

ปัญหาการบริหารทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ภายใต้กรอบกฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน¹

ศิวัช คำนึ่งกิจ²

จากการศึกษาปัญหาการบริหารทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ประกอบกับระเบียบการฉบับที่ 129 ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการบริหารทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย จากการกำหนดกรอบการร่วมลงทุนส่งผลให้ที่ดินที่มีศักยภาพสูงที่สามารถนำมาหารายได้เชิงพาณิชย์จำนวนมากของการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่อยู่ในบังคับตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 การรถไฟแห่งประเทศไทยต้องจัดตั้งบริษัทลูกเพื่อให้เอกชนร่วมลงทุนในทรัพย์สินที่ได้รับสิทธิการเช่าดังกล่าว และการรถไฟแห่งประเทศไทยต้องเสียโอกาสในการบริหารทรัพย์สินที่มีศักยภาพสูงรอบโครงสร้างพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวกภายในเมืองและพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานี โดยเสียเงินทุนและค่าธรรมเนียมการบริหารให้แก่บริษัทลูก ซึ่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2543 ได้แก้ไขกฎหมายจัดตั้งเพื่อเพิ่มบทบาทภาคเอกชน ให้อำนาจการรถไฟแห่งประเทศไทย ร่วมลงทุนเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด เพื่อประโยชน์แก่กิจการรถไฟ แม้กระทั่งดำเนินการ โรงแรมและภัตตาคาร รวมถึงตลอดถึงกิจการอื่นอันเป็นอุปกรณ์แก่กิจการโรงแรมหรือภัตตาคาร อย่างที่บริษัทเอกชนพัฒนาจนมีความเชี่ยวชาญและมีกำไร นำไปสู่การขยายกิจการสร้างธุรกิจที่มีมูลค่ามหาศาล จากการบริหารทรัพย์สินแต่การรถไฟแห่งประเทศไทยยังประกอบกิจการซึ่งการบริหารทรัพย์สินที่ไม่มีความเชี่ยวชาญ และเม็ดเงินสนับสนุนโครงการ จึงยังไม่ประสบความสำเร็จจนถึงปัจจุบัน เพื่อให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้และการใช้ความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญของเอกชนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 รวมทั้งรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พบว่ามีปัญหาอยู่หลายประการ สามารถสรุปได้ดังนี้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการบริหารทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ภายใต้กรอบกฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปรีดา โชติมานนท์ และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวิศร เลิศธรรมเทวี และรองศาสตราจารย์พัฒนา เรือนใจดี

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประการแรกคือ ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารทรัพย์สินของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย กล่าวคือ พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 9 (11) ให้อำนาจการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด เพื่อประโยชน์แก่กิจการรถไฟฟ้าภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา 6 ซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟฟ้าในการหล่อเลี้ยงกิจการให้จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟฟ้าเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินการอื่นเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟฟ้าต่อไป หากการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด การรถไฟฟ้าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะดำเนินการร่วมลงทุนดังกล่าวได้ ตามมาตรา 39 (9) และคณะกรรมการวิสามัญได้ให้ข้อสังเกตที่ สว 12/12/2543 สำหรับการขอเพิ่มอำนาจและขยายกิจการตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 นั้น ต้องไม่ขยายขอบเขตอำนาจการดำเนินการในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นการให้อำนาจในการขยายการประกอบกิจการกับบุคคลอื่นในรูปแบบของการบริหารงานเอกชน รวมทั้งให้มียกย่องหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลในเรื่องของการให้สัมปทานหรือการร่วมลงทุนกับเอกชนให้มีความชัดเจนเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมมากที่สุด ตามที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเสนอ³ ปัจจุบันการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยใช้อำนาจในการจัดตั้งบริษัทลูกตามมาตรา 9 (10) ประกอบมาตรา 39 (8) จัดตั้งบริษัทลูกเพื่อนำทรัพย์สินที่เข้าจากการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยมาบริหารสัญญา และร่วมลงทุนกับเอกชน มีการบริหารงานในรูปแบบของการบริหารงานเอกชน คือมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล และการเงินการบัญชีตรวจสอบได้ โดยใช้เงินทุนจากการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยในการจัดตั้ง ซึ่งมีผลกระทบด้านลบในการจัดตั้งบริษัทลูกคือ มีความเสี่ยงด้านรายได้ เนื่องจากบริษัทลูกมีแหล่งรายได้ที่ขึ้นอยู่กับส่วนแบ่งตามสัดส่วน หรือตามสัญญา ซึ่งหากเกิดปัญหาในการหารายได้ อาจเกิดสภาพการณ์ขาดทุนสะสมจนเป็นภาระให้แก่ภาครัฐได้ นอกจากนี้ การดำเนินการบางส่วน อาจยังคงต้องอยู่ภายใต้กรอบ และระเบียบบางส่วนจากการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย⁴

การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยจัดตั้งบริษัทจำกัดเพื่อบริหารทรัพย์สินที่ไม่ใช่เพื่อการเดินรถแทนการเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด ด้วยเหตุผลการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยมีความชำนาญเฉพาะด้าน ทำให้ไม่สามารถนำทรัพย์สินที่มีอยู่มาบริหารจัดการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ และมีความจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่โดยมีการบริหารทรัพย์สินเชิงพาณิชย์เป็นกิจกรรมหลัก (Core Competency) ของบริษัท เพื่อจะได้ทุ่มเททรัพยากรทั้งหมดในการบริหารทรัพย์สินเป็นการเฉพาะ

³ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, วันที่ 12 ธันวาคม 2543 เรื่อง ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ของวุฒิสภา.

⁴ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หนังสือที่ คค (ปคร) 0208/280, วันที่ 13 สิงหาคม 2563 เรื่อง ขออนุมัติจัดตั้งบริษัทลูกเพื่อบริหารทรัพย์สินของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย.

อีกทั้งยังปรับปรุงระเบียบฉบับที่ 129 ของการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่ออำนวยความสะดวกในการบริหารทรัพย์สินระหว่างการรถไฟแห่งประเทศไทยกับบริษัทลูก เพื่อให้บริษัทลูกนำทรัพย์สินไปใช้ในการให้เช่าช่วง และร่วมลงทุนต่อไป เป็นการนำทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีอยู่ปัจจุบันมาบริหารให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยการเพิ่มวิธีการบริหารเชิงพาณิชย์ เพื่อแก้ไขภาระทางการเงินจากการดำเนินงานในอดีตและลดภาระหนี้ให้กับการรถไฟแห่งประเทศไทยนั้น การจัดตั้งบริษัทลูกสามารถลดข้อจำกัดการบริหารในเรื่องความชำนาญด้านการบริหารทรัพย์สินและการบริหารงานด้านบุคลากรที่สามารถปรับเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่การปฏิบัติงานได้คล่องตัว แต่การจัดตั้งใช้เงินทุนสูง ทั้งใช้ในการเช่าสังหาริมทรัพย์ บริหารสัญญาและอื่น ๆ ทั้งนี้เป็นเงินทุนที่การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นส่วนในบริษัทร้อยเปอร์เซ็นต์ ซึ่งการรถไฟแห่งประเทศไทยได้มีการจัดตั้งฝ่ายบริหารทรัพย์สินเพื่อบริหารทรัพย์สินของการรถไฟเป็นการเฉพาะรวมทั้งบริษัทลูก อีกทั้งอนุมัติงบประมาณสวัสดิการ โบนัส ในบริษัทลูกหากบริษัทลูกเกิดความเสียหายภายในบริษัทอาจจะเกิดความเสียหายด้านการเงินทั้งนี้อยู่ในความยอมรับของการรถไฟแห่งประเทศไทยด้วย จึงมีข้อจำกัดในการนำเงินลงทุนในกิจการเพิ่มความสามารถในการลงทุนในอนาคต หากบริษัทลูกเช่าที่ดินจากการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อให้ภาคเอกชนเช่าช่วงต่อไป จึงมีผลในการตัดสินใจเช่าช่วงหรือลงทุนจากภาคเอกชน

ประการที่สองคือ ปัญหาการกำหนดกรอบวัตถุประสงค์ของโครงการตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 7 วรรคหนึ่ง ที่ให้เฉพาะหน่วยงานเจ้าของโครงการที่จะจัดทำโครงการร่วมลงทุนในกิจการ ต้องเป็นโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะเท่านั้นโดยมีกิจการรถไฟ รถไฟฟ้า การขนส่งทางรางร่วมด้วย ไม่รวมถึงการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ ปัจจุบันมีโครงการพัฒนาพื้นที่บางซื่อ แปลง A⁵ เพียงแปลงเดียวที่อยู่ในขั้นตอนของพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ประกอบมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ส่วนโครงการที่เหลือไม่ถือเป็นโครงการภายใต้บังคับ ตามนัยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ซึ่งโครงสร้างพื้นฐานของการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่ได้ถูกกำหนดในบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจน และประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง กิจการเกี่ยวเนื่องที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการรถไฟ รถไฟฟ้า และการขนส่งทางราง พ.ศ. 2563 ได้แก่ ระบบควบคุมการเดินรถ ระบบการสื่อสาร ระบบจัดเก็บค่าโดยสาร ระบบจ่ายกำลังไฟฟ้าขับเคลื่อน ศูนย์ซ่อมบำรุง สถานีจอดยานพาหนะของผู้โดยสาร นอกนั้นไม่ถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานของการรถไฟแห่งประเทศไทย ทำให้ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยรอบบริเวณโครงสร้างพื้นฐาน

⁵ State Railway of Thailand, (ร่าง) ประกาศเชิญชวนผู้ยื่นข้อเสนอร่วมลงทุน โครงการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์บริเวณสถานีกลางบางซื่อ แปลง A., https://www.railway.co.th/RailwayMiddleFile/NewsAndActImg/1333/131973704903734871_Draft-BangSue_Zone-A.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2566).

ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 และไม่ได้รับการสนับสนุนจากมาตรการสนับสนุนการร่วมลงทุนให้แก่โครงการได้อย่างเหมาะสม และไม่สามารถนำทรัพย์สินที่มีศักยภาพสูงที่ต้องพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีระบบขนส่งสาธารณะให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งต้องใช้เงินทุน เทคโนโลยี หรือความเชี่ยวชาญในการบริหารจากภาคเอกชนเป็นอย่างมากไปให้เกิดประโยชน์สูงสุด แต่เนื่องจากทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นที่ดินที่มีศักยภาพสูงรอบโครงสร้างพื้นฐานตามคำนิยามดังกล่าว ไม่เข้าข่ายตามนิยามโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 จึงมีปัญหว่าการร่วมลงทุนระหว่างรถไฟแห่งประเทศไทยและเอกชนในทรัพย์สินดังกล่าว ซึ่งไม่เป็นไปตามคำนิยามของ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ที่จะต้องเป็นโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติหรือกิจการอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เพื่อให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580 ที่ให้ความสำคัญพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีระบบขนส่งสาธารณะให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และสร้างความร่วมมือในการอำนวยความสะดวกทางการค้าระหว่างกันในทุกภาคในภูมิภาคให้ง่ายและสะดวกมากที่สุดนั้น⁶ เพื่อให้เกิดการพัฒนาบนที่ดินที่มีมูลค่าสูงและได้รับผลประโยชน์ทุกภาคส่วนและการกำหนดโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อบริหารทรัพย์สินของรัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อภาครัฐ เอกชนและประชาชน

เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ต้องเป็นโครงการลงทุนของรัฐในกิจการที่หน่วยงานของรัฐ เฉพาะโครงการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะเท่านั้นโดยมีการกำหนดวงเงินมูลค่าโครงการต้องไม่ต่ำกว่าหนึ่งพันล้านบาท จึงจะเป็นโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยรอบโครงสร้างพื้นฐานที่มีศักยภาพและมูลค่าสูงเหล่านั้นเช่น พื้นที่รอบสถานีรถไฟทั้งในเมืองและนอกเมืองที่สามารถพัฒนาเพื่ออำนวยความสะดวกจัดการโรงแรม ภัตตาคาร สามารถเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นนั้น ไม่ถูกจัดอยู่ในโครงสร้างพื้นฐาน จากที่ศึกษาประเทศญี่ปุ่นเป็นโครงการร่วมลงทุนบริการสาธารณะเพื่อส่งเสริมการจัดหาของสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะโดยรัฐบาลต้องกำหนดนโยบายพื้นฐานที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงเรื่องการใช้เงินทุนอย่างมีประสิทธิภาพ การลดต้นทุนสำหรับโครงการ การปฏิรูปการบริหารราชการในการให้บริการแก่ประชาชน และการสร้างโอกาสทางธุรกิจสำหรับภาคเอกชน โดยยึดตามหลักการพื้นฐานและคำนึงถึงนโยบายพื้นฐานและเรื่องต่างๆ และศึกษาประเทศเกาหลี โดยรัฐบาลกำหนดแผนแม่บทเพื่อให้หน่วยงานรัฐและเอกชนมีสิทธิเสนอโครงการที่สอดคล้องกับแผนแม่บทนั้นเพื่อจัดสรรงบประมาณ โดยคำนึงถึงหลักพื้นฐานโครงสร้างพื้นฐาน หมายถึง สิ่งอำนวยความสะดวก

⁶ คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ, “ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 (ฉบับประกาศราชกิจจานุเบกษา),

<https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/568683> (7 พฤศจิกายน 2566).

สะดวกพื้นฐาน ซึ่งทำหน้าที่เป็นรากฐานของการผลิต เพิ่มประสิทธิภาพของสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ และอำนวยความสะดวกให้กับผู้ใช้และในชีวิตของประชาชน

ประการที่สามคือ ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลและบริหาร โครงการร่วมลงทุนของการรถไฟแห่งประเทศไทย หากการรถไฟแห่งประเทศไทยเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น โครงการมีกรอบวัตถุประสงค์ที่กว้างขึ้น กฎหมายต้องสนับสนุนวัตถุประสงค์ของนโยบายการบริหารงานของรัฐ ในส่วนการกำกับดูแลและบริหารโครงการเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นนั้น หากใช้แนวทางตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 โดยปกติแล้วการแก้ไขกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจะทำให้เกิดความล่าช้าไม่ทันต่อเศรษฐกิจที่เติบโตเร็ว ที่จะต้องมีการแข่งขัน จึงควรกำหนดหลักการและขั้นตอนที่สำคัญ และกรอบการทำงานของหน่วยงานที่กำกับดูแล และมอบหมายไว้เป็นการเฉพาะให้กับหน่วยงานเจ้าของโครงการ เพื่อไม่ให้โครงการได้รับความเสี่ยงจากอำนาจในการดำเนินกิจการอื่น ๆ บางอย่างตามความเหมาะสมทางการเมือง วินัยการเงินการคลังของรัฐและสามารถพัฒนาไปตามกาลเวลา โดยหลีกเลี่ยงการจำกัดด้วยระเบียบมากเกินไป ให้อนุมัติหลักการร่วมกับเอกชน

เห็นได้ว่า รัฐสามารถกำหนดโครงการกำหนดนโยบายพื้นฐาน กำหนดโครงการที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ คำนึงถึงเรื่องการใช้เงินทุนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมอบหมายภาระหน้าที่ในการบริหารโครงการให้แก่เอกชนและรัฐสนับสนุนมาตรการด้านกฎหมายเพื่อให้โครงการมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องทันต่อสถานะทางเศรษฐกิจ

ประการที่สี่คือ ปัญหาการบริหารทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับการร่วมลงทุน เนื่องจากปัจจุบัน การรถไฟแห่งประเทศไทยยังไม่มีหลักการเกี่ยวกับการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน ไว้ในระเบียบการฉบับที่ 129 ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 จึงมีปัญหว่าหากที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยรอบบริเวณ โครงสร้างพื้นฐานที่ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 และไม่ได้รับการสนับสนุนจากมาตรการสนับสนุนการร่วมลงทุนจากรัฐบาล การรถไฟแห่งประเทศไทยจะสามารถให้เอกชนเข้าร่วมกิจการเกี่ยวกับการบริหารทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้หรือไม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ได้ให้อำนาจเข้าร่วมกิจการและมีระเบียบการฉบับที่ 129 ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 เพื่อให้มีระเบียบเกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน จะต้องมีการแก้ไขเกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน

จากการศึกษาแนวคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐเข้าร่วมกิจการกับเอกชนกำหนดมาตรการความเสี่ยงของโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน อาจไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยคาดการณ์จากสาเหตุที่แท้จริงที่อาจเกิดขึ้นได้ด้วยปัจจัยทั้งภายนอกและภายในอาจเกิดได้จาก เศรษฐกิจ สังคม การเมือง

กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับภายในองค์กร ระบบการทำงาน ประสิทธิภาพบุคลากร วัฒนธรรมองค์กร เป็นต้น และการบริหารความเสี่ยงที่เป็นระบบและต่อเนื่องสามารถลดมูลเหตุของโอกาสที่จะเกิดความเสียหาย ให้ระดับของความเสียหายและขนาดของความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอยู่ในระดับที่องค์กรยอมรับได้ และควบคุมตรวจสอบอย่างมีระบบ โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ขององค์กรเป็นสำคัญ และกำหนดนโยบาย ที่เป็นทางเลือกเพื่อประโยชน์สูงสุด โดยการประเมินค่าเสียโอกาสและหาทางเลือกที่คุ้มค่าที่สุด ตัดสินใจลงทุนหรือดำเนินนโยบายที่ได้ผลประโยชน์มากและต้นทุนต่ำที่สุด

ดังนั้นแล้วเพื่อให้การบริการทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถนำที่ดินที่มีศักยภาพสูงมาใช้หาประโยชน์ที่คุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ และมีมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเกี่ยวกับการบริการทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการบริการทรัพย์สินในรูปแบบของการบริหารงานเอกชน เดิมระเบียบการฉบับที่ 129 ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 ได้มีการนำทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย อันได้แก่ ที่ดิน อาคารสิ่งปลูกสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ รวมถึงการโอนสิทธิการเช่า การต่ออายุสัญญาเช่า การติดตามควบคุมการปลูกสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้าง การนำสิทธิการเช่า สิทธิการเช่าช่วงไปค้าประกันการกู้เงิน ในทรัพย์สินนั้นด้วย ไปจัดหาประโยชน์เพื่อพัฒนาทรัพย์สินให้เกิดประโยชน์และเพิ่มพูนรายได้ให้มีความเหมาะสมและสะดวกในทางปฏิบัติยิ่งขึ้น

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ มาตรการการร่วมลงทุนในระเบียบฉบับที่ 129 ซึ่งการรถไฟแห่งประเทศไทยมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รองรับการกำกับดูแล บริหารความเสี่ยงที่ยอมรับได้และการแบ่งภาระด้านการบริหาร โครงการและการลงทุนให้แก่ภาคเอกชนพร้อมทั้งหลักประกันความเสี่ยงที่ภาคเอกชนจะได้รับการสนับสนุนจากการรถไฟแห่งประเทศไทย สิ่งที่การรถไฟแห่งประเทศไทยจะได้รับนั้นเป็นองค์ความรู้ ความเชี่ยวชาญและผลตอบแทนในการลงทุนในทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย

2. ปัญหาการกำหนดกรอบวัตถุประสงค์ของโครงการตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ทรัพย์สินที่มีศักยภาพและมูลค่าสูงรอบโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 โครงการ โครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ เพื่อส่งเสริมการจัดหาของสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ โดยรัฐบาลต้องกำหนดนโยบายพื้นฐานที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงเรื่องการใช้เงินทุนอย่างมีประสิทธิภาพ การลดต้นทุนสำหรับโครงการ การปฏิรูปการบริหารราชการในการให้บริการแก่ประชาชน และการสร้างโอกาสทางธุรกิจสำหรับภาคเอกชน โดยยึดตามหลักการพื้นฐานและคำนึงถึงนโยบายพื้นฐานและเรื่องต่างๆ

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้ ทรัพย์สินที่มีศักยภาพและมูลค่าสูงรอบโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะของการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อส่งเสริมการจัดหาของสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยจัดทำโครงการที่จะขอร่วมลงทุนในกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะเสนอเป็นกิจการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 7 (12) พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

3.ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลและบริหารโครงการร่วมลงทุนของการรถไฟแห่งประเทศไทย

ผู้ศึกษาขอเสนอให้ แนวทางการกำกับดูแลและบริหารทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยให้มีความยืดหยุ่นทันต่อเศรษฐกิจที่เติบโตเร็ว ที่จะต้องมีการแข่งขันและมีวินัยการเงินการคลังของรัฐ การรถไฟแห่งประเทศไทยกำหนดโครงการกำหนดนโยบายพื้นฐาน กำหนดโครงการที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ คำนึงถึงเรื่องการใช้เงินทุนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมอบหมายภาระหน้าที่ในการบริหารโครงการให้แก่เอกชนและรัฐสนับสนุนมาตรการด้านกฎหมายเพื่อให้โครงการมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องทันต่อภาวะทางเศรษฐกิจ

4.ปัญหาการบริหารทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับการร่วมลงทุน เนื่องจากการรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจตามมาตรา 9 (11) เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด หากการรถไฟแห่งประเทศไทยเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด การรถไฟจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะดำเนินกิจการร่วมลงทุนดังกล่าวได้ ตามมาตรา 39 (9) ซึ่งโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนจะมีความคุ้มค่าก็ต่อเมื่อภาครัฐและภาคเอกชน และมีระเบียบการฉบับที่ 129 ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 แล้วนั้น

เห็นควรให้มีการแก้ไข ระเบียบการฉบับที่ 129 ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 เพื่อให้มีระเบียบเกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน จะต้องมีการที่เกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน มีทั้งผลตอบแทนและการแบ่งภาระความเสี่ยงระหว่างกันโดยพิจารณาจากต้นทุนและผลประโยชน์ การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนเหมาะสมต่อความต้องการมูลค่าทางการเงินที่เพิ่มขึ้นของโครงการร่วมลงทุน ประเมินความเสี่ยงของโครงการและผลตอบแทนเพื่อให้เกิดประสิทธิผลระหว่างภาครัฐกับเอกชน การแบ่งภาระหน้าที่ความเชี่ยวชาญ ความรับผิดชอบ ระหว่างภาครัฐและเอกชนในการดำเนินโครงการร่วมลงทุน ประสิทธิภาพการบริการสาธารณะและตัวชี้วัดทางการเงินของหน่วยงานภาครัฐ รูปแบบความเหมาะสมในการลงทุนสำหรับโครงการที่หน่วยงานภาครัฐเสนอ และกำหนดนโยบายที่เป็นทางเลือกเพื่อประโยชน์สูงสุด โดยการประเมินค่าเสียโอกาสและหาทางเลือกที่คุ้มค่าที่สุด คัดสนใจลงทุนหรือดำเนินนโยบายที่ได้ผลประโยชน์มากและต้นทุนต่ำที่สุด

เอกสารอ้างอิง

- พรหมภัสสร ภักดีเทศพิทักษ์, “สถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับข้อสั่งห้ามทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2558)
- ธกานต์ ชาติวงศ์, “ทฤษฎีที่ใช้อธิบายงานวิจัยทางบัญชี : จากอดีตถึงอนาคต,” วารสารวิชาการบริหารธุรกิจ ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 ประจำเดือนกรกฎาคม - ธันวาคม (2560)
- State Railway of Thailand, แผนวิสาหกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2566 – 2570 (แผนฟื้นฟูการรถไฟแห่งประเทศไทย) แผนปฏิบัติการประจำปี 2566., https://www.railway.co.th/RailwayMiddleFile/PlanIMG/124/133358509417415676_แผนฟื้นฟูการรถไฟแห่งประเทศไทย.pdf
- คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ, “ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 (ฉบับประกาศราชกิจจานุเบกษา), [Online]. จาก <https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/568683>
- ธรรมนิศย์ สุมนต์กุล, “ทฤษฎีบริษัท (Theories of the Firm) : กลไกการทำงานของนิติบุคคลและระบบราชการ,” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2558):
- สถานิติบัญญัติแห่งชาติ หนังสือที่ สว(สนช)(กมธ1)0009/ร 103, วันที่ 20 ธันวาคม 2550 เรื่อง รายงานผลการพิจารณาการศึกษา กรณีการให้เข้าพื้นที่บริเวณสามเหลี่ยมย่านพหลโยธิน ระหว่างการรถไฟแห่งประเทศไทย กับบริษัทเซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนา จำกัด.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ด่วนมาก หนังสือที่ สร 0202/19927, วันที่ 1 ตุลาคม 2518 อ้างถึงใน คณะกรรมการกฤษฎีกา, เลขเสร็จ 179/2531, พฤษภาคม 2531 เรื่อง สำนักผังเมืองหรือปัญหาเกี่ยวกับการปลูกสร้างอาคารในที่ดินการรถไฟแห่งประเทศไทย.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, วันที่ 12 ธันวาคม 2543 เรื่อง ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ของวุฒิสภา.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หนังสือที่ คค (ปคร) 0208/280, วันที่ 13 สิงหาคม 2563 เรื่อง ขออนุมัติจัดตั้งบริษัทลูกเพื่อบริหารทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (22 กันยายน 2566) มติคณะรัฐมนตรี ที่ คค (ปคร) 0208/221 เรื่อง ขออนุมัติกู้เงินเพื่อใช้ในการดำเนินงาน (กรณีรายได้ไม่เพียงพอสำหรับรายจ่าย) วงเงิน 18,000.000 ล้านบาทของการรถไฟแห่งประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567
- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562, อ้างถึงใน ทวิศักดิ์ มีญาณเยี่ยม, โครงการร่วมลงทุนภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562