 ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน

การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือการจัดหาที่ดินเพื่อก่อสร้างโครงการ ในโครงการร่วมลงทุนทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน โดยส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ของภาครัฐหรือหน่วยงานเจ้าของโครงการที่จะทำหน้าที่จัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน ค่าใช้จ่ายของการดำเนินงานในส่วนนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนพื้นที่ที่ต้องเวนคืนจากภาคประชาชนหรือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โครงการร่วมลงทุนทางถนนบางโครงการมีแนวเส้นทางโครงการเป็นสายทางยาว แต่อาจจะใช้ค่าใช้จ่ายในการเวนคืนที่ดินน้อย เนื่องจากเป็นการก่อสร้างโครงการในเขตทางเดิมที่เป็นพื้นที่ของหน่วยงานเจ้าของโครงการ ซึ่งอาจมีการเวนคืนที่ดินเพิ่มเติมเพียงเล็กน้อย เพื่อทำทางขึ้น - ลง โครงการอัตราค่าใช้จ่ายในการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวจะถูกกำหนดขึ้นภายใต้การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการและการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ

แหล่งงบประมาณที่นำมาเป็นค่าใช้จ่ายการจัดการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินของโครงการร่วมลงทุนทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน เป็นการขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายจากสำนักงบประมาณ โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการจะขอรับการจัดสรรงบประมาณเมื่อโครงการได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ซึ่งไม่มีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณที่จะนำมาใช้หากโครงการร่วมลงทุนมีพื้นที่ในการเวนคืนน้อยหรือมีค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินไม่สูงมากนักเมื่อเทียบกับมูลค่าการลงทุนโครงการ แต่จะมีข้อจำกัดในเกิดขึ้นเมื่อโครงการร่วมลงทุนที่จะดำเนินการเป็นการเปิดพื้นที่ใหม่ทั้งโครงการ ต้องมีการเวนคืนที่ดินใหม่ทั้งหมดตลอดแนวเส้นทางโครงการ ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายในการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินสูงเมื่อเทียบกับมูลค่าการลงทุนโครงการ ซึ่งเป็นภาระงบประมาณของภาครัฐ ส่งผลให้อาจไม่ได้รับการพิจารณาให้ดำเนินโครงการ เนื่องจากงบประมาณในการลงทุนของประเทศมีจำกัด

#### 4.3.3 เงินร่วมลงทุนกับภาคเอกชนหรือเงินอุดหนุน

ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลว่า โครงการร่วมลงทุนในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ เป็นโครงการที่เป็นการให้บริการสาธารณะ มีขนาดที่มีมูลค่าการลงทุนสูง แต่ผลตอบแทนต่ำกว่าความคาดหวังของภาคเอกชนที่จะนำเงินมาร่วมลงทุนในโครงการ เนื่องจากโครงการทางถนนบางเส้นทางมีปริมาณการจราจรไม่สูงมาก แต่จำเป็นต้องดำเนินการ ส่งผลต่อรายได้หรือผลตอบแทนของภาคเอกชนที่ไม่คุ้มค่า โครงการจึงไม่สามารถจูงใจให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในการดำเนินงานโครงการได้ ส่งผลให้ภาครัฐต้องมีการจ่ายเงินร่วมลงทุนให้กับภาคเอกชน เพื่อดึงดูดความสนใจจากภาคเอกชนให้เข้ามาร่วมลงทุนในการดำเนินโครงการร่วมลงทุน

“...เนื่องจากโครงการร่วมลงทุนทางถนน ทางพิเศษ เป็นโครงการขนาดใหญ่ จะสังเกตว่า มูลค่าการลงทุนสูง แต่ผลตอบแทนต่ำ ซึ่งหากต่ำกว่าที่ภาคเอกชนจะนำเงินจากการลงทุนอื่นมาลงทุนได้ เพราะฉะนั้น ความท้าทายคือ รัฐจะอย่างไรให้เอกชนมีความสนใจ ทำอย่างไรให้เอกชนมาลงทุน ภาครัฐจึงต้องสนับสนุนเงินให้เอกชน เป็นระยะเวลาอาจจะ 10 - 15 ปี วงเงินไม่เกินกรอบเงินค่าก่อสร้าง ซึ่งหากเกินกรอบวงเงินค่าก่อสร้างจะเป็นการสนับสนุนเอกชนเกินความจำเป็น...”

ผู้อำนวยการสำนักแผนงาน, 7 พฤศจิกายน 2566

“...เนื่องจากบางโครงการปริมาณการจราจรไม่สูงมาก ภาครัฐจึงต้องมีการอุดหนุน เพื่อให้เอกชนมีความสนใจที่จะเข้ามาลงทุนกับรัฐ...”

เจ้าหน้าที่กองส่งเสริมการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ คนที่ 1, 10 พฤศจิกายน 2566

และเนื่องจากโครงการร่วมลงทุนในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีมูลค่าการลงทุนสูง ดังนั้น เงินร่วมลงทุนที่ภาครัฐจะจ่ายหรืออุดหนุนให้กับภาคเอกชนย่อมสูงตามมูลค่าของโครงการ เป็นภาระต่องบประมาณรายจ่ายของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดตามข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายการรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

“...มีข้อจำกัดคืองบประมาณภาครัฐมีจำกัด ตามที่มีการกำหนดไว้ ประเทศเก็บภาษีได้ปีละ 3 ล้านล้านบาทก็จะมีเงินลงทุนประมาณ 600,000 ล้านบาท เป็นงบลงทุนของทุกกิจการ ดังนั้น ภาครัฐต้องมีการจัดสรรงบประมาณให้มีความเหมาะสมจะมุ่งทางถนนอย่างเดียวไม่ได้ โครงการนั้นจะต้องเป็นโครงการที่มีความสำคัญ กระแทกกับประชาชนจริง ๆ ...”

เจ้าหน้าที่กองส่งเสริมการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ คนที่ 1, 10 พฤศจิกายน 2566

แหล่งงบประมาณที่ภาครัฐจะนำมาใช้จ่ายเป็นเงินร่วมลงทุนกับเอกชนหรือเงินอุดหนุนสำหรับโครงการร่วมลงทุนที่เป็นการร่วมลงทุนในรูปแบบ PPP Net Cost คือโครงการที่ภาคเอกชนเป็นผู้รับความเสี่ยงทางด้านรายได้หรือเป็นเจ้าของรายได้ค่าผ่านทาง ต้องใช้แหล่งเงินจากงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐ ซึ่งถ้าโครงการร่วมลงทุนดังกล่าวเป็นโครงการใหญ่ที่ต้องจ่ายเงินร่วมลงทุนมูลค่าสูง ในขณะที่งบประมาณของภาครัฐมีจำกัด โครงการร่วมลงทุนนั้นอาจไม่ได้รับการอนุมัติให้ดำเนินโครงการ ตามข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์ของกรมทางหลวง ดังนี้

“...บางโครงการต้องมีการสนับสนุนงบประมาณหรือเรียกว่าเงินร่วมลงทุนมีหรือไม่ ถ้าไม่มีก็จะทำให้โครงการขยับไม่ได้ ยิ่งโดยเฉพาะแหล่งเงินสนับสนุนหรือเงินอุดหนุนที่มาจากเงินงบประมาณของภาครัฐ เนื่องจากโครงการ PPP เป็นโครงการขนาดใหญ่ ใช้เงินเยอะ ถ้าไม่มีเงินงบประมาณโอกาสที่จะเกิดก็เป็นไปได้ยาก...”

ผู้อำนวยการฝ่ายบริหารการร่วมลงทุน, 9 พฤศจิกายน 2566

ภาครัฐจึงต้องหาแหล่งงบประมาณอื่น เพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นเงินร่วมลงทุนหรือเงินอุดหนุนให้กับภาคเอกชน ซึ่งจากข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์ของกรมทางหลวง สรุปได้ว่า กรณีโครงการร่วมลงทุนมีรูปแบบการร่วมลงทุนแบบ PPP Gross Cost คือภาครัฐรับความเสี่ยงทางด้านรายได้หรือเป็นเจ้าของรายได้ค่าผ่านทางนั้น กรมทางหลวงสามารถใช้แหล่งเงินจากกองทุนค่าธรรมเนียมผ่านทางมาใช้จ่ายในการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนได้ เนื่องจากเป็นเงินที่ได้จากการจัดเก็บค่าผ่านทางในโครงการร่วมลงทุนทางถนนและภาครัฐเป็นเจ้าของรายได้และนำส่งเข้ากองทุนค่าธรรมเนียมผ่านทาง และนำมาจ่ายให้กับเอกชนเสมือนเป็นการนำรายได้มาจ้างเอกชนให้จัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนที่เป็นผู้ใช้ทางและเป็นผู้จ่ายค่าผ่านทางให้กับภาครัฐ แต่ไม่สามารถนำมาใช้จ่ายเป็นเงินร่วมลงทุนให้กับภาคเอกชนในกรณีที่โครงการร่วมลงทุนมีรูปแบบการร่วมลงทุนแบบ

PPP Net Cost ได้ เนื่องจากรูปแบบ PPP Net Cost เอกชนเป็นเจ้าของรายได้ รายได้จากค่าผ่านทางที่ได้จากรูปแบบการร่วมลงทุนนี้จะไม่ถูกนำส่งเข้ากองทุนค่าธรรมเนียมผ่านทางตามกฎหมาย

“...เงินงบประมาณถ้าเป็นกรณีรูปแบบการลงทุนแบบ PPP Gross Cost เราจะใช้เงินทุนค่าธรรมเนียมผ่านทาง คือ เงินที่ได้จากการจัดเก็บค่าผ่านทางแต่ถ้าเป็นรูปแบบการลงทุนแบบ PPP Net Cost ถ้าจะต้องมีการอุดหนุนไม่สามารถนำเงินกองทุนค่าธรรมเนียมผ่านทางไปใช้ได้ตามระเบียบและกฎหมาย ก็จะใช้เป็นเงินงบประมาณ...”

ผู้อำนวยการฝ่ายบริหารการร่วมลงทุน, 9 พฤศจิกายน 2566

แหล่งเงินอื่น ๆ ที่สามารถนำมาใช้ลงทุนในโครงการร่วมลงทุน กรณีที่ภาครัฐรับผิดชอบในการก่อสร้างงานโยธา ผู้ให้สัมภาษณ์ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ให้ข้อมูลว่าการทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีการใช้เงินรายได้ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยที่ได้จากการจัดเก็บค่าผ่านทางในโครงการที่การทางพิเศษบริหารจัดการ บางโครงการสามารถใช้เงินจากการกู้เงินโดยการออกพันธบัตร เพื่อนำมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างโครงการ หรืออาจใช้เงินจากกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund : TFF)

“...การทางพิเศษใช้งบประมาณจากรายได้ของการทางพิเศษในการก่อสร้างซึ่งบางโครงการสามารถใช้เงินกู้หรือเงินกองทุน TFF มาใช้ในการก่อสร้างได้...”

สรุปได้ว่า ความท้าทายด้านการเงินคือกรณีโครงการร่วมลงทุนขนาดใหญ่ ที่มีมูลค่าการลงทุนแต่ผลตอบแทนต่ำ และโครงการที่มีการเวนคืนที่ดินจำนวนมากที่ต้องใช้ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินสูง มีข้อจำกัดในแหล่งงบประมาณที่จะนำมาใช้จ่ายเป็นค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินและเงินร่วมลงทุนหรือเงินอุดหนุนให้กับภาคเอกชน เนื่องจากแหล่งงบประมาณที่เป็นใช้เป็นงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด แม้ว่ากรมทางหลวงจะมีการนำงบประมาณจากเงินกองทุนค่าธรรมเนียมผ่านทางมาจ่ายเป็นเงินร่วมลงทุนให้กับเอกชน แต่ก็สามารถใช้จ่ายได้เพียงโครงการร่วมลงทุนในรูปแบบ PPP Gross Cost เท่านั้น และไม่สามารถนำมาใช้ได้กับทุกโครงการ ต้องคำนึงถึงสภาพคล่องของกองทุนค่าธรรมเนียมผ่านทางด้วย

#### 4.4 ความท้าทายด้านบุคลากร

การดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนในประเทศไทยต้องดำเนินการตามขั้นตอนและรายละเอียดตามที่กฎหมายการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนกำหนดไว้ ซึ่งประเทศไทยมีการปรับปรุงกฎหมายมาแล้ว 3 ฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับมีสาระสำคัญและขั้นตอนการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไป

“...อุปสรรคจริงๆ เป็นเรื่องของบุคลากรที่ทำงาน ในวันนั้น ณ กฎหมาย ปี 35 ถ้าเทียบมาตอนนี้ผ่านมา 30 ปี เข้าใจว่าบุคลากรที่ทำงานในวันนั้นอาจจะเกษียณไปหมดแล้ว ดังนั้นวันนี้บุคลากรที่เข้ามาเนิกรในการตามกฎหมายเป็นบุคลากรใหม่ เพราะฉะนั้นบุคลากรใหม่ที่เข้ามาจะไม่ค่อยเข้าใจกฎหมาย ในรายละเอียดที่มี วัตถุประสงค์ เจตนารมณ์ ตามที่กฎหมายต้องการ ก็ทำให้บางทีความครบถ้วนของข้อมูลโครงการที่ส่งเสนอกระทรวงเข้ามาไม่ครบถ้วนทำให้เกิดความล่าช้า...”

ผู้อำนวยการสำนักแผนงาน, 7 พฤศจิกายน 2566

จากข้อมูลของผู้ให้สัมภาษณ์ สรุปได้ว่า บุคลากรที่อยู่ในกระบวนการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนในปัจจุบันเป็นบุคลากรใหม่ ที่เข้ามาในช่วงของการปรับเปลี่ยนกฎหมายการร่วมลงทุนจากฉบับก่อนหน้ามาสู่ฉบับปัจจุบันคือพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ซึ่งบุคลากรที่เข้ามาดำเนินงานอาจยังไม่เข้าใจในรายละเอียด วัตถุประสงค์ และเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือไม่เข้าใจขั้นตอนกระบวนการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนภายใต้กฎหมายฉบับใหม่ ส่งผลให้การดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนในขั้นตอนต่าง ๆ ไม่ครบถ้วน ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินโครงการร่วมลงทุน เนื่องจากต้องมีการดำเนินการเพิ่มเติมตามขั้นตอนของกฎหมายให้ครบถ้วนอีกครั้ง

นอกจากความเข้าใจในขั้นตอนการดำเนินงานตามกฎหมายแล้ว หน่วยงานเจ้าของโครงการยังพบกับข้อจำกัดด้านบุคลากรที่เข้ามาดำเนินโครงการร่วมลงทุนของหน่วยงาน คือหน่วยงานที่เพิ่งเริ่มเข้ามาดำเนินโครงการร่วมลงทุน ยังขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการดำเนินโครงการร่วมลงทุน เนื่องจากบุคลากรที่มีอยู่มีความรู้หรือวุฒิการศึกษาไม่ตรงกับดำเนินงานโครงการร่วมลงทุน

“...บุคลากรที่เป็นตำแหน่งหลักของกรมคือตำแหน่งนักวิชาการขนส่ง เป็นวุฒิเปิดที่เป็นปริญญาตรีทุกสาขา กรมต้องจัดสรรบุคลากรที่มีความรู้หรือวุฒิการศึกษาตรงกับงานเข้ามาประจำที่ส่วนงานที่รับผิดชอบเรื่องโครงการ PPP ก่อนข้างมีปัญหาเนื่องจากบางคนจบไม่ตรงสายและไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ รวมถึงการดำเนินโครงการร่วมลงทุนแต่ละโครงการใช้ระยะเวลานาน รวมถึงถ้ามีคนใหม่ ๆ เข้ามาต้องมีการทำ KM...”

เจ้าหน้าที่สำนักงานขนส่งสินค้า, 8 พฤศจิกายน 2566

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อมูลว่า การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้หรือวุฒิการศึกษาไม่ตรงกับการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุน คือ การขอรับการสนับสนุนทุนการศึกษาให้กับเจ้าหน้าที่เพื่อให้ไปศึกษาในสาขาที่สามารถนำความรู้กลับมาใช้ในการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนได้

“...แต่ที่ผ่านมารกรมการขนส่งทางบกใช้วิธีการขออนักเรียนทุนที่จบตรงสายเข้ามาดำเนินการโดยส่งบุคลากรไปเรียนในสาขาที่ตรงกับความต้องการ เพื่อนำความรู้ที่ได้มาประยุกต์กับงานที่ทำ...”

เจ้าหน้าที่สำนักงานขนส่งสินค้า, 8 พฤศจิกายน 2566

สรุปได้ว่า ความท้าทายด้านบุคลากรคือความเข้าใจในการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนภายใต้กฎหมายปัจจุบัน และการมีบุคลากรในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญตรงกับงานที่ทำ ภายใต้ข้อจำกัดคือกฎหมายที่มีการเปลี่ยนแปลง

#### 4.5 ความท้าทายด้านกฎหมาย

จากการรวบรวมข้อมูลจากสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการดำเนินโครงการร่วมลงทุนในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน ประกอบกับการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร พบว่า ในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนมีข้อจำกัดและความท้าทายในเรื่องสัญญาสัมปทาน ขั้นตอนการร่วมลงทุนตามกฎหมายการร่วมลงทุน และการดำเนินการตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการดำเนินงานร่วมลงทุน ดังนี้

##### 4.5.1 สัญญาสัมปทาน

การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในกิจการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และกิจการทางถนน เป็นการให้สิทธิสัมปทานในการดำเนินงานแก่ภาคเอกชน โดยภาครัฐเป็นหน่วยกำกับ ติดตาม คุณภาพการให้บริการ โดยการให้สัมปทานนั้นมีการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนก่อนการดำเนินโครงการระหว่างรัฐและเอกชน

“...โครงการร่วมลงทุนทางถนน สิ่งที่พบในปัจจุบัน เมื่อเราจะลงทุนโครงการใหม่เราพบว่า โครงการเก่า ๆ ที่อาจจะเป็นโครงการร่วมลงทุนหรือไม่ ในสัญญาโครงการอื่นมีการระบุห้ามมิให้รัฐสร้างถนนมาแข่งกับโครงการที่มีอยู่ เช่น มีการสร้างถนนขึ้นมา 20 - 30 กิโลเมตร แต่มีทิศทางเดียวกัน มันก็จะไปแบ่งปริมาณการจราจรจากเส้นที่กำลังพัฒนา คือว่าเอกชนรายเดิมก็ไม่อยากให้รัฐมาสร้างแข่ง ดังนั้นตรงนี้รัฐต้องหาวิธีเยียวยา เพราะหากปล่อยให้ทุกโครงการมีการกำหนดข้อสัญญาในลักษณะนี้ไว้รัฐก็จะไม่สามารถพัฒนาโครงการใหม่ พัฒนาพื้นที่ใหม่ ๆ ได้...”

ผู้อำนวยการสำนักแผนงาน, 7 พฤศจิกายน 2566

สัญญาสัมปทานที่มีการลงนามไปในอดีตจะมีข้อสัญญาที่ห้ามให้รัฐประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชนตามที่กฎหมายกำหนด<sup>10</sup> ส่งผลให้โครงการร่วมลงทุนที่จะพัฒนาขึ้นมาใหม่ ต้องพิจารณาแนวเส้นทางอย่างถี่ถ้วน เพื่อไม่ให้เข้าข่ายการประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน หากโครงการที่จะพัฒนามีแนวเส้นทางเดียวกับโครงการเดิมที่สัญญาระบุเรื่องการห้ามรัฐแข่งขันกับเอกชน ภาครัฐก็ไม่สามารถดำเนินโครงการร่วมลงทุนที่จะพัฒนาขึ้นมาใหม่ได้ ทั้งนี้ หากภาครัฐไม่ตรวจสอบข้อสัญญาดังกล่าวก่อนการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนใหม่ เมื่อดำเนินโครงการไปแล้วอาจเกิดการฟ้องร้องให้รัฐชดเชยค่าเสียหายให้กับเอกชน ดังตัวอย่างข้อพิพาทระหว่างโครงการดอนเมืองโทลล์เวย์และโครงการทางพิเศษศรีรัชในอดีต

อีกหนึ่งข้อจำกัดของสัญญาสัมปทาน ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่งให้ข้อมูลว่า ภายใต้สัญญาสัมปทานมีการกำหนดอัตราการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางไว้อย่างชัดเจนตลอดอายุสัญญาของโครงการ ส่งผลให้การปรับลดอัตราค่าธรรมเนียมผ่านทาง หรือการดำเนินการตามนโยบายของรัฐไม่มีความคล่องตัว การปรับอัตราค่าผ่านทางต้องมีการเจรจากับเอกชนผู้ร่วมลงทุนเพื่อทำการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน ตามขั้นตอนการแก้ไขสัญญาภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

“...การให้สัมปทานในมุมมองของการทางพิเศษกับภาคประชาชน เรื่องค่าผ่านทางจะถูกกำหนดไว้แล้วตามสัญญา เช่น ปรับเพิ่ม 5 บาททุก ๆ 5 ปี ถ้ารัฐบาลอยากช่วยประชาชนอย่างเช่น การงดเว้นการเก็บค่าผ่านทาง หรือลดค่าผ่านทาง เป็นเรื่องยากที่จะต้องไปเจรจากับภาคเอกชน เนื่องจากมีสัญญามาผูกมัด...”

เจ้าหน้าที่แผนวิเคราะห์วิศวกรรม คนที่ 1, 8 พฤศจิกายน 2566

<sup>10</sup> มาตรา 75 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญปี 2560



ผู้ให้สัมภาษณ์ของกรมทางหลวง มีความคิดเห็นต่อข้อจำกัดดังกล่าวต่างออกไป ดังนี้

“...การงดเว้นค่าผ่านทางในโครงการร่วมลงทุนของกรมทางหลวงไม่เกิดปัญหา เนื่องจากโครงการของกรมทางหลวงส่วนใหญ่ เป็นโครงการที่มีรูปแบบการร่วมลงทุนแบบ PPP Gross Cost ซึ่งภาครัฐเป็นผู้รับความเสี่ยงทางด้านรายได้อยู่แล้ว แตกต่างจากรูปแบบ PPP Net Cost ที่ภาคเอกชนเป็นเจ้าของรายได้...”

ผู้อำนวยการฝ่ายบริหารการร่วมลงทุน, 9 พฤศจิกายน 2566

ข้อจำกัดเรื่องการแก้ไขอัตราค่าผ่านทาง เป็นข้อจำกัดสำหรับโครงการร่วมลงทุนในรูปแบบ PPP Net Cost ซึ่งภาคเอกชนเป็นเจ้าของรายได้ค่าผ่านทางและรับความเสี่ยงทางด้านรายได้ของโครงการ ส่วนโครงการร่วมลงทุนในรูปแบบ PPP Gross Cost มีความคล่องตัวมากกว่า เนื่องจากภาครัฐเป็นเจ้าของรายได้ค่าผ่านทางและเป็นผู้รับความเสี่ยงทางด้านรายได้ เอกชนมีหน้าที่ในการจัดเก็บค่าผ่านทางส่งให้กับภาครัฐเท่านั้น

#### 4.5.2 ขั้นตอนการดำเนินการตามกฎหมายร่วมลงทุน

กฎหมายการร่วมลงทุนที่บังคับใช้ในปัจจุบัน มีการกำหนดขั้นตอนการร่วมลงทุนไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งมีการออกประกาศกำหนดกรอบระยะเวลาการดำเนินงาน และเงื่อนไขการดำเนินงานไว้อย่างชัดเจน สอดคล้องตามข้อมูลของผู้ให้สัมภาษณ์ ดังนี้

“...กฎหมายการร่วมลงทุนมีกรอบระยะของแต่ละขั้นตอนและมีขั้นตอนการดำเนินงานกำหนดไว้อย่างชัดเจน ถ้าหน่วยงานดำเนินการตามขั้นตอนอย่างครบถ้วน ก็สามารถกำหนดแผนการดำเนินงานได้อย่างชัดเจน และไม่เกิดความล่าช้า...”

เจ้าหน้าที่สำนักงานขนส่งสินค้า, 8 พฤศจิกายน 2566

“...การดำเนินการทุกอย่างต้องเดินตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ดังนั้น ข้อกำหนดหรือระเบียบที่กำหนดต้องเดินให้ครบ...”

ผู้อำนวยการฝ่ายบริหารการร่วมลงทุน, 9 พฤศจิกายน 2566

ประเด็นที่ควรให้ความสำคัญคือการดำเนินงานให้ครบถ้วนตามขั้นตอนที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ หากดำเนินการไม่ครบถ้วนก็อาจก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนได้

#### 4.5.3 การดำเนินการตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน เป็นโครงการขนาดใหญ่ ต้องดำเนินการตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกเหนือจากการดำเนินการตามขั้นตอนการร่วมลงทุนภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

“...เนื่องจากโครงการร่วมลงทุนทางถนนเป็นโครงการขนาดใหญ่ การจัดทำโครงการจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก เช่น กฎหมาย EIA เป็นกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งไม่ได้อยู่ในพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 แต่การดำเนินโครงการร่วมลงทุนต้องดำเนินการตามกฎหมายนั้น ก็ต้องไปดำเนินการตามกฎหมายอื่นด้วย เช่น กฎหมาย EIA กฎหมายกำหนดผังเมือง...”

เจ้าหน้าที่กองส่งเสริมการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ คนที่ 1, 10 พฤศจิกายน 2566

จากการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารพบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงการร่วมลงทุนในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดให้โครงการที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการร่วมกับเอกชนที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการ ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการให้แล้วเสร็จก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติโครงการ พระราชบัญญัติการผังเมือง และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

หน่วยงานเจ้าของโครงการจึงต้องให้ความสำคัญกับการดำเนินการตามกฎหมายให้ครบถ้วนตามขั้นตอนของกฎหมายนั้น ๆ ควบคู่ไปกับการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนตามที่พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 กำหนด เพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินโครงการ

#### 4.6 ความท้าทายด้านการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ

การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการเป็นขั้นตอนแรกในการเสนอโครงการร่วมลงทุนตามกฎหมายกำหนด โดยต้องมีการศึกษาในประเด็น

- 1) ความเป็นมาของโครงการ หลักการโครงการ ความสอดคล้องกับแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน
- 2) สารสำคัญของโครงการ ได้แก่ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ขอบเขตและระยะเวลาของโครงการ และประมาณการต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ

- 3) ความพร้อมในการจัดทำและดำเนินโครงการ
- 4) ความเป็นไปได้ของโครงการในด้านเทคนิค ด้านเทคโนโลยี ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านกฎหมาย ด้านการเงิน หรือด้านเศรษฐศาสตร์
- 5) ความเสี่ยงของโครงการ
- 6) ทางเลือกและรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน
- 7) ความพร้อมของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและดำเนินโครงการ
- 8) ผลการรับฟังความคิดเห็นของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

“...สิ่งที่ควรให้ความสำคัญคือผลการศึกษา ในการคาดการณ์มูลค่าโครงการ ประเมินการ  
ค่าใช้จ่าย ประเมินการจราจร ที่ควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษ เพราะจะมีผลต่อไปถึงรูปแบบการ  
ร่วมลงทุน การแบ่งส่วนแบ่งรายได้ และจะมีผลต่อความน่าสนใจของโครงการและความยั่งยืน  
คือถ้าคาดการณ์ได้ใกล้เคียงความเป็นจริงก็จะมองเห็นการประเมินการทำให้ความมั่นใจ ถ้าตัวเลข  
ไม่สะท้อนความเป็นจริง จะทำให้การตัดสินใจผิดพลาดได้...”

ผู้อำนวยการสำนักแผนงาน, 7 พฤศจิกายน 2566

จากการให้ข้อมูลของผู้ให้สัมภาษณ์ สรุปได้ว่า การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ  
ควรให้ความสำคัญการศึกษาในประเด็นการประเมินการต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ  
ซึ่งรวมถึง การประเมินการปริมาณการจราจร ซึ่งเป็นที่มาของรายได้ และการประเมินการค่าใช้จ่าย  
ของโครงการ เนื่องจากการประเมินการเหล่านี้ จะส่งผลต่อการพิจารณาเลือกรูปแบบการร่วมลงทุน  
การพิจารณาส่วนแบ่งรายได้ระหว่างภาครัฐและเอกชน การศึกษาที่ตัวเลขสะท้อนความเป็นจริงจะ  
นำไปสู่การตัดสินใจของภาครัฐที่ถูกต้อง สร้างความเชื่อมั่นและดึงดูดความสนใจในการลงทุน  
จากภาคเอกชน ทั้งนี้ ข้อมูลการประเมินการที่ถูกต้องจะต้องมากจากสมมติฐานการวิเคราะห์  
ที่เป็นข้อมูลนำเข้าที่ถูกต้องและใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด เพราะผลการศึกษาและวิเคราะห์  
โครงการล้วนเป็นไปตามสมมติฐานที่ใช้วิเคราะห์ ตามการให้ข้อมูลของเจ้าหน้าที่กรมทางหลวง ดังนี้

“...ในขั้นตอนการศึกษาและวิเคราะห์โครงการเราต้องไปหาสมมติฐานที่เกี่ยวข้องกับ  
การศึกษา Rest Area มาใช้ในการศึกษาทั้งเรื่องเทคนิค ทั้งเรื่องความเป็นไปได้ทางการเงิน สมมติฐาน  
ด้านรายได้ของเอกชนซึ่งเทียบมาจากโครงการที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน ดังนั้นผลการศึกษาและ  
วิเคราะห์โครงการจะขึ้นอยู่กับข้อมูลสมมติฐานที่ใส่เข้าไป...”

ผู้อำนวยการฝ่ายบริหารการร่วมลงทุน, 9 พฤศจิกายน 2566

นอกจากผลการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการที่มีความถูกต้อง สะท้อนความเป็นจริงของการดำเนินโครงการ จะส่งผลต่อการพิจารณารูปแบบการร่วมลงทุนแล้ว ยังส่งผลต่อความเชื่อมั่นของภาคประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการร่วมลงทุนที่จะจัดทำขึ้น และป้องกันการเกิดปัญหาการฟ้องร้องทั้งจากภาคประชาชนและภาคเอกชนในอนาคตต่อไป

“...ผลการศึกษาไม่คาดเคลื่อนจากความเป็นจริง เมื่อผลตอบแทนสะท้อนความเป็นจริงการลงทุนก็จะยั่งยืนได้ และเกิดความเชื่อมั่นจากภาคประชาชน และไม่มีปัญหาเรื่องการฟ้องร้อง...”

ผู้อำนวยการสำนักแผนงาน, 7 พฤศจิกายน 2566



## บทที่ 5

### สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 สรุปผลการศึกษาและอภิปรายผล

การศึกษาเรื่องความท้าทายในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน กรณีศึกษา กิจการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความท้าทายที่ส่งผลต่อการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน กรณีโครงการในกิจการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ การขนส่งทางถนน และหาข้อเสนอแนะทางในการแก้ไขกับปัญหาความท้าทาย โดยผู้ศึกษาได้ทำการวิจัยเชิงคุณภาพจากการค้นคว้าเอกสารรวมทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยสามารถนำมาสรุปและอภิปรายผลได้ ดังนี้

##### 5.1.1 ความท้าทายด้านนโยบาย

พบว่า ความท้าทายด้านนโยบายในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน มีผลมาจากการกำหนดนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ซึ่งปัจจุบันมุ่งเน้นการพัฒนา ระบบการขนส่งทางรางเป็นหลัก ส่งผลให้การพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานทางถนนและการขนส่งทางถนน มีลำดับความสำคัญในการพัฒนาลดลง เมื่อเทียบกับการพัฒนาระบบการขนส่งทางราง อย่างไรก็ตาม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางถนนและการขนส่งทางถนนยังคงมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การให้บริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐครบทุกรูปแบบบริการตามอำนาจและหน้าที่ และด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณของภาครัฐ จึงมีการลงทุนพัฒนาโครงการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน ซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ มูลค่าการลงทุนสูง ในรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เพื่อลดภาระด้านงบประมาณของภาครัฐ

ข้อจำกัดในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน ที่มาจากการกำหนดนโยบายคือการจัดลำดับความสำคัญของโครงการร่วมลงทุน ในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน ในแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2563 – 2570 ภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ซึ่งการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของโครงการจะเป็นไปตามเป้าหมายการพัฒนาของแผนระดับที่หนึ่ง แผนระดับที่สอง และแผนระดับที่สาม ที่เกี่ยวข้อง เมื่อเป้าหมายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ไม่ได้มุ่งเน้นการพัฒนาโครงการทางถนนและการขนส่งทางถนน จึงส่งผลให้โครงการร่วมลงทุนในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน ส่วนใหญ่จะถูกกำหนด

ลำดับความสำคัญในระดับ Normal Project คือ โครงการที่มีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการแล้วเสร็จ แต่ไม่ใช่โครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องเร่งดำเนินการ ซึ่งหากพิจารณาตามแนวคิดปัจจัยสู่ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2563) พบว่าการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาบรรพกาลเป็นหลักนั้น เป็นการลดความสำคัญของการพัฒนาระบบการขนส่งทางถนน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนทางถนนตามแผนที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลของหน่วยงานเจ้าของโครงการ พบว่า การกำหนดนโยบายที่มุ่งเน้นการพัฒนาบรรพกาลดังกล่าว ไม่กระทบต่อการดำเนินโครงการร่วมลงทุนในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน ไม่เป็นข้อจำกัดการดำเนินงานโครงการในระยะสั้นนี้ เนื่องจากรูปแบบการขนส่งทางถนน มีจุดแข็ง ดังนี้

1) การขนส่งแบบ Door to Door หรือการขนส่งจากมือของผู้ส่งไปยังมือของผู้รับ แตกต่างจากการขนส่งทางรางที่เป็น Station to Station การขนส่งทางถนนจึงเข้ามาทำหน้าที่เป็น Feeder สนับสนุนการขนส่งทางราง

2) การเดินทางและการขนส่งได้ทุกเวลา การขนส่งทางถนนและการเดินทางทางถนน สามารถเดินและขนส่งสินค้าได้ทุกเวลา ต่างจากการขนส่งทางรถไฟที่กำหนดรอบเวลาในการเดินและการขนส่งสินค้า ส่งผลให้การเดินทางและการขนส่งสินค้าทางถนน อาจได้เปรียบในด้านมูลค่าของเวลา (Value of Time) มากกว่าในการเดินทางและการขนส่งสินค้าบางประเภท

3) การพัฒนาโครงการช่วยให้ครบสมบูรณ์ โครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองและทางพิเศษของไทยยังคงต้องพัฒนาโครงข่ายที่ขาดหาย (Missing Link) ตามแผนที่วางไว้เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงโครงข่ายทั้งระบบ และเชื่อมต่อกับเดินทางและการขนส่งรูปแบบอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนการเดินทางและลดต้นทุนการขนส่งของประเทศ

### 5.1.2 ความท้าทายด้านผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

โครงการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน เป็นโครงการขนาดใหญ่ส่งผลกระทบต่อผู้คนจำนวนมาก ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจึงมีความสำคัญในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในโครงการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน เป็นอย่างมาก ประกอบกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน มีภาคเอกชนเข้าร่วมดำเนินโครงการ จึงถือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอีกหนึ่งกลุ่มที่มีความสำคัญต่อการดำเนินโครงการ โดยสามารถสรุปและอภิปรายความท้าทายด้านผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

### 1) ภาคประชาชน

พบว่า ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน ตั้งแต่ขั้นตอนของการจัดทำโครงการร่วมลงทุน ซึ่งต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของภาคประชาชนเพื่อนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการจัดทำรายงานการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ และรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ

การคัดค้านการก่อสร้างโครงการหรือการเวนคืนที่ดินจากภาคประชาชนเป็นข้อจำกัดที่ส่งผลกระทบต่อการจัดทำและดำเนินโครงการ เมื่อประชาชนคัดค้าน ส่งผลต่อการจัดทำรายงานการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการและรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ ทำให้ต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมจนกว่าจะยุติการคัดค้านนั้นได้ ส่งผลกระทบต่อการขออนุมัติดำเนินโครงการร่วมลงทุนดังกล่าว

ดังนั้น ความท้าทายสำหรับการดำเนินโครงการร่วมลงทุนในส่วนของประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโครงการคือการสร้างความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของโครงการ สร้างความชัดเจนในรูปแบบ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับภาคประชาชน และการสร้างการยอมรับว่ารูปแบบการดำเนินโครงการร่วมลงทุนที่ภาครัฐเลือกในการดำเนินโครงการนั้น เป็นทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับภาคประชาชน สอดรับกับผลการศึกษาของ (ระพี ม่วงนนท์ และคณะ, 2564) ที่ได้ศึกษาเรื่องการลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน พบว่า ปัจจัยสู่ความสำเร็จของการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ประการหนึ่ง คือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้ครบถ้วน เพื่อให้เกิดความชัดเจนและความเข้าใจที่ตรงกัน

### 2) เอกชนที่จะเข้าร่วมลงทุน

การดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนจะเกิดขึ้นได้นั้น จะต้องมีภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในโครงการ ซึ่งภาคเอกชนที่จะเข้าร่วมลงทุนในโครงการถือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ จึงต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของภาคเอกชนในขั้นตอนการจัดทำเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน (Request for Proposal : RFP) เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลความต้องการในการลงทุนของภาคเอกชน และนำมาประกอบการจัดทำเอกสารดังกล่าว

จากการศึกษาพบว่า ข้อจำกัดในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน คือ ไม่มีภาคเอกชนที่สนใจเข้าร่วมลงทุนในโครงการ ส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินโครงการร่วมลงทุนได้ ซึ่งอาจสะท้อนมาจากข้อเสนอหรือขอบเขตการลงทุนในโครงการที่ภาครัฐหรือหน่วยงานเจ้าของโครงการกำหนดไว้ในเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน (RFP) ไม่ตรงตามความต้องการในการลงทุนของภาคเอกชน แม้จะมีการจัดรับฟังความคิดเห็นของภาคเอกชนในขั้นตอนการจัดทำเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน (RFP)

แล้วก็ตาม แต่ข้อมูลที่ได้จากขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นอาจไม่ครบถ้วนหรือไม่สะท้อนความต้องการของภาคเอกชนที่จะเข้ามาร่วมลงทุนในโครงการ

ความท้าทายด้านผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในส่วนของภาคเอกชนที่จะเข้ามาร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน จึงเป็นการทำให้ภาคเอกชนเกิดความสนใจที่จะเข้ามาร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุนที่หน่วยงานเจ้าของโครงการได้จัดทำขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานโครงการสามารถดำเนินการต่อไปได้ ภายใต้ข้อจำกัดในการจัดทำเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน (RFP) หรือข้อมูลขอบเขตการร่วมลงทุนในโครงการให้ตรงตามความต้องการลงทุนของภาคเอกชน สอดรับกับผลการศึกษาของ (ระพี ม่วงนนท์ และคณะ, 2564) ที่ได้ศึกษาเรื่องการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนพบว่า ปัจจัยสู่ความสำเร็จของการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนประการหนึ่งคือการจัดทำโครงการลงทุนที่เหมาะสมและเป็นที่น่าสนใจของภาคเอกชน โดยต้องกำหนดขอบเขตของโครงการร่วมลงทุนให้มีความน่าสนใจ เพื่อให้เอกชนมีความสนใจที่จะเข้ามาร่วมลงทุนในโครงการ

### 5.1.3 ความท้าทายด้านงบประมาณ

จากการศึกษาพบว่า งบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ประกอบด้วย 3 ส่วนหลักๆ คือ งบประมาณในการจ้างที่ปรึกษา งบประมาณในการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน และงบประมาณที่ใช้เป็นเงินร่วมลงทุนกับภาคเอกชนหรือเงินอุดหนุนโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน ซึ่งเป็นเป็นโครงการขนาดใหญ่ ต้องใช้งบประมาณในการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินสูงในโครงการที่เป็นการเปิดเส้นทางใหม่ และเนื่องจากเป็นโครงการขนาดใหญ่ มูลค่าการลงทุนสูง แต่บางโครงการผลตอบแทนต่ำ ภาครัฐจึงต้องจูงใจให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนโดยการจ่ายเงินร่วมลงทุนหรือเงินอุดหนุนให้แก่ภาคเอกชนที่เข้ามาร่วมลงทุน

ข้อจำกัดด้านงบประมาณคืองบประมาณที่จะนำมาใช้จ่ายเป็นค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน และเงินร่วมลงทุนกับภาคเอกชนมีไม่เพียงพอสำหรับโครงการทางถนนทุกโครงการ เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณของภาครัฐที่มีอยู่อย่างจำกัด แม้กรมทางหลวงจะมีการนำเงินจากกองทุนค่าธรรมเนียมผ่านทางมาใช้จ่าย แต่ก็ไม่สามารถนำมาใช้จ่ายในทุกโครงการได้ เนื่องจากข้อกำหนดของการใช้จ่ายเงินกองทุนดังกล่าว สามารถใช้จ่ายได้เพียงโครงการร่วมลงทุนในรูปแบบ PPP Gross Cost เท่านั้น ประกอบกับต้องพิจารณาถึงสภาพคล่องของกองทุนด้วย

ความท้าทายด้านงบประมาณ จึงเป็นการหาแหล่งงบประมาณอื่น ๆ ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน หรือการพิจารณารูปแบบการร่วมลงทุนที่จะสามารถลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐได้ เพื่อให้โครงการสามารถดำเนินการต่อไปได้ในภาวะ



ที่งบประมาณของภาครัฐมีอยู่อย่างจำกัด สอดคล้องกับแนวคิดความท้าทายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในด้านความสามารถในการปฏิบัติ ที่กล่าวถึง ขอบจำกัดของงบประมาณที่จะส่งผลกระทบต่อภาระลดตัวของการดำเนินงาน

#### 5.1.4 ความท้าทายด้านบุคลากร

จากการศึกษาพบว่า ข้อจำกัดด้านบุคลากรในการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน ที่จะส่งผลกระทบต่อดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนตามขั้นตอนต่าง ๆ ไม่ถูกต้องครบถ้วน และส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินโครงการร่วมลงทุน แบ่งได้เป็น 2 ประเด็น ได้แก่

1) ความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ เจตนารมณ์ และขั้นตอนการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากกฎหมายมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง มาหลายฉบับ และมีวิธีการหรือขั้นตอนการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไปในบางขั้นตอน

2) การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ในวุฒิการศึกษาที่สามารถนำความรู้มาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนได้

ดังนั้น ความท้าทายที่จะส่งผลกระทบต่อดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน จึงสามารถสรุปได้ ดังนี้

1) การสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับบุคลากร จะสร้างความรู้ความเข้าใจอย่างไรให้บุคลากรมีความรู้และความเข้าใจในกฎหมายการร่วมลงทุนที่บังคับใช้อยู่ ณ ปัจจุบัน ทั้งความรู้ความเข้าใจในส่วนของวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานร่วมลงทุน เจตนารมณ์ของกฎหมาย และขั้นตอนการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนอย่างละเอียดถี่ถ้วน

2) การสรรหาบุคลากร คือการสรรหาบุคลากรที่มีสมรรถนะการปฏิบัติงานที่ตรงตามสมรรถนะที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

ทั้งนี้ แก้ไขปัญหาความท้าทายในประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นนำไปสู่ความสำเร็จของการดำเนินงานตามแนวคิดปัจจัยสำคัญสู่ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติของ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2563) ที่กล่าวถึงความพร้อมของบุคลากรว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการดำเนินงาน

#### 5.1.5 ความท้าทายด้านกฎหมาย

การดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับ การบังคับใช้กฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายฉบับ เนื่องจากโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน กรณีกิจการถนน ทางหลวง

ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน เป็นโครงการขนาดใหญ่ ใช้พื้นที่ก่อสร้างจำนวนมากและบางโครงการเป็นโครงการในเขตเมือง ส่งผลให้ต้องผ่านการพิจารณาตามขั้นตอนของกฎหมายอื่นร่วมด้วย ซึ่งจากการศึกษาพบข้อจำกัดและความท้าทายของการบังคับใช้กฎหมาย การดำเนินงานตามขั้นตอนของกฎหมาย และการดำเนินงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

### 1) สัญญาสัมปทาน

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ในกิจการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน ภายใต้สัญญาร่วมลงทุน ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการดำเนินงาน 2 ประการ สรุปได้ดังนี้

(1) สัญญาสัมปทานในอดีต มีการกำหนดข้อสัญญาในลักษณะห้ามรัฐประกอบกิจการแข่งขันกับภาคเอกชน ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาโครงการร่วมลงทุนในกิจการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ ที่จะจัดทำขึ้นใหม่ไม่สามารถดำเนินการได้หากโครงการที่จะจัดทำหรือพัฒนาขึ้นใหม่นั้น มีแนวเส้นทางเดียวกับโครงการที่มีอยู่เดิมและมีข้อสัญญาดังกล่าวระบุไว้ หรืออาจเกิดการฟ้องร้องต่อภาครัฐ กรณีที่ภาครัฐดำเนินโครงการที่พัฒนาขึ้นใหม่แล้ว ส่งผลกระทบปริมาณการจราจร และรายได้ของโครงการเดิมที่มีสัญญาสัมปทานและกำหนดเงื่อนไขการห้ามภาครัฐประกอบกิจการแข่งขันกับภาคเอกชนไว้ในสัญญา ทำให้เกิดความเสียหายกับภาครัฐ สอดคล้องกับการศึกษาของ (สำนักงานประมาณของรัฐบาล, 2559) ที่ได้ศึกษาเรื่องโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public Private Partnership : PPP) และได้วิเคราะห์ปัญหาและจุดอ่อนของการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน พบว่า ปัญหาหนึ่งของโครงการร่วมลงทุนคือการจัดทำสัญญาร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

(2) ความคล่องตัวในการดำเนินงานตามนโยบายของภาครัฐ ในสัญญาสัมปทานโครงการร่วมลงทุนทางถนนที่มีการลงทุนในรูปแบบ PPP Net Cost ที่เอกชนเป็นเจ้าของรายได้ และรับความเสี่ยงด้านรายได้ มีการกำหนดอัตราค่าผ่านทางที่ต้องจัดเก็บไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้การแก้ไขปรับปรุงอัตราค่าผ่านทางหรือการปรับลดอัตราค่าผ่านทางหรือดเนินการจัดเก็บค่าผ่านทางตามนโยบายของรัฐบาลไม่คล่องตัวมากนัก ต้องมีการเจรจาร่วมกับภาคเอกชนและดำเนินการแก้ไขสัญญาสัมปทานหรือสัญญาร่วมลงทุนกับภาคเอกชน

### 2) การดำเนินงานตามขั้นตอนการร่วมลงทุน

พบว่า กฎหมายที่กำหนดขั้นตอนการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน มีความชัดเจนทั้งขั้นตอนการร่วมลงทุนและกรอบระยะเวลาที่จะต้องดำเนินการ แม้ขั้นตอนจะมีความซับซ้อน แต่หากปฏิบัติตามขั้นตอนการร่วมลงทุนที่กฎหมายกำหนดให้ครบถ้วน ก็จะไม่ก่อให้เกิด

ความล่าช้าในการดำเนินโครงการร่วมลงทุน ดังนั้น สิ่งที่ต้องให้ความสำคัญคือการดำเนินงานตามขั้นตอนการร่วมลงทุนที่กฎหมายกำหนดอย่างครบถ้วน

### 3) การดำเนินการตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ นอกเหนือจากพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติการผังเมือง และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งหน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องดำเนินการควบคู่กันไป ให้ครบถ้วนตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกฉบับ เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบในการดำเนินงานและการขออนุมัติโครงการ

#### 5.1.6 ความท้าทายด้านการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ

จากการศึกษาพบว่า ประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญในการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ คือ ความถูกต้องและน่าเชื่อถือของข้อมูลการประมาณการต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ ซึ่งรวมถึงการประมาณการปริมาณการจราจร รายได้ และการประมาณการค่าใช้จ่ายของโครงการ ที่จะส่งผลต่อการพิจารณาเลือกรูปแบบการร่วมลงทุน การพิจารณาส่วนแบ่งรายได้ระหว่างภาครัฐและเอกชน นำไปสู่การตัดสินใจของภาครัฐที่ถูกต้อง สร้างความเชื่อมั่นและดึงดูดความสนใจในการลงทุนจากภาคเอกชน ซึ่งความถูกต้องและน่าเชื่อถือข้อมูลดังกล่าวมาจากการกำหนดสมมติฐานการวิเคราะห์ที่ถูกต้องและใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด

ความท้าทายในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน ในการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ คือ การศึกษาข้อมูลหรือรายงานผลการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ โดยเฉพาะในส่วนของสาระสำคัญของโครงการที่ประกอบด้วย การประมาณการจราจร ประมาณการรายได้ และค่าใช้จ่ายของโครงการ ให้สะท้อนความเป็นจริงมากที่สุด เพื่อเป็นข้อมูลสำคัญในการพิจารณารูปแบบการร่วมลงทุน และรูปแบบการแบ่งผลประโยชน์ที่มีการจัดสรรความเสี่ยงระหว่างภาครัฐและเอกชนอย่างสมดุลที่สุด นำไปสู่ความสนใจในการร่วมลงทุนโครงการของภาคเอกชนและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อโครงการ

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

### 5.2.1 ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

จากผลการศึกษาความท้าทายในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน กรณีกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน และจากการวิเคราะห์ข้อจำกัดในการดำเนินงานโครงการดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาความท้าทายที่อาจส่งกระทบต่อการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน กรณีกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน ที่อาจเป็นประโยชน์ ดังนี้

1) ด้านนโยบาย การวางแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางถนน หรือการวางแผนการดำเนินโครงการร่วมลงทุนในกิจการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน ในอนาคต ควรเป็นโครงการที่เชื่อมโยงโครงการช่วยที่ขาดหาย (Missing Link) และเป็นโครงการที่เชื่อมโยงการขนส่งรูปแบบอื่น ๆ โดยเฉพาะการขนส่งทางรางซึ่งเป็นเป้าหมายที่มุ่งเน้นตามนโยบาย

2) ด้านผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในการจัดรับฟังความคิดเห็นของภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องควรมีการคืนข้อมูลการดำเนินงานของหน่วยงานเจ้าของโครงการตามความเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ประชาชนได้รับรู้ เพื่อเป็นการสร้างการยอมรับและสร้างความเข้าใจในโครงการร่วมลงทุน เป็นการป้องกันการคัดค้านจากภาคประชาชนจากความไม่เข้าใจ และควรให้ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องหรือมีความสนใจในการร่วมลงทุนโครงการ เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่การรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลความต้องการการลงทุนของภาคเอกชน

3) ด้านงบประมาณ เนื่องจากข้อจำกัดของงบประมาณของประเทศที่ไม่สามารถจะนำมาใช้จ่ายเป็นเงินร่วมลงทุนให้กับเอกชนได้ทุกโครงการ ดังนั้น หน่วยงานเจ้าของโครงการควรพิจารณาดำเนินโครงการร่วมลงทุนที่ไม่มีต้องจ่ายเงินร่วมลงทุนก่อน หรือดำเนินโครงการร่วมลงทุนในรูปแบบ PPP Gross Cost เพื่อให้สามารถใช้จ่ายเงินกองทุนค่าธรรมเนียมผ่านทางมาใช้จ่ายเป็นเงินร่วมลงทุนได้ เพื่อลดข้อจำกัดด้านงบประมาณ ทั้งนี้ ต้องพิจารณาถึงสภาพคล่องของกองทุนค่าธรรมเนียมผ่านทางด้าน เพื่อไม่ให้เกิดภาระงบประมาณต่อภาครัฐในอนาคต

4) ด้านบุคลากร ควรจัดให้มีการเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนตามขั้นตอนของกฎหมายให้กับบุคลากรกระทรวงคมนาคมในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการร่วมลงทุน ทั้งนี้ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร ได้มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานในการร่วมลงทุน ตามขั้นตอนการร่วมลงทุนของกฎหมาย และรายการเอกสารที่ต้องดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับบุคลากรของกระทรวงคมนาคมใช้ประกอบการปฏิบัติงานแล้ว ดังนั้น อาจนำคู่มือที่ได้จัดทำขึ้นมาดังกล่าว ใช้ประกอบการฝึกอบรมให้ความรู้ให้กับบุคลากรเกิด

ความเข้าใจในขั้นตอนการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น ข้อเสนอแนะอีกประการหนึ่งในด้านบุคลากร คือการสรรหาบุคลากรเข้ามาปฏิบัติงานในการดำเนินโครงการร่วมลงทุน ควรมีการกำหนดสรรณะของผู้ที่จะได้รับการสรรหาให้ตรงกับงานสมรรถนะที่จำเป็นต้องมีในการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุน

#### 5) ด้านกฎหมาย

(1) ในการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนที่พัฒนาขึ้นมาใหม่ หน่วยงานเจ้าของโครงการควรมีการตรวจสอบสัญญาสัมปทานหรือสัญญาร่วมลงทุนของโครงการที่มีอยู่ก่อนแล้วในแนวโครงการอย่างถี่ถ้วน เพื่อป้องกันการฟ้องร้องจากข้อสัญญาที่ห้ามรัฐประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน

(2) หน่วยงานกำกับติดตามควรมีการจัดรายการขั้นตอน (Check list) การดำเนินตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนทั้งหมด สำหรับหน่วยงานเจ้าของโครงการนำไปใช้เป็นแนวทางในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนให้มีความครบถ้วนตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกฉบับ และควรมีการสร้างความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานตามกฎหมายให้กับบุคลากรโดยอาจบูรณาการร่วมในการให้ความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานตามขั้นตอนการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุน

6) ด้านการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ หน่วยงานระดับนโยบายหรือหน่วยงานกำกับติดตาม ควรมีการกำหนดสมมติฐานที่ใช้ในการศึกษาไว้เบื้องต้น เพื่อเป็นมาตรฐานสำหรับการศึกษาและวิเคราะห์โครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบความถูกต้องของการศึกษาและวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการต่อไป

### 5.2.2 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

1) ควรมีการศึกษาทำหยาบการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ในกิจการถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน อย่างรายละเอียดแยกตามรายละเอียด

2) ควรศึกษาความทำหยาบการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ในกิจการด้านคมนาคมอื่น ๆ เช่น กิจการทำเรือ การขนส่งทางน้ำ กิจการรถไฟ รถไฟฟ้า การขนส่งทางราง และกิจการท่าอากาศยาน การขนส่งทางอากาศ เป็นต้น

บรรณานุกรม



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

กระทรวงคมนาคม. (2566). แผนปฏิบัติการด้านคมนาคม พ.ศ. 2566 – 2570.

ชนิษฐา พัวพันธ์พงษ์, (2560). ความท้าทายของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ กรณีศึกษาโครงการรถไฟความเร็วสูง เส้นทางกรุงเทพฯ – นครราชสีมา ภายใต้ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทย – รัฐบาลจีน [สารนิพนธ์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์].

ทศพร ศิริสัมพันธ์, (2563). หนังสือเอกสารสำหรับการเรียน เรื่องความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

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

พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562, (2562).

ระพี ม่วงนนท์, อ. พ., รุจิระ โรจนะประภายนต์, ชัชวาล แสงทองล้วน, ไกร บุญบัณฑิต และสุภัทรา ยอดสุรางค์. (2564). การร่วมลงทุนระหว่างรัฐภาคีรัฐและภาคเอกชน. วารสารสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, 8(1), 559 - 574.

วัชระ สายสมาน, (2562). การนำนโยบายความรับผิดชอบต่อสังคมไปปฏิบัติ : ศึกษากรณี การพัฒนาชุมชนเชิงพื้นที่แบบองค์รวม ของบริษัทเอฟี่ดี [วิทยานิพนธ์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์].

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2562). เอกสารประกอบการสัมมนาการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 และกฎหมายลำดับรอง

สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, (2559). รายงานวิชาการสำนักงบประมาณของรัฐสภา (การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public Private Partnership : PPP).

สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, (2566). การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ. สำนักพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

<https://anyflip.com/ygyyy/bues>.

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2566). แผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2563 - 2570.

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

ศุภิสรา ใจดี

วัน เดือน ปี เกิด

29 กรกฎาคม 2537



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY