

บทที่ 10

ทางเลือกในการให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการ

10.1 การศึกษาความเป็นไปได้ในการมีส่วนร่วมในโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในรายงานการศึกษานี้ จะหมายถึงเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต ไม่หมายรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือในพื้นที่จังหวัดอื่น ทั้งนี้เพื่อความเหมาะสมในการดำเนินโครงการ ซึ่งในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการมีส่วนร่วมในโครงการได้หรือไม่และอย่างไร ชัดความสามารถขององค์กร รวมทั้งนโยบายและความสนใจขององค์กรในการเข้ามามีส่วนร่วมกับโครงการ ดังนี้

10.1.1 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา 250 “กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณะใดที่สมควรเป็นหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดทำบริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือมอบหมายให้เอกชนดำเนินการก็ได้

ในระหว่างที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน”

(2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา 7 “...ให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น”

มาตรา 56 เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

“(1) กิจการที่ระบุตามมาตรา 53 ...

(6) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

(7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง...”

มาตรา 57 ตี “เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือ ถือหุ้นในบริษัท จำกัด เมื่อ

(1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

(2) เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่ มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ใน บริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน และ

(3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัดต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย

ความใน (1) และ (2) ของวรรคหนึ่ง ไม่ใช้บังคับในกรณีที่บริษัทจำกัดที่เทศบาลร่วมงาน คณะกรรมการก่อตั้งหรือถือหุ้นนั้น ไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย”

มาตรา 58 “ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะ ร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่าสหการ มีสภาพเป็น ทบวงการเมืองและมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย การจัดตั้งสหการจะทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะได้กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่และ ระเบียบการดำเนินงานไว้...”

มาตรา 60 “เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติในเทศบัญญัติ นั้น จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินกว่าหนึ่งพันบาท”

(3) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา 45 “องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการภายในเขต ดังนี้ ...

(8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจ หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด...”

มาตรา 49 “องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบอำนาจให้เอกชนกระทำการซึ่งอยู่ในอำนาจ หน้าที่และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการหรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนองค์การบริหารส่วน จังหวัดได้แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ว่าราชการ เสียก่อน

หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการให้กระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

สิทธิในการทำกิจการตามวรรคหนึ่งเป็นสิทธิเฉพาะตัวจะโอนไปไม่ได้”

มาตรา 50 “การดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์อาจทำได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด”

(4) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541

ข้อ 5 “องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ประสงค์จะดำเนินกิจการพาณิชย์ ให้นายกองการบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีการศึกษาและวิเคราะห์กิจการพาณิชย์โดยละเอียดเพื่อนำเสนอเป็นข้อบัญญัติต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ถ้ากิจการพาณิชย์ตามวรรคหนึ่งมีวงเงินหรือมีทรัพย์สินเกินห้าล้านบาทจะว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อให้คำปรึกษาได้ และที่ปรึกษาต้องจัดทำรายงาน ร่างขอบเขตของกิจการพาณิชย์ พร้อมทั้งจัดทำความเห็นประเมินการดำเนินกิจการพาณิชย์นั้น เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาด้วย”

ข้อ 6 “เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นด้วยกับการดำเนินกิจการพาณิชย์ให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการอ่าน

ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เห็นด้วยกับการดำเนินกิจการพาณิชย์ให้แจ้งนายกองการบริหารส่วนจังหวัดทราบ

ในกรณีที่นายกองการบริหารส่วนจังหวัดไม่เห็นด้วยกับความเห็นของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามวรรคสอง ให้เสนอความเห็นหรือคำชี้แจงเพิ่มเติมต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาพร้อมด้วยเหตุผลและความจำเป็น หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับนายกองการบริหารส่วนจังหวัดให้ส่งให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง”

ข้อ 7 “ข้อบัญญัติเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์ อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) คำจำกัดความของข้อความสำคัญ
- (2) วัตถุประสงค์ที่ต้องจัดทำกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (3) ลักษณะการลงทุน ให้ระบุลักษณะของการลงทุนกิจการพาณิชย์ เช่น ลงทุนเอง หรือจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ หรือในรูปของสหการ หรือเอกชนร่วมลงทุน
- (4) หลักเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติและเงื่อนไขของการดำเนินกิจการพาณิชย์
- (5) แหล่งเงินทุนหรือที่มาของเงินทุนที่ใช้ในการดำเนินกิจการพาณิชย์
- (6) สัดส่วนของการถือหุ้นในกิจการพาณิชย์
- (7) การจัดสรรผลประโยชน์และการจัดการทรัพย์สินที่ได้มาจากการดำเนินกิจการพาณิชย์
- (8) หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าไปตรวจสอบของประชาชน”

ข้อ 8 “การทำสัญญาเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งร่างสัญญาไปให้สำนักงานอัยการจังหวัด หรือสำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาก่อนลงนาม”

(5) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 68 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้....

(9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล...

(11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์....

มาตรา 69 “อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 68 นั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควรในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินการนั้นด้วย”

มาตรา 82 “องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

(1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล

(3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล...”

(6) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 4 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง”

มาตรา 16 “ให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

(2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

(3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

(4) การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ

(5) การสาธารณูปการ

(6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ

(7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน

(8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

(9) การจัดการศึกษา....

(26) การขนส่งและการวิศวกรรม...

(31) กิจกรรมใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด”

มาตรา 17 “ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

(21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร....

(29) กิจกรรมใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด”

มาตรา 21 “บรรดาอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายรัฐอาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้

ในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการหรืออาจร้องขอให้ รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการแทนได้”

(7) ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงความร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อ 1 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประกาศนี้ หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นตามที่กฎหมายจัดตั้ง”

ข้อ 2 “การทำความตกลงร่วมมือกันในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป ซึ่งอาจเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดเดียวกันหรืออาจข้ามเขตจังหวัดได้หากเป็นพื้นที่ติดต่อกัน และประชาชนในพื้นที่นั้นได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะนั้นโดยตรงโดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น....

- (2) เป็นภารกิจหรือโครงการที่เกินกว่าศักยภาพหรือไม่คุ้มค่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง หรือเป็นภารกิจหรือโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันเพื่อเกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น....”

จากสาระสำคัญของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย พบว่าสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง การจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง การสาธารณสุข โภค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการได้ ซึ่งในส่วนของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับ รพม. นั้น อาจดำเนินการได้หลายรูปแบบ แต่ละรูปแบบอาจมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานแตกต่างกัน เช่น ในบางรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถร่วมดำเนินการในโครงการได้โดยที่เทศบาลไม่มีอำนาจดำเนินการ หรือในทางกลับกัน เทศบาลอาจเข้าร่วมดำเนินการในโครงการได้แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถเข้าร่วมดำเนินการ โดยสามารถพิจารณาอำนาจหน้าที่ในการดำเนินโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังนี้

1) การจัดตั้งนิติบุคคล (บริษัท) ร่วมกับ รพม. เพื่อบริหารจัดการโครงการในรูปแบบนิติบุคคลเฉพาะกิจ (Special Purpose Vehicle : SPV)

องค์การบริหารส่วนตำบล : ในสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องข้างต้น องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการจัดตั้งบริษัทได้ แต่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ได้

เทศบาล : นิติบุคคลเฉพาะกิจ (บริษัท) เป็นนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจ หรือ เทศบาลมีอำนาจตามกฎหมายที่จะจัดตั้งขึ้นมาในรูปแบบของบริษัทที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อดำเนินกิจการของหน่วยงานภาครัฐที่จัดตั้งนิติบุคคลเฉพาะกิจ (บริษัท) โดยเฉพาะซึ่งจะต้องเป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ในขณะนี้ มีนิติบุคคลเฉพาะกิจ (บริษัท) ที่จัดตั้งและดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานแล้วและที่จัดตั้งแล้วแต่อยู่ในระหว่างการดำเนินการตามกรอบวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน เช่น บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด บริษัท ขอนแก่นทรานซิทซิสเต็ม จำกัด (Khon Kaen Transit System Co.,Ltd.-KKTS)

องค์การบริหารส่วนจังหวัด : หากพิจารณาตามสาระสำคัญใน ข้อ 7 (3) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 ที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถจัดตั้งนิติบุคคลใหม่เพื่อประกอบกิจการทางพาณิชย์ได้ แต่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดตั้งบริษัทตามรายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ 1 ครั้งที่ 29/2555 วันจันทร์ ที่ 30 เมษายน 2555¹ มีสาระสำคัญบันทึกไว้ ดังนี้

¹ รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ 1 ครั้งที่ 29/2555 วันจันทร์ ที่ 30 เมษายน 2555, สืบค้นจาก www.law.moi.go.th > word เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2561

“...สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีความเห็นดังนี้

นิติบุคคลจะมีได้ก็แต่โดยอำนาจแห่งกฎหมายจัดตั้งขึ้น โดยจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือจัดตั้งตามพระราชบัญญัติ แต่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 หมวด 4 เรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่ได้ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งนิติบุคคลได้ แม้จะมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินกิจการพาณิชย์ได้โดยวิธีดำเนินการเองหรือจัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่ได้ แต่เมื่อไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใด กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจตั้งนิติบุคคลได้ การที่ระเบียบดังกล่าวกำหนด อำนาจให้กระทำได้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้การดำเนินการตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อมีการจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพารา ภาคตะวันออก จำกัด ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เป็นการดำเนินการโดยไม่มี อำนาจจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาแต่ต้น...”

ดังนั้น ในการจัดตั้งบริษัทในรูปแบบนิติบุคคลเฉพาะกิจ (บริษัท) ในขั้นตอนการศึกษานี้จะ พิจารณาเฉพาะในส่วนของประเทศที่สามารถดำเนินการร่วมกับ รพม. ได้ ส่วนกรณีการ จัดตั้งนิติบุคคลโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น หากมีข้อยุติว่าสามารถดำเนินการได้ก็ อาจนำมาพิจารณาในภายหลังได้ ซึ่งการจัดตั้งนิติบุคคลเฉพาะกิจ (บริษัท) ต้องจดทะเบียน กับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ และใช้รูปแบบบริษัทในการบริหารโครงการ การดำเนินการดังกล่าวอาจมีเงื่อนไขในการดำเนินการค่อนข้างยุ่งยากและอาจส่งผลกระทบต่อ การดำเนินงานหรือบริหารโครงการ อำนาจในการกำกับดูแลเอกชนที่จะเข้ามาร่วมลงทุน

2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และ รพม. ดำเนินการในรูปแบบการให้ความร่วมมือ ระหว่างหน่วยงานด้วยการลงทุนร่วมกัน

ในส่วนของความร่วมมือนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 21 กำหนดให้ในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจ ร่วมมือกันดำเนินการหรืออาจร้องขอให้ รัฐหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการแทนได้ ดังนั้น กรณีการดำเนินการในรูปแบบการให้ความร่วมมือกับ รพม. จึง สามารถดำเนินการได้ตามกฎหมาย ซึ่งการดำเนินการในรูปแบบการให้ความร่วมมือนี้ อาจ ดำเนินการโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจทำหน้าที่เวนคืนที่ดิน ส่วน รพม. ลงทุน ก่อสร้างโครงสร้างระบบรถไฟฟ้า ซึ่งมีข้อดี คือ

- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่จะให้ความร่วมมือกับ รพม. ได้
- การดำเนินการสามารถดำเนินการได้ค่อนข้างรวดเร็ว ไม่จำเป็นต้องไปดำเนินการออก พระราชกฤษฎีกา หรือจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท แต่อาจจะต้องอาศัยมติคณะรัฐมนตรีใน การกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานเพื่อความชัดเจน

- กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับส่วนราชการ หรือ รัฐวิสาหกิจ ก็จะสามารถนำความเชี่ยวชาญของส่วนราชการ หรือ รัฐวิสาหกิจมาใช้ในการดำเนินโครงการและบริหารโครงการได้อย่างเหมาะสม
- หากการแบ่งภาระหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานไว้อย่างชัดเจน ก็จะลดประเด็นเรื่องของการจัดสรรงบประมาณของแต่ละหน่วยงานลง

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการในรูปแบบของการให้ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานอาจมีข้อจำกัด ดังนี้ คือ

- อาจมีข้อจำกัดเรื่องของการจัดสรรงบประมาณ เนื่องจาก ในปี พ.ศ. 2560 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับงบประมาณตามแผนยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ ที่ 28.66% ของรายได้สุทธิของรัฐบาล ซึ่งเมื่อนำมาจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแนวเขตทางของโครงการอาจจะมีงบประมาณที่จำกัด หรืออาจจะต้องดำเนินการใช้งบประมาณของท้องถิ่นโดยไม่ต้องนำงบประมาณมาใช้ในการลงทุนโครงการ
- การดำเนินการรูปแบบการให้ความร่วมมือนี้ จะเหมาะสมกับกรณีที่หน่วยงานรัฐดำเนินโครงการเอง (PSC) เนื่องจากหากมีการเปิดให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในโครงการ อาจจะมีข้อจำกัดเรื่องของการเป็น “หน่วยงานเจ้าของโครงการ” ตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 มาตรา 29 วรรค 2 ซึ่งอาจตีความได้ว่า หน่วยงานเจ้าของโครงการควรเป็นหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งตามที่คณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐพิจารณากำหนดให้ หน่วยงานที่มีความรับผิดชอบในการให้เอกชนร่วมลงทุนมากที่สุดเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการ

3) การดำเนินโครงการโดยรูปแบบสหการ

การทำร่วมมือกันในรูปแบบสหการ : มีลักษณะเป็นการรวมตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับส่วนราชการ หรือ รัฐวิสาหกิจ โดยการร่วมมือกันนั้นเนื่องมาจากเป็นกิจการที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการร่วมกัน มีพื้นที่ใกล้เคียงกัน ต้องใช้งบประมาณสูง และต้องอาศัยความชำนาญทางด้านเทคนิคสูงหรือเป็นการเฉพาะ

องค์การบริหารส่วนตำบล : ในสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องข้างต้น องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการทำความร่วมมือในรูปแบบสหการ

เทศบาล : ตามสาระสำคัญของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจเทศบาลในการจัดทำความร่วมมือแบบสหการ แต่ตามพระราชบัญญัติมาตรา 58 กำหนดให้อำนาจเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันจัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่าสหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย ซึ่งการจัดตั้งสหการตามที่กฎหมายข้างต้นได้กำหนดกำหนดกรอบไว้อย่างเข้มงวด คือ จะต้องเป็น

การร่วมกันระหว่างเทศบาลกับเทศบาลเท่านั้น เทศบาลไม่อาจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐจัดตั้งสหการได้ โดยสหการที่จัดตั้งขึ้นจากเทศบาลจะต้องสภาพเป็นทบวงการเมือง มีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องซึ่งการจัดตั้งสหการจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งสหการเคยมีผู้พบว่าเคยมีการจัดตั้งสหการที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับรถยนต์โดยสารประจำทางระหว่างเทศบาลนครกรุงเทพกับเทศบาลเมืองนนทบุรี ในปี พ.ศ. 2494 แต่สหการดังกล่าวได้ยุบเลิกไปเนื่องจากประสบปัญหาขาดทุน²

องค์การบริหารส่วนจังหวัด : ตามสาระสำคัญของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 (15) กำหนดให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินการพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการโดยไม่ได้มีการกำหนดกรอบหรือข้อจำกัดไม่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งสหการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

10.1.2 การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต

ที่ปรึกษาได้ทำการรวบรวมข้อมูลสถิติการคลัง 5 ปีย้อนหลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2557-2561 จากกลุ่มงานการเงินบัญชีและการตรวจสอบท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต ณ วันที่ 14 พฤศจิกายน 2561 นำมาวิเคราะห์ตามหมวดหมู่ดังนี้

- 1) วิเคราะห์ข้อมูลสถิติการคลัง ด้านรายรับและรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต ทั้งสิ้น 19 แห่ง ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2557-2561 ประกอบด้วย อบจ. 1 แห่ง ได้แก่ อบจ.ภูเก็ต เทศบาล 12 แห่ง ได้แก่ เทศบาลเมืองกะทู้ เทศบาลตำบลกะรน เทศบาลตำบลฉลอง เทศบาลตำบลเชิงทะเล เทศบาลตำบลเทพกระษัตรี เทศบาลตำบลปากคอก เทศบาลเมืองป่าตอง เทศบาลนครภูเก็ต เทศบาลตำบลรัชฎา เทศบาลตำบลราไวย์ เทศบาลตำบลวิชิต และเทศบาลตำบลศรีสุนทร และ อบต. 6 แห่ง ได้แก่ อบต.กมลา อบต.เกาะแก้ว อบต.เชิงทะเล อบต.เทพกระษัตรี อบต.ไม้ขาว และอบต. สาคุ
- 2) วิเคราะห์องค์ประกอบด้านรายรับและรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต โดยองค์ประกอบด้านรายรับแบ่งออกเป็น 8 ประเภท ได้แก่ รายได้จากภาษีอากร รายได้จากค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตและค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ รายได้เบ็ดเตล็ด เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และ รายรับอื่น องค์ประกอบด้านรายจ่าย แบ่งออกเป็น 6 ประเภท ได้แก่ งบกลาง รายจ่ายบุคลากร (เงินเดือน ค่าจ้าง) รายจ่ายด้านการดำเนินงาน (ค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ และ หมวดสาธารณูปโภค) รายจ่ายด้านการลงทุน (ค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง) เงินอุดหนุน และ รายจ่ายอื่น

² ชิค นิลพานิช, บทสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการ, สำนักงานข้าราชการพลเรือน, ธันวาคม 2539, อ้างไว้ในคมกฤษ อาภารัตนวิไล, แนวทางการจัดตั้งสหการในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์คณะนิติศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540, หน้า 29

- 3) วิเคราะห์ข้อมูลด้านรายรับ-รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณี ได้แก่
- กรณีที่ 1 วิเคราะห์ข้อมูลด้านรายรับ-รายจ่ายของ อบท. จังหวัดภูเก็ตทั้งสิ้น 19 แห่ง
 - กรณีที่ 2 วิเคราะห์ข้อมูลด้านรายรับ-รายจ่ายของ อบท. จังหวัดภูเก็ต เฉพาะที่แนวโครงการรถไฟฟ้ารางเบาวิ่งผ่าน 10 แห่ง

10.1.2.1 รายรับ-รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ตทั้ง 19 แห่ง

ด้านรายรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายรับจากหมวดภาษีอากรร้อยละ 61 ของรายรับรวมทั้งสิ้น ซึ่งเป็นรายรับที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมากที่สุด รายรับหมวดภาษีอากรแบ่งเป็นภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง และภาษีที่รัฐจัดเก็บและแบ่งจัดสรรให้ จากการเก็บรวบรวมข้อมูลภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง จัดเก็บได้คิดเป็นร้อยละ 17 ของรายได้หมวดภาษีอากรที่ได้รับทั้งสิ้น

รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่ หมวดภาษีอากรร้อยละ 17 รายได้ค่าธรรมเนียมและใบอนุญาตร้อยละ 1.9 รายได้จากทรัพย์สินร้อยละ 1.8 รายได้เบ็ดเตล็ด ร้อยละ 0.8 รายได้จากกิจการพาณิชย์ร้อยละ 0.3 รวมเป็นรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองร้อยละ 18.5

รายได้ที่ได้รับจากรัฐบาล ได้แก่ รายได้จากเงินหมวดภาษีที่รัฐจัดเก็บและแบ่งจัดสรรให้ ร้อยละ 44 รายได้จากหมวดเงินอุดหนุนร้อยละ 22 รวมเป็นรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจัดสรรจากรัฐบาล ร้อยละ 66 ดังนั้นจะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ ยังต้องอาศัยรายได้จากการอุดหนุนช่วยเหลือจากรัฐบาลเป็นจำนวนมาก

รายรับอื่น ได้แก่ เงินที่จ่ายขาดจากเงินสะสม (เงินสะสม) ร้อยละ 7

ด้านรายจ่าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายจ่ายในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 41 ของรายจ่ายรวมทั้งสิ้น เบิกจ่ายในหมวดเงินเดือนค่าจ้างประจำร้อยละ 23 หมวดเงินอุดหนุนร้อยละ 4 หมวดงบกลางร้อยละ 9 หมวดรายจ่ายอื่นร้อยละ 1 รวมเบิกจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายประจำร้อยละ 78

โดยที่ตารางที่ 10.1-1 แสดงสรุปรายรับ-รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต จำแนกตามประเภทขององค์กรและหมวดรายรับ-รายจ่าย ขณะที่ตารางที่ 10.1-2 และรูปที่ 10.1-1 แสดงสรุปรายรับ-รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ตทั้ง 19 แห่ง ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2557-2561

ตารางที่ 10.1-1 สรุปรายรับ-รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557-2561

รายการ	อบจ.	%	เทศบาล	%	อปท.	%	รวม	%
รายรับ								
1.หมวดภาษีอากร	4,748	67%	12,664	60%	2,816	56%	20,228	61%
1.1 รวมภาษีที่จัดเก็บเอง	1,135		3,421		1,057		5,613	
1.2 รวมรายได้จากภาษีจัดสรร	3,613		9,243		1,759		14,615	
2.หมวดค่าธรรมเนียม โบนัสและค่าปรับ	37	1%	1,192	6%	74	1%	1,304	4%
3.รายได้จากทรัพย์สิน	421	6%	539	3%	51	1%	1,011	3%
4.หมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์	683	10%	166	1%	19	0%	867	3%
5.หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	17	0%	134	1%	10	0%	162	0%
6.รายรับจากเงินอุดหนุนทั่วไป	851	12%	3,855	18%	530	11%	5,236	16%
7.รายรับจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	197	3%	1,342	6%	333	7%	1,872	6%
8.รายรับอื่น	107	2%	1,107	5%	1,178	24%	2,393	7%
รวมรายรับทั้งสิ้น	7,061	100%	21,001	100%	5,011	100%	33,072	100%
รายจ่าย								
1.งบกลาง	182	3%	1,866	12%	267	10%	2,315	9%
2.งบบุคลากร (หมวดเงินเดือน ค่าจ้าง)	928	15%	4,150	26%	664	25%	5,742	23%
3.งบดำเนินงาน (หมวดค่าตอบแทน ใช้สอย และวัสดุ และ หมวดสาธารณูปโภค)	3,265	52%	6,092	38%	844	31%	10,201	41%
4.งบลงทุน (หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง)	1,415	22%	3,299	21%	711	26%	5,424	22%
5.งบอุดหนุน	440	7%	403	3%	183	7%	1,026	4%
6.งบรายจ่ายอื่น	68	1%	133	1%	18	1%	219	1%
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น	6,298	100%	15,944	100%	2,686	100%	24,928	100%
รายรับสูง(ต่ำ)กว่ารายจ่าย	763		5,057		2,324		8,144	

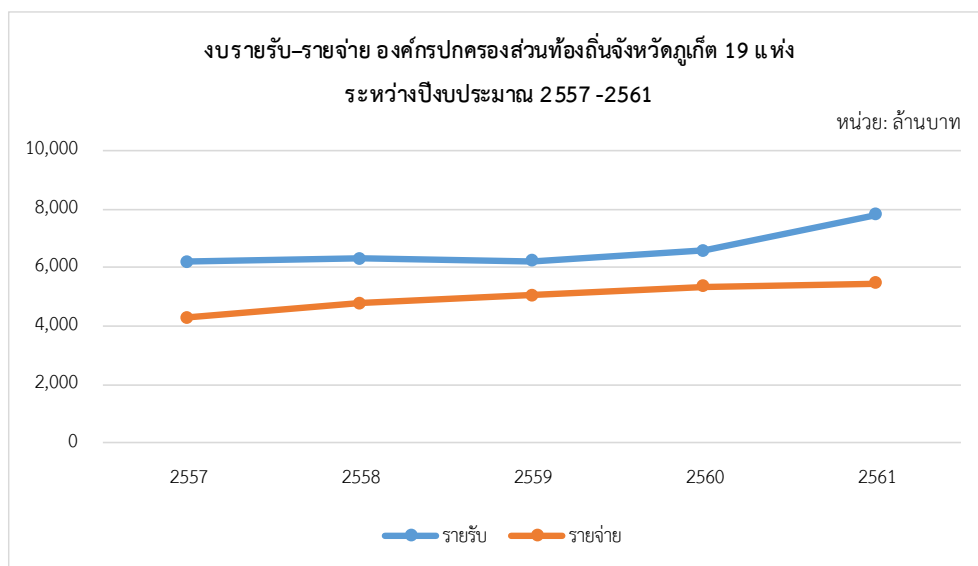
ที่มา: กลุ่มงานการเงินบัญชีและการตรวจสอบ ท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต ข้อมูล ณ วันที่ 14 พฤศจิกายน 2561

ตารางที่ 10.1-2 สรุปรายรับ-รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557-2561

หน่วย: ล้านบาท

รายการ/ปี	2557	2558	2559	2560	2561
รายรับ	6,185	6,295	6,217	6,574	7,800
รายจ่าย	4,274	4,777	5,057	5,356	5,465
รายรับสูง(ต่ำ)กว่ารายจ่าย	1,911	1,519	1,161	1,218	2,335

ที่มา: กลุ่มงานการเงินบัญชีและการตรวจสอบ ท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต ข้อมูล ณ วันที่ 14 พฤศจิกายน 2561



ที่มา: กลุ่มงานการเงินบัญชีและการตรวจสอบ ท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต ข้อมูล ณ วันที่ 14 พฤศจิกายน 2561

รูปที่ 10.1-1 รายรับ-รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 -2561

10.1.2.2 รายรับ-รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ตที่แนวเส้นทางโครงการผ่านพื้นที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ตที่แนวเส้นทางโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดภูเก็ต ระยะที่ 1 ช่วงท่าอากาศยานนานาชาติภูเก็ต - ฉลอง ผ่านเข้าไปในพื้นที่ ไม่นับรวม อบจ.จังหวัดภูเก็ต ได้แก่

- อำเภอถลาง
 - เทศบาลตำบลเทพกระษัตรี ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของตำบลเทพกระษัตรี
 - องค์การบริหารส่วนตำบลเทพกระษัตรี ครอบคลุมพื้นที่ตำบลเทพกระษัตรี (เฉพาะนอกเขตเทศบาลตำบลเทพกระษัตรี)
 - เทศบาลตำบลศรีสุนทร ครอบคลุมพื้นที่ตำบลศรีสุนทรทั้งตำบล
 - องค์การบริหารส่วนตำบลไม้ขาว ครอบคลุมพื้นที่ตำบลไม้ขาวทั้งตำบล
 - องค์การบริหารส่วนตำบลสาคร ครอบคลุมพื้นที่ตำบลสาครทั้งตำบล
- อำเภอเมืองภูเก็ต
 - เทศบาลนครภูเก็ต ครอบคลุมพื้นที่ตำบลตลาดใหญ่ และตลาดเหนือทั้งตำบล
 - เทศบาลตำบลรัชฎา ครอบคลุมพื้นที่ตำบลรัชฎาทั้งตำบล
 - เทศบาลตำบลวิชิต ครอบคลุมพื้นที่ตำบลวิชิตทั้งตำบล
 - เทศบาลตำบลฉลอง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลฉลองทั้งตำบล
 - องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะแก้ว ครอบคลุมพื้นที่ตำบลเกาะแก้วทั้งตำบล

ด้านรายรับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ตได้รับรายรับจากหมวดภาษีอากรร้อยละ 50 ของรายรับรวมทั้งสิ้น ซึ่งเป็นรายรับที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมากที่สุด รายรับหมวดภาษีอากรแบ่งเป็นภาษีที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง และภาษีที่รัฐจัดเก็บและแบ่งจัดสรรให้ จากการเก็บรวบรวมข้อมูลภาษีที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง จัดเก็บได้คิดเป็นร้อยละ 10 ของรายได้หมวดภาษีอากรที่ได้รับทั้งสิ้น

รายได้ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ตจัดเก็บเอง ได้แก่ หมวดภาษีอากรร้อยละ 10 รายได้ค่าธรรมเนียมและใบอนุญาตร้อยละ 6 รายได้จากทรัพย์สินร้อยละ 2 รายได้เบ็ดเตล็ด ร้อยละ 0.3 รายได้จากกิจการพาณิชย์ร้อยละ 1 รวมเป็นรายได้ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองร้อยละ 19.3

รายได้ที่ได้รับจากรัฐบาล ได้แก่ รายได้จากเงินหมวดภาษีที่รัฐจัดเก็บและแบ่งจัดสรรให้ ร้อยละ 37 รายได้จากหมวดเงินอุดหนุนร้อยละ 27 รวมเป็นรายได้ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจัดสรรจากรัฐบาล ร้อยละ 64 จะเห็นได้ว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องอาศัยรายได้จากการอุดหนุนช่วยเหลือจากรัฐบาลเป็นจำนวนมาก

รายรับอื่น ได้แก่ เงินที่จ่ายขาดจากเงินสะสม (เงินสะสม) ร้อยละ 6

ด้านรายจ่าย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายจ่ายในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 35 ของรายจ่ายรวมทั้งสิ้น เบิกจ่ายในหมวดเงินเดือนค่าจ้างประจำร้อยละ 25 หมวดเงินอุดหนุนร้อยละ 2 หมวดงบกลางร้อยละ 13 หมวดรายจ่ายอื่นร้อยละ 1 รวมเบิกจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายประจำร้อยละ 76

โดยที่ตารางที่ 10.1-3 แสดงสรุปรายรับ-รายจ่าย ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต เฉพาะที่แนวเส้นทางโครงการผ่านพื้นที่ จำแนกตามประเภทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและประเภทของหมวดรายรับ-รายจ่าย ขณะที่ตารางที่ 10.1-4 และรูปที่ 10.1-2 แสดงรายรับ-รายจ่าย ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ตที่แนวเส้นทางโครงการผ่านพื้นที่ ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2557-2561

ตารางที่ 10.1-3 สรุปรายรับ-รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต
เฉพาะที่แนวเส้นทางโครงการผ่านพื้นที่ ปิงปประมาณ พ.ศ. 2557-2561

รายการ	เทศบาล								อบต.						รวม	%
	ตำบล เทพกระ- ษัตรี	ตำบล ศรีสุนทร	นครภูเก็ต	ตำบล รัชฎา	ตำบล วิชิต	ตำบล ฉลอง	รวม	%	อบต. เทพกระ- ษัตรี	อบต. ไม้ขาว	อบต. สาคู	อบต. เกาะแก้ว	รวม	%		
รายรับ																
1.หมวดภาษีอากร	403	561	2,079	961	1,093	581	5,678	50%	406	551	281	429	1,668	68%	7,346	53%
1.1 รวมภาษีที่จัดเก็บเอง	25	76	383	218	281	122	1,106		66	247	93	65		0%	1,106	
1.2 รวมรายได้จากภาษีจัดสรร	378	485	1,696	743	812	459	4,572		340	305	188	365		0%	4,572	
2.หมวดค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตและค่าปรับ	10	16	760	32	34	30	882	8%	11	17	8	12	48	2%	930	7%
3.รายได้จากทรัพย์สิน	12	17	185	53	33	18	318	3%	10	8	2	11	30	1%	348	3%
4.หมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์	0	14	59	0	3	27	103	1%	3	5	3	1	13	1%	115	1%
5.หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	3	2	26	10	3	2	46	0%	2	2	2	1	6	0%	52	0%
6.รายรับจากเงินอุดหนุนทั่วไป	121	120	1,751	280	270	126	2,668	24%	106	110	67	85	368	15%	3,036	22%
7.รายรับจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	31	63	586	97	142	21	940	8%	48	41	10	14	112	5%	1,052	8%
8.รายรับอื่น	36	21	243	115	115	140	670	6%	9	125	13	70	216	9%	887	6%
รวมรายรับทั้งสิ้น	616	815	5,688	1,548	1,693	946	11,306	100%	595	859	385	622	2,461	100%	13,767	100%
รายจ่าย																
1.งบกลาง	88	104	653	128	287	95	1,354	14%	63	58	22	27	170	11%	1,525	13%
2.งบบุคลากร (หมวดเงินเดือน ค่าจ้าง)	155	136	1,678	245	243	171	2,628	26%	91	120	67	62	340	22%	2,967	26%
3.งบดำเนินงาน (หมวดค่าตอบแทน วัสดุ และวัสดุ และ หมวดสาธารณูปโภค)	129	196	2,221	349	450	317	3,663	37%	107	203	102	117	528	34%	4,191	36%
4.งบลงทุน (หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง)	107	201	691	327	546	161	2,032	20%	120	154	79	106	459	29%	2,491	22%
5.งบอุดหนุน	22	30	56	60	42	14	223	2%	20	23	6	17	66	4%	288	2%
6.งบรายจ่ายอื่น	0	5	91	0	16	6	118	1%	3	0	0	1	3	0%	121	1%
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น	501	671	5,390	1,110	1,584	764	10,018	100%	403	558	275	329	1,566	100%	11,584	100%
รายรับสูง(ต่ำ)กว่ารายจ่าย	116	144	299	438	109	183	1,288		192	301	110	293	896		2,184	

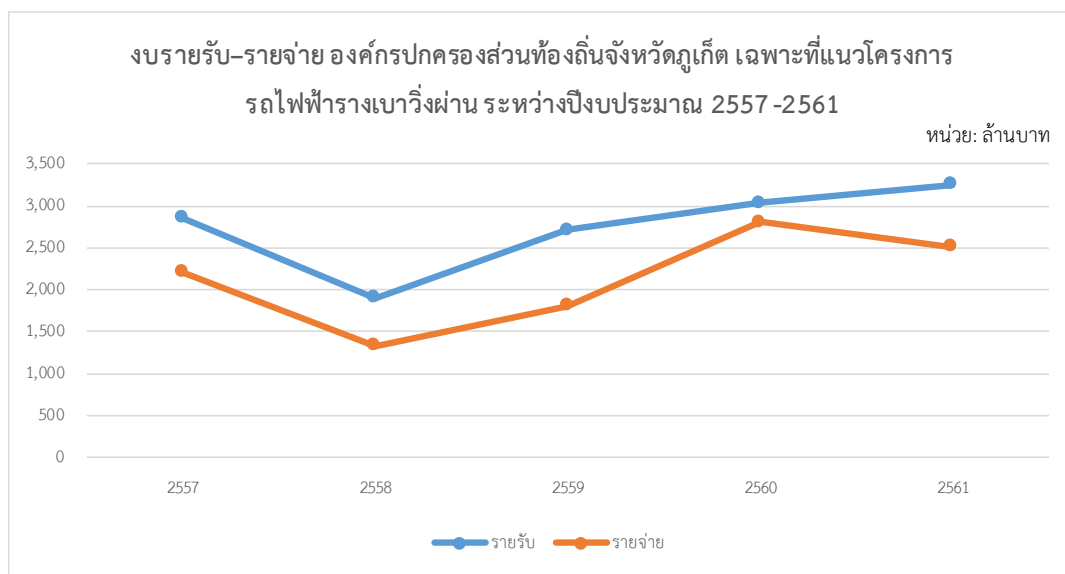
ที่มา: กลุ่มงานการเงินบัญชีและการตรวจสอบ ท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต ข้อมูล ณ วันที่ 14 พฤศจิกายน 2561

ตารางที่ 10.1-4 รายรับ-รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต
เฉพาะที่แนวเส้นทางโครงการผ่านพื้นที่ ปิงปประมาณ พ.ศ. 2557-2561

หน่วย: ล้านบาท

รายการ/ปี	2557	2558	2559	2560	2561
รายรับ	2,859	1,897	2,717	3,035	3,260
รายจ่าย	2,209	1,332	1,805	2,808	2,508
รายรับสูง(ต่ำ)กว่ารายจ่าย	650	565	912	227	752

ที่มา: กลุ่มงานการเงินบัญชีและการตรวจสอบ ท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต ข้อมูล ณ วันที่ 14 พฤศจิกายน 2561



ที่มา: กลุ่มงานการเงินบัญชีและการตรวจสอบ ท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต ข้อมูล ณ วันที่ 14 พฤศจิกายน 2561

รูปที่ 10.1-2 รายรับ-รายจ่ายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต เฉพาะที่แนวเส้นทางโครงการผ่านพื้นที่ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 -2561

10.1.2.3 สรุปผลการวิเคราะห์ศักยภาพในการร่วมลงทุนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต

จากการวิเคราะห์สถานะทางการเงินการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ตทั้งในภาพรวมทั้งจังหวัดและเฉพาะในส่วนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแนวเส้นทางโครงการผ่านพื้นที่ พบว่า ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2557-2561) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัดภูเก็ตมีรายรับสูงกว่ารายจ่ายเป็นจำนวนเงิน 5,877 ล้านบาท หรือเฉลี่ยปีละ 1,175.4 ล้านบาท เงินรายรับที่สูงกว่ารายจ่ายนี้จะเงินงบประมาณคงเหลือที่ทางองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปใช้ในการลงทุนพัฒนาโครงการต่างๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเองและไม่ต้องรายงานผลการใช้เงินงบประมาณดังกล่าวให้ท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ตรับทราบแต่อย่างใด

ที่ปรึกษาได้สัมภาษณ์ตัวแทนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ตเกี่ยวกับประเด็นสถานะทางการเงินการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต สรุปได้ว่า แม้จะไม่มีรายละเอียดสถานะการเงินที่เป็นยอดเงินคงเหลือขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง แต่สามารถประเมินในภาพรวมได้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีรายรับสูงกว่ารายจ่ายเฉลี่ยไม่เกินร้อยล้านบาทต่อปี ซึ่งรายรับส่วนที่เหลือจากรายจ่ายในแต่ละปีนี้จะถูกยกยอดนำไปใช้ในการพัฒนาโครงการต่างๆ ของแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เงินสะสมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่จริงจึงไม่มียอดคงเหลือหรือมีอยู่เป็นจำนวนที่ไม่มากนัก ที่ปรึกษาจึงประเมินว่า สถานะทางการเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ตที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจะไม่มีศักยภาพเพียงพอสำหรับการลงทุนหรือร่วมลงทุนในโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดภูเก็ต ระยะที่ 1 แต่อย่างใด จึงไม่ควรที่จะนำกรณีการร่วมลงทุนโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไปทำการวิเคราะห์ด้านการเงินการลงทุนของโครงการต่อไป

10.1.3 การหารือร่วมกันระหว่างตัวแทน รฟม. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต และที่ปรึกษา

ที่ปรึกษาได้จัดกิจกรรมการเสวนาหารือร่วมกันระหว่างตัวแทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รฟม. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต และกลุ่มบริษัทที่ปรึกษา เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2561 ณ ห้องประชุมศูนย์ประสานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต อาคารคอมมิวนิตี ศาลากลางจังหวัดภูเก็ต ชั้น 1 มีผู้เข้าร่วมเสวนารวมทั้งสิ้น 20 คน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระดมความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อโครงการ ผลจากการเสวนาหารือดังกล่าวมีประเด็นสำคัญๆ สรุปได้ดังนี้

- (1) ตัวแทนหน่วยงานส่วนท้องถิ่นเห็นด้วยในหลักการที่จะให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการตามความเหมาะสมเนื่องจากเป็นเจ้าของพื้นที่รับผิดชอบดูแลโดยรวมอยู่แล้ว
- (2) ทางท้องถิ่นมีข้อกังวลเรื่องปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่ใจกลางเมืองที่เส้นทางรถไฟฟ้าวิ่งผ่าน เพราะในช่วงที่ผ่านมามีน้ำท่วมอยู่ในระดับสูงมาก รวมทั้งปัญหาการจราจรที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการเนื่องจากใช้ถนนร่วมกันระหว่างรถยนต์กับรถไฟ
- (3) ประเด็นเกี่ยวกับข้อกฎหมายหรือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานว่ามีอำนาจหน้าที่ทำอะไรได้บ้างเพียงใดนั้นเป็นประเด็นที่หน่วยงานต่างๆ จะต้องไปติดตามตรวจสอบและหาข้อสรุปที่ชัดเจนเอง บางเรื่องเป็นข้อโต้แย้งที่ยังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานส่วนท้องถิ่นนั้นๆ จะต้องติดตามผลการพิจารณาดังกล่าวต่อไป
- (4) การเข้ามามีส่วนร่วมของ อปท. ในโครงการรถไฟฟ้าฯ ในส่วนของการลงทุนนั้นอาจไม่เหมาะกับหน่วยงานในท้องถิ่นมากนัก เนื่องจากเป็นโครงการที่ต้องใช้เงินลงทุนสูงหลายหมื่นล้านบาทและต้องใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหลายอัตรา
- (5) การร่วมกันดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นเป็นแนวทางที่มองว่าปฏิบัติได้ยาก เพราะในช่วงที่ผ่านมาก็มีหลายโครงการที่เทศบาลต้องเวนคืนที่ดินแม้เพียงขนาดพื้นที่เล็กๆ แต่ผ่านมาห้าหกปีก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จ ดังนั้นการเวนคืนที่ดินสำหรับโครงการรถไฟฟ้าที่กระจายอยู่หลายแห่งบนเส้นทางนั้นคงเป็นภารกิจที่ค่อนข้างยากลำบากสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง
- (6) การทำ Feeder สำหรับโครงการรถไฟฟ้า เป็นกิจกรรมที่ทุก อปท. ที่เส้นทางรถไฟฟ้าผ่านให้ความสนใจทุกพื้นที่ เพราะเป็นกิจกรรมที่หน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายได้อยู่แล้ว โดยจะต้องกำหนดเส้นทางขนส่งในแต่ละ Feeder แล้วขออนุญาตจากกรมการขนส่งทางบกจังหวัดภูเก็ตซึ่งมีหน้าที่ออกใบอนุญาตให้ดำเนินการ ส่วนรายละเอียดการดำเนินการนั้นขึ้นอยู่กับแต่ละหน่วยงาน/แต่ละพื้นที่ โดยอาจทำการจัดระเบียบเส้นทางเดินรถในท้องถิ่นใหม่ เช่น รถตู้ในเส้นทางเดิมทับซ้อนเส้นทางรถไฟฟ้าก็เปลี่ยนมาให้บริการใน Feeder แทน เป็นต้น และในกรณีที่หน่วยงานท้องถิ่นจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนเพิ่มเติมจากภายนอกก็อาจร่วมดำเนินการกับ รฟม. ก็ได้

- (7) การเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการควบคุมหรือตรวจสอบในโครงการนั้น ขึ้นอยู่กับ รพม.ว่าจะมีนโยบายให้หน่วยงานท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมตรงนี้หรือไม่ อย่างไร เพราะองค์กรของ รพม.เองก็มีหน่วยงานกำกับ ควบคุม ดูแล การดำเนินงานของแต่ละโครงการอยู่แล้ว แต่ถ้าจะเปิดโอกาสให้หน่วยงานท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมตรงนี้ในฐานะเจ้าของพื้นที่ได้ก็จะเป็นการดี
- (8) ข้อคิดเห็นจากการหารือข้างต้นนี้เป็นเพียงแนวทางที่เห็นว่ามีความเป็นไปได้จากเวทีตัวแทนแต่ละหน่วยงาน แต่อาจไม่สอดคล้องกับระดับนโยบายของแต่ละหน่วยงานก็ได้ ซึ่งหากจะให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ทางโครงการรถไฟฟ้าฯ ควรจะเข้าพบ/หารือกับ **สนธิบาต เทศบาลจังหวัดภูเก็ต** ซึ่งจะประกอบด้วยระดับผู้บริหาร/หัวหน้าของเทศบาล รวมทั้งหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ โดยมีนายกเทศมนตรีนครภูเก็ตเป็นประธาน

ผลที่ได้จากการหารือร่วมกันจะนำไปร่วมพิจารณากับข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อหาแนวทางและรูปแบบการร่วมลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ตที่เหมาะสมสำหรับโครงการต่อไป

10.2 ทางเลือกรูปแบบการร่วมลงทุนในโครงการ

10.2.1 แนวคิดในการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ

ปัจจุบันรัฐบาลของประเทศต่างๆ ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนามีนโยบายส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการทำงาน บริหารจัดการ รวมไปถึงการลงทุนในโครงการที่เป็นภารกิจตามหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก รูปแบบต่างๆ เหล่านี้เรียกโดยรวมว่า Public Private Partnership หรือ PPP โดยวัตถุประสงค์ของรัฐบาลในการใช้ PPP มีดังต่อไปนี้³

- **เพื่อเพิ่มศักยภาพในการลงทุนโครงการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค**

โครงการภาครัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคนั้นมักจะเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนมหาศาล จึงต้องมีการวางแผนการลงทุนอย่างรอบคอบเพราะจะเกิดผลกระทบเกี่ยวกับสถานะทางการเงินของประเทศได้โดยง่าย อีกทั้งรัฐบาลก็มีข้อจำกัดต่างๆ ในการใช้งบประมาณ หรือระดมทุนด้วยวิธีอื่นๆ หากรัฐบาลลงทุนโดยใช้เงินกู้จากสถาบันการเงินก็จะก่อให้เกิดภาระหนี้สาธารณะของประเทศ ซึ่งจะถูกจำกัดโดยวินัยทางการคลังของประเทศ เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสัดส่วนภาระหนี้ต้องงบประมาณ ดังนั้นรัฐบาลจึงมีศักยภาพในการลงทุนที่จำกัดอันเนื่องมาจากข้อจำกัดเหล่านี้

การให้เอกชนร่วมลงทุนจึงทำให้รัฐบาลมีศักยภาพการลงทุนที่สูงขึ้นเพราะรัฐบาลไม่ต้องแบกรับภาระการลงทุนหรือภาระหนี้ที่จะเกิดขึ้น จึงทำให้การพัฒนาโครงการของรัฐทำได้รวดเร็วและมีข้อจำกัดลดลง

- **เพื่อถ่ายโอนความเสี่ยงให้ภาคเอกชน**

การลงทุนในโครงการทุกประเภทโดยเฉพาะโครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่มีความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องมากมายหลายชนิดหลายประเภท ได้แก่ ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติการ (Operating risks) ความเสี่ยงด้านการก่อสร้าง (Construction risks) ความเสี่ยงด้านการพัฒนาโครงการ

³การวิเคราะห์การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnership : PPP), สำนักงบประมาณของรัฐบาล, พ.ศ. 2559

(Development risks) ความเสี่ยงในด้านกฎหมาย (Legal risks) ความเสี่ยงทางเชิงพาณิชย์ (Commercial risks) และความเสี่ยงเชิงการเมือง (Political risks)

การถ่ายโอนความเสี่ยงให้ภาคเอกชนนั้นนับเป็นจุดประสงค์หลักของ PPP ด้วย เนื่องจากภาคเอกชนนั้นสามารถบริหารจัดการความเสี่ยงได้มีประสิทธิภาพกว่าภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติการ ความเสี่ยงด้านการก่อสร้าง และความเสี่ยงเชิงพาณิชย์บางชนิด ซึ่งรูปแบบ PPP แต่ละรูปแบบนั้น ก็จะมีกลไกการจัดสรรความเสี่ยง (Risk allocation) และระดับความเสี่ยงที่ภาครัฐต้องแบกรับต่างกัน

- **เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ**

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการบริหารจัดการในเชิงพาณิชย์ของภาคเอกชนนั้นมีประสิทธิภาพมากกว่าการบริหารจัดการของภาครัฐ การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโครงการบางส่วนหรือทั้งหมดในรูปแบบต่างๆ ของ PPP จึงเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของ Cost effectiveness อย่างไรก็ตาม การให้เอกชนมีส่วนร่วมอาจจะมีปัญหาในเรื่องของคุณภาพของการบริการได้ เพราะจุดประสงค์หลักของการดำเนินกิจการของภาคเอกชนคือการแสวงหากำไรสูงสุด อาจนำมาซึ่งการให้บริการที่มีคุณภาพต่ำกว่าที่ต้องการได้

กรณีที่รัฐบาลสามารถกำหนดคุณลักษณะและคุณภาพของผลงานที่เอกชนจะต้องทำได้อย่างชัดเจนและมีความไม่สมบูรณ์ของสัญญา (Contractual incompleteness) น้อยที่สุด ก็จะช่วยลดปัญหาเรื่องคุณภาพการให้บริการได้

- **อื่นๆ**

การใช้ PPP ยังสามารถก่อให้เกิดผลอื่นๆ ซึ่งอาจจะเป็นเหตุผลที่สนับสนุนการใช้ PPP เช่น เพื่อการส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรม และการโอนถ่ายเทคโนโลยี หรือ เพื่อก่อให้เกิดการขยายของตลาดทุนภายในประเทศ ซึ่งทั้งสองประการเป็นประโยชน์ในกรณีที่เอกชนที่ร่วมลงทุนนั้นมาจากต่างประเทศ

10.2.2 รูปแบบการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ

การให้เอกชนมีส่วนร่วมดำเนินงานในกิจการของรัฐ (PPP) สามารถทำได้หลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับระดับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน โดยอาจให้ภาคเอกชนมีความรับผิดชอบครอบคลุมงานทั้งหมด (เช่น ออกแบบ ก่อสร้าง จัดหาเงินทุน ดำเนินการ บำรุงรักษา) หรือเฉพาะการดำเนินงานบางส่วนตามความเหมาะสมของแต่ละโครงการและการแบ่งรับความเสี่ยงระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในแต่ละด้าน แนวทางการให้เอกชนมีส่วนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ อาจจำแนกออกได้เป็น 4 รูปแบบหลัก คือ

- 1) สัญญาจ้างให้บริการและบำรุงรักษา (Management and Maintenance Contracts)
- 2) สัมปทานให้ดำเนินงานและบำรุงรักษา (Operation and Maintenance Concessions)
- 3) สัมปทานให้ก่อสร้าง ดำเนินงาน และบำรุงรักษา (BOT-type of Concessions)
- 4) การร่วมลงทุนในรูปแบบกิจการร่วมค้า (Joint Venture)

คำนิยามของ PPP โดยคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) นั้น หมายความว่า “**เป็นการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อจัดทำโครงการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐมอบหมายหน้าที่ให้ภาคเอกชนดำเนินการจัดทำโครงการดังกล่าวแทนผ่านสัญญาร่วมลงทุน**” จะเห็นว่า ไม่ว่าการดำเนินโครงการนั้นภาครัฐจะร่วมลงทุนด้วยหรือไม่ก็ตาม หากเป็นโครงการที่รัฐมอบหมายให้เอกชนดำเนินงานแทนผ่านสัญญาร่วมลงทุน ก็จะใช้เรียกแนวทางการดำเนินงานดังกล่าวว่าเป็นการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน หรือ PPP

สำหรับชื่อเรียกของรูปแบบการร่วมลงทุนนั้นนิยมใช้ตัวอักษรย่อภาษาอังกฤษ โดยจะเรียกตามบทบาทของเอกชนที่จะเข้ามารับผิดชอบในโครงการเป็นสำคัญ รวมทั้งคำศัพท์เกี่ยวกับรูปแบบของสัญญาด้วย มาร้อยเรียงกันตามลำดับของบทบาทเหล่านั้น อาทิ

- Design (D) คือ การออกแบบโครงการ
- Build (B) คือ การลงทุนก่อสร้างโครงการ
- Finance (F) คือ การหาแหล่งเงินทุนมาดำเนินโครงการ
- Own (O) คือ การเป็นเจ้าของในช่วงระยะเวลาหนึ่งตามอายุของสัมปทาน
- Operate (O) คือ การเป็นผู้ประกอบการแล้วนำรายได้ส่งรัฐ
- Maintain (M) คือ การเป็นผู้บำรุงรักษาโครงการ
- Transfer (T) คือ การโอนกรรมสิทธิ์คืนแก่รัฐเมื่อสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน
- Lease (L) คือ การที่รัฐจ่ายค่าเช่าทรัพย์สินและค่าจ้างให้แก่เอกชนคู่สัญญา
- Gross Cost คือ รูปแบบสัญญาสัมปทานที่รัฐรับความเสี่ยงด้านจำนวนผู้ใช้บริการเอง
- Net Cost คือ รูปแบบสัญญาสัมปทานที่เอกชนรับความเสี่ยงด้านจำนวนผู้ใช้บริการ โดยเอกชนเก็บเงินค่าบริการเองและแบ่งรายได้ให้รัฐ

สำหรับการพัฒนาโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดภูเก็ตซึ่ง รฟม. มีความประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการนั้น สามารถดำเนินการได้ในหลายรูปแบบหลายแนวทาง ดังนี้

1) สัญญาจ้างให้บริหารและบำรุงรักษา (Management and Maintenance Contracts)

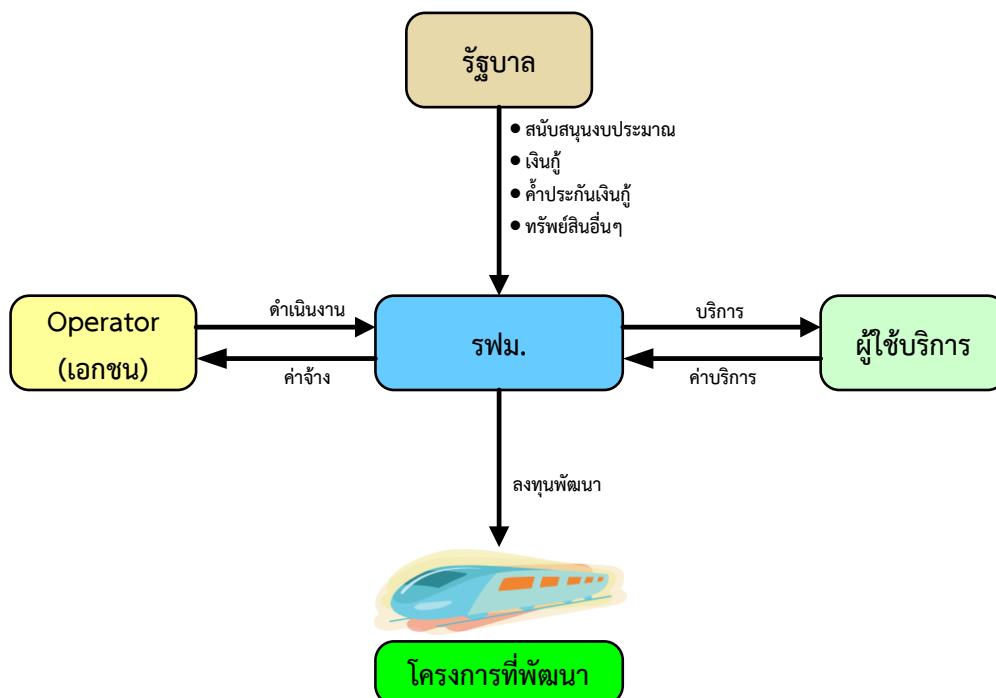
การร่วมลงทุนตามรูปแบบนี้อาจเรียกย่อๆ ว่า Service Contract โดย รฟม. จะเป็นผู้ลงทุนก่อสร้างโครงการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานทั้งหมด รวมทั้งงานระบบและอุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็น จากนั้นจะคัดเลือกเอกชนให้ที่เป็นมืออาชีพมาบริหารงาน รวมทั้งการบำรุงรักษาโครงการตามตัวชี้วัดเชิงคุณภาพผลงาน (Performance Indicators) ที่ รฟม. จะต้องกำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นกรอบกำกับกับการดำเนินงานของเอกชน สำหรับระยะเวลาที่กำหนดในสัญญาขึ้นอยู่กับการทำงานข้อตกลง เช่น ครึ่งละ 3 ปี หรือ 5 ปี

การร่วมทุนรูปแบบนี้ รฟม. จะจ่ายเงินให้แก่เอกชนผู้รับจ้างในอัตราคงที่ หรืออัตราแปรผันตามผลการดำเนินงาน เพื่อดึงใจให้เอกชนดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดย รฟม. ยังคงความเป็นเจ้าของโครงการและรับผิดชอบการลงทุน รวมทั้งการตัดสินใจปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงโครงการในอนาคต

ผลตอบแทนที่ รฟม. จ่ายให้แก่เอกชนผู้รับจ้างอาจจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

- ประเภทที่ส่งถ่ายความเสี่ยงด้านอุปสงค์ให้ภาคเอกชน (Service Contract with Demand Risk) หมายถึงให้เอกชนดำเนินงานปฏิบัติการโดยได้รับผลตอบแทนจากการเก็บค่าเช่าและค่าบริการในโครงการ เอกชนจะต้องแบกรับความเสี่ยงด้านจำนวนลูกค้าหรือผู้โดยสารของโครงการ
- การจ่ายผลตอบแทนประเภทนี้เอกชนได้รับค่าตอบแทนแบบคงที่ (Service Contract with Fixed Fee) หมายถึงการที่เอกชนได้รับค่าดำเนินงานแบบคงที่ ซึ่งหมายความว่าไม่ว่าลูกค้าหรือผู้โดยสารของโครงการจะมากหรือน้อย เอกชนก็จะยังได้ค่าตอบแทนเช่นเดิมไม่ขึ้นกับอุปสงค์

รูปแบบ Service Contract นี้เอกชนจะมีส่วนร่วมน้อยที่สุดและแบกรับความเสี่ยงน้อยที่สุดด้วยเช่นกันเมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบอื่นๆ ของ PPP

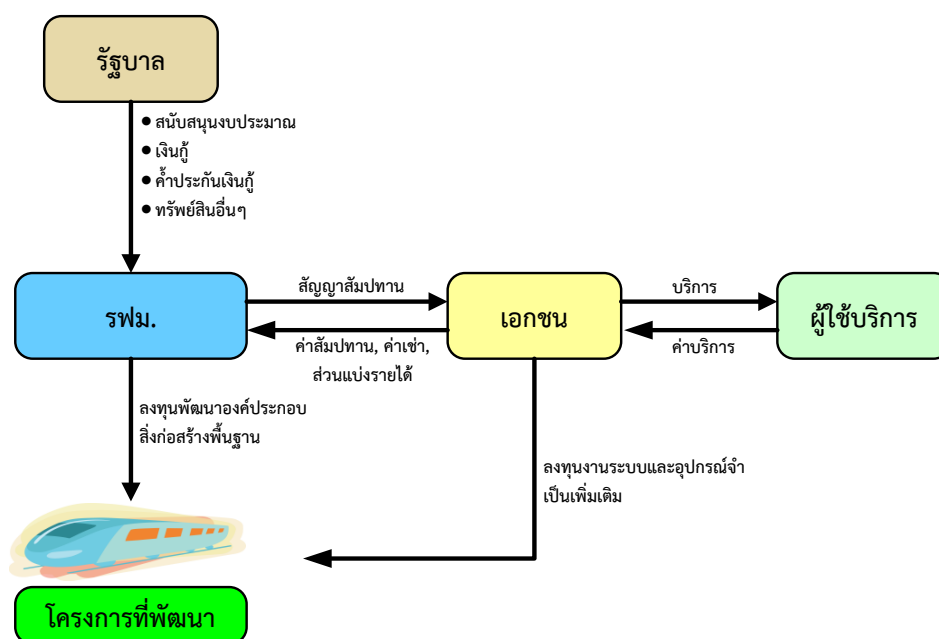


รูปที่ 10.2-1 โครงสร้างการให้เอกชนร่วมลงทุนในรูปแบบสัญญาจ้างให้บริหารและบำรุงรักษา

2) สัมปทานให้ดำเนินงานและบำรุงรักษา (Operation and Maintenance Concessions)

การร่วมลงทุนตามรูปแบบนี้ รฟม. จะเป็นผู้ลงทุนก่อสร้างโครงการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานทั้งหมด ส่วนการลงทุนในระบบอุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานให้บริการเดินรถจะอยู่ในความรับผิดชอบของเอกชน โดยเอกชนจะเป็นผู้จัดการจัดการและให้บริการ รวมทั้งรับผิดชอบการจัดเก็บค่าบริการหรือรายได้ต่างๆ จากการดำเนินงาน สำหรับค่าตอบแทนที่ รฟม. จะได้รับนั้นอยู่ในรูปของค่าสัญญาสัมปทานและค่าเช่าโครงการ รวมทั้งส่วนแบ่งรายได้จากการดำเนินโครงการ ขึ้นอยู่กับรายละเอียดข้อตกลงระหว่าง รฟม. กับเอกชนตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา (ไม่เกิน 30 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) บางครั้งจะเรียกรูปแบบการร่วมลงทุนในลักษณะนี้ว่า การเช่าโครงการ (Leasing)

การร่วมลงทุนลักษณะนี้ จะมีการแยกภาระแบกรับความเสี่ยงระหว่าง รฟม. กับเอกชนกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ รฟม. รับผิดชอบความเสี่ยงในการก่อสร้างและความรับผิดชอบต่างๆ ในส่วนของงานก่อสร้าง ส่วนเอกชนรับผิดชอบความเสี่ยงในการติดตั้งงานระบบและอุปกรณ์ที่จำเป็นต่างๆ ตลอดจนความเสี่ยงในด้านการดำเนินงาน โดย รฟม. ยังคงความเป็นเจ้าของโครงการ แต่การตัดสินใจปรับปรุงโครงการในอนาคตอยู่ที่ภาคเอกชน



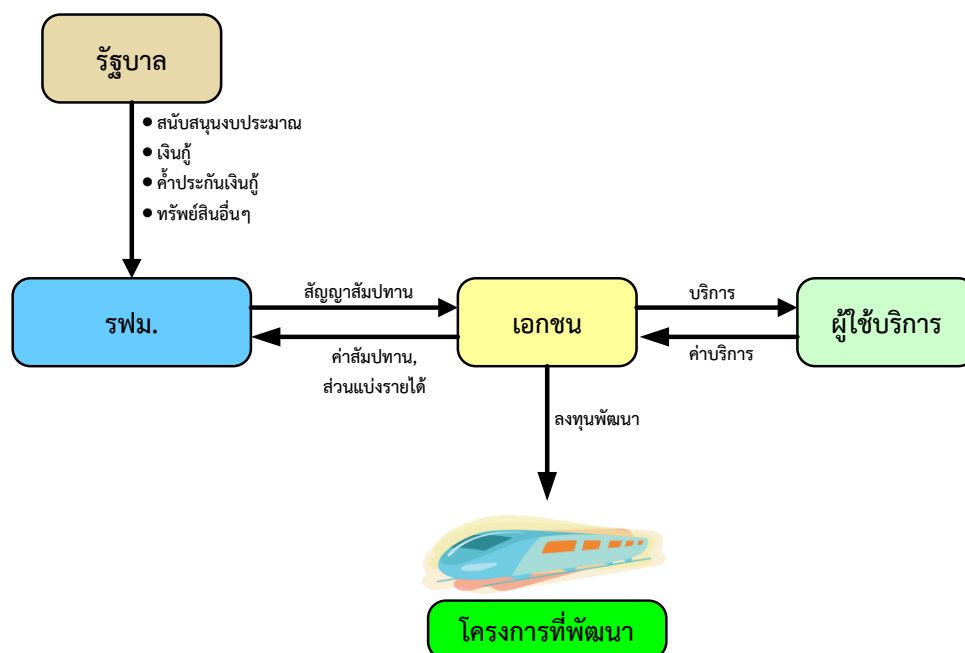
รูปที่ 10.2-2 โครงสร้างการให้เอกชนร่วมลงทุนในรูปแบบสัมปทานให้ดำเนินงานและบำรุงรักษา

3) สัมปทานให้ก่อสร้าง ดำเนินงาน และบำรุงรักษา (BOT-type of Concessions)

เป็นรูปแบบสัมปทานสำหรับโครงการใหม่หรือเรียกเป็นการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ Turn-key เป็นการให้สัมปทานเอกชนรับผิดชอบดำเนินการตั้งแต่ การออกแบบ ก่อสร้าง จัดหาแหล่งเงินทุน ดำเนินงานและบำรุงรักษาโครงการ ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาโดย รฟม.จะเป็นผู้กำกับดูแลและให้การสนับสนุนการดำเนินงาน เอกชนจะเป็นผู้จัดเก็บรายได้จากการให้บริการ และอาจจ่ายส่วนแบ่งรายได้ให้แก่ รฟม. ขึ้นอยู่กับข้อตกลง ส่วนความเป็นเจ้าของโครงการนั้นขึ้นอยู่กับรูปแบบของสัญญาสัมปทาน ซึ่งมีหลายลักษณะและมีชื่อเรียกต่างๆ ตามขอบเขตความรับผิดชอบของเอกชนและเงื่อนไขสัญญา เช่น

- **การออกแบบและก่อสร้าง (Design, Build : DB)** เป็นรูปแบบที่ รฟม. จะเป็นผู้วางแผนโครงการ ส่วนเอกชนจะเป็นผู้ออกแบบและก่อสร้าง หลังจากก่อสร้างแล้วเสร็จ รฟม. จะเป็นผู้ดำเนินงานและบำรุงรักษา รฟม. จะทำสัญญากับเอกชนรายเดียวกันสำหรับการออกแบบและการก่อสร้าง การมีสัญญาเดียวจะช่วยลดภาระความเสี่ยงและปัญหาอุปสรรคต่างๆ ระหว่างผู้ออกแบบและผู้ทำการก่อสร้าง จึงทำให้ภาครัฐมีความรับผิดชอบหรือความเสี่ยงลดลง ในขณะที่ภาคเอกชนมีความรับผิดชอบมากขึ้นสำหรับเรื่องการออกแบบและก่อสร้าง ความอิสระในการออกแบบและก่อสร้างทำให้มีประสิทธิภาพและผลกำไร
- **การออกแบบ ก่อสร้าง และให้บริการ (Design-Build-Operate : DBO)** เป็นรูปแบบที่ รฟม.จ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turn-key) มอบหมายให้เอกชนทำการออกแบบ ดำเนินการก่อสร้างโครงการ และให้บริการ โดย รฟม.จะเป็นเจ้าของสินทรัพย์ทั้งหมดของโครงการ และมีการจัดสรรความเสี่ยงให้กับเอกชน
- **การออกแบบ ก่อสร้างให้บริการ และซ่อมบำรุง (Design-Build-Operate-Maintain : DBOM)** เป็นรูปแบบที่รวมหน้าที่ความรับผิดชอบของภาคเอกชนในการจัดซื้อจัดจ้างแบบ DBO กับการดำเนินการ และการบำรุงรักษาสินทรัพย์ของโครงการภายในระยะเวลาที่กำหนด เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามสัญญาแล้ว รฟม.อาจจะเป็นผู้ดำเนินโครงการเองหรือทำสัญญากับเอกชนต่อไป
- **การออกแบบ ก่อสร้าง ลงทุน ให้บริการ และซ่อมบำรุง (Design-Build-Finance-Operate/Maintain : DBFO/M)** เป็นรูปแบบที่นิยมแพร่หลายของการร่วมดำเนินการในระบบ PPPs ซึ่งรวมหน้าที่หลัก ได้แก่ การออกแบบ ก่อสร้าง จัดหาแหล่งเงินทุน และการดำเนินการให้บริการ ซึ่งอาจรวมถึงการบำรุงรักษาสินทรัพย์ที่ใช้ในการดำเนินโครงการ ภายใต้สัญญาระยะยาวด้วยเอกชนจะเป็นผู้จัดหาแหล่งเงินทุนซึ่งอาจมาในรูปแบบเงินกู้ หรือผู้ร่วมทุนเพื่อพัฒนาโครงการ โดยเอกชนจะได้รับค่าจ้างตามสัญญาบริการที่ได้ตกลงไว้ รูปแบบการดำเนินโครงการแบบ DBFO นี้ ความเป็นเจ้าของทรัพย์สินแล้วแต่ตกลงกัน ซึ่งอาจเป็นของ รฟม. หรือเอกชน หรือจะกำหนดให้เอกชนโอนสินทรัพย์ให้กับ รฟม. เมื่อสิ้นสุดสัญญา

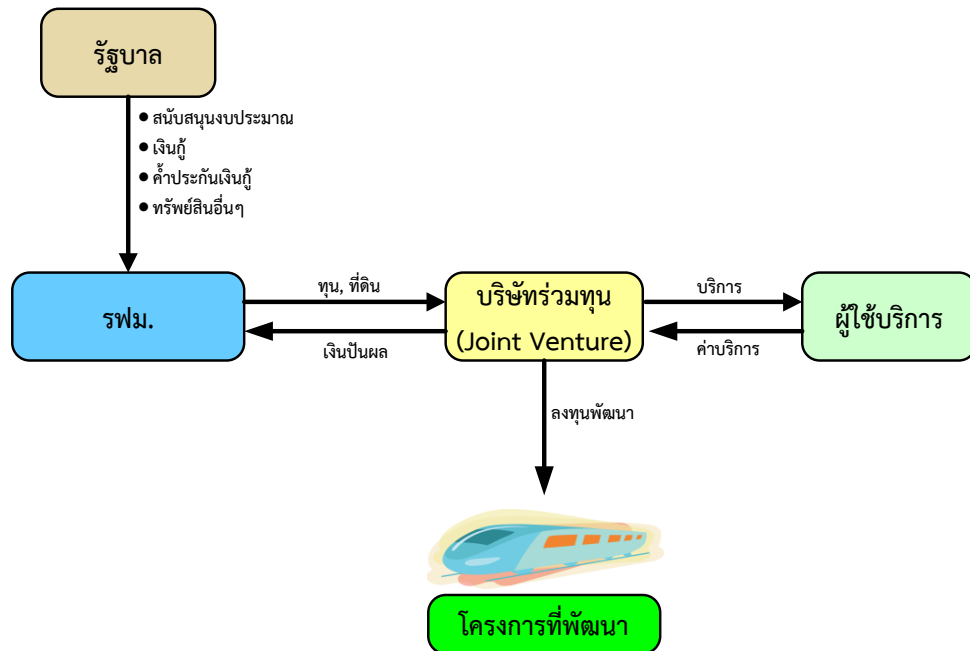
- การให้เอกชนก่อสร้าง โอนทรัพย์สิน และบริหารจัดการ (Build-Transfer-Operate : BTO) เอกชนจะเป็นผู้ออกแบบ ก่อสร้างโครงการและโอนทรัพย์สินทั้งหมดให้ รฟม. จากนั้นเอกชนจะเป็นผู้รับจ้างบริหารจัดการโครงการ เมื่อสิ้นสุดสัญญา รฟม.อาจทำสัญญาใหม่กับเอกชนรายเดิมหรือให้เอกชนรายอื่นทำการเข้าโครงการเพื่อบริหารงานต่อไป
- การให้เอกชนก่อสร้าง บริหารจัดการ และโอนทรัพย์สิน (Build-Operate-Transfer : BOT) เอกชนเป็นผู้ลงทุนก่อสร้าง และบริหารจัดการด้วยความเสี่ยงของตนเอง และเมื่อสิ้นสุดสัญญาก็จะต้องโอนทรัพย์สินทั้งหมดของโครงการให้แก่ รฟม. โดย รฟม.อาจทำสัญญาใหม่กับเอกชนรายเดิมหรือให้เอกชนรายอื่นทำการเข้าโครงการเพื่อบริหารงานต่อไป
- การให้เอกชนก่อสร้าง เป็นเจ้าของ และบริหารจัดการ (Build-Own-Operate : BOO) เอกชนเป็นผู้ออกแบบ ก่อสร้าง เป็นเจ้าของพัฒนา ดำเนินการและบริหารจัดการโครงการ ซึ่งไม่มีข้อตกลงที่ต้องโอนการดำเนินงานคืนให้กับ รฟม.



รูปที่ 10.2-3 โครงสร้างการให้เอกชนร่วมลงทุนในรูปแบบสัมปทานให้ก่อสร้าง ดำเนินงาน และบำรุงรักษา

4) รูปแบบกิจการร่วมค้า (Joint Venture)

รูปแบบการร่วมลงทุนแบบกิจการร่วมค้า (Joint Venture) นั้น กล่าวได้ว่าเป็นรูปแบบการร่วมกันทำงานระหว่าง รฟม. กับเอกชนอย่างแท้จริง โดย รฟม. จะร่วมลงทุนในโครงการในฐานะผู้ถือหุ้น การร่วมลงทุนรูปแบบกิจการร่วมค้านี้ ทรัพยากรทางการเงินและทุนของทั้ง รฟม. และเอกชนจะถูกนำมาใช้ร่วมกัน (Resource pooling) และในการดำเนินงานทั้ง รฟม. และเอกชนก็จะมีส่วนร่วมกันในการกำหนดนโยบาย และตัดสินใจร่วมกันในการดำเนินงานต่างๆ รวมทั้งแบ่งรับความเสี่ยงทุกๆ อย่างร่วมกัน (Risk sharing)



รูปที่ 10.2-4 โครงสร้างการให้เอกชนร่วมลงทุนในรูปแบบกิจการร่วมค้า (Joint Venture)

10.2.3 ข้อดี-ข้อเสียของการให้เอกชนร่วมลงทุนในรูปแบบต่างๆ

จากรูปแบบการร่วมลงทุนในลักษณะต่างๆ สามารถสรุปข้อดีข้อเสียของรูปแบบต่างๆ ในเบื้องต้นได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 10.2-1 สรุปข้อดีข้อเสียของการร่วมลงทุนรูปแบบต่าง ๆ

รูปแบบการร่วมลงทุน	ด้าน รฟม.		ด้านเอกชน	
	ข้อดี	ข้อเสีย	ข้อดี	ข้อเสีย
Management and Maintenance Contracts	<ul style="list-style-type: none"> รายได้ทั้งหมดจากการดำเนินโครงการเป็นของ รฟม. สินทรัพย์ทั้งหมดยังเป็นของ รฟม. 	<ul style="list-style-type: none"> ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก (สูงที่สุดจากการร่วมลงทุนรูปแบบต่าง) มีความเสี่ยงสูง รฟม.ต้องรับความเสี่ยงเองเกือบทั้งหมด 	<ul style="list-style-type: none"> ไม่ต้องลงทุนในโครงการ ความเสี่ยงน้อย 	<ul style="list-style-type: none"> รายได้น้อย ได้จากการรับจ้างบริหารจัดการและบำรุงรักษาเท่านั้น
Operation and Maintenance Concessions	<ul style="list-style-type: none"> ลดความเสี่ยงจากการลงทุนได้ระดับหนึ่ง (แต่รายได้จะมาจากค่าสัมปทานและส่วนแบ่งรายได้จากเอกชนเท่านั้น) สินทรัพย์ทั้งหมดยังเป็นของ รฟม. 	<ul style="list-style-type: none"> ใช้งบประมาณมาก (แต่น้อยกว่ารูปแบบแรก) รายได้น้อยกว่ารูปแบบแรก 	<ul style="list-style-type: none"> ได้เป็นผู้ตัดสินใจและบริหารจัดการเองรับผิดชอบกำไรขาดทุนที่เกิดขึ้นเอง 	<ul style="list-style-type: none"> ต้องใช้เงินลงทุนสูง (ในส่วนระบบงานและอุปกรณ์เพิ่มเติม) มีความเสี่ยงสูง
Design-Build-Operate: DBO	<ul style="list-style-type: none"> ใช้งบประมาณน้อย สินทรัพย์ทั้งหมดยังเป็นของ รฟม. 	<ul style="list-style-type: none"> รฟม. ต้องดูแลเรื่องการซ่อมบำรุงเอง รายได้น้อย (ขึ้นอยู่กับข้อตกลง) 	<ul style="list-style-type: none"> รายได้สูง (ขึ้นอยู่กับข้อตกลง) 	<ul style="list-style-type: none"> ใช้เงินลงทุนสูง ความเสี่ยงสูง
Design-Build-Operate-Maintain: DBOM	<ul style="list-style-type: none"> ใช้งบประมาณน้อย รฟม. ไม่ต้องมีการบริหารจัดการ ความเสี่ยงน้อย สินทรัพย์ทั้งหมดยังเป็นของ รฟม. 	<ul style="list-style-type: none"> รายได้น้อย (ขึ้นอยู่กับข้อตกลง) 	<ul style="list-style-type: none"> รายได้สูง (ขึ้นอยู่กับข้อตกลง) 	<ul style="list-style-type: none"> ใช้เงินลงทุนสูง ความเสี่ยงสูง

ตารางที่ 10.2-1 สรุปข้อดีข้อเสียของการร่วมลงทุนรูปแบบต่าง ๆ (ต่อ)

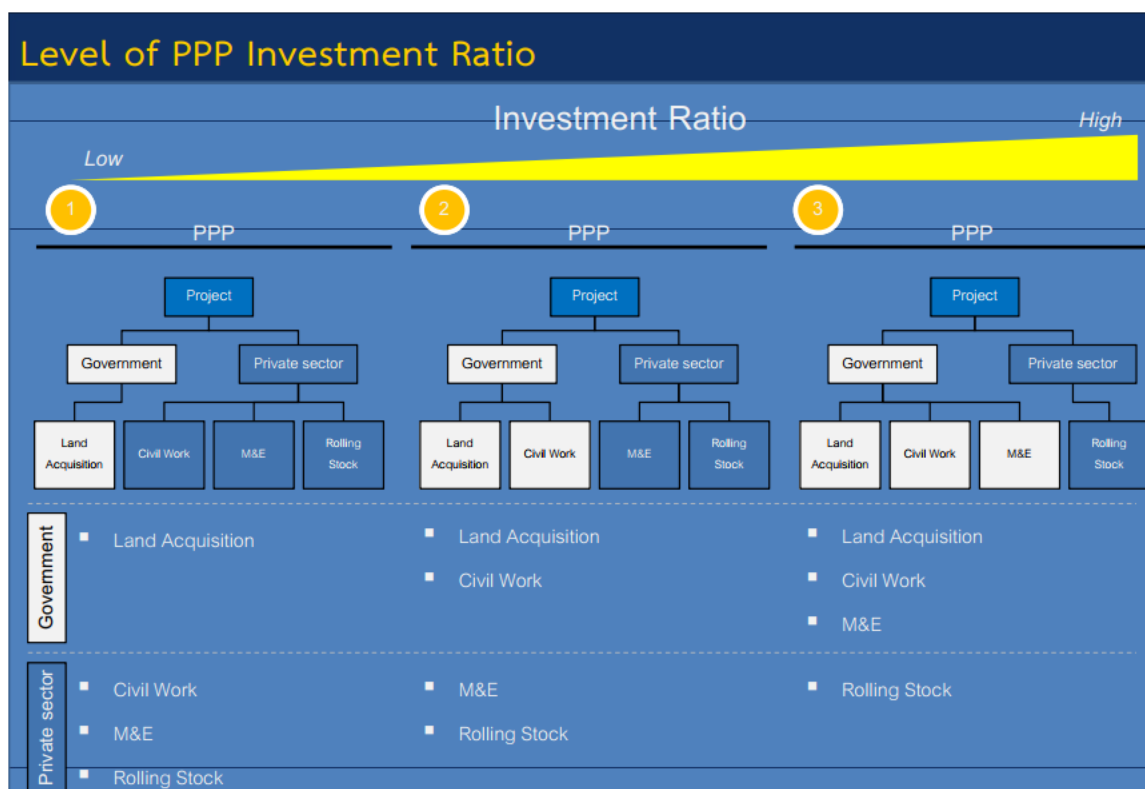
รูปแบบการร่วมลงทุน	ด้าน รฟม.		ด้านเอกชน	
	ข้อดี	ข้อเสีย	ข้อดี	ข้อเสีย
Design-Build-Finance-Operate/Maintain: DBFO/M	<ul style="list-style-type: none"> ใช้งบประมาณน้อย รฟม.ไม่ต้องมีภาระการบริหารจัดการ ความเสี่ยงน้อย สินทรัพย์ทั้งหมดยังเป็นของ รฟม. 	<ul style="list-style-type: none"> รายได้น้อย (ขึ้นอยู่กับข้อตกลง) 	<ul style="list-style-type: none"> รายได้สูง (ขึ้นอยู่กับข้อตกลง) 	<ul style="list-style-type: none"> ใช้เงินลงทุนสูง ความเสี่ยงสูง
Build-Transfer-Operate: BTO	<ul style="list-style-type: none"> ใช้งบประมาณน้อย รฟม.ไม่ต้องมีภาระการบริหารจัดการ ความเสี่ยงน้อย สินทรัพย์ทั้งหมดยังเป็นของ รฟม. 	<ul style="list-style-type: none"> รายได้น้อย (ขึ้นอยู่กับข้อตกลง) 	<ul style="list-style-type: none"> รายได้สูง (ขึ้นอยู่กับข้อตกลง) 	<ul style="list-style-type: none"> ใช้เงินลงทุนสูง ความเสี่ยงสูง
Build-Operate-Transfer: BOT	<ul style="list-style-type: none"> ใช้งบประมาณน้อย รฟม.ไม่ต้องมีภาระการบริหารจัดการ ความเสี่ยงน้อย สินทรัพย์ทั้งหมดยังเป็นของ รฟม. 	<ul style="list-style-type: none"> รายได้น้อย (ขึ้นอยู่กับข้อตกลง) 	<ul style="list-style-type: none"> รายได้สูง (ขึ้นอยู่กับข้อตกลง) 	<ul style="list-style-type: none"> ใช้เงินลงทุนสูง ความเสี่ยงสูง
Build-Own-Operate: BOO	<ul style="list-style-type: none"> ไม่ต้องรับความเสี่ยงแต่อย่างใด 	<ul style="list-style-type: none"> ขาดกรรมสิทธิ์หรือความเป็นเจ้าของโครงการ 	<ul style="list-style-type: none"> มีความเป็นเจ้าของโครงการ (รับผิดชอบกำไรขาดทุนเองทั้งหมด) 	<ul style="list-style-type: none"> ใช้เงินลงทุนสูงมาก ความเสี่ยงสูง (ต้องรับภาระความเสี่ยงเองทั้งหมด)
รูปแบบกิจการร่วมค้า (Joint Venture)	<ul style="list-style-type: none"> สามารถนำมูลค่าสิทธิการใช้พื้นที่โครงการแปลงเป็นหุ้น แบ่งรับความเสี่ยงร่วมกัน 	<ul style="list-style-type: none"> ขาดกรรมสิทธิ์หรือความเป็นเจ้าของโครงการบางส่วนไป (มีกรรมสิทธิ์ตามสัดส่วนที่ถือหุ้น) 	<ul style="list-style-type: none"> มีความเป็นเจ้าของโครงการ (ตามสัดส่วนเงินลงทุน) แบ่งรับความเสี่ยงร่วมกัน 	<ul style="list-style-type: none"> ใช้เงินลงทุนมาก (ขึ้นอยู่กับสัดส่วนการลงทุนที่กำหนด)

10.2.4 รูปแบบการร่วมลงทุนตามกรอบ MRT Assessment Standardization

โดยหลักการทั่วไปแล้วการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินงานดังกล่าวในแต่ละรูปแบบ จะมีแนวทางการกำหนดสัดส่วนการลงทุนและการจัดสรรผลตอบแทนแก่เอกชนทั้งในลักษณะสัมปทานที่เป็น Net Cost หรือ Gross Cost รวมทั้ง Modified Gross Cost ได้หลากหลายทางเลือก ซึ่งแต่ละทางเลือกนั้นจะส่งผลต่อการรับภาระความเสี่ยงของหน่วยงานภาครัฐและผู้ลงทุนภาคเอกชนในการดำเนินโครงการแตกต่างกันไป

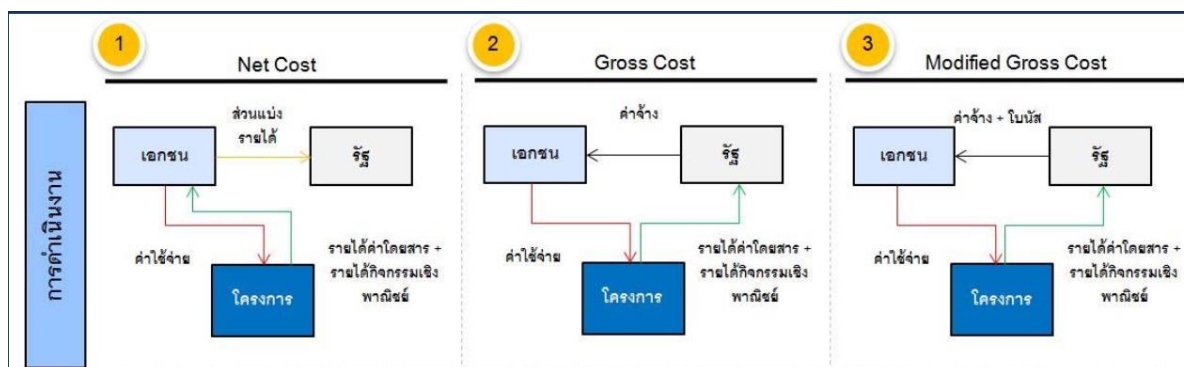
อย่างไรก็ตาม รูปแบบของการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินงานตามกรอบการวิเคราะห์ของ MRT Assessment Standardization ได้กำหนดทางเลือกระดับสัดส่วนการลงทุนของภาครัฐ (หรือ รฟม.) ไว้ 3 ระดับ ดังรูปที่ 10.2-5

- **ระดับต่ำสุด** คือรัฐหรือ รฟม. รับผิดชอบการเวนคืนที่ดินเท่านั้น ส่วนการลงทุนอื่นๆ ทั้งหมดในโครงการ ได้แก่ ระบบงานโยธา งานระบบรถไฟฟ้าและเครื่องกล รวมทั้งการจัดหาขบวนรถไฟฟ้าและเดินรถ จะเป็นความรับผิดชอบของเอกชนที่ร่วมลงทุน
- **ระดับปานกลาง** คือรัฐหรือ รฟม. รับผิดชอบการเวนคืนที่ดินและการลงทุนในระบบงานโยธา ส่วนการลงทุนในงานระบบไฟฟ้าและเครื่องกล รวมทั้งการจัดหาขบวนรถไฟฟ้าและเดินรถ จะเป็นความรับผิดชอบของเอกชนที่ร่วมลงทุน
- **ระดับสูงสุด** คือรัฐหรือ รฟม. รับผิดชอบการเวนคืนที่ดิน การลงทุนในระบบงานโยธา และงานระบบไฟฟ้าและเครื่องกล ส่วนการลงทุนจัดหาขบวนรถไฟฟ้าและเดินรถจะเป็นความรับผิดชอบของเอกชนที่ร่วมลงทุน



รูปที่ 10.2-5 ระดับสัดส่วนการลงทุนของรัฐในโครงการระบบขนส่งมวลชนที่ให้เอกชนร่วมลงทุน (PPP)

สำหรับแนวทางการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่เอกชนหรือการจัดสรรรายได้ระหว่างภาครัฐกับเอกชนในโครงการที่ร่วมลงทุน (PPP) สามารถแบ่งออกเป็น 3 แนวทาง ดังรูปที่ 10.2-6



รูปที่ 10.2-6 รูปแบบการร่วมลงทุน (PPP) ตามแนวทางการจ่ายค่าตอบแทนแก่เอกชน

1) แนวทางเลือกที่ 1 Net Cost Concession

ผู้รับสัมปทานเป็นผู้จัดเก็บรายได้ค่าโดยสาร และจ่ายค่าบริการการเดินทางและบำรุงรักษา ผู้รับสัมปทานอาจเสนอส่วนแบ่งรายได้ให้แก่ รฟม. (ตามที่ตกลงกันในเงื่อนไขของสัญญา)

รูปแบบการร่วมลงทุนแบบ PPP Net Cost นั้น มีข้อดีต่อ รฟม. คือ สามารถลดความเสี่ยงด้านการลงทุน เนื่องจากเอกชนผู้รับสัมปทานจะเป็นฝ่ายออกค่าใช้จ่ายในการลงทุนทั้งหมด โดยหน่วยงานอาจไม่ต้องรับความเสี่ยงด้านรายได้ที่อาจไม่เป็นไปตามการคาดการณ์ ซึ่งจะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขการกำหนดแนวทางการแบ่งรายได้

2) แนวทางเลือกที่ 2 Gross Cost Concession

รฟม. เป็นผู้จัดเก็บค่าโดยสาร ผู้รับสัมปทานเป็นผู้เดินรถไฟฟ้า รฟม. จ่ายเงินให้ผู้รับสัมปทานในการจัดหาระบบรถไฟฟ้า การเดินรถไฟฟ้า และการบำรุงรักษา โดยการจ่ายเงินดังกล่าวจะเป็นแบบกำหนดราคา (Fixed Payment) ตามที่ตกลงกัน การจ่ายเงินจะจ่ายต่อเมื่อการ จัดหาระบบรถไฟฟ้า การเดินรถไฟฟ้า และการบำรุงรักษาเป็นไปตามมาตรฐานที่ได้ตกลงไว้

รูปแบบ PPP Gross Cost เป็นการการให้เอกชนลงทุนจัดสร้างหรือพัฒนาสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการในโครงการของ รฟม. โดย รฟม. เป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บรายได้จากการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์นั้นเองทั้งหมดทั้งรายได้หลักของการร่วมลงทุน แต่จะว่าจ้างให้เอกชนทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการและบำรุงรักษาสินทรัพย์นั้นตามระยะเวลาที่กำหนด โดยเอกชนจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและบำรุงรักษาสินทรัพย์นั้น และจะได้รับผลตอบแทนจากหน่วยงานในภายหลัง ตามระดับและมาตรฐานการดำเนินงานและอัตราที่ตกลงกัน (Fixed Payment) เป็นการคงไว้ซึ่งความเสี่ยงด้านปริมาณผู้ใช้บริการไว้ที่หน่วยงาน หากเอกชนสามารถดำเนินการได้ตามระดับและมาตรฐานการดำเนินงานที่กำหนดก็จะได้รับอัตราค่าตอบแทนตามที่ตกลงกัน แต่หากไม่สามารถดำเนินการได้ตามกำหนดก็จะได้รับอัตราค่าตอบแทนลดลงหรือมีค่าปรับ หรือในกรณีที่รุนแรงอาจถูกยกเลิกสัญญาการร่วมลงทุนจากหน่วยงานได้

การลงทุนในลักษณะนี้เอกชนจะได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบของค่าตอบแทนในส่วนของเงินลงทุนในการจัดสร้างหรือพัฒนาสินทรัพย์ของโครงการ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและบำรุงรักษาสินทรัพย์ โดยค่าจ้างดังกล่าวจะเป็นแบบกำหนดอัตราคงที่ซึ่งจะต้องครอบคลุมเงินลงทุน ต้นทุนทางการเงินและอัตราผลกำไรที่เหมาะสมของภาคเอกชน

รูปแบบการร่วมลงทุนแบบ PPP Gross Cost นั้น มีข้อดีต่อ รฟม. คือ หน่วยงานมีสิทธิได้รับรายได้เพิ่มขึ้นจากกรณีที่มีปริมาณผู้โดยสารที่เพิ่มมากขึ้น ไม่มีความเสี่ยงด้านค่าใช้จ่ายในช่วงการดำเนินงาน เนื่องจากมีการกำหนดภาระด้านการเงินที่หน่วยงานจะต้องจ่ายให้กับเอกชนไว้ตั้งแต่ต้น อีกทั้งหน่วยงานสามารถกำหนดวิธีการบริหารจัดการและบำรุงรักษาสินทรัพย์ที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของเอกชนได้ อย่างไรก็ตามการร่วมลงทุนในกรณีนี้จะส่งผลให้หน่วยงานมีความเสี่ยงด้านรายได้เนื่องจากเป็นผู้จัดเก็บรายได้เองทั้งหมด

3) แนวทางเลือกที่ 3 Modified Gross Cost Concession

รฟม. เป็นผู้จัดเก็บค่าโดยสาร ผู้รับสัมปทานเป็นผู้เดินรถไฟฟ้า รฟม. จ่ายเงินให้ผู้รับสัมปทานในการจัดหาระบบรถไฟฟ้า การเดินรถไฟฟ้า และการบำรุงรักษา โดยการจ่ายเงินดังกล่าวจะเป็นแบบกำหนดราคา (Fixed Payment) ตามที่ตกลงกันและส่วนแบ่งรายได้เพิ่มเติมตามจำนวนผู้โดยสารที่เพิ่มขึ้นจากที่ตกลงกัน ในกรณีนี้ผู้รับสัมปทานจะได้รับค่าตอบแทนเป็นอัตราส่วนกับส่วนกับจำนวนผู้โดยสารที่ผู้รับสัมปทานสามารถจูงใจให้มาใช้บริการที่มากขึ้น จากที่ได้คาดการณ์ไว้ในตอนแรก หรือผู้รับสัมปทานอาจจะได้รับผลตอบแทนพิเศษในรูปแบบเงินพิเศษ (Bonus)

รูปแบบ PPP Modified Gross Cost มีลักษณะคล้ายกับ PPP Gross Cost ซึ่งเอกชนลงทุนจัดสร้างหรือพัฒนาสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการในโครงการของรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บรายได้จากการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์นั้นเองทั้งหมดทั้งรายได้หลักของการร่วมลงทุนและรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์อื่นที่เกี่ยวข้องนอกเหนือจากรายได้หลักของโครงการ แต่จะว่าจ้างให้เอกชนทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการและบำรุงรักษาสินทรัพย์นั้นตามระยะเวลาที่กำหนด โดยเอกชนจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและบำรุงรักษาสินทรัพย์นั้น และจะได้รับผลตอบแทนจากรัฐวิสาหกิจในภายหลัง ตามระดับและมาตรฐานการดำเนินงานและอัตราที่ตกลงกัน (Fixed Payment) เป็นการคงไว้ซึ่งความเสี่ยงด้านปริมาณผู้ใช้ทางจากเอกชนไปยังรัฐหน่วยงาน หากเอกชนสามารถดำเนินการได้ตามระดับและมาตรฐานการดำเนินงานที่กำหนดก็จะได้รับอัตราค่าตอบแทนตามที่ตกลงกันและในกรณีที่สามารถดำเนินการได้เกินกว่าระดับและมาตรฐานที่กำหนดก็มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนพิเศษในรูปแบบของโบนัสได้ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับเอกชนในการดำเนินการแต่หากไม่สามารถดำเนินการได้ตามกำหนดก็จะได้รับอัตราค่าตอบแทนลดลงหรือมีค่าปรับ หรือในกรณีที่รุนแรงอาจถูกยกเลิกสัญญาการร่วมลงทุนจากหน่วยงานได้

รูปแบบการร่วมลงทุนแบบ PPP Modified Gross Cost นั้น มีข้อดีต่อ รฟม. คือ รฟม. ไม่มีความเสี่ยงด้านค่าใช้จ่ายในช่วงการดำเนินงานเนื่องจากมีการกำหนดภาระด้านการเงินที่หน่วยงานจะต้องจ่ายให้กับเอกชนไว้ตั้งแต่ต้น อีกทั้งหน่วยงานสามารถกำหนดวิธีการบริหารจัดการและบำรุงรักษาสินทรัพย์ที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของเอกชนได้ อีกทั้งยังมีโอกาสที่โครงการมีรายได้เพิ่มมากขึ้นจากแรงจูงใจของเอกชนในการได้รับผลตอบแทนเพิ่มเติมหากสามารถ

ดำเนินการได้เกินกว่าระดับและมาตรฐานที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามการร่วมลงทุนในกรณีนี้จะส่งผลให้หน่วยงานมีความเสี่ยงด้านรายได้เนื่องจากเป็นผู้จัดเก็บรายได้เองทั้งหมด และอาจต้องแบ่งรายได้ให้กับเอกชนในกรณีดำเนินการได้เกินกว่าข้อกำหนด

ตารางที่ 10.2-2 รูปแบบของการจัดแบ่งรายได้ในการให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินงาน

แนวทางเลือกร่วมดำเนินงาน	ส่วนงานที่รับผิดชอบ	
	การจัดเก็บค่าโดยสาร	ดำเนินการเดินรถและซ่อมบำรุง
Net Cost Concession	เอกชน	เอกชน
Gross Cost Concession	รฟม.	เอกชน
Modified Gross Cost Concession	รฟม.	เอกชน

10.3 การวิเคราะห์ทางเลือกรูปแบบการร่วมลงทุนในโครงการ

ที่ปรึกษาได้ศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการลงทุนตามแนวทางต่างๆ ที่สอดคล้องกับกรอบการวิเคราะห์ของ MRT Assessment Standardization รวมทั้งความเป็นไปได้ในการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการอย่างเหมาะสม ซึ่งมีรายละเอียดการวิเคราะห์ดังนี้

10.3.1 ผลการวิเคราะห์รูปแบบการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน

(1) รูปแบบการลงทุนโดยพิจารณาจากสัดส่วนการลงทุนของภาครัฐ ที่ปรึกษามีความเห็นดังนี้

- การลงทุนโดยภาครัฐ (รฟม.) ในสัดส่วนระดับสูงคือตั้งแต่การเวนคืนที่ดิน การก่อสร้างงานโยธา การลงทุนงานระบบรถไฟฟ้าและเครื่องกล โดยให้เอกชนลงทุนเฉพาะการจัดหาขบวนรถไฟฟ้าและดำเนินการให้บริการนั้น มีสัดส่วนการลงทุนของภาครัฐสูงเกินไป คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 98 ของมูลค่าการลงทุนทั้งหมดในโครงการ เป็นภาระในการจัดหางบประมาณของ รฟม. อีกทั้งการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวจะเป็นการปิดกั้นทางเลือกด้านเทคโนโลยีในการจัดหาขบวนรถไฟฟ้าของภาคเอกชนให้น้อยลง เนื่องจากการจัดหาขบวนรถไฟฟ้าจะต้องสอดคล้องกับรูปแบบงานระบบรถไฟฟ้าและเครื่องกลที่ รฟม.จะเป็นผู้ลงทุน จึงเป็นแนวทางเลือกที่ไม่ค่อยเหมาะสมมากนัก
- การลงทุนโดยภาครัฐ (รฟม.) ในสัดส่วนระดับปานกลางคือตั้งแต่การเวนคืนที่ดิน และการก่อสร้างงานโยธา ส่วนการลงทุนงานระบบรถไฟฟ้าและเครื่องกล รวมทั้งการจัดหาขบวนรถไฟฟ้าและดำเนินการให้บริการนั้นจะอยู่ในความรับผิดชอบของเอกชน แนวทางนี้มีข้อดีคือสามารถลดภาระการจัดหางบประมาณของภาครัฐให้เหลือเพียงประมาณร้อยละ 60 ของมูลค่าการลงทุนทั้งหมดของโครงการ และยังแนวทางที่เปิดกว้างให้เอกชนได้เสนอทางเลือกด้านเทคโนโลยีในการจัดหาขบวนรถไฟฟ้ามากยิ่งขึ้น เนื่องจากเอกชนจะเป็นผู้ออกแบบและก่อสร้างงานระบบรถไฟฟ้าและจัดหาขบวนรถไฟฟ้าเอง จึงเป็นแนวทางที่มีความเหมาะสมสำหรับโครงการนี้

- การลงทุนโดยภาครัฐ (รฟม.) ในสัดส่วนระดับต่ำสุดคือลงทุนเฉพาะการเวนคืนที่ดินเท่านั้น ส่วนการลงทุนอื่นๆ ได้แก่การก่อสร้างงานโยธา การลงทุนงานระบบรถไฟฟ้าและเครื่องกล รวมทั้งการจัดหาขบวนรถไฟฟ้าและดำเนินการให้บริการนั้นจะอยู่ในความรับผิดชอบของเอกชน แนวทางนี้มีข้อดีคือสามารถลดภาระการจัดหางบประมาณของภาครัฐได้มากที่สุด ให้เหลือเพียงประมาณร้อยละ 2 ของมูลค่าการลงทุนทั้งหมดของโครงการเท่านั้น และยัง เป็นแนวทางที่เปิดกว้างให้เอกชนได้เสนอทางเลือกด้านเทคโนโลยีในการจัดหาขบวนรถไฟฟ้ามายังขึ้น จึงเป็นแนวทางที่มีความเหมาะสมสำหรับโครงการนี้เช่นเดียวกัน

จากข้างต้น รูปแบบการลงทุนโดยพิจารณาจากสัดส่วนการลงทุนของภาครัฐในระดับต่ำสุดกับในระดับปานกลาง เป็นแนวทางที่มีความเหมาะสม ซึ่งที่ปรึกษาจะนำ 2 แนวทางนี้ไปวิเคราะห์ เปรียบเทียบกับรูปแบบการลงทุนโดยรัฐทั้งหมด (PSC) ในด้านผลตอบแทนทางการเงินและการ วิเคราะห์ความคุ้มค่า ซึ่งสรุปแล้วที่ปรึกษาจะทำการวิเคราะห์ทางการเงินและความคุ้มค่า เพื่อเปรียบเทียบกัน 4 รูปแบบดังนี้

- (1) **รูปแบบที่รัฐลงทุนทั้งหมด (PSC)** โดยรัฐ (รฟม.) คือรัฐรับผิดชอบตั้งแต่การเวนคืนที่ดิน ลงทุนในระบบงานโยธา งานระบบรถไฟฟ้าและเครื่องกล งานการจัดหาขบวนรถ ส่วนงาน การเดินรถนั้นอาจใช้วิธีจ้างเหมาภาคเอกชนให้เข้ามาดำเนินการ
- (2) **รูปแบบที่ให้เอกชนร่วมลงทุน (PPP1)** โดยรัฐ (รฟม.) ลงทุนในสัดส่วนระดับต่ำสุด คือรัฐ รับผิดชอบการเวนคืนที่ดินเท่านั้น ส่วนการลงทุนในระบบงานโยธา งานระบบรถไฟฟ้าและ เครื่องกล งานการจัดหาขบวนรถ รวมทั้งงานการเดินรถจะอยู่ในความรับผิดชอบของ ภาคเอกชน
- (3) **รูปแบบที่ให้เอกชนร่วมลงทุน (PPP2)** โดยรัฐ (รฟม.) ลงทุนในสัดส่วนระดับกลาง คือรัฐ รับผิดชอบการเวนคืนที่ดินและลงทุนในระบบงานโยธา ส่วนการลงทุนในงานระบบรถไฟฟ้า และเครื่องกล งานการจัดหาขบวนรถ รวมทั้งงานการเดินรถจะอยู่ในความรับผิดชอบของ ภาคเอกชน
- (4) **รูปแบบที่ให้เอกชนร่วมลงทุน (PPP3)** โดยรัฐ (รฟม.) ลงทุนในสัดส่วนระดับสูงสุด คือรัฐ รับผิดชอบการเวนคืนที่ดิน ลงทุนในระบบงานโยธาและระบบรถไฟฟ้าและเครื่องกล ส่วน การลงทุนในงานการจัดหาขบวนรถ รวมทั้งงานการเดินรถจะอยู่ในความรับผิดชอบของ ภาคเอกชน

โดยจำแนกตามแนวทางการจ่ายค่าตอบแทนแบบ Net Cost, Gross Cost และ Modified Gross Cost เพื่อพิจารณาหารูปแบบที่เหมาะสมที่สุดของโครงการต่อไป

10.3.2 รูปแบบการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการทบทวนอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและการหารือร่วมกันกับตัวแทนหน่วยงานท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น ที่ปรึกษาได้สรุปประเด็นและเสนอแนะทางเลือกในการให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการดังนี้

- ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) นั้น เนื่องจากยังมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดตั้งนิติบุคคล (บริษัท) ซึ่งเป็นประเด็นที่ยังไม่มีข้อยุติ จึงยังไม่ควรนำมาพิจารณาถึงแนวทางการร่วมลงทุนในรูปแบบการจัดตั้งนิติบุคคล (บริษัท) ร่วมกับ รฟม. เพื่อบริหารจัดการโครงการในรูปแบบนิติบุคคลเฉพาะกิจ (Special Purpose Vehicle : SPV) แต่ในอนาคตทาง รฟม. อาจพิจารณาดำเนินการตามแนวทางนี้ได้หากมีข้อยุติแล้วว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการได้
- การร่วมมือกันในรูปแบบของสหการนั้น จะมีข้อจำกัดที่ รฟม. ไม่สามารถดำเนินการร่วมกับเทศบาลได้เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจเทศบาลจัดตั้งสหการร่วมกับเทศบาลด้วยกันเท่านั้น
- หน่วยงานท้องถิ่นมีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณและบุคลากร รวมทั้งความชำนาญในการบริหารจัดการโครงการรถไฟฟ้า ทำให้การเข้าร่วมดำเนินงานในโครงการโดยตรงยังไม่สอดคล้องกับบริบทของหน่วยงานท้องถิ่นเท่าที่ควร
- หน่วยงานท้องถิ่นมีความสนใจในการทำ Feeder ซึ่งเป็นกิจกรรมที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและใช้เงินลงทุนไม่มาก เป็นแนวทางการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นที่ชัดเจนและเป็นไปได้มากที่สุด โดยเทศบาลหรือท้องถิ่นแต่ละพื้นที่จะรับผิดชอบดำเนินการภายในพื้นที่ตนเอง

จากข้อสรุปตามประเด็นข้างต้นจะเห็นได้ว่ารูปแบบความร่วมมือในโครงการระหว่าง รฟม. กับ อบท. ต่างๆ นั้นจะมีข้อจำกัดและอาจก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคตามมาหลายประการ ยกเว้นความร่วมมือในการจัดทำ Feeder ที่เป็นโอกาสและเป็นข้อได้เปรียบ ส่งผลดีต่อการดำเนินงานโครงการและเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานท้องถิ่น รวมทั้งทำให้ประชาชนผู้ใช้บริการได้รับความสะดวกสบายในการเดินทางทั่วทั้งพื้นที่ในจังหวัดภูเก็ต และเพื่อให้การจัดทำ Feeder ของโครงการรถไฟฟ้าเกิดประสิทธิภาพสูงสุดที่ปรึกษามีข้อเสนอแนะการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- (1) รฟม. ควรจัดทำการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับระบบ Feeder ของโครงการในแต่ละพื้นที่เทศบาลที่มีเส้นทางรถไฟฟ้าวัดผ่าน เพื่อให้เทศบาลแต่ละพื้นที่มีข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับปริมาณผู้โดยสารในแต่ละ Feeder ที่ตนเองรับผิดชอบ
- (2) รฟม. ควรนำเสนอประเด็นความร่วมมือในการทำ Feeder ต่อสภานิติบัญญัติเทศบาลจังหวัดภูเก็ตเพื่อหารือและผลักดันไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่จะกระทบต่อผู้ประกอบการต่างๆ ในพื้นที่โครงการ เช่น รถตู้ให้บริการ แท็กซี่ ฯลฯ ซึ่งจำเป็นต้องมีการจัดระเบียบต่างๆ ให้สอดคล้องกับบริบทด้านการจราจรและการเดินทางที่จะเปลี่ยนไปจากเดิม

10.4 การวิเคราะห์ทางการเงินของแต่ละรูปแบบการลงทุน

10.4.1 รูปแบบทางเลือกการลงทุนที่นำมาวิเคราะห์

รูปแบบการลงทุนแบ่งตามสัดส่วนภาระการลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ได้แก่ แนวทาง Public-Private Partnership (PPP) และแนวทาง Public-Sector Comparator (PSC) ทั้งนี้โดยเบื้องต้นได้กำหนดกรณีรูปแบบที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการลงทุนดังต่อไปนี้

- **รูปแบบการลงทุนที่ 1 (PSC)** ภาครัฐสนับสนุนเงินลงทุนทั้งหมด ได้แก่ ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน ค่าก่อสร้างงานโยธา ค่างานระบบเครื่องกลและไฟฟ้า และค่าจัดหาขบวนรถไฟฟ้า
- **รูปแบบการลงทุนที่ 2 (PPP)** ภาครัฐสนับสนุนเงินลงทุนในส่วนค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน และค่าก่อสร้างงานโยธา ส่วนการลงทุนในงานระบบเครื่องกลและไฟฟ้า ค่าจัดหาขบวนรถไฟฟ้าจะอยู่ในความรับผิดชอบของภาคเอกชน

สำหรับรูปแบบการจัดสรรรายได้ระหว่างภาครัฐและเอกชนผู้ร่วมลงทุน มีดังนี้

- **แนวทางเลือกที่ 1 Net Cost Concession:** ผู้รับสัมปทานเป็นผู้จัดเก็บรายได้ และจ่ายค่าให้บริการเดินรถและบำรุงรักษา โดยผู้รับสัมปทานอาจเสนอส่วนแบ่งรายได้ให้แก่ภาครัฐ (ตามที่ตกลงกันในเงื่อนไขสัญญา)
- **แนวทางเลือกที่ 2 Gross Cost Concession:** ภาครัฐเป็นผู้จัดเก็บรายได้ ผู้รับสัมปทานเป็นผู้เดินรถให้บริการ โดยภาครัฐจ่ายเงินให้ผู้รับสัมปทานในการจัดหาระบบรถไฟฟ้า การเดินรถให้บริการ และการบำรุงรักษา โดยการจ่ายดังกล่าวจะเป็นแบบกำหนดราคา (Fixed Payment) ตามที่ตกลงกัน การจ่ายเงินจะจ่ายต่อการจัดการระบบรถไฟฟ้า การเดินรถให้บริการ การบำรุงรักษาเป็นไปตามมาตรฐานที่ได้ตกลงไว้
- **แนวทางเลือกที่ 3 Modified Gross Cost Concession:** ภาครัฐเป็นผู้จัดเก็บรายได้ ผู้รับสัมปทานเป็นผู้เดินรถให้บริการ โดยภาครัฐจ่ายเงินให้ผู้รับสัมปทานในการจัดหาระบบรถไฟฟ้า การเดินรถให้บริการ และการบำรุงรักษา โดยการจ่ายดังกล่าวจะเป็นแบบกำหนดราคา (Fixed Payment) ตามที่ตกลงกัน และส่วนแบ่งรายได้เพิ่มเติมตามจำนวนผู้โดยสารที่เพิ่มขึ้นจากที่ตกลงกัน ในกรณีนี้ผู้รับสัมปทานจะได้รับค่าตอบแทนเป็นอัตราส่วนกับจำนวนผู้โดยสารที่ผู้รับสัมปทานสามารถจูงใจให้มาใช้บริการที่มากขึ้นจากที่ได้คาดการณ์ไว้ในตอนแรก หรือผู้รับสัมปทานอาจจะได้รับผลตอบแทนพิเศษในรูปเงินพิเศษ (Bonus)

10.4.2 สมมติฐานที่เกี่ยวข้อง

1) สมมติฐานด้านผู้โดยสารและประมาณการรายได้

ประมาณการรายได้

- 1) รายได้ค่าโดยสาร (Fare Revenue) ประกอบด้วยค่าธรรมเนียมขึ้นต่ำหรือค่าโดยสารคงที่เข้าระบบ และค่าโดยสารตามระยะทาง การวิเคราะห์ความเหมาะสมทางการเงิน จะคำนวณรายได้จากอัตราค่าโดยสารที่เหมาะสมจากผลการศึกษา ตามรูปแบบการจัดเก็บค่าโดยสารตามระยะทาง (Distance-based) ซึ่งค่าโดยสารจะเพิ่มขึ้นตามระยะทางที่ผู้โดยสารใช้ในอัตรา 2.5 บาท/กม. และค่าธรรมเนียมขึ้นต่ำหรือค่าเข้าระบบในราคา 18 บาทต่อเที่ยว ที่ราคา ณ ปี 2557 โดยใช้สมมติฐานการคิดรายได้ค่าโดยสาร 2 กรณี ได้แก่

กรณีที่ 1

- กรณีค่าโดยสารอัตราปกติ (ค่าโดยสารประกอบด้วยค่าแรกเข้าและค่าโดยสารตามระยะทาง โดยไม่มีการกำหนดเพดานค่าโดยสารสูงสุด)
- ปรับอัตราค่าโดยสารตามเงินเฟ้อในอัตราร้อยละ 2.50 ต่อปี

กรณีที่ 2

- กรณีกำหนดเพดานค่าโดยสารสูงสุดที่ 70% ของอัตราค่าโดยสารปกติ
 - ปรับอัตราค่าโดยสารในอัตราร้อยละ 3 ทุกๆ 2 ปี
- 2) รายได้อื่น (Non-Fare Revenue) รายได้อื่นเชิงพาณิชย์ ได้แก่ ค่าเช่าพื้นที่เพื่อการค้า หรือค่าเช่าพื้นที่โฆษณาทั้งในบริเวณสถานี ขบวนรถ และบัตรโดยสาร จากการศึกษารายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของบริษัทที่ดำเนินธุรกิจลักษณะเดียวกันในประเทศไทย ได้แก่ บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ("BTS") จากข้อมูลของบริษัท บีทีเอสกรุ๊ป โฮลดิ้งส์ จำกัด (มหาชน) และ บริษัท รถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ("BMCL") มีผลประกอบการจากรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ย้อนหลังคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ค่าโดยสาร ในช่วงปี 2551-2555 ของ BTS ประมาณร้อยละ 30.65 ต่อปี และของ BMCL เป็นร้อยละ 14.00 ต่อปี อย่างไรก็ตาม ที่ปรึกษาได้สมมติฐานให้รายได้อื่นของโครงการคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 5 ของรายได้ค่าโดยสาร (Fare Revenue) ตามหลักเกณฑ์และสมมติฐานของ MRT Assessment Standardization มาใช้ในการวิเคราะห์นั้น

2) สมมติฐานด้านค่าใช้จ่ายการดำเนินงานและค่าบำรุงรักษา

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและบำรุงรักษา (O&M Cost) ประกอบด้วยค่าใช้จ่าย 2 ส่วน คือ

- 1) ค่าใช้จ่ายคงที่ (Fixed Cost) เป็นค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการบริหารจัดการรวมทั้งการให้บริการที่ไม่ขึ้นกับจำนวนผู้โดยสาร ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาโครงสร้างงานโยธา (Maintenance for Civil Work) ค่าจ้างพนักงานในส่วนบริหาร (Staff Cost - Management) ค่าจ้างพนักงานสถานี (Staff Cost-Station Staffs) ค่าสาธารณูปโภคในส่วนบริหารและส่วนสถานี (Energy-Station) เป็นต้น
- 2) ค่าใช้จ่ายผันแปร (Variable Cost) เป็นค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการบริการ ซึ่งค่าใช้จ่ายส่วนนี้จะแปรผันตามจำนวนผู้โดยสารและแนวทางการเดินรถ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษางานระบบรถไฟและเครื่องกล (Maintenance for M&E) ค่าจ้างพนักงานในส่วนบริการ (Staff Cost- Drivers) ค่าสาธารณูปโภคสำหรับการเดินรถ (Energy-Train) และค่าใช้จ่ายอื่นๆ (Other Direct/Indirect Cost) เป็นต้น

3) สมมติฐานด้านเงินลงทุนเริ่มต้นและเงินลงทุนเพิ่มเติม

เงินลงทุนเริ่มต้น (Initial Investment) เป็นราคา ณ ปี 2561 ซึ่งรวมภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7.00 แล้ว ยกเว้นค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยเงินลงทุนเริ่มต้นประกอบด้วยประเภทการลงทุนดังต่อไปนี้

- 1) ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินและชดเชยทรัพย์สิน (Land Acquisition) ได้แก่ งานจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน งานสำรวจสังหาริมทรัพย์ ค่าชดเชยที่ดิน และค่าทดแทนทรัพย์สิน รวมทั้งค่าชดเชยสิ่งปลูกสร้างและค่าอุปกรณ์
- 2) ค่าที่ปรึกษาโครงการ (Consulting Fee CSC, PMC & ICE)
- 3) ค่าก่อสร้างงานโยธา (Civil Works) ได้แก่ งานก่อสร้างทั่วไป งานก่อสร้างโครงสร้างทางวิ่งสถานี และศูนย์ซ่อมบำรุง (Structures including Stations & Depot)
- 4) ค่างานระบบไฟฟ้าและเครื่องกล (Mechanical and Electrical, M&E) ได้แก่ งานระบบรางรถไฟ ระบบไฟฟ้าส่งกำลังและระบบสายสัมผัส ระบบอาณัติสัญญาณ ระบบสื่อสาร ศูนย์ควบคุมการเดินรถ OCC ระบบจัดเก็บค่าโดยสารอัตโนมัติ ระบบประตูกันขานชานชาลา ระบบและอุปกรณ์ภายในศูนย์ซ่อมบำรุง ระบบจ่ายกำลังไฟฟ้าขับเคลื่อน และระบบ SCADA
- 5) ค่าการจัดหาขบวนรถไฟ (Rolling Stock)
- 6) เงินลงทุนเพิ่มเติม

ในการดำเนินงานโครงการ จะต้องจัดหาขบวนรถไฟเพิ่มเติมตามปริมาณผู้โดยสารที่เพิ่มขึ้นเพื่อให้เพียงพอต่อการเดินรถ จึงต้องมีค่าลงทุนในการจัดหาขบวนรถไฟเพิ่มเติม นอกจากนี้ทรัพย์สินในส่วนของงานระบบไฟฟ้าที่มีอายุการใช้งาน (Asset Life) จำกัด (15 ปี) จึงจำเป็นต้องได้รับการเปลี่ยนอุปกรณ์ใหม่หลังปีที่ 15 ของการเริ่มให้บริการเพื่อให้สามารถดำเนินงานเดินรถต่อไปได้

ถ้าโครงการมีระยะเวลาดำเนินงานให้บริการเดินรถมากกว่า 30 ปี ทรัพย์สินที่มีอายุการใช้งานครบ 30 ปี จำเป็นต้องได้รับการเปลี่ยนอุปกรณ์ใหม่หลังปีที่ 30 เพื่อให้สามารถดำเนินงานให้บริการเดินรถต่อไปได้ ได้แก่การเปลี่ยน M&E equipment ระบบไฟฟ้าทั้งหมด ขบวนรถไฟฟ้า Rolling stock ที่จัดหาในช่วงเริ่มต้นโครงการ เมื่อครบกำหนดอายุการใช้งาน 30 ปี สมมติฐานตามข้อกำหนดให้มีการลงทุนเปลี่ยนในปีที่ 31 (สรุปในกรณีการเปลี่ยนอุปกรณ์งานระบบไฟฟ้า สมมติฐานให้มีการลงทุนเปลี่ยนงานระบบในปีที่ 16 (บางส่วน) และในปีที่ 31 (ทั้งหมด))

เนื่องจากโครงการมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและบำรุงรักษาของโครงการที่จ่ายเป็นประจำทุกปี คือ ค่าบำรุงรักษาโครงสร้างงานโยธา (Maintenance for Civil Works) ปีละ 41.45 ล้านบาท (0.25% ของค่าลงทุน) และค่าดำเนินการและบำรุงรักษางานระบบรถไฟฟ้า (Maintenance for M&E) ปีละ 300.31 ล้านบาท (วิเคราะห์จากจำนวนขบวนรถและระยะทางรวมในการเดินรถรายปี) ซึ่งเพียงพอในการให้โครงการสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องเปลี่ยนอุปกรณ์ E&M equipment ทั้งหมด ในปีที่ 16 (เปลี่ยนบางส่วน)

สำหรับข้อกำหนด MRT Assessment Standardization มีสมมติฐานให้ขบวนรถไฟฟ้าได้รับการซ่อมบำรุงและเปลี่ยนอุปกรณ์ (Major Maintenance & Rolling Stock Refurbishment) หลังปีที่ 15 ของการเริ่มให้บริการ โดยค่าซ่อมบำรุงและการเปลี่ยนอุปกรณ์ของขบวนรถไฟฟ้าคิดเป็นร้อยละ 33 ของมูลค่าขบวนรถไฟฟ้าที่ได้จัดซื้อเดิม ซึ่งการซ่อมบำรุงและเปลี่ยนอุปกรณ์นี้เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและบำรุงรักษา (O&M)

4) สมมติฐานอื่น

- 1) อัตราเงินเฟ้อ สมมติฐานให้อัตราเงินเฟ้อเป็นร้อยละ 2.50 ตลอดระยะเวลาประมาณการตามข้อกำหนด MRT Assessment Standardization
- 2) อัตราดอกเบี้ย สมมติฐานสำหรับการลงทุนของภาครัฐสามารถจัดหาเงินลงทุนในสัดส่วน Debt-to-Equity Ratio (D/E) 2:1 6:1 และ 5:1 เท่า ดังนี้
 - Debt เงินกู้ (ธนาคารของรัฐ) อัตราดอกเบี้ย (Interest rate) อ้างอิงตามสมมติฐานร้อยละ 8.50 7.50 และ 7.75 ต่อปี ระยะปลอดหนี้ (Grace period) ประมาณ 2 ปี การชำระคืนเงินต้น (Terms of Loan) เริ่มตั้งแต่ปีเปิดบริการ (เป็นปีที่ 1) ระยะเวลาคืนเงิน 15 ปี โดยคืนเป็นจำนวนเงินที่เท่ากันทุกปี
 - Equity พันธบัตรของรัฐ (Government Bond) อายุ 10 ปี อัตราดอกเบี้ย (อ้างอิงตามสมมติฐาน) ร้อยละ 4.15 ต่อปี การชำระคืนเงินต้นเป็นการไถ่ถอนคืนทั้งจำนวนในปีที่ 10 (Single Payment at 10th year of Service after Construction Period)
- 3) ที่ปรึกษาได้กำหนดสมมติฐานของภาคเอกชนโดยแบ่งออกเป็น 5 กรณี ดังรายละเอียดในตารางที่ 10.4-1 ถึง ตารางที่ 10.4-5

ตารางที่ 10.4-1 กรณีที่ 1 สมมติฐานตามข้อกำหนด MRT Assessment Standardization

รายละเอียด	สมมติฐานเดิม ตาม MRT Std.
กรณีอัตราค่าโดยสารปกติ	
ผลตอบแทนการลงทุนของเอกชน	ROE PPP Net Cost 13.5% PPP Gross Cost 12.5% PPP Modified Gross Cost 12.75%
อัตราส่วนหนี้สินต่อทุน	PPP Net Cost 2 : 1 PPP Gross Cost 6 : 1 PPP Modified Gross Cost 5 : 1
อัตราดอกเบี้ยของเอกชน	PPP Net Cost 8.5% PPP Gross Cost 7.5% PPP Modified Gross Cost 7.75%
อัตราค่าโดยสารสูงสุด	อัตราค่าโดยสารปกติ (ไม่มีการกำหนดเพดานค่าโดยสารสูงสุด)
การปรับอัตราค่าโดยสาร	2.5% ต่อปี
อัตราภาษีเงินได้	30%
Non-Farebox Revenue	5%
BOI	ได้รับ BOI
เอกชนลงทุนงานระบบเครื่องกลไฟฟ้าจัดหาขบวนรถและการให้บริการเดินรถ	ลงทุน 100%

ตารางที่ 10.4-2 กรณีที่ 2 สมมติฐานปรับปรุง
กรณีกำหนดเพดานค่าโดยสารสูงสุดที่ร้อยละ 70 ของอัตราค่าโดยสารปกติ
และสมมติฐานทางการเงินตามความเป็นจริง

รายละเอียด	สมมติฐานปรับปรุง
กรณีกำหนดเพดานค่าโดยสารสูงสุดที่ 70% ของอัตราค่าโดยสารปกติ	
ผลตอบแทนการลงทุนของเอกชน	ROE PPP Net Cost 13.5% PPP Gross Cost 12.5% PPP Modified Gross Cost 12.75%
อัตราส่วนหนี้สินต่อทุน	2.5 : 1
อัตราดอกเบี้ยของเอกชน	5%
อัตราค่าโดยสารสูงสุด	เพดานค่าโดยสารสูงสุดที่ 70% ของอัตราค่าโดยสารปกติ
การปรับอัตราค่าโดยสาร	2 ปี 3%
อัตราภาษีเงินได้	20%
Non-Farebox Revenue	5%
BOI	ได้รับ BOI
เอกชนลงทุนงานระบบเครื่องกลไฟฟ้าจัดหาขบวนรถและการให้บริการเดินรถ	ลงทุน 100%

ตารางที่ 10.4-3 กรณีที่ 3 สมมติฐานปรับปรุง
กรณีกำหนดเพดานค่าโดยสารสูงสุดที่ร้อยละ 70 ของอัตราค่าโดยสารปกติ
สมมติฐานทางการเงินและสมมติฐานในการประเมินความเสี่ยงกรณี Optimism Bias ตามความเป็นจริง

รายละเอียด	สมมติฐานปรับปรุง
กรณีกำหนดเพดานค่าโดยสารสูงสุดที่ 70% ของอัตราค่าโดยสารปกติ	
ผลตอบแทนการลงทุนของเอกชน	ROE PPP Net Cost 13.5% PPP Gross Cost 12.5% PPP Modified Gross Cost 12.75%
อัตราส่วนหนี้สินต่อทุน	2.5 : 1
อัตราดอกเบี้ยของเอกชน	5%
อัตราค่าโดยสารสูงสุด	เพดานค่าโดยสารสูงสุดที่ 70% ของอัตราค่าโดยสารปกติ
การปรับอัตราค่าโดยสาร	2 ปี 3%
อัตราภาษีเงินได้	20%
Non-Farebox Revenue	5%
BOI	ได้รับ BOI
เอกชนลงทุนงานระบบเครื่องกล&ไฟฟ้า จัดหาขบวนรถและการให้บริการเดินรถ	ลงทุน 100%

ตารางที่ 10.4-4 กรณีที่ 4 สมมติฐานปรับปรุง
กรณีกำหนดเพดานค่าโดยสารสูงสุดที่ร้อยละ 70 ของอัตราค่าโดยสารปกติ
สมมติฐานทางการเงินและสมมติฐานในการประเมินความเสี่ยงกรณี Optimism Bias ตามความเป็นจริง
โดยเอกชนลงทุนงานระบบเครื่องกล&ไฟฟ้า (M&E Work)
จัดหาขบวนรถ (Rolling Stock) และการให้บริการเดินรถ

รายละเอียด	สมมติฐานที่ปรับปรุง
กรณีกำหนดเพดานค่าโดยสารสูงสุดที่ 70% ของอัตราค่าโดยสารปกติ	
ผลตอบแทนการลงทุนของเอกชน	Equity IRR (Eq IRR) 9.75% และ 10%
อัตราส่วนหนี้สินต่อทุน	2.5 : 1
อัตราดอกเบี้ยของเอกชน	5% 6.5% และ 7.5%
อัตราค่าโดยสารสูงสุด	เพดานค่าโดยสารสูงสุดที่ 70% ของอัตราค่าโดยสารปกติ
การปรับอัตราค่าโดยสาร	2 ปี 3%
อัตราภาษีเงินได้	20%
Non-Farebox Revenue	5%
BOI	ได้รับ BOI
ลักษณะการลงทุน	เอกชนลงทุนค่างานระบบเครื่องกล&ไฟฟ้า จัดหาขบวนรถ และการให้บริการเดินรถ

ตารางที่ 10.4-5 กรณีที่ 5 สมมติฐานปรับปรุง
กรณีกำหนดเพดานค่าโดยสารสูงสุดที่ร้อยละ 70 ของอัตราค่าโดยสารปกติ
สมมติฐานทางการเงินและสมมติฐานในการประเมินความเสี่ยงกรณี Optimism Bias ตามความเป็นจริง
โดยเอกชนลงทุนงานโยธา (Civil Work) งานระบบเครื่องกล&ไฟฟ้า (M&E Work)
จัดหาขบวนรถ (Rolling Stock) และการให้บริการเดินรถ

รายละเอียด	สมมติฐานปรับปรุง
กรณีกำหนดเพดานค่าโดยสารสูงสุดที่ 70% ของอัตราค่าโดยสารปกติ	
ผลตอบแทนการลงทุนของเอกชน	Equity IRR (Eq IRR) 9.75% และ 10%
อัตราส่วนหนี้สินต่อทุน	2.5 : 1
อัตราดอกเบี้ยของเอกชน	5% 6.5% และ 7.5%
อัตราค่าโดยสารสูงสุด	เพดานค่าโดยสารสูงสุดที่ 70% ของอัตราค่าโดยสารปกติ
การปรับอัตราค่าโดยสาร	2 ปี 3%
อัตราภาษีเงินได้	20%
Non-Farebox Revenue	5%
BOI	ได้รับ BOI
ลักษณะการลงทุน	เอกชนลงทุนงานโยธา งานระบบเครื่องกล&ไฟฟ้า จัดหาขบวนรถและการให้บริการเดินรถ

- 4) การคิดค่าเสื่อมราคาแบบเส้นตรง โดยอายุการใช้งานของทรัพย์สินเป็นไปตามสมมติฐานในตารางที่ 9.1-2 Standard Assumptions for Financial Analyses คือ
 - อายุการใช้งานโครงสร้างโยธา Civil & track works 50 ปี (Structures and Track Work including Stations & Depots)
 - อายุการใช้งานขบวนรถ (Rolling Stock) 30 ปี
 - อายุการใช้งานระบบรถไฟฟ้า (E&M Equipment) สำหรับงาน Power supply (ระบบรางรถไฟฟ้า ระบบไฟฟ้าส่งกำลังและระบบสายสัมผัส) 30 ปี ส่วนงาน Mechanical, Signaling, Train Control & ICT (ระบบอาณัติสัญญาณ ระบบสื่อสาร ระบบควบคุม และระบบตั๋วอัตโนมัติ) 15 ปี
- 5) อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล คิดในอัตราร้อยละ 30 ตามข้อกำหนด MRT Assessment Standardization ในกรณีที่ 1 และคิดในอัตราร้อยละ 20 ตามสมมติฐานที่ปรับปรุงในกรณีที่ 2 ถึง 5
- 6) การจัดหาขบวนรถเพิ่มเติม จะคิดค่าเสื่อมราคาตามอายุการใช้งานที่กำหนดคือ 30 ปี
- 7) โครงการมีแผนจะเริ่มดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2563 โดยการก่อสร้างและจัดหาขบวนรถแล้วเสร็จในเดือนกันยายน พ.ศ. 2566 และสามารถเปิดให้บริการได้ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2566 โครงการมีระยะเวลาในการดำเนินการให้บริการเดินรถ 30 ปี

หลังการก่อสร้างแล้วเสร็จ (ปรับปรุงมาตรฐานหลักเกณฑ์การร่วมทุนของภาคเอกชนฯ ตามหนังสือ สนข. ที่ คค 0805.2/1623 ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2553) Evaluation Period (Financial Analysis) 30 years after Construction Period)

10.4.3 ผลการวิเคราะห์ทางการเงินสำหรับการเปรียบเทียบรูปแบบการลงทุน

10.4.3.1 รูปแบบการร่วมดำเนินการของเอกชน

ในการศึกษารูปแบบการร่วมลงทุนดำเนินโครงการนี้จะไม่พิจารณาเงินลงทุนในส่วนค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเนื่องจากถือเป็นเงินลงทุนที่ภาครัฐต้องลงทุนอยู่แล้วทั้งในรูปแบบการลงทุน PPP และ PSC สำหรับการวิเคราะห์โครงการ ที่ปรึกษาดำเนินการศึกษาการร่วมลงทุนโดยแบ่งตามสัดส่วนภาระการลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ดังนี้

- 1) รัฐลงทุนทั้งหมด (PSC) โดยรัฐดำเนินการลงทุนในค่าก่อสร้างงานโยธา งานระบบเครื่องกลและไฟฟ้า และจัดหาขบวนรถ ส่วนการให้บริการเดินรถนั้น รัฐจะว่าจ้างเอกชนเป็นผู้ให้บริการเดินรถ ใน 2 กรณี คือ
 - Gross Cost Concession รัฐจ่ายเงินค่าจ้างให้เอกชนเป็นผู้ให้บริการเดินรถ โดยการจ่ายเงินดังกล่าวจะเป็นแบบกำหนดราคา (Fixed Payment) ตามที่ตกลง
 - Modified Gross Cost Concession รัฐจ่ายเงินค่าจ้างให้เอกชนเป็นผู้ให้บริการเดินรถ โดยการจ่ายเงินจะเป็นแบบกำหนดราคา (Fixed Payment) ตามที่ตกลงกัน และมีส่วนแบ่งรายได้เพิ่มเติมตามจำนวนผู้โดยสารที่เพิ่มขึ้นจากที่ตกลงกัน
- 2) การร่วมลงทุนกับเอกชน (PPP) โดยเอกชนลงทุนในค่าก่อสร้างงานระบบเครื่องกลและไฟฟ้า และจัดหาขบวนรถ ใน 3 กรณี คือ
 - Net Cost Concession เอกชนเป็นผู้จัดเก็บรายได้ และจ่ายค่าให้บริการเดินรถและบำรุงรักษา
 - Gross Cost Concession รัฐเป็นผู้จัดเก็บรายได้ และรัฐจ่ายเงินค่าจ้างให้เอกชนเป็นผู้ให้บริการเดินรถ โดยการจ่ายเงินดังกล่าวจะเป็นแบบกำหนดราคา (Fixed Payment) ตามที่ตกลง
 - Modified Gross Cost Concession รัฐเป็นผู้จัดเก็บรายได้ และรัฐจ่ายเงินค่าจ้างให้เอกชนเป็นผู้ให้บริการเดินรถ โดยการจ่ายเงินจะเป็นแบบกำหนดราคา (Fixed Payment) ตามที่ตกลงกัน และมีส่วนแบ่งรายได้เพิ่มเติมตามจำนวนผู้โดยสารที่เพิ่มขึ้นจากที่ตกลงกัน

10.4.3.2 การประเมินด้านความคุ้มค่าของเงิน (Value for Money, VfM)

ที่ปรึกษาทำการประเมินความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money : VfM) โดยแบ่งออกเป็น 3 กรณี ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) กรณีการประเมินความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money: VfM) ตามหลักเกณฑ์ของ MRT Standardization

เป็นวิธีการเปรียบเทียบทางเลือกต่างๆ โดยคิดรวมความเสี่ยงและความไม่แน่นอนต่างๆ เพื่อหาวิธีการลงทุนที่ทำให้รัฐจ่ายค่าลงทุนน้อยที่สุด โดย

- ไม่นำค่าลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางโยธามาคิดรวม เพราะทุกทางเลือกถือว่ารัฐต้องลงทุนอยู่แล้วในลักษณะ Public Service Obligation (PSO)
- เอกชนได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสมกับการลงทุนและความเสี่ยง
- ในกรณีทางเลือกสัมปทานแบบ Net Cost รัฐอาจจะได้รับค่าสัมปทานจากเอกชนหรือในทางกลับกันหากเป็นโครงการที่ไม่คุ้มทุน รัฐจะต้องจ่ายเงินอุดหนุนเพิ่มก็ได้

ในการพิจารณาความคุ้มค่าทางการเงิน VfM เป็นวิธีการเปรียบเทียบทางเลือกต่างๆ โดยคิดรวมความเสี่ยงและความไม่แน่นอนต่างๆ เพื่อหาวิธีการลงทุนที่ทำให้ภาครัฐจ่ายค่าลงทุนน้อยที่สุด โดยไม่พิจารณาเงินลงทุนในส่วนค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเนื่องจากถือเป็นเงินลงทุนที่ภาครัฐต้องลงทุนอยู่แล้ว และเอกชนได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสมกับการลงทุนและความเสี่ยง นอกจากนี้ ในกรณีทางเลือกสัมปทาน Net Cost ภาครัฐอาจจะได้รับค่าสัมปทานจากเอกชนหรืออาจต้องจ่ายเงินอุดหนุนเพิ่มให้กับเอกชนหากเป็นโครงการที่ไม่คุ้มเงินลงทุน การพิจารณา VfM แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

- 1) Best Estimate เป็นการวิเคราะห์กรณีที่มีการคำนวณเงินลงทุนค่าดำเนินการ และค่าโดยสารที่คาดว่าจะถูกต้องในขณะนั้น ซึ่งจะมีค่าไม่แตกต่างกันทั้ง PPP และ PSC โดยยังไม่รวมความเสี่ยงต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นตลอดระยะเวลาของโครงการ โดยสิ่งที่แตกต่างระหว่าง PPP และ PSC คือ ต้นทุนทางการเงินเท่านั้น (Cost of Fund) ดังในรายละเอียดในตารางที่ 10.4-5
- 2) Optimism Bias เป็นการวิเคราะห์กรณีที่รวมความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นตลอดระยะเวลาดำเนินโครงการ ซึ่งมีความเปลี่ยนแปลงไปจาก Best Estimate ซึ่งส่วนมากจะประมาณเงินลงทุนต่ำกว่าความเป็นจริง แต่ประมาณจำนวนผู้โดยสารสูงกว่าความเป็นจริง ดังนั้น กรณี Optimism Bias จะเท่ากับมีการคำนวณความเสี่ยงในอนาคตรวมไว้หมดแล้วในการวิเคราะห์ความเสี่ยงต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น MRT Assessment Standardization ได้ตั้งเกณฑ์ไว้ดังแสดงในตารางที่ 10.4-1

ตารางที่ 10.4-4 Allowances for Optimism Bias (% difference from the Best Estimate)

	Government Procurement			Concessionaire Procurement		
	Net Cost concession	Gross Cost concession	Modified Gross Cost concession	Net Cost concession	Gross Cost concession	Modified Gross Cost concession
Cost						
Capital Cost - M&E	45%	45%	45%	15%	15%	15%
O&M Cost	20%	10%	10%	20%	10%	10%
Patronage						
Operating Year 1	-50%	-55%	-50%	-50%	-55%	-50%
Operating Year 3 & after	-30%	-33%	-30%	-30%	-33%	-30%

ที่มา : MRTA Assessment Standardization

จาก MRTA Assessment Standardization เรื่อง Best Estimate และ Optimism Bias สรุปความได้ว่า เป็นผลที่ได้จากการศึกษาโครงการขนส่งทางบกในเชิงสถิติประเทศต่างๆ และกล่าวว่าข้อมูลโดยเฉพาะของประเทศไทยนั้นไม่มี ดังนั้น กรณี Optimism Bias จะเท่ากับมีการคำนวณความเสี่ยงในอนาคตรวมไว้ทั้งหมดแล้วดังรายละเอียดดังในตารางที่ 10.4-6

ตารางที่ 10.4-5 VfM Base Case (Best Estimate) ยังไม่รวมความเสี่ยงต่าง ๆ

เงื่อนไขการลงทุน	PPP				PSC			
	งานโยธา และโครงสร้างพื้นฐาน	งานระบบเครื่องกล & ไฟฟ้า	งานจัดทห ขบวนรถไฟฟ้า	งานให้บริการเดินรถ และซ่อมบำรุง	งานโยธา และโครงสร้างพื้นฐาน	งานระบบเครื่องกล & ไฟฟ้า	งานจัดทห ขบวนรถไฟฟ้า	งานให้บริการเดินรถ และซ่อมบำรุง
	รัฐบาล	เอกชน	เอกชน	เอกชน	รัฐบาล	รัฐบาล	รัฐบาล	เอกชน
เงื่อนไข	Net Cost	Gross Cost	Modified Gross Cost	Gross Cost	Modified Gross Cost			
การจัดเก็บรายได้	เอกชนจัดเก็บรายได้	รัฐจัดเก็บรายได้	รัฐจัดเก็บรายได้	รัฐจัดเก็บรายได้	รัฐจัดเก็บรายได้	รัฐจัดเก็บรายได้		
การจ่ายผลตอบแทนและค่าจ้าง	เอกชนจ่ายค่าสัมปทานให้รัฐ (หรือรับเงินสนับสนุน)	รัฐจ่ายค่าจ้างเดินรถอัตราคงที่	รัฐจ่ายค่าจ้างเดินรถอัตราคงที่+โบนัส	รัฐจ่ายค่าจ้างเดินรถอัตราคงที่	รัฐจ่ายค่าจ้างเดินรถอัตราคงที่+โบนัส			
VfM Base Case (With TAX Deduction)								
ระยะเวลาสัมปทาน	เปรียบเทียบมูลค่าปัจจุบันสุทธิ (NPV) ของภาระต้นทุนด้านการเงินของภาครัฐ (ล้านบาท)							
25 ปี	6,176	4,037	3,806	-2,100	-2,550			
30 ปี	3,240	734	395	-5,907	-6,461			

ตารางที่ 10.4-6 VfM Optimism Bias, Cost, O&M and Patronage

เงื่อนไข การลงทุน	PPP				PSC			
	งานโยธา และ โครงสร้าง พื้นฐาน	งานระบบ เครื่องกล & ไฟฟ้า	งานจัดหา ขบวน รถไฟฟ้า	งานให้บริการ เดินรถ และ ซ่อมบำรุง	งานโยธา และโครงสร้าง พื้นฐาน	งานระบบ เครื่องกล & ไฟฟ้า	งานจัดหา ขบวนรถไฟฟ้า	งานให้บริการ เดินรถ และ ซ่อมบำรุง
	รัฐบาล	เอกชน	เอกชน	เอกชน	รัฐบาล	รัฐบาล	รัฐบาล	เอกชน
เงื่อนไข	Net Cost	Gross Cost	Modified Gross Cost	Gross Cost		Modified Gross Cost		
การจัดเก็บรายได้	เอกชนจัดเก็บรายได้	รัฐจัดเก็บรายได้	รัฐจัดเก็บรายได้	รัฐจัดเก็บรายได้		รัฐจัดเก็บรายได้		
การจ่ายผลตอบแทน และค่าจ้าง	เอกชนจ่ายค่า สัมปทานให้รัฐ (หรือ รับเงินสนับสนุน)	รัฐจ่ายค่าจ้าง เดินรถอัตราคงที่	รัฐจ่ายค่าจ้างเดินรถ อัตราคงที่+โบนัส	รัฐจ่ายค่าจ้างเดินรถ อัตราคงที่		รัฐจ่ายค่าจ้างเดินรถ อัตราคงที่+โบนัส		
VfM Optimism Bias, Cost, O&M and Patronage								
ระยะเวลาสัมปทาน	เปรียบเทียบมูลค่าปัจจุบันสุทธิ (NPV) ของภาระต้นทุนด้านการเงินของภาครัฐ (ล้านบาท)							
25 ปี	14,498	12,457	11,747	9,469		8,542		
30 ปี	12,905	10,558	9,631	7,008		5,867		

จากผลการวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางการเงินสรุปได้ดังนี้

- กรณี VfM Base Case (Base Estimate) ยังไม่รวมความเสี่ยงต่าง ๆ
ทางเลือกที่ทำให้รัฐมีภาระน้อยที่สุด คือ PPP – Modified Gross Cost โดยที่ระยะเวลาเดินรถ
30 ปี รัฐมีภาระสนับสนุนเป็น 395 ล้านบาท
 - กรณี VfM Optimism Bias (Worst Case) รวมความเสี่ยงทุกอย่าง
ทางเลือกที่ทำให้รัฐมีภาระน้อยที่สุด คือ PPP – Modified Gross Cost โดยที่ระยะเวลาเดินรถ
30 ปี รัฐมีภาระสนับสนุนเป็นเงิน 9,631 ล้านบาท
- (2) กรณีการประเมินความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money: VfM) โดยปรับตาม
หลักเกณฑ์ของ MRT Standardization ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและสถานะ
ปัจจุบันของโครงการรถไฟฟ้า

ในการศึกษาและวิเคราะห์โครงการระบบรถไฟฟ้าที่ผ่านมาได้ทำการศึกษาโดยอ้างอิงสมมติฐาน
ต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์ MRT Standardization แต่ในการดำเนินงานจริงของ รฟม. ไม่ว่าจะเป็น
โครงการรถไฟฟ้าสายเฉลิมรัชมงคล โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วน
ต่อขยาย โครงการรถไฟฟ้าสายสีชมพูและโครงการรถไฟฟ้าสายสีเหลือง พบว่า มีสมมติฐานทาง
การเงินและการดำเนินการหลายประเด็นที่ไม่ตรงกันกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดใน MRT
Standardization ซึ่งสมมติฐานจากการดำเนินการจริงเหล่านี้เป็นปัจจัยที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้น เพื่อ
ให้ผลการศึกษาและการวิเคราะห์โครงการมีความสมเหตุสมผล ถูกต้องตามสภาพความเป็นจริง
ที่ปรึกษาจึงได้ทบทวนสมมติฐานบางประการ ดังนี้

- 1) ปรับสมมติฐานทางการเงินให้สอดคล้องตามความเป็นจริงในปัจจุบัน ได้แก่ อัตราดอกเบี้ยของเอกชน อัตราค่าโดยสารและการปรับค่าโดยสาร และอัตราภาษีเงินได้
- 2) ปรับสมมติฐานในการประเมินความเสี่ยงกรณี Optimism Bias เพื่อให้สะท้อนผลการดำเนินงานในโครงการต่าง ๆ ที่ผ่านมา
- 3) ปรับใช้วิธีการคิดตอบแทนการลงทุนของเอกชนในรูปแบบ IRR และ ROE

1) การปรับสมมติฐานทางการเงิน

ที่ปรึกษาได้พิจารณาปรับสมมติฐานทางการเงินต่าง ๆ ดังนี้

- ปรับอัตราดอกเบี้ยเอกชน จากเดิม 8.50% เป็น 5% ถึง 7.5% ต่อปี ตลอดสัญญา ซึ่งเป็นอัตราดอกเบี้ยที่ใกล้เคียงกับอัตราดอกเบี้ยระยะยาวของผู้ประกอบการขนาดใหญ่ในตลาดทุนปัจจุบันซึ่งอยู่ระหว่าง 5% ถึง 7.5% กำหนดเพดานค่าโดยสารสูงสุดที่ 70% ของอัตราค่าโดยสารปกติ
- การจัดเก็บค่าโดยสาร กำหนดเพดานค่าโดยสารสูงสุดไว้ที่ 70% ของอัตราค่าโดยสารปกติ
- ปรับอัตราค่าโดยสาร จากเดิมปรับเป็นอัตราค่าโดยสารปีละ 2.5% เป็น 2 ปี 3% เนื่องจากการดำเนินงานโครงการระบบรถไฟฟ้าของ รฟม. ที่ผ่านมากำหนดให้มีการปรับอัตราค่าโดยสารอ้างอิงตามดัชนีผู้บริโภค Non-Food ทุกๆ 2 ปี ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ประชาชนผู้ใช้บริการ โดยจากข้อมูลการดำเนินการที่ผ่านมาพบว่า ดัชนีราคาผู้บริโภค Non-Food ปรับเฉลี่ยปีละ 1.06%
- อัตราภาษีเงินได้ จากเดิม 30% เป็น 20% ตาม พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 42) พ.ศ. 2559
- ที่ปรึกษาได้ใช้สมมติฐานอัตราดอกเบี้ย 5% กำหนดเพดานค่าโดยสารสูงสุดที่ 70% ของอัตราค่าโดยสารปกติ และอัตราการปรับค่าโดยสาร 2 ปี 3% มาวิเคราะห์ ซึ่งจะได้ผลการจากวิเคราะห์ดังแสดงในตารางที่ 10.4-7 ถึง 10.4-9

ตารางที่ 10.4-7 ประมาณการผู้โดยสารและรายได้ (ปรับหลักเกณฑ์)

		Y1	Y5	Y10	Y15	Y20	Y25	Y30	Y35	Y40
	2557	2566	2570	2575	2580	2585	2590	2595	2600	2605
	2014	2023	2027	2032	2037	2042	2047	2052	2057	2062
Fare Price Inflated	2.50%	1	1.025	1.025	1.025	1.025	1.025	1.025	1.025	1.025
Accumulated fare hike		1.000	1.104	1.249	1.413	1.599	1.809	2.046	2.315	2.620
Fare Structure										
Boarding Charge (Baht)	18	22.50	24.84	28.10	31.79	35.97	40.70	46.04	52.09	58.94
Distance Charge (Baht)	2.5	3.10	3.42	3.87	4.38	4.96	5.61	6.34	7.18	8.12
Ridership Forecast/day										
Boarding		33,620	46,936	63,581	76,910	89,410	103,866	118,811	133,756	148,701
Passenger-Km		421,548	587,987	796,036	945,704	1,080,776	1,235,939	1,396,125	1,556,310	1,716,496
Average distance Km. Travel		12.54	12.53	12.52	12.30	12.09	11.90	11.75	11.64	11.54
Fare Revenue/day (Mil.Baht)		1.92	2.88	4.28	5.69	7.27	9.32	11.80	14.71	18.13
Passenger demand day/year	330	330	330	330	330	330	330	330	330	330
Fare Revenue plus escalation per year (Mil.Baht)		158.04	950.25	1,413.16	1,876.09	2,399.99	3,077.21	3,892.92	4,853.71	5,983.08
Non-fare revenue rate	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%
Non-fare revenue (Mil.Baht)		7.90	47.51	70.66	93.80	120.00	153.86	194.65	242.69	299.15
Total Revenue per Year (Mil.Baht)		165.95	997.76	1,483.82	1,969.90	2,519.98	3,231.07	4,087.56	5,096.40	6,282.24

โดยพิจารณาความคุ้มค่าทางการเงิน (VfM) แบ่งออกเป็นกรณีย่อย 2 กรณี ได้แก่

- กรณี Best Estimate หมายถึง กรณีที่มีการคำนวณเงินลงทุนค่าดำเนินการ และค่าโดยสาร ที่คาดว่าจะถูกต้องในขณะนั้น โดยยังไม่รวมความเสี่ยงต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น
- กรณี Optimism Bias หมายถึง กรณีที่มีความเปลี่ยนแปลงไปจาก Best Estimate ซึ่งส่วนมากจะประมาณเงินลงทุนต่ำกว่าความเป็นจริง แต่ประมาณจำนวนผู้โดยสารสูงกว่าความเป็นจริงซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ Allowances for Optimism Bias (% difference from the Best Estimate) ในการวิเคราะห์ความเสี่ยงต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น MRT Assessment Standardization ได้ตั้งเกณฑ์ไว้
- ผลการวิเคราะห์ได้แสดงดังรายละเอียดแสดงในตารางที่ 10.4-8 และตารางที่ 10.4-9

ตารางที่ 10.4-8 VfM Base Case (Best Estimate) ยังไม่รวมความเสี่ยงต่างๆ

เงื่อนไขการลงทุน	PPP				PSC			
	งานโยธา และโครงสร้างพื้นฐาน	งานระบบเครื่องกล & ไฟฟ้า	งานจัดหาขบวนรถไฟฟ้า	งานบริหารการเดินรถ และซ่อมบำรุง	งานโยธา และโครงสร้างพื้นฐาน	งานระบบเครื่องกล & ไฟฟ้า	งานจัดหาขบวนรถไฟฟ้า	งานให้บริการเดินรถ และซ่อมบำรุง
	รัฐบาล	เอกชน	เอกชน	เอกชน	รัฐบาล	รัฐบาล	รัฐบาล	เอกชน
เงื่อนไข	Net Cost	Gross Cost	Modified Gross Cost		Gross Cost		Modified Gross Cost	
การจัดเก็บรายได้	เอกชนจัดเก็บรายได้	รัฐจัดเก็บรายได้	รัฐจัดเก็บรายได้		รัฐจัดเก็บรายได้		รัฐจัดเก็บรายได้	
การจ่ายผลตอบแทนและค่าจ้าง	เอกชนจ่ายค่าสัมปทานให้รัฐ (หรือรับเงินสนับสนุน)	รัฐจ่ายค่าจ้างเดินรถอัตราคงที่	รัฐจ่ายค่าจ้างเดินรถอัตราคงที่+โบนัส		รัฐจ่ายค่าจ้างเดินรถอัตราคงที่		รัฐจ่ายค่าจ้างเดินรถอัตราคงที่+โบนัส	
VfM Base Case (With TAX Deduction)								
ระยะเวลาสัมปทาน	เปรียบเทียบมูลค่าปัจจุบันสุทธิ (NPV) ของการระดมทุนด้านการเงินของภาครัฐ (ล้านบาท)							
25 ปี	7,570	3,692	3,643		1,811		1,449	
30 ปี	6,039	1,808	1,697		-488		-922	

ตารางที่ 10.4-9 VfM Optimism Bias, Cost, O&M and Patronage

เงื่อนไข การลงทุน	PPP				PSC			
	งานโยธา และ โครงสร้าง พื้นฐาน	งานระบบ เครื่องกล & ไฟฟ้า	งานจัดหา ขบวน รถไฟฟ้า	งานให้บริการ เดินรถ และ ซ่อมบำรุง	งานโยธา และโครงสร้าง พื้นฐาน	งานระบบ เครื่องกล & ไฟฟ้า	งานจัดหา ขบวนรถไฟฟ้า	งานให้บริการ เดินรถ และ ซ่อมบำรุง
	รัฐบาล	เอกชน	เอกชน	เอกชน	รัฐบาล	รัฐบาล	รัฐบาล	เอกชน
เงื่อนไข	Net Cost	Gross Cost	Modified Gross Cost	Gross Cost		Modified Gross Cost		
การจัดเก็บรายได้	เอกชนจัดเก็บรายได้	รัฐจัดเก็บรายได้	รัฐจัดเก็บรายได้	รัฐจัดเก็บรายได้		รัฐจัดเก็บรายได้		
การจ่ายผลตอบแทน และค่าจ้าง	เอกชนจ่ายค่า สัมปทานให้รัฐ (หรือ รับเงินสนับสนุน)	รัฐจ่ายค่าจ้าง เดินรถอัตราคงที่	รัฐจ่ายค่าจ้างเดินรถ อัตราคงที่+โบนัส	รัฐจ่ายค่าจ้างเดินรถ อัตราคงที่		รัฐจ่ายค่าจ้างเดินรถ อัตราคงที่+โบนัส		
VfM Optimism Bias, Cost, O&M and Patronage								
ระยะเวลาสัมปทาน	เปรียบเทียบมูลค่าปัจจุบันสุทธิ (NPV) ของภาระต้นทุนด้านการเงินของภาครัฐ (ล้านบาท)							
25 ปี	14,875	10,713	10,307	12,265		11,516		
30 ปี	14,307	9,808	9,265	10,885		9,992		

- 1) กรณี VfM Base Case (Best Estimate) ยังไม่รวมความเสี่ยงต่าง ๆ

ทางเลือกที่ทำให้รัฐมีภาระน้อยที่สุด คือ PPP – Modified Gross Cost โดยที่ระยะเวลาเดินรถ 30 ปี รัฐมีภาระสนับสนุนเป็นเงิน 1,697 ล้านบาท

- 2) กรณี Optimism Bias

ทางเลือกที่ทำให้รัฐมีภาระน้อยที่สุดใกล้เคียงกัน 2 ทางเลือก คือ PPP – Modified Gross Cost โดยที่ระยะเวลาเดินรถ 30 ปี รัฐมีภาระสนับสนุนเป็นเงิน 9,265 ล้านบาท

2) การปรับสมมติฐานในการประเมินความเสี่ยงกรณี

จากการวิเคราะห์ของที่ปรึกษาพบว่า สมมติฐานในการประเมินความเสี่ยงกรณี Optimism Bias บางประการที่ควรศึกษาทบทวน ได้แก่ ความเสี่ยงค่าใช้จ่าย O&M Cost และความเสี่ยงด้านจำนวนผู้โดยสาร ในกรณี PPP Net Cost ซึ่งที่ปรึกษาเห็นว่าในกรณี PPP Net Cost เอกชนเป็นผู้รับความเสี่ยงทั้งด้านรายได้และค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการทั้งหมด จึงมีแนวโน้มที่เอกชนจะใช้เวลาพยายามที่จะควบคุมค่าใช้จ่าย และกระตุ้นจำนวนผู้โดยสารเพื่อให้เกิดผลตอบแทนการลงทุนที่ดีที่สุด ดังนั้นที่ปรึกษาจึงได้พิจารณาปรับตัวแปรความเสี่ยงกรณี PPP Net Cost โดยปรับค่าใช้จ่าย O&M กรณี Optimism Bias เท่ากับ 10% และจำนวนผู้โดยสารลดลง 40% ในปีแรก และ 20% หลังจากปีที่ 3 เป็นต้นไป ดังสรุปในตารางที่ 10.4-10

ตารางที่ 10.4-10 Allowances for Optimism Bias (% difference from the Best Estimate) :
ปรับ Cost ของ PPP Net Cost = PPP Gross Cost (O&M Cost 10%,
Net Cost Year 1 - 40%, Year 3 and after - 20%)

	Government Procurement			Concessionaire Procurement		
	Net Cost concession	Gross Cost concession	Modified Gross Cost concession	Net Cost concession	Gross Cost concession	Modified Gross Cost concession
Cost						
Capital Cost - M&E	45%	45%	45%	15%	15%	15%
O&M Cost	20%	10%	10%	10%	10%	10%
Patronage						
Operating Year 1	-50%	-55%	-50%	-40%	-55%	-50%
Operating Year 3 & after	-30%	-33%	-30%	-20%	-33%	-30%

จากการวิเคราะห์เมื่อทบทวนสมมติฐานด้านการเงินต่าง ๆ ได้แก่ อัตราดอกเบี้ย อัตราเงินเฟ้อ อัตราภาษีเงินได้ ให้สอดคล้องตามสภาพเศรษฐกิจและแนวทางการดำเนินงานของ รฟม. ในปัจจุบัน และพิจารณาตัวแปรทางด้านความเสี่ยงทั้งสามได้เหมาะสม พบว่า แนวทางเลือกแบบ PPP Net Cost จะเป็นรูปแบบที่ทำให้ภาครัฐมีภาระการสนับสนุนทางการเงินน้อยที่สุด

3) การปรับวิธีคิดผลตอบแทนการลงทุนของเอกชนแบบ IRR

จากผลการวิเคราะห์กรณี Optimism Bias ตามข้อ 2) ข้างต้น พบว่า แนวทางเลือกแบบ PPP Net Cost จะเป็นรูปแบบที่ทำให้ภาครัฐมีภาระการสนับสนุนทางการเงินน้อยที่สุด โดยเอกชนมีแรงจูงใจที่จะดำเนินการให้เกิดคนจำนวนผู้โดยสารสูงสุดและควบคุมค่าใช้จ่ายให้เหมาะสม และอาจสามารถดำเนินการได้ผลใกล้เคียงกับกรณี Best Estimate ดังนั้น ที่ปรึกษาจึงใช้กรณี Best Estimate เป็นกรณีฐานในการวิเคราะห์ผลตอบแทนในการลงทุนของภาคเอกชน โดยปรับใช้ผลตอบแทนการลงทุนในรูปแบบ Equity IRR (EqIRR) ซึ่งเป็นรูปแบบที่เหมาะสมในการดำเนินงานของภาคเอกชน จากผลตอบแทนการลงทุนในรูปแบบ ROE เป็น EqIRR ตามหนังสือที่ 0850.2/1623 ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2553 เรื่อง การปรับปรุงมาตรฐานหลักเกณฑ์การร่วมทุนของภาคเอกชน และเกณฑ์การวัดคุณภาพการให้บริการ โดยได้มีการปรับสมมติฐานทางการเงิน ทั้งอัตราดอกเบี้ย การจำกัดอัตราค่าโดยสารสูงสุด การปรับอัตราค่าโดยสาร ซึ่งจะได้แบ่งตามสมมติที่กล่าวมาข้างต้น ได้แก่ สมมติฐานกรณีที่ 4 ดังแสดงในตารางที่ 10.4-11 และสมมติฐานกรณีที่ 5 ดังแสดงในตารางที่ 10.4-12

ตารางที่ 10.4-11 การประเมินทางด้านความคุ้มค่าของเงิน โดยวิธี Equity IRR ตามสมมติฐานที่ 4 กรณีเอกชนลงทุนงานระบบเครื่องกล&ไฟฟ้า (M&E Work) และจัดหาขบวนรถ (Rolling Stock)

รูปแบบการวิเคราะห์โครงการ (รูปแบบ PPP Net Cost ระยะเวลา สัมปทาน 30 ปี)	ภาระการสนับสนุน ทางการเงินสุทธิของภาครัฐ (NPV: ล้านบาท)	
มี BOI	Eq IRR ร้อยละ 9.75	Eq IRR ร้อยละ 10
อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 5	6,678	6,941
อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6.5	7,740	8,011
อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 7.5	8,447	8,723

ตารางที่ 10.4-12 การประเมินทางด้านความคุ้มค่าของเงิน โดยวิธี Equity IRR ตามสมมติฐานกรณีที่ 5 กรณีเอกชนลงทุนงานโยธา (Civil work) งานระบบเครื่องกล&ไฟฟ้า (M&E Work) และจัดหาขบวนรถ (Rolling Stock)

รูปแบบการวิเคราะห์โครงการ (รูปแบบ PPP Net Cost ระยะเวลา สัมปทาน 30 ปี)	ภาระการสนับสนุน ทางการเงินสุทธิของภาครัฐ (NPV: ล้านบาท)	
มี BOI	Eq IRR ร้อยละ 9.75	Eq IRR ร้อยละ 10
อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 5	32,902	33,363
อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6.5	35,721	36,207
อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 7.5	37,594	38,104

จากผลการวิเคราะห์แสดงในตารางที่ 10.4-11 ถึงตารางที่ 10.4-12 สามารถสรุปได้ดังนี้

- 1) จากตารางที่ 10.4-11 กรณีเอกชนลงทุนงานโยธา (Civil work) งานระบบเครื่องกล&ไฟฟ้า (M&E Work) และจัดหาขบวนรถ (Rolling Stock) โดยภาครัฐคืนค่างานงานโยธาร่วมดอกเบี้ยให้เอกชน โดยกำหนดเพดานค่าโดยสารสูงสุดที่ 70% ของอัตราค่าโดยสารปกติ ตามสมมติฐานที่ 2 ซึ่งเป็นการปรับอัตราค่าโดยสารเช่นเดียวกับสัมปทานโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน สายสีชมพู สายสีเหลืองของ รฟม. ที่ปรับทุก 2 ปี ตาม CPI Non-Food ที่เพิ่มขึ้น (ค่าเฉลี่ยคือ 2 ปี 3%)

เมื่อพิจารณาที่อัตราดอกเบี้ย 5% และกำหนดเพดานค่าโดยสารสูงสุดที่ 70% ของอัตราค่าโดยสารปกติ โดยกำหนดผลตอบแทนให้เอกชนในรูปแบบ Equity IRR ที่ 10% รัฐมีภาระการสนับสนุนทางการเงินให้แก่เอกชน 33,363 ล้านบาท (NPV) หากกำหนดอัตราดอกเบี้ยเปลี่ยนแปลงไปก็จะมีผลให้รัฐมีภาระการสนับสนุนทางการเงินให้แก่เอกชนมากขึ้น

- 2) จากตารางที่ 10.4-12 กรณีเอกชนลงทุนงานระบบเครื่องกล&ไฟฟ้า (M&E Work) และจัดหาขบวนรถ (Rolling Stock) โดยภาครัฐคืนค่างานงานโยธาร่วมดอกเบี้ยให้เอกชน โดยกำหนดเพดานค่าโดยสารสูงสุดที่ 70% ของอัตราค่าโดยสารปกติ ตามสมมติฐานที่ 3 ซึ่งเป็นการปรับอัตราค่าโดยสารเช่นเดียวกับสัมปทานโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน สายสีชมพู สายสีเหลืองของ รฟม. ที่ปรับทุก 2 ปี ตาม CPI Non-Food ที่เพิ่มขึ้น (ค่าเฉลี่ยคือ 2 ปี 3%)

เมื่อพิจารณาที่อัตราดอกเบี้ย 5% และกำหนดเพดานค่าโดยสารสูงสุดที่ 70% ของอัตราค่าโดยสารปกติ โดยกำหนดผลตอบแทนให้เอกชนในรูปแบบ Equity IRR ที่ 10% รัฐมีภาระการสนับสนุนทางการเงินให้แก่เอกชน 6,941 ล้านบาท (NPV) หากกำหนดอัตราดอกเบี้ยเปลี่ยนแปลงไปก็จะมีผลให้รัฐมีภาระการสนับสนุนทางการเงินให้แก่เอกชนมากขึ้น

ทั้งนี้ ที่ปรึกษาได้ทำการประเมินค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องในกรณีชำระคืน 10 ปี ที่อัตราดอกเบี้ย 5% - 7.5% ดังผลการวิเคราะห์แสดงในตารางที่ 10.4-13

ตารางที่ 10.4-13 การประเมินทางด้านความคุ้มค่าของเงิน โดยวิธี Equity IRR ตามสมมติฐานกรณีที่ 5 กรณีเอกชนลงทุนงานโยธา (Civil work) งานระบบเครื่องกล&ไฟฟ้า (M&E Work) และจัดหาขบวนรถ (Rolling Stock) โดยภาครัฐชำระคืนค่างานโยธารวมดอกเบี้ยให้เอกชน 10 ปี

อัตราดอกเบี้ย	ค่าลงทุนงานโยธา	ดอกเบี้ยระหว่างก่อสร้าง	ดอกเบี้ยระหว่างการชำระคืน 10 ปี	รวมมูลค่าเงินชำระคืนค่าลงทุนงานโยธา
5%	19,900	2,779	4,477	27,157
6.5%		3,613	5,821	29,334
7.5%		4,169	6,716	30,785

หมายเหตุ: เริ่มชำระคืนงานโยธาเมื่อโครงการรถไฟฟ้าเปิดให้บริการแล้ว