

สัมมนาทางวิชาการ
เรื่อง “กฎหมายร่วมลงทุนฉบับใหม่กับภาคธุรกิจขนส่ง”
วันที่ 30 สิงหาคม 2556

ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี (ผู้เรียบเรียง)*

กณิศา วงศ์คม (ผู้เรียบเรียง)**

อาจารย์ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี : สวัสดีผู้เข้าร่วมงานทุกคน วันนี้สถาบันกฎหมายขนส่งและพาณิชยนาวิ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ยินดีต้อนรับผู้เข้าร่วมสัมมนาทุกท่านที่มาร่วมงานสัมมนาในวันนี้ ปกติทางสถาบันฯ จะมีการจัดงานสัมมนาเรื่อยๆ อยู่แล้วทุกปี วันนี้ขอให้บรรยากาศเป็นแบบสบายๆ หลายท่านน่าจะเคยมาฟังการสัมมนาของสถาบันฯ แล้ว ซึ่งทุกปีจะมีการจัดงานสัมมนาปีละ 3-4 ครั้ง แต่แต่ละครั้งจะมีการถอดเทปประกอบการสัมมนาเพื่อเอาไปเผยแพร่ในวารสารกฎหมายขนส่งและพาณิชยนาวิ ซึ่งจะมีการแจกให้กับผู้สนใจอยู่แล้ว วัตถุประสงค์ของการจัดงานสัมมนาส่วนใหญ่คือ เพื่อให้ที่นี่เป็นเวทีกลางในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างนักวิชาการ นักปฏิบัติงานต่างๆ ที่สนใจในกฎหมายขนส่งและพาณิชยนาวิเข้ามาเป็นเวทีแลกเปลี่ยน เพราะฉะนั้นหากใครมีประเด็นอะไรอยากจะแลกเปลี่ยนก็ขอให้แนะนำตัว แล้วถามคำถามได้ เพื่อจะได้ถอดเทปตรงนี้ได้ด้วยและเพื่อที่จะได้ใช้เป็นบันทึกในทางวิชาการต่อไป

สำหรับหัวข้อที่ปีนี้ได้จัดไปแล้ว หลายท่านน่าจะเคยมาฟังแล้ว ส่วนใหญ่เป็นเรื่องกฎหมายพาณิชยนาวิ เช่นเรื่องเกี่ยวกับการจดทะเบียนเรือสากลเพื่อเพิ่มกองเรือไทย หรือเรื่องเกี่ยวกับ Rotterdam Rules ซึ่งจะเป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องการขนส่ง หลายท่านอาจมองว่าสถาบันฯ จัดแต่เรื่องกฎหมายพาณิชยนาวิหรือไม่ แต่แท้ที่จริงแล้วสถาบันฯ เน้นกฎหมายขนส่งด้านอื่นด้วย จึงทำให้เกิดงานสัมมนาขึ้นมาในวันนี้ที่เกี่ยวกับกฎหมายร่วมลงทุนฉบับใหม่กับผลกระทบต่อภาคธุรกิจขนส่ง ภาคธุรกิจขนส่งในที่นี้คือ กฎหมายขนส่งทางบก กฎหมายขนส่งทางอากาศ กฎหมายขนส่งทางน้ำ ถ้าท่านมีเอกสารอยู่ในมือก็จะเห็นว่าพระราชบัญญัติร่วมลงทุนฉบับใหม่มีเนื้อหาค่อนข้างมาก มีรายละเอียดลงลึกเมื่อเทียบกับกฎหมายเก่าในปีพ.ศ. 2535 การจัดงานสัมมนาวันนี้ก็เพื่อที่จะพูดคุยว่ากฎหมายฉบับใหม่ที่มีรายละเอียดเพิ่มขึ้นมานี้ มีข้อดีข้อเสียกับภาคธุรกิจขนส่งอย่างไรบ้าง โดยงานสัมมนาวันนี้ได้รับเกียรติจากท่านวิทยากร 3 ท่าน ซึ่งเกี่ยวข้องกับแวดวงกฎหมายร่วมลงทุนและกฎหมายขนส่ง โดยท่านแรกได้รับเกียรติจาก ดร.เสรี

* ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** นักศึกษานิติศาสตร์มหาบัณฑิต ชั้นปีที่ 2 สาขากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นนทสุติ ซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องโดยตรงกับกฎหมายร่วมลงทุนฉบับนี้ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งที่ปรึกษากฎหมายสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง ถัดมาคือ ดร.จุฬา สุขมานพ ผู้อำนวยการนโยบายและแผนการขนส่ง กระทรวงคมนาคม ถัดมาคือท่านอาจารย์ประเสริฐ ป้อมป้องศึก อาจารย์ผู้บรรยายเกี่ยวกับกฎหมายอากาศและกฎหมายอวกาศ ในระหว่างการสัมมนาจะให้วิทยากรบรรยายจบก่อนแล้วจึงเปิดโอกาสให้ซักถาม เพื่อไม่ให้เป็นการเสียเวลาขอเชิญ ดร.เสรี นนทสุติ มาเล่าให้ฟังเกี่ยวกับพระราชบัญญัติร่วมลงทุน

ดร.เสรี นนทสุติ : สวัสดีทุกท่าน วันนี้จะมาคุยกันเรื่องที่ต้องคุยกันอยู่ทุกวัน เพราะว่ากฎหมายฉบับนี้ชื่อว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2556 มีผลใช้บังคับวันที่ 4 เมษายน 2556 แต่ใช้จริง วันที่ 1 ตุลาคม 2556 กฎหมายฉบับนี้มีผลกระทบต่อทุกท่าน และมีผลกระทบต่อส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในทางกฎหมายเราเรียกว่าเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการค่อนข้างจะมาก เพราะฉะนั้นก็เป็นสิ่งที่ทางเจ้าภาพก็คือ กระทรวงการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายฉบับนี้คือ สำนักงานนโยบายรัฐวิสาหกิจรับผิดชอบอยู่ ซึ่งต้องทำความเข้าใจตรงนี้ก่อน ผมยินดีรับมาพูดคุยกับทุกท่าน

ท่านคงจะคุ้นเคยว่ามีกฎหมายร่วมลงทุนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เดิมชื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ใช้มา 20 ปีพอดีแล้วถูกยกเลิก กฎหมายเดิมทุกท่านทราบประวัติดีว่าไม่ได้ออกปีพ.ศ. 2535 แต่ พ.ศ. 2534 โดยเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลท่านอานันท์ ปันยารชุน เจตนารมณ์คือต้องการควบคุมการทำสัญญาภาครัฐกับเอกชน ทำสัญญาระยะยาวที่เรียกว่า PPP (Public-Private Partnerships) ให้ยากขึ้น ไม่ใช่ทำให้ทำได้ง่าย ก่อนปี พ.ศ. 2535 จริงๆ ประเทศไทยมี PPP มาตั้งนานแล้ว แต่กฎหมายที่ควบคุมการทำ PPP เพิ่งเริ่มมีในปีพ.ศ. 2535 กฎหมายที่ว่านี้จะทำให้กระบวนการนี้ยากขึ้น ก็เลยเอาอำนาจไปอยู่ที่กระทรวงเจ้าสังกัดแล้วก็บอกว่าก่อนที่จะอนุมัติทำสัญญาต้องผ่านคณะรัฐมนตรี (ครม.) 2 รอบ รอบแรกให้เห็นชอบในหลักการ รอบสองให้เห็นชอบในภาคเอกชนเสร็จ แล้วเอาผลการคัดเลือกไปให้ครม.เห็นชอบ ฟังดูเหมือนไม่ค่อยซับซ้อนเท่าไรประกอบกับตัวโครงสร้างกฎหมายเองก็ไม่ซับซ้อน กฎหมายที่ว่านี้มีทั้งหมด 25 มาตรา ง่าย ๆ ก็คือเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยกระบวนการเสียทั้งหมด กระบวนการที่ว่านี้มีอยู่ 3 กระบวนการ ขั้นตอนแรกคือการเสนอโครงการ เพื่อให้ครม.เห็นชอบในหลักการ ขั้นตอนที่สองคือดำเนินโครงการ คือคัดเอกชนเสร็จแล้วเอารายชื่อเอกชนไปเสนอครม.เห็นชอบในโครงการ ขั้นตอนที่สามคือกำกับโครงการ หมายความว่าคัดเสร็จแล้วเซ็นโครงการเสร็จแล้ว พ.ร.บ.ฉบับนี้มีเงื่อนไขอยู่ 3 เรื่อง คือ

เรื่องที่ 1 ต้องเป็นกิจการของรัฐ ซึ่งตามกฎหมายหมายความว่า 1.ต้องเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ 2.เป็นภารกิจของแต่ละหน่วยงาน 3.ต้องเป็นกิจการที่ใช้ทรัพย์สินของหน่วยงานนั่นเอง

เรื่องที่ 2 ต้องเป็นการร่วมการงาน กฎหมายฉบับนี้ก็ได้นิยามคำว่า “ร่วมการงาน” เอาไว้ การให้สิทธิแก่เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนกับรัฐไม่ว่าจะดำเนินการอย่างไร อนุญาต สัมปทาน ดำเนินการฝ่ายเดียว

เรื่องที่ 3 มูลค่าโครงการต้องมูลค่าเกิน 1,000 ล้านบาทขึ้นไป

ที่จำเป็นต้องปูพื้นเพราะว่าหลายส่วนของกฎหมายฉบับใหม่ได้รับเอาหลักการจากกฎหมายฉบับเก่ามา สิ่งที่เป็นปัญหาของกฎหมายฉบับปีพ.ศ. 2535 หลักๆ มีอยู่ 2 เรื่องคือ ปัญหามูลค่าโครงการต้องมูลค่าเกิน 1,000 ล้านบาทขึ้นไปนี้คำนวณอย่างไร รวบรวมการอะไรบ้างเข้าไป สิ่งที่ถูกกฎหมายไม่ได้บอกกลายเป็นว่าพัฒนาโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ละเรื่อง โดยปัญหาเกิดในปีพ.ศ. 2536 ซึ่งกฤษฎีกาตีความว่าการคำนวณมูลค่าโครงการ 1,000 ล้านบาทให้รวมเอาส่วนการลงทุนของภาครัฐและภาคเอกชนที่ทำให้เกิดโครงการขึ้นได้มารวมเป็น 1,000 ล้านบาท หลังๆ ก็จะมีปัญหาที่เข้าไปสู่คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ต้องตีความเพิ่มเติมมา เช่น ไม่รวมค่าเสื่อมราคา หรือเป็นสินค้าคงคลังเช่นกรณี AOT duty free ก็เอาเฉพาะสินค้าล็อตแรกไม่รวมล็อตหลังอย่างนี้เป็นต้น แต่ความชัดเจนยังไม่มีเพราะว่าการลงทุนภาครัฐบางอย่าง เช่น การให้ที่ดินโดยเฉพาะที่ราชพัสดุเอามาใช้ มีการคำนวณ 2 รอบ คือค่าที่ดินส่วนหนึ่ง และค่าที่เอกชนมาเช่าส่วนหนึ่ง ทำให้เกิด double valuation

นอกจากนี้ยังมีประเด็นอีกว่าสิ่งที่ต่ำกว่า 1,000 ล้านบาททำอย่างไร เพราะว่าที่ผ่านมา 20 ปีมีหลักฐานยืนยันว่าส่วนราชการหรือหน่วยงานเจ้าของโครงการอยากจะให้ต่ำกว่า 1,000 ล้านบาท เพราะเมื่อต่ำกว่า 1,000 ล้านบาทก็ไม่ต้องปฏิบัติตามพ.ร.บ.ฉบับปีพ.ศ. 2535 เลย ทุกคนก็เลยพยายามตีความให้ต่ำกว่า 1,000 ล้านบาท ท่านคงจำได้ดีเหตุการณ์ปีพ.ศ. 2549 เกิดการถอดเกล็ดย่อนศร ย้อนขึ้นมา โครงการเกิดก่อนปีพ.ศ. 2549 ถูกเอามาตรวจทานหลายโครงการ เช่น โครงการในสนามบินสุวรรณภูมิ เอามาดูว่ามูลค่าการก่อสร้างเยอะขนาดนี้สัญญาให้ไป 10 ปี ทำไม่ไม่ถึง 1,000 ล้านบาท

สรุปคือ 1.หน่วยงานเองไม่อยากให้มูลค่าถึง 1,000 ล้านบาท จะได้เป็นดุลพินิจของหน่วยงานเอง จะได้ไม่ต้องปฏิบัติตามที่พ.ร.บ.ร่วมลงทุนบอก 2.เกิดผลในทางลบต่อประเทศว่าถ้าต่ำกว่า 1,000 ล้านบาท กลายเป็นหน่วยงานที่อยากร่วมลงทุนกับเอกชน ไม่มีกฎหมายให้เป็นฐาน พอไม่มีกฎหมาย ส่วนราชการก็ไม่ร่วมลงทุนกับเอกชน โครงการอย่างที่ว่า อย่างเช่น การกำจัดขยะรูปแบบใหม่ซึ่งเป็นการร่วมลงทุนโดยแท้ แต่มูลค่าการลงทุนคำนวณอย่างไรก็ไม่เกิน 1,000 ล้านบาท แต่ส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กล้าดำเนินการ เพราะมันไม่มีกฎหมายอะไรรองรับอย่าลืมนะว่า “การร่วมการงาน” กับ “การจัดซื้อจัดจ้าง” โดยปกติเป็นคนละเรื่องกัน “การจัดซื้อจัดจ้าง” ต้องเขียน TOR เปิดประมูลของ ได้คนก่อสร้างแล้วก็จบ แต่การร่วมลงทุนนั้น เป็นสัญญาระยะยาว 15 ปี 20 ปี 30 ปี ต่างประเทศนั้นมียาวถึง 99 ปีเป็นสัญญาระยะยาว แล้วผลกระทบนานาที่หลายอย่างให้กับเอกชน บางที่เป็นเรื่องการออกแบบ การหาเงินทุนก่อสร้าง บริหารโครงการ หลายอย่างเอาไปรวมให้เอกชนทำ ไม่ใช่แค่ก่อสร้างเพียงอย่างเดียว เพราะฉะนั้นพอโครงการที่ต่ำกว่า 1,000 ล้านบาท มี 2 ประเด็น คือ 1.หน่วยราชการเจ้าของโครงการมีดุลพินิจเต็มที่

ในการคัดเลือกเอกชน 2 ส่วนราชการบางอย่างที่อยากทำโครงการแบบนี้ ไม่มีหลักเกณฑ์ให้อิง ไม่มีกฎหมาย เลยไม่ทำโครงการเลย ประเทศชาติขาดโครงการนั้นไป อันนี้คือประเด็นที่หนึ่งของพ.ร.บ.ร่วมลงทุน คือความไม่ชัดเจนในเรื่องของ 1,000 ล้านบาท

อีกประเด็นหนึ่งคือขั้นตอนที่ดูเหมือนง่ายๆ 3 ขั้นตอนคือ เสนอโครงการ ดำเนินโครงการ กำกับดูแลโครงการ อะไรคือสิ่งที่ขาดไป สัญญาที่มีระยะเวลายาวนานอย่างสัญญาร่วมลงทุนไม่มีเรื่องแก้ไขสัญญา กลายเป็นว่าสมมติฐานของผู้ร่างในปี พ.ศ. 2535 คือสัญญาไม่ต้องไปแก้ไขแล้ว ประเด็นซึ่งเกิดขึ้นจริงในปี พ.ศ. 2536 พ.ศ. 2537 ว่ามีความจำเป็นต้องแก้ไขสัญญา ปัญหาคือทำอย่างไรถึงจะแก้ไขสัญญาตามพ.ร.บ.ร่วมลงทุนฉบับนี้เพราะไม่ได้พูดถึงกระบวนการแก้ไขสัญญาไว้ ก็กลับไปหาที่พึ่งคือกฤษฎีกาซึ่งก็ตีความว่า เมื่อไม่มีกระบวนการนี้แต่มีที่อ้างอิงได้ก็คือคณะกรรมการชุดหนึ่งที่ทำหน้าที่กำกับดูแล คือคณะกรรมการประสานงานตามมาตรา 22 ก็ให้คณะกรรมการชุดนั้นเป็นผู้ดู กฤษฎีกาก็วางเกณฑ์ต่อมาว่าถ้าไม่ใช้การแก้ไขที่เป็นเรื่องสาระสำคัญอันนี้ไม่อยู่ในรัฐมนตรีเจ้าสำนัก ถ้าเป็นการแก้ไขในสาระสำคัญอันนี้ไปครม. กฎหมายฉบับเดียวที่มี 25 มาตรานี้ เกิดปัญหาส่งให้กฤษฎีกาตีความกว่า 120 เรื่อง และเกิดเป็นคดีเป็นจำนวนมาก ทั้งคดีที่ขึ้นศาลปกครองสูงสุดนั้นคือคดีของ ITV คดีที่ขึ้นศาลยุติธรรม คือศาลฎีกา รวมถึงอนุญาโตตุลาการ เพราะฉะนั้นจึงเป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดปัญหาการตีความสูงมาก ถึงแม้มีแค่ 3 ขั้นตอน ความจริงแล้วปัญหาอาจอยู่ที่ว่ามีมาตราน้อยเกินไป เมื่อจะปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ จะปรับปรุงแบบไหนดี กระทรวงพาณิชย์ จะปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้มีหลายรูปแบบ หลายแนวทาง เช่น แก้ไขบางประเด็น แก้ไขหลายประเด็น แก้ไขทั้งหมด ที่ต้องทำเช่นนั้นก็เพราะว่ามีประเด็นหลายประเด็นเหลือเกินที่เป็นปัญหา มีร่างกฎหมายบางฉบับเสนอขอแก้มาตราเดียวคือเรื่อง 1,000 ล้านบาท แก้เป็น 3,000 ล้านบาท ซึ่งแท้ที่จริงแล้วปัญหาไม่ได้อยู่ที่ตัวเลข แต่ปัญหาอยู่ที่การคำนวณ

กฎหมายฉบับใหม่ผ่านกระบวนการร่างที่กระทรวงการคลัง รับฟังความเห็นมาที่กฤษฎีกา กฤษฎีกาไปสภาขอสรุปว่าทั้ง 72 มาตรา มีขั้นตอน 3 ที่อยู่ในพ.ร.บ.ร่วมลงทุนเดิมคือ เสนอโครงการ ดำเนินโครงการ กำกับดูแลโครงการ ก็ถูกรับหลักการมาใส่ไว้ในกฎหมายฉบับใหม่เป็นแต่มีการปรับปรุงเนื้อใน มีการเพิ่มหัวข้อของกฎหมาย หัวมีเรื่องที่สำคัญอยู่ 2 เรื่อง เรื่องที่ 1 คือการรวมมูลค่าโครงการที่เคยเป็นปัญหา 1,000 ล้านบาทนั้น ได้กำหนดเกณฑ์ว่าให้กระทรวงการคลังออกประกาศวิธีการคำนวณ นี่เป็นกฎหมายลำดับรองที่สำคัญ พ.ร.บ.ฉบับใหม่มีการออกกฎหมายลำดับรองทั้งสิ้น 16 ฉบับ เป็นประกาศของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมา ตอนนี้จำเป็นต้องออกไปแล้ว 2 ฉบับ เหลืออีกประมาณ 14 ฉบับ จัดทำเป็นร่างเสร็จแล้ว 7 ฉบับ ที่ยังเหลือการจัดทำอีก 7 อีกกลุ่มหนึ่ง กลุ่มหนึ่งในนั้นที่ยังคาอยู่ก็คือวิธีการคำนวณมูลค่าโครงการนี้อยู่ระหว่างดำเนินการอยู่ว่าจะคำนวณอย่างไร แต่ว่าเป็นประกาศของกระทรวงการคลัง เพราะฉะนั้นจะให้ความชัดเจนในเรื่องการคำนวณมูลค่าโครงการว่าคำนวณอย่างไร เอาอะไรมาคำนวณบ้าง หมวดที่ 2 ที่ควรจะมีก็คือ เดิมพ.ร.บ.ร่วมลงทุนปี พ.ศ. 2535 เป็นเรื่องที่หน่วยงานอยากเสนออะไรก็

เสนอ ไม่เห็นภาพรวมเลยว่าในอีก 5-10 ปีข้างหน้าจะเกิดอะไรขึ้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอาจจะให้เป้าหมายได้อยู่บ้างแต่ไม่ละเอียด เพราะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแค่แผนภาพรวม ทำให้ไม่เห็นภาพว่าจะร่วมลงทุนใน sector อะไร และในต่างประเทศเวลาพูดว่า PPP องค์ประกอบหนึ่งของ PPP ก็คือการจัดทำแผน เพราะฉะนั้นจึงนำองค์ประกอบ หรือ element นี้มาบรรจุไว้ในกฎหมายว่าจะต้องมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าอีก 5 ปีข้างหน้าจะมีการร่วมลงทุน จะเห็นว่ารัฐอยากให้เอกชนร่วมลงทุนในสาขาอะไรบ้าง เมื่อมีแผนแล้ว คนที่ทำแผนเราได้มีคณะกรรมการขึ้นมาเป็นคณะกรรมการแห่งชาติ แต่เดิมนั้นไม่มีเจ้าภาพ โครงการเก่าไปกระทรวงการคลัง คือโครงการที่มีทรัพย์สินเดิม ถ้าพูดในเชิงเทคนิค คือ brownfield หน่วยงานแห่งเป็นสีน้ำตาลแล้ว โครงการใหม่เราเรียกว่า greenfield หน่วยงานยังเขียวอยู่ ยังไม่มี asset อะไรบนผืนหญ้า โครงการใหม่ไปสภาพัฒน์ ไม่มีเจ้าภาพที่แท้จริงของใหม่เรามีคณะกรรมการระดับชาติขึ้นมาเป็นคนที่ดูแลภาพรวม เป็นคนที่ตีความวินิจฉัยปัญหาเบื้องต้น เป็นคนที่ออกประกาศซึ่งเป็นการวางมาตรฐาน เพราะฉะนั้นอันนี้จะมีมาตรฐานขึ้นใหม่ นี่ก็คือส่วนหัวที่สอง ตอนท้ายที่สำคัญก็คือว่าที่กฤษฎีกาตีความเรื่องแก้ไขสัญญาเอาไว้ การแก้ไขสัญญาเป็นอำนาจตามมาตรา 22 ตอนนี้นำเข้าไปในกฎหมายเพื่อให้เกิดความแน่นอน เพราะว่าคู่สัญญาเถียงกันไม่จบ ตกลงว่ามาตรา 22 มีอำนาจจริงหรือเปล่า แก้ไขมาก แก้ไขน้อย ทำอย่างไร เราเขียนไว้ในกฎหมาย มี 2 มาตรการ มาตรการที่ 1 การแก้ไขต้องผ่านคณะกรรมการกำกับดูแล มาตรการที่เรียกว่ากรรมการประสานงานตามมาตรา 22 ผังนี้คือคณะกรรมการกำกับดูแล อยู่ในมาตรา 43 กรรมการชุดนี้จะดูแลเรื่องของการแก้ไขสัญญาด้วย และอีกหนึ่งมาตรการพิเศษ คือ สัญญาร่วมลงทุนยาวสัก 20 ปี ซึ่งใน 20 ปี เอกชนเป็นคนทำสัญญาให้กับรัฐ เป็นคนให้บริการกับรัฐ ใน 20 ปีรัฐแค่ทำหน้าที่ควบคุมเอกชนตามสัญญา แต่ไม่ได้ไปรู้ว่าภายในกิจการบริหารอย่างไร เพราะฉะนั้นเมื่อสัญญาหมดอายุลง คำถามคือแล้วคุณจะทำอย่างไร เพราะสินทรัพย์นี้จะกลับมาหาคุณ เป็น BOT: Build Operate Transfer ถ้ามันกลับมาหาคุณในสภาพที่เป็นอยู่ไม่ว่าจะเป็น เคเบิล ไฟฟ้า ทางด่วน ท่าเรือ ตึก คำถามคือคุณในฐานะหน่วยงานเจ้าของโครงการจะทำอย่างไร กับมัน จะทุบทิ้ง เข้าไปบริหารเอง ให้เอกชนดำเนินการต่อ อันนี้เป็นมาตรการที่เราเพิ่มมาตอนท้ายว่า จะต้องมีการระบุง่าก่อนสัญญาจะหมด 5 ปี เช่น ถ้าสัญญา 30 ปี ในปีที่ 25 ท่านต้องมาบอกกับภาคนโยบายรัฐว่าท่านจะทำอย่างไรกับโครงการนี้ ส่วนที่ยังคงมรดกของพ.ร.บ.ร่วมลงทุนเดิม มีการเปลี่ยนแปลงใหญ่ๆ คือ ประการที่ 1 ขั้นตอนจะเร็วขึ้น เพราะว่าแต่เดิมกำหนดขั้นตอนหรือระยะเวลาไว้ไม่ชัดเจน เช่น บอกให้สภาพัฒน์ลงนามพิจารณาให้เสร็จใน 60 วัน แต่ระยะเวลาที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะพิจารณาโครงการไม่ระบุไว้ ทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่ว่ารัฐมนตรีเจ้าสังกัดพอเห็นโครงการเสนอมา หรือเป็นโครงการที่ตัวเองไม่ได้สั่ง ก็เอาไปขึ้นหิ้ง ดอง โครงการก็หมดนัยยะสำคัญซึ่งเกิดขึ้นบ่อย โดยเฉพาะหน่วยงานที่เจ้าของโครงการและรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นคนละพรรคการเมืองกัน เกิดบริบทอย่างนี้ กระทรวงการคลังเสนอว่าควรจะต้องมีระยะเวลาที่รัฐมนตรีต้องพิจารณา ที่กฤษฎีกาตัดออกเพราะเห็นว่าไม่เหมาะที่จะไปบอกภาคนโยบายต้นสังกัด สุดท้ายเมื่อไปที่สภาผู้แทนราษฎรก็ใส่กลับมา โดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัดต้อง

พิจารณาให้เสร็จภายใน 90 วัน ถ้าเอกสารครบขั้นตอนที่จะเกิดขึ้นจะใช้ระยะเวลาประมาณ 40 วัน ตามพ.ร.บ.ฉบับใหม่เกิดความแน่นอนในเรื่องของระยะเวลา

เรื่องที่ 2 คือจะมีมาตรฐานขึ้นมาบางส่วน แต่เดิมท่านคงเข้าใจว่าหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน ก็เจรจากับเอกชนเป็นหน่วยงานๆ ไป ภาพที่เกิดขึ้นก็คือสัญญาที่เกิดขึ้นไม่มีความเหมือนกันเลย พ.ร.บ.ฉบับใหม่จะมีสัญญามาตรฐาน คือว่าในบางเรื่องควรมีมาตรฐาน เช่น ในเรื่องความรับผิดชอบ การใช้อินญาโตตุลาการ การกำหนดวิธีการคำนวณมูลค่าสินทรัพย์ สูตรบางสูตร เช่น การเพิ่มขึ้นของค่าธรรมเนียมการใช้ แต่แน่นอนว่ารายละเอียดแต่ละ sector ก็แตกต่างกันออกไป เพราะฉะนั้นข้อมูลนี้จะเป็นข้อมูลกว้างๆ ในต่างประเทศเองก็ใช้ สัญญามาตรฐาน PPP นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย อังกฤษ แอฟริกาใต้ เกาหลีใต้ เพราะฉะนั้นเราก็เอาแนวคิด PPP ตรงนี้ขึ้นมาสร้างมาตรฐาน ความรวดเร็วที่จะเกิดขึ้น แต่เดิมโครงการที่มูลค่า 1,000-5,000 ล้านบาทจะจ้างที่ปรึกษาหรือไม่ก็ได้ แต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไปต้องจ้างที่ปรึกษาทุกกรณี ตามพ.ร.บ.ฉบับใหม่ทุกกรณีที่เกิน 1,000 ล้านบาทต้องจ้างที่ปรึกษาทั้งหมด ที่กำหนดเช่นนี้ก็เพราะว่าการที่มีที่ปรึกษาเฉพาะด้านมาศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการจะทำให้โครงการนั้นดี ดีในแง่ที่ว่ามี เอกชนตอนแรกก็จะบอกว่าทำได้ แต่พอเกิดการเปลี่ยนแปลงบริบท ภายหลังทำไม่ได้อย่างที่เคยกล่าวไว้ก็จะมาขอแก้สัญญา ประเด็นเหล่านี้ทำให้เราต้องมีที่ปรึกษาที่มาดูโครงการ ความเป็นไปได้ให้แน่นอนตั้งแต่ต้น จึงเขียนบังคับไว้ว่าทุกกรณีที่เกิน 1,000 ล้านบาทต้องมีที่ปรึกษา จึงกำหนดมาตรการไว้ว่าการมีที่ปรึกษาของหลายหน่วยงานนั้นจำเป็นที่ต้องใช้งบประมาณเข้ามาสนับสนุน โดยเฉพาะคนที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ โดยปกติเวลาของงบประมาณก็ต้องไปบอกรัฐบาล โดยบอกสำนักงบประมาณ แล้วเอาไปบรรจุในพ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี ผ่านสภา ผ่านวุฒิสภา ขั้นตอนแบบนี้มีกำหนดเวลา 16 เดือน ถ้าต้องรอแบบนี้โครงการก็ไม่ต้องเกิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่มีความจำเป็น เราก็เลยออกกฎเกณฑ์มาตรการพิเศษก็คือออกกองทุนพัฒนาโครงการขึ้นมาเรียกว่า Project Development Fund : PDF ถ้าโครงการที่ออกมาสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์เราก็จะให้ยืมเงินจากกองทุนนี้ไป นี่ก็คือภาพรวมที่สรุปได้ว่า 1.รวดเร็วขึ้น 2.มีสัญญามาตรฐาน 3.มีมูลค่ามากขึ้นเพราะมีที่ปรึกษามาคอยดูแล 4.กลไกอำนวยความสะดวกในแง่ของกองทุนเข้ามาให้ นี่คือภาพรวมตรงการของพ.ร.บ.ฉบับนี้ จริงๆ ยังมี detail อีก แต่ขอให้ท่านถามขึ้นมาแล้วผมจะได้อธิบายต่อไป

อาจารย์ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี : ขอขอบคุณดร.เสรี เป็นอย่างมาก คาดว่าพวกเราก็จะเห็นภาพรวมของกฎหมายร่วมลงทุนฉบับใหม่เข้ามาอุดช่องว่างที่กฎหมายฉบับเดิมในปีพ.ศ. 2535 ที่ลืมหืออาจจะไม่ทันคาดคิดถึงเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นได้ เช่น เรื่องของการออกกฎหมายลำดับรอง หรือการคำนวณมูลค่าโครงการ เรื่องของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญา รวมถึงในเรื่องของการจ้างที่ปรึกษา มีการตั้งกองทุน ซึ่งเป็นการอุดช่องว่าง และน่าจะช่วยให้โครงการต่างๆ เสร็จรวดเร็วและโปร่งใสขึ้น

ดร.เสรี นนทสุติ : ขอเพิ่มเติมอีกนิดว่า แต่เดิมพูดถึงพ.ร.บ.ร่วมลงทุน ท่านคงนึกถึง ทางด่วน ท่าเรือ มาบุญครอง เช่นทริล คงนึกถึงโครงการประเภทนี้ แต่จริงๆ แล้วการร่วมลงทุนไม่ใช่การดำเนินการในโครงการเชิงเศรษฐกิจอย่างเดียว การร่วมลงทุนเอาไปใช้ดำเนินการประเภทสังคมได้ด้วย เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล เรือนจำ พิพิธภัณฑ การวิจัยและพัฒนาหรือวัคซีนต่างๆ ทำได้หมด ซึ่งต่างประเทศก็ทำ เช่น อินโดนีเซียก็พยายามใช้ PPP เข้าไปพัฒนา กิจกรรมเชิงสังคมโดยมุ่งเน้นพัฒนาเรื่องสาธารณสุข ที่เกาหลีใต้ทำ PPP ในเรื่องของโรงเรียน เช่นที่ปูซาน ให้เอกชน มาทำโรงเรียน 3 แห่ง เอกชนก็จะรับผิดชอบทำโรงเรียนเหล่านี้ สร้างให้เสร็จแล้วดูแลใน 15 ปี รัฐผ่อนส่งแล้วเอาครูไปสอน แต่ในเรื่องการดูแล การรักษาความสะอาด ไฟ น้ำ เอกชนดูแลหมด ทั้ง 15 ปี ครูไม่ต้องดูภาระโรงเรียน เพราะภาระโรงเรียนอยู่ในสัญญาที่เอกชนดูแลให้ ถ้าครูเห็นว่าไฟขาด เอกชนนั้นเปลี่ยนให้ ครูทำอย่างเดียวคือสอนตามคุณภาพที่กระทรวง ศึกษากำหนด นอกนั้นเอกชนทำให้หมด แล้วรัฐบาลก็จ่ายเงินให้กับคนทำสัญญานี้ 15 ปี พอครบ 15 ปีทั้งโรงเรียนก็เป็นของรัฐ ประเทศอื่นพยายามใช้ PPP นอกเหนือจากการใช้ในแง่ของเศรษฐกิจ ใช้ได้ทุกอย่าง

อาจารย์ลลิต ก่อวุฒิภรณ์ : ขอขอบคุณมาก ลำดับต่อไปขอเชิญดร.จุฬา มาพูดในมุมมองของด้านการคมนาคมขนส่ง ว่ามีโครงการอะไรบ้างที่น่าจะต้องเกี่ยวข้องกับพ.ร.บ.ร่วมลงทุนฉบับนี้ ไม่แน่ว่าเรื่องโครงการหรือบการเงินกู้ 2 ล้านล้านบาทจะมีอะไรเกี่ยวข้องกับบ้าง

ดร.จุฬา สุขมานพ : ในส่วนของกระทรวงคมนาคมก็มีโครงการโครงสร้างพื้นฐานหลายอย่างที่เกี่ยวข้องกับพ.ร.บ.ร่วมลงทุนฉบับนี้ แต่วันนี้เราจะไม่พูดถึงเรื่องเงินกู้ 2 ล้านล้านบาท ในการลงทุนพ.ร.บ. 2 ล้านล้านบาทจะเป็นตัวบอกว่าเราใช้เงินในการก่อสร้างอะไรบางอย่าง แต่พอก่อสร้างเสร็จก็จะมีประเด็นโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งต่างๆ ไป พอก่อสร้างเสร็จแล้วก็ต้องมีการดูแลรักษา และในลักษณะนี้ก็จะมีประเด็นข้อกฎหมายในการร่วมลงทุนใน ส่วนของการดูแลรักษา แล้วมีประเด็นว่าพอมีการก่อสร้างจำนวนมากจะมีการดูแลรักษาอย่างไรให้มีประสิทธิภาพ ก็ เหมือนกับพ.ร.บ.ร่วมลงทุนก็จะมีหลักการหลังจากที่ทำโครงการแล้วจะมีกระบวนการติดตาม นั่นก็เป็นเรื่องของรายโครงการ เมื่อมีหลายโครงการมีผู้ประกอบการหลายราย ก็จะต้องดูว่าภาครัฐจะใช้กลไกในการกำกับดูแลอย่างไร ก็จะมีกฎหมายที่ต้องดูอีกเยอะ เพราะฉะนั้นในการลงทุนก็จะมีกฎหมายต่างกันไปค่อนข้างเยอะในเรื่องของการลงทุนในโครงการต่างๆ ประเด็นในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานในการคมนาคม ในส่วนที่ลงทุน 2 ล้านล้านบาท จะกำหนดทิศทางก่อน แล้วดูว่าอะไรจะเข้าในส่วนของร่วมลงทุนได้บ้าง ในการลงทุนนั้นดูในเรื่องของประเทศก่อน ประเทศเราจะเป็นประชาคมที่มีการไปมาหาสู่กัน ประเด็นหลักในการขนส่งสินค้าจะเป็นเรือ เพราะฉะนั้นท่าเรือก็จะเป็นเรื่องที่สำคัญ สำหรับการขนส่งทางน้ำ ในขณะที่เดียวกันการขนส่งคน สนามบินก็จะเป็นส่วนสำคัญ นอกจากถนน เรือคือทางน้ำ ที่เป็นการขนส่งระหว่างประเทศแล้ว การขนส่งทางถนน การขนส่งทางรถไฟ ก็จะมีบทบาทมากยิ่งขึ้น เนื่องจากจะมีการเปิดประเทศให้ไปมาหาสู่ทางระหว่างประเทศ และทางรถไฟระหว่างประเทศด้วย เพราะฉะนั้นสองรูปแบบของการขนส่งนี้ จะมีเรื่องของการข้ามพรมแดนเป็นตัวสำคัญ ถนนเข้าออกด่านพรมแดนก็จะเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่ทำหน้าที่

เหมือนท่าเรือหรือสนามบิน เพราะฉะนั้นในลักษณะโดยทั่วไปแล้ว รถไฟ ท่าเรือ สนามบิน ก็จะเป็นโครงสร้างพื้นฐานหลักๆ ที่เป็นแกนของประเทศทำให้เกิดกลไกในการเคลื่อนย้ายไปมา ยิ่งไปกว่านั้นสภาพการขนส่งทางถนนและทางรถไฟแตกต่างกันในเชิงการขนส่งระหว่างประเทศตรงที่ว่า ถนนและรถไฟมีการข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ ในขณะที่ท่าเรือมาจบที่ท่าเรือแล้ว เราไม่มีการจอดเครื่องบินบนอากาศเมื่อข้ามพรมแดน หรือจอดเรือกลางทะเลเมื่อข้ามพรมแดน การขนส่งทางถนนและทางรถไฟที่เราจะเปิดให้คนอื่นประเทศอื่นเข้ามาใช้ด้วย ในโครงสร้างพื้นฐานที่เรามีในปัจจุบัน เช่น ถนนอาเซียน ASEN (The AH highway) ก็จะเป็นถนนบางเส้นที่มีรถจากต่างประเทศวิ่งเข้ามาในบ้านเราได้ ในอนาคตทางรถไฟก็เช่นเดียวกันที่เราทำทางรถไฟจำนวนมาก วันหนึ่งทางสิงคโปร์ มาเลเซีย กัมพูชา ก็จะใช้โครงข่ายทางรถไฟไปมาหาสู่กันได้ ในรูปแบบโครงสร้างพื้นฐานในการก่อสร้าง ในการลงทุนภาพจะเป็นแบบนี้หมด สิ่งที่เราเคยคิดว่าถนนใช้กับบ้านเรา ก็จะกลายเป็นเหมือนสนามบินที่ว่าเครื่องบินจากประเทศต่างๆ เข้ามาจอดได้ ท่าเรือก็จะเหมือนกัน ก็คือเรือต่างประเทศเข้ามาจอดในท่าเรือไทยได้ ถนนไทย ทางรถไฟไทยก็เหมือนกัน ดังนั้นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการโครงสร้างพื้นฐาน หรือการจัดการต่างๆ จะเปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมาก

นอกจากนั้นแล้วยังมีประเด็นที่ว่ากระทรวงการคลังปัจจุบันมีเรื่องการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะ (Public Service Obligation - PSO) เข้ามาในลักษณะที่ไม่ใช่โครงสร้างพื้นฐานโดยตรง ในกรณีที่มีการบริการการขนส่งบางประเภทเราอาจจะใช้วิธีไม่เก็บตามต้นทุนที่เป็นจริงแต่เราอาจจะลดค่าบริการลงมาเพื่อให้คนใช้บริการได้ ถ้าเราเปิดประเทศขึ้นมา ในเรื่อง PSO ก็จะเป็นประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับการลงทุน เกี่ยวกับการดำเนินการที่แตกต่างกันไป เมื่อเราจะต้องลงทุนที่ผ่านมาโครงสร้างพื้นฐานเป็น basic contracture ที่มีไว้สำหรับเพื่อให้การไปมาหาสู่ของประชาชนที่จำเป็นต้องมี แต่ในอนาคตโครงสร้างพื้นฐานเราไปมากกว่านั้น ในแง่ที่ประเทศจะใช้เงิน 2 ล้านล้านบาทตามที่ได้กล่าวไป สำหรับคนอีก generation หนึ่งใช้ เพราะว่ากว่าจะออกแบบ กว่าจะก่อสร้างกว่าจะใช้ ใช้เวลาเป็น 10 ปี เพราะฉะนั้นทุกอย่างตรงนี้จะใช้เวลาค่อนข้างเยอะ ในกลุ่มนี้ก็ต้องมีการลงทุน PPP ต่อไป กลุ่มนี้จะใช้ได้ผลในเรื่องของการขนส่งจะเริ่มต้นด้วยโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งโครงสร้างพื้นฐานตรงนี้ต้องมีการลงทุน มีการพัฒนาต่อไป เช่น เราจะพัฒนาการขนส่งทางรถไฟหรือทางราง เราก็ต้องลงทุนสร้างรางก่อน เพราะสร้างรางแล้วจึงจะมีรถไฟมาเดิน เมื่อมีรถไฟมาเดินแล้วก็จะมีการจราจรไปมาโดยใช้รถไฟ สุดท้ายจะมีผู้ประกอบการขนส่งทางรถไฟ ดังนั้น PPP ที่เกิดขึ้นอาจเป็น PPP ในเชิงโครงสร้างพื้นฐาน หรือ PPP ในการให้บริการเดินรถเหนือโครงสร้างพื้นฐานก็ได้ เช่น กรณีรถไฟฟ้าสายสีม่วง รัฐเป็นคนลงทุนสร้างรางรถไฟฟ้าให้ ส่วนเอกชนเป็นผู้ลงทุนในการจัดการไฟฟ้าและบริการเดินรถไฟฟ้าด้วย ดังนั้นในการพัฒนาระบบขนส่งก็จะต้องมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและเป็นการพัฒนาส่วนอื่นควบคู่ไปด้วย ซึ่งถ้าโครงสร้างพื้นฐานในระบบการขนส่งไหนดีมีประสิทธิภาพก็จะส่งผลต่อผู้ประกอบการผู้ให้บริการในการขนส่งนั้นๆ มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ในประเทศไทยมีโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางถนนเป็นจำนวนมาก จึงทำให้มีผู้ประกอบการมากและมีรถบนท้องถนนเป็นจำนวนมากด้วย ดังนั้นก็จะมีการปรับมาในด้านโครงสร้าง

พื้นฐานของทางรถไฟและทางน้ำมากขึ้นซึ่งเป็นยุทธศาสตร์หลัก และจะมีการลงทุนในส่วนของการเชื่อมโยงอาเซียนด้วย ซึ่งการลงทุนในส่วนที่สองนี้ก็จะเป็นการลงทุนในถนนเชื่อมโยงกับพรมแดน ด้านต่างๆ ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ต่อไปรถไฟและถนนก็จะเป็นส่วนหนึ่งของด้านพรมแดนและเป็นประตูเข้า-ออกเชื่อมโยงสู่ประเทศต่างๆ ที่ใช้เงินเยอะสุดในยุทธศาสตร์ที่หนึ่งก็คือการลงทุนในเรื่องของรถไฟความเร็วสูง ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงศูนย์กลางระหว่างภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ เป็นเรื่องของการเชื่อมโยงเมือง ไม่ใช่การเชื่อมโยงเรื่องของการขนส่งโดยตรง เพื่อกระจายความเจริญไปยังชนบทต่างๆ สุดท้ายก็จะเป็นเรื่องการยกระดับความคล่องตัวเพื่อให้การเดินทางเป็นไปโดยสะดวก หลักๆ ก็เกี่ยวกับเรื่องรถไฟฟ้า ซึ่งจะใช้เงินตรงนี้มากที่สุด รถไฟฟ้า 10 สายในกรุงเทพ

ต่อไปในการทำ PPP จะมีการกำหนดยุทธศาสตร์ว่ากิจการไหนบ้างจะขอ ในยุทธศาสตร์ว่าจะลงทุนลักษณะเป็น PPP ได้ เสร็จแล้วต่อไปหน่วยงานเจ้าของโครงการได้ไปทำมาและได้ดำเนินการต่อไปตามกระบวนการแต่ละขั้นตอนมีเสนอโครงการ มีดำเนินการและไปติดตามอีกที เร็วๆ นี้ก็มีการรวบรวมว่าในภาคคมนาคมมีกิจการใดบ้างที่จะสามารถเอามาอยู่ในข่ายร่วมลงทุนกับภาคเอกชนหรือ PPP ได้ในอนาคต และส่วนก็จะมีการบรรจุในเชิงยุทธศาสตร์ว่าถ้าเป็น list ประเภทโครงการเหล่านี้ก็จะเอาไปทำ PPP ได้ เช่น โครงการประเภททางด่วนพิเศษ motorway ต่างๆ ทางที่มีลักษณะควบคุมการเข้าออกได้ลักษณะคล้ายๆ โทลล์เวย์ ทางหลวง ก็อยู่ในข่ายที่นำไปทำ PPP ได้ อาจจะมีจุดที่จะแวะจอดเข้าห้องน้ำ ทานข้าว ทานกาแฟ จุด service area ต่างๆ ตามทางด่วน ก็นำไปทำ PPP ได้ ซึ่งอาจจะอยู่ในทางด่วนตั้งแต่แรกแล้วหรืออาจจะมีการทำ PPP เฉพาะเรื่องนี้ก็ได้ ตัวอย่าง motorway บางปะอิน-นครราชสีมา กรมทางหลวงจะเป็นคนดำเนินการเองในการลงทุนในลักษณะที่ไปกู้เงินมา ก็เป็นไปได้เหมือนกันที่กรมทางหลวงจะตัดส่วนที่ไม่ใช่เรื่องทาง เช่นเรื่อง service area จุดพักรถไปทำ PPP ใน service area ให้เอกชนมารับทำไป จะได้บริการที่ดีกว่า กรมทางหลวงก็ไม่ต้องกังวลเรื่องการจัดการ

นอกจากนี้ในส่วนของการขนส่งทางถนนที่จะทำ PPP ได้ ก็คือส่วนของสถานี สถานีที่ว่านี้ก็เปรียบเสมือนกับตัวท่าเรือหรือสนามบิน ในกรณีที่มีรถส่งสินค้าก็จะเอาสินค้ามาลงรวมกัน สถานีขนส่งสินค้าก็มีแนวคิดที่ว่ารัฐจะให้ในเชิง infrastructure เช่นตัวสถานี สถานีขนส่งสินค้าก็จะเป็น terminal สำหรับรถบรรทุกมาจอดก็มีการคิดในเชิงนี้ว่ารัฐจะลงทุนให้เอกชนมาบริหาร แต่ในส่วนของสถานีขนส่งสินค้าอาจจะไม่ถึง 1,000 ล้านบาท ในขณะเดียวกันสถานีขนส่งคนโดยสารเหมือนกับสถานี บขส. ก็สามารถที่จะทำ PPP ได้เหมือนกัน อันสุดท้ายก็การให้บริการรถโดยสารด่วนพิเศษหรือ BRT(Bus Rapid Transit) ในกรุงเทพอาจจะไม่ได้รับความนิยมเท่าไรนักเนื่องจากนำถนนมาแบ่งช่องให้รถเมล์วิ่งทำให้รถติด แต่อาจเกิดขึ้นในต่างจังหวัดและได้รับความนิยมก็ได้ในเมืองใหญ่ได้ บริการที่ใช้รถเมล์และมีทางเฉพาะนี้อาจต้องใช้ทรัพย์สินของรัฐหรือใช้ถนนบางส่วนไปรัฐอาจจะต้องดำเนินการ แล้วเอกชนก็จะเข้าไปดูว่าการเดินรถจะกำไรหรือขาดทุน อาจให้ท้องถิ่นดำเนินการ ก็ใส่โครงการลักษณะว่าเป็นขนส่งสาธารณะ ประเภทรถเมล์อันนี้ก็เอามาทำได้

ส่วนการขนส่งทางราง ตัว terminal ที่นำมาขนส่งตู้คอนเทนเนอร์ที่เรียกว่า ICD เกิดขึ้นกับการขนส่งทางรถไฟ ICD ตรงลาดกะบังก็มีอยู่แล้วและไปตัวนี้ก็จะดำเนินการต่อไป โดยพื้นฐานแล้วนอกจากรถไฟวิ่งแล้ว ก็จะมีสถานีรถไฟ สถานีสินค้าสำหรับขนส่งทางรถไฟ เป็นกระบวนการที่สามารถดำเนินการได้ ซึ่งจริงแล้วสถานีรวบรวมสินค้าหรือ ICD เหล่านี้ ในอนาคต container yard ซึ่งเป็นรางสำหรับวางตู้คอนเทนเนอร์ ก็สามารถเป็นธุรกิจในลักษณะของ PPP ได้เช่นกัน จริงๆ แล้วเมื่อมีการก่อสร้างรางรถไฟในส่วนของรางคู่ ทำให้รถไฟสามารถวิ่งสวนกันได้ ทำให้ capacity ของรกรางรถไฟในการที่จะรองรับรถไฟมีมากขึ้น มีแนวคิดในเชิงที่คล้ายกับทางด่วนที่ว่าใครจ่ายเงินจ่ายค่าใช้รางก็สามารถเอารถไฟมาวิ่งได้ ในกรณีนี้ก็เหมือนกับว่ารางรถไฟเป็นสินทรัพย์แล้วใครก็สามารถใช้รางรถไฟได้ ก็คิดว่าอาจจะดำเนินการได้เป็นกรณีที่เป็นรางรถไฟนี้ก็จะเข้าความหมายของคำว่า “ร่วมลงทุน” ตามพ.ร.บ.นี้ ส่วนกิจการอื่นอย่างสถานีขนส่งสินค้า สถานีขนส่งคนโดยสารเหล่านี้ก็สามารถที่จะอยู่ในลักษณะที่เป็นส่วนตัดที่ไปทำ PPP ได้ รถไฟโดยเฉพาะรถไฟความเร็วสูง นอกจากเงินที่จะได้จากค่าโดยสารแล้ว บริการที่สถานีรถไฟเช่น สถานีในกรณีที่เหมือนรถไฟฟ้าใต้ดิน หรือรถ BTS นอกจากส่วนที่เป็นชานชาลาให้คนขึ้นลงแล้ว ก็มีธุรกิจเกิดขึ้นได้ภายในสถานีตามสถานีใหญ่ รถไฟความเร็วสูงก็อาจจะมี เช่นที่สุวรรณภูมิก็อาจจะมีกิจการคล้าย duty-free เกิดขึ้นในสถานีรถไฟความเร็วสูงได้ ในส่วนของกิจการพวกนี้ก็สามารถ ทำ PPP ได้ แล้วอาจขายต่อเป็น outlet มีห้างแล้วมีร้านย่อยๆ ไป นอกจากนี้ก็มีลักษณะ PPP ในลักษณะเอาของที่ดินของหน่วยงานเอง อย่างเช่นการรถไฟ ทรัพย์สินของทางรพม.(การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย)ไปใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ ก็อาจเข้าลักษณะของ PPP ได้เหมือนกัน เพราะฉะนั้นในทางรางกับทางถนนจะใกล้เคียงกันในส่วนที่สามารถใช้ประโยชน์จากตัว network เอง ตัวสถานีและพื้นที่ของที่เกี่ยวข้องกับเรื่องรถไฟได้

ส่วนการขนส่งทางน้ำก็มี PPP หลายส่วน อย่างเช่นกรณีท่าเทียบเรือ ในท่าเรือ PPP ที่ทำในปัจจุบันก็คือแหลมฉบัง การท่าเรือแห่งประเทศไทยก็เป็นเจ้าของพื้นที่แล้วก็มีการทำ PPP เพื่อให้เอกชนมาประกอบการเป็นท่าเทียบเรือไป ก็จะมีท่าเทียบเรือจำนวนมากในแหลมฉบัง กิจการทำเรือก็ต้องมีท่าเทียบเรือให้เรือมาจอด อาจจะเป็นเรือสินค้าหรือเรือโดยสาร สิ่งอำนวยความสะดวกตรงท่าเทียบเรือก็จะเหมือนกับสนามบิน เช่น ท่าเทียบเรือโดยสารระหว่างประเทศก็อาจจะมีพื้นที่ที่เป็น duty free ทำ PPP ได้ ในขณะเดียวกันการท่าเรือแห่งประเทศไทยก็สามารถนำที่ดินของตนเองไปทำ PPP ได้ บางพื้นที่เช่น ท่าเรือคลองเตย ซึ่งการที่เรือก็มีโครงการที่ต้องการพัฒนาในเชิงพาณิชย์เหมือนกัน

ส่วนการขนส่งทางอากาศ กรมการบินพลเรือนเป็นเจ้าของท่าอากาศยานอยู่ ในอนาคตหากไม่ยอมดำเนินการเองเช่นในปัจจุบันก็สามารถจะดำเนินการในลักษณะของ PPP ได้ ไม่ว่าจะเป็น PPP แยกแต่ละแห่ง หรือเป็นรายชุด series ก็ได้ ในลักษณะนี้ทำ PPP ตัวท่าอากาศยาน หรือหากจะบริหารเองในส่วนของการบริการเชิงพาณิชย์

บางส่วนก็ทำ PPP ได้เหมือนกัน ตรงนี้ก็เลยมีการตีความว่ากิจการการเดินทางอากาศเองเป็น PPP ซึ่งอาจารย์ประเสริฐจะมาพูดส่วนนี้

อาจารย์ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี : ขอบคุณ ดร.จุฬามาก เราก็ได้เห็นภาพว่าภาคขนส่งนี้มีส่วนไหนบ้างที่เอกชนจะเข้ามาลงทุนได้ ตอนแรกคงคิดว่าอาจจะจะเป็นพวกโครงสร้างพื้นฐาน อันที่จริงแล้วยังมีในส่วนของ service area หรือ ธุรกิจสนับสนุนอื่นๆ ที่เข้ามาใช้ในสถานีขนส่งต่างๆ หรือท่าอากาศยานได้ด้วย อาจจะมีกฎหมายที่เข้ามาเกี่ยวข้องในเรื่องการคำนวณมูลค่าโครงการหรือรูปแบบการนำเสนอ ซึ่งจะอธิบายในรอบหน้า ต่อไปจะได้มาฟังในส่วนของธุรกิจสายการบินที่ดร.จุฬา กล่าวถึงว่ามีการตีความให้ความเห็นโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาในส่วนของธุรกิจการบินนั้นเกี่ยวข้องกับ PPP หรือไม่ ขอเชิญอาจารย์ประเสริฐ ป้อมป้องศึก ขึ้นมาให้ความรู้หรือแลกเปลี่ยนความรู้

อาจารย์ประเสริฐ ป้อมป้องศึก : วันนี้จะขอพูดใน 2 ส่วน ส่วนแรกจะพูดในเรื่องธุรกิจสายการบิน ส่วนที่สองจะพูดเรื่องข้อวิจารณ์ที่มีต่อกรณีการทำ PPP รอบแรกจะขอพูดในส่วนธุรกิจสายการบินก่อน

บทบัญญัติที่สร้างปัญหา

มาตรา 4

“กิจการของรัฐ” หมายความว่า ... (2) "กิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน

“ร่วมลงทุน” หมายความว่าร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียวโดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด

มีตัวบทมาตราหนึ่งทีกล่าวว่ากิจการของรัฐต้องเป็นการใช้ทรัพย์สินในการดำเนินการ และการร่วมลงทุนนี้รวมถึงวิธีการอนุญาตด้วย ข้างต้นทีกล่าวถึงการร่วมลงทุนนี้ได้กล่าวถึงสัญญาสัมปทาน แต่ในส่วนของสายการบินนี้จะพูดถึงการอนุญาต ใบอนุญาต ซึ่งจุดนี้ก็เหมือนกับว่ารัฐได้กำกับดูแลสายการบินโดยผ่านระบบใบอนุญาตอยู่แล้ว แต่กฎหมายฉบับนี้ได้ดึงระบบใบอนุญาตเข้ามาอยู่ภายใต้ระบบสัญญาสัมปทานซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่ผมเห็นว่าเป็นการนำเอาระบบสัญญาสัมปทานมาครอบระบบการให้ใบอนุญาตซึ่งเป็นประเด็นปัญหาในทางกฎหมาย

การตีความที่สร้างปัญหา

เรื่องเสรีจที่ 46/2541กระทรวงการคลังจะขายหุ้นให้เอกชนแบบเฉพาะเจาะจง (Private Placement)

เรื่องเสรีจที่ 222/2544สืบเนื่องจากการอนุญาตสายการบินที่กำหนดสายที่สอง(Angel Air)

เรื่องเสรีจที่ 135/2548การบินไทยจะร่วมกับเอกชนจัดตั้งสายการบินขนส่งสินค้า

“การอนุญาตให้ประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศตาม ปว. 58 เป็นการให้เอกชนใช้สิทธิประโยชน์ในการเดินอากาศระหว่างประเทศซึ่งเป็นสิทธิประโยชน์ที่ประเทศไทยได้มาตามอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศและความตกลงทวิภาคี อันเป็นสิทธิประโยชน์ของรัฐที่เอกชนไม่สามารถมีได้ จึงย่อมถือได้ว่าเป็นการใช้ทรัพย์สินของรัฐตามความหมายของคำว่า “กิจการของรัฐ” ตามมาตรา 5 ดังกล่าว เนื่องจากทรัพย์สินของรัฐหมายถึงทรัพย์สินทุกประเภทที่เป็นของรัฐ และรวมตลอดถึงสิทธิประโยชน์ของรัฐที่รัฐอาจนำมาให้อนุญาต ให้สัมปทาน หรือให้สิทธิแก่เอกชนที่จะเข้าถือประโยชน์ต่อไปได้”

สิทธิการบิน = โควตาการค้าระหว่างรัฐ

การตีความเริ่มต้นที่เป็นปัญหาก็มีอยู่ 3 ครั้ง โดยทั้ง 3 ครั้งก็มีการตีความเหมือนกันหมด ในทางการบินระหว่างประเทศจะมีการทำการบินได้ ต้องมีสิทธิการบินระหว่างรัฐเกิดขึ้นก่อน สายการบินเอกชนของไทยก็สามารถทำการบินไปยังต่างประเทศได้ ถ้ารัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศนั้นไม่ได้เจรจาตกลงกันก่อนว่าจะมีการบินระหว่างกัน เมื่อรัฐบาลเจรจากันก็จะได้โควตาว่าในระหว่างกันควรจะบินกี่เที่ยวต่อสัปดาห์ เที่ยวบินแบบไหน เมื่อได้โควตานี้มากก็จะเอาโควตานี้มาให้สายการบินเอกชนหรือสายการบินของรัฐไทย มาทำการบิน ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือโควตาที่ได้มานี้เป็นสิทธิอย่างหนึ่ง เพราะฉะนั้นกฤษฎีกาก็เลยตีความว่าสิทธิตามโควตาการบินนี้เป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่งของรัฐ ถ้าโครงการเกิน 1,000 ล้านบาทก็ต้องเข้ากฎหมายฉบับนี้ ซึ่งก็เป็นที่มาว่าเกิดปัญหาในการใช้กฎหมาย ซึ่งหน่วยงานราชการที่ดูแลในส่วนนี้ในความเห็นของผมก็พยายามจะต้องตีความให้โครงการไม่ถึง 1,000 ล้านบาท อย่างที่ดร.เสรีกล่าว ก็จะมีปัญหาว่าอะไรถึง 1,000 ล้านบาท อะไรไม่ถึง 1,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นไปได้หรือว่าธุรกิจสายการบินมีมูลค่าไม่ถึง 1,000 ล้านบาท โดยส่วนตัวของผมเห็นว่าไม่ควรเข้า แต่ด้วยการตีความโดยกฤษฎีกาทำให้ผู้ปฏิบัติงานจึงต้องพยายามตีความว่าไม่ได้ถึง 1,000 ล้านบาท ผมก็ย้อนกลับมาถามว่า สิทธิในโควตานี้เป็นการร่วมลงทุนหรือ ถ้าประเทศไทยต้องการขายข้าวไปประเทศหนึ่งที่เขากำหนดโควตาในการขายข้าว แล้วเราบอกว่าการขายข้าวเท่านั้นเท่านั้นตามโควตา ถามว่าเอกชนที่เอาข้าวไปขายได้สิทธิในการขายข้าวนี้ มันเป็นการร่วมลงทุนอย่างไร แต่กฤษฎีกาก็ตีความว่าเป็นการร่วมลงทุนอย่างหนึ่ง

ถัดมาเรื่อง 1,000 ล้านบาท ถ้าหากตีความว่าทั้งโครงการที่เป็นสายการบินเป็นโครงการเดียว ผมเชื่อว่าต้องเกิน 1,000 ล้านบาท ที่นี้เวลาตีความก็ต้องตีความแยกเส้นทาง เพราะสิทธิการบินที่กฎศกีกาตีความก็คือบินไปประเทศไหนก็ประเทศนั้น ดังนั้นก็อาจจะมองว่า 1 โครงการ 1 เส้นทาง แต่ในการทำธุรกิจสายการบิน การบริหารจัดการเส้นทางคือบริหาร network เส้นทาง ท่านมีฝูงบินท่านก็บริหารฝูงบินทั้งหมดตามเส้นทางที่ท่านมีทั้งหมด ท่านไม่ได้เอาเครื่องบินลำนี้ตัดป้ายสาย 70 แล้ววิ่งเส้นทางเดียว มันก็วิ่งสับไปสับมาในเส้นทางที่ท่านทำ network เอาไว้ marketing ก็ทำการขาย network เส้นทางของท่านปนกันไปหมด นี่คือนี่ที่เกิดขึ้นจริง แต่ในทางกฎหมายกลับมองว่าต้องมองแยกเส้นทางเพื่อที่จะได้ไม่ถึง 1,000 ล้านบาท ต่อไปหากมีการหยิบยกโครงการเหล่านี้มาพิจารณาทำแผนแห่งชาติก็ไม่ว่าจะพิจารณาอย่างไร ผมก็ได้พูดเกริ่นไว้ว่าเป็นคนละระบบกันสายการบินเป็นระบบอนุญาต มีกฎหมายกำหนดไว้สายการบินถ้าจะทำการบินได้ต้องไปขออนุญาตแล้วได้ใบอนุญาตมา แต่กฎหมายร่วมลงทุนฉบับนี้บอกว่าต้องทำสัญญาสัมปทาน กลายเป็นว่าท่านต้องตีความเส้นทาง 1 เส้นทาง มี 1 สัญญาสัมปทาน ถ้ามีหลายสายการบิน 1 เส้นทางมี 1 สัญญาสัมปทาน ก็มีหลายสัญญาแต่ละสายการบิน เราจะทำแบบนี้หรือ

ถัดไป เวลาเสนอโครงการต้องมีเปรียบเทียบเสนองบประมาณของรัฐงบประมาณเอกชน ท่านเสนอโครงการสายการบิน หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องไปเสนอการใช้งบประมาณของสายการบินเทียบกับสายการบินเอกชนแบบนี้จะเสนออย่างไร ซึ่งไม่เคยเกิดขึ้น การประกาศเชิญชวน ทุกวันนี้ก็เชิญชวนให้มาบินเส้นทางระหว่างประเทศ ท่านอยากบินเส้นทางให้ก็บินไปเถิด ท่านเสนอมาแล้วเขาจะอนุญาตให้ ไม่เคยต้องประกาศเชิญชวนให้มาบินเป็นเส้นทาง เพราะว่าเชิญชวนบินไปได้ทั่วโลกอยู่ทุกวันนี้เพียงแต่ว่าเอกชนอยากจะทำไปใหม่ ถ้าอยากจะทำก็มาขออนุญาต

เรื่องค่าธรรมเนียมทำสัญญา ต่อไปถ้าสายการบินเอกชนอยากจะทำบินเสนอเงินเกี่ยวกับเรื่องค่าธรรมเนียมทำสัญญา มาตรา 34 จะกล่าวถึงเรื่องรายละเอียดของสัญญาสัมปทานว่าต้องทำอะไรบ้าง เมื่อลองเปรียบเทียบกับสายการบิน หนึ่งกฎหมายบอกว่าท่านต้องมีใบอนุญาตอยู่แล้ว แต่กฎหมายร่วมลงทุนฉบับนี้บอกว่าต้องมีสัญญาสัมปทานด้วย ที่นี้ใบอนุญาตก็มีระยะเวลา สัญญาสัมปทานก็มีระยะเวลา แล้วเราจะมีทั้ง 2 อย่างเป็นไปทำไม ในระบบใบอนุญาตก็จะมีเรื่องค่าธรรมเนียม จะก็บาทก็ว่าไป แต่ถ้าเป็นกรณีสัมปทาน กฎหมายบอกให้เก็บค่าตั้ง(ค่าธรรมเนียมที่ผู้บริการเรียกเก็บจากผู้ใช้บริการ)ด้วย ต่อไปสายการบินก็就会被เก็บค่าตั้ง? แล้วทุกวันนี้ไม่มีค่าตั้ง ไม่มีค่าส่วนแบ่งรายได้แก่รัฐ มีแต่ค่าใบอนุญาต

เรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินสิทธิของโครงการ ดร.เสรี พูดเรื่อง BOT BTO โครงการสายการบินทำอะไร ต้องไปหาเครื่องบินมาให้บริการ ถ้าเราใช้ระบบสัมปทาน โดยบอกว่าทำ BOT ก็แปลว่าเอกชนต้องไปหาเครื่องบินมา พอหาเครื่องบินมาเสร็จโอนกรรมสิทธิ์ให้เป็นของกรมการบินพลเรือน แล้วเอกชนสายการบินนั้นถึงจะมีสิทธิที่จะ operate เราจะยึดเครื่องบินทั้งหมดซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของสายการบินเอกชนไทยให้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐหรือ? เท่าที่

เห็นสัญญาสัมปทานก็จะเป็นอย่างนี้ ดาวเทียม ท่าน built เสร็จก็ต้อง transfer กรรมสิทธิ์ให้กับรัฐแล้วท่านถึงมีสิทธิไป operate แล้วถ้าเราใช้ระบบนี้กับสายการบินใหม่ ถ้าผมเป็นราชการผมเอานะ แต่ว่าจะดีกับสายการบินใหม่ ผมไม่เชื่อว่าดี

เมื่ออยู่ภายใต้สัญญาสัมปทาน เวลาเปลี่ยนเส้นทางบินเป็นการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของสัญญา เพราะสิทธิการบินเป็นของรัฐเส้นทางการบินเป็นสาระสำคัญ ยกตัวอย่างเช่น กรุงเทพฯ ฯ – โซล – แอลเอ ต่อมาการตลาดไม่ดี สายการบินขอเปลี่ยนเป็น กรุงเทพฯ ฯ – โตเกียว – แอลเอ ทำให้ต้องไปแก้ไขสัญญาสัมปทานใหม่ เนื่องจากเป็นสาระสำคัญของสัญญา จริงๆ ที่ผมยกตัวอย่าง 3 จุดนี้ ประกอบด้วย 3 เส้นทาง ใน 1 สายนี้คือ 3 เส้นทาง กรุงเทพฯ ฯ – แอลเอ 1 เส้นทาง กรุงเทพฯ ฯ – โซล 1 เส้นทาง โซล – แอลเอ 1 เส้นทาง คือ 3 สิทธิมารวมกัน ถ้าเปลี่ยนเส้นทางเป็น กรุงเทพฯ ฯ – โตเกียว – แอลเอ ก็คือเปลี่ยน กรุงเทพฯ ฯ – โตเกียว 1 สิทธิ คนละสิทธิกับกรุงเทพฯ ฯ – โซล จาก โตเกียว – แอลเอ เป็นอีก 1 สิทธิ ที่เหมือนกันคือ กรุงเทพฯ ฯ – แอลเอ เมื่อ 2 ใน 3 สิทธิถูกเปลี่ยน ถ้าเปลี่ยนเส้นทางชนิดหนึ่งท่านต้องเซ็นสัญญากันใหม่ ผ่านกระบวนการกำกับดูแลทั้งหลาย ดูแล้วไม่น่าจะ work

ปัญหาการแข่งขันไม่เป็นธรรม กฎหมายสัญญาสัมปทาน PPP นี้ ใช้กับเอกชนไทยเท่านั้น การบินไทยไม่ถูกเก็บค่าต่ง แต่สายการบินเอกชนจะถูกเก็บค่าต่ง การบินไทยไม่ต้องพูดเรื่องกรรมสิทธิ์ในเครื่องบิน แต่กรรมสิทธิ์ในเครื่องบินของสายการบินเอกชนอาจจะถูกยึด นอกจากนี้สายการบินเอกชนต่างชาติก็ไม่เกี่ยว ไม่เกี่ยวกับกรณีเพราะไม่ได้มาลงทุนอะไรกับประเทศไทย แต่บินในเส้นทางเดียวกัน เช่น กรุงเทพฯ ฯ – แอลเอ บินเหมือนกัน แต่ก็ไม่ได้บินตามสิทธิตามกฎหมายไทย เพราะฉะนั้นเส้นทาง กรุงเทพฯ ฯ – แอลเอ สายการบินเอกชนอยากมาบินก็ต้องอยู่ภายใต้ PPP แต่การบินไทยไม่อยู่ สายการบิน United ไม่อยู่ กลายเป็นว่าไปสร้างไปภาระเพิ่มให้แก่สายการบินเอกชนของไทย กดต่ำกว่าการบินไทย กดต่ำกว่าสายการบินต่างชาติที่บินอยู่ในเส้นทางเดียวกัน ถ้าหากยอมให้ธุรกิจสายการบินเข้ามาอยู่ภายใต้กฎหมายร่วมลงทุนนี้ ก็จะไม่เป็นการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาให้บริการสาธารณะอย่างที่เรารู้ว่า

เรื่องนโยบายการบินเสรี สิทธิการบินเป็นเครื่องของโควตา แนวโน้มปัจจุบันหลายประเทศพยายามให้เป็นการบินเสรี หมายความว่า ประเทศไทยก็ได้สิทธิบินเข้าอเมริกา ก็มีสิทธิอย่างไม่จำกัด ก็กลับกลายเป็นว่าทรัพย์สินของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งแท้ที่จริงแล้วควรจะเอามาส่งเสริมให้เอกชนไทยบินไปอเมริกาได้อย่างไม่จำกัดเพื่อสามารถแข่งขันกับสายการบินต่างชาติได้ กลับถูกมองว่าสิทธิที่มีอยู่อย่างไม่จำกัดต้องเอามาพิจารณา มาประมูล มาแข่งกัน มาเปรียบเทียบโครงการกัน แล้วให้ไปที่ละเจ้า ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับเรื่องการค้าเสรีเลย การเปิดการบินเสรีอาเซียนกลายเป็นว่าสายการบินในอาเซียนมีเสรีภาพที่จะบินมาประเทศไทย แต่สายการบินเอกชนของไทยจะบินไปอาเซียนต้องผ่าน PPP ต้องมาทำโครงการ PPP ถ้ามูลค่าเกิน 1,000 ล้านบาท แล้วจะแข่งอย่างไร การที่เรามีสิทธิอย่างไม่จำกัดเหตุใดจึงจะเอามาทำให้จำกัดเสียอย่างนั้น?

ธุรกิจการบินไม่ใช่ธุรกิจที่ไม่มีการกำกับดูแล แต่เป็นธุรกิจที่มีการกำกับดูแลอย่างเคร่งครัดทั้งในระดับกฎหมายระหว่างประเทศ ในระดับความตักทวิภาคี และในระดับกฎหมายภายในของแต่ละประเทศซึ่งจะมีการกำกับดูแลธุรกิจตรงนี้อย่างเคร่งครัด ซึ่งมาตรา 7 วรรคสอง ในกฎหมายร่วมลงทุนฉบับนี้ กล่าวถึงธุรกิจใดที่มีกฎหมายกำกับดูแลอย่างเพียงพอแล้ว ก็ให้ขอยกเว้นไม่นำเอากฎหมายฉบับนี้มาใช้บังคับ ธุรกิจสายการบินเป็นธุรกิจที่มีการกำกับดูแลอย่างเคร่งครัดอยู่แล้ว ยกตัวอย่าง เช่น การบินไทยเพิ่งถูกฟ้องเมื่อ 2-3 ปีก่อน เรื่องการตั้งราคาที่สูงเกินไป ทั้ง EU อเมริกา เกาหลี ก็ถูกฟ้องไปหมดทั่วโลก ไม่ต้องบอกว่าประเทศไทยกำกับหนักอย่างเดียว ทั่วโลกกำกับดูแลมาก ดังนั้นก็น่าจะเข้าเกณฑ์ในการขอยกเว้นตามกฎหมายฉบับนี้ ที่พูดมาทั้งหมดนี้ก็เพื่อที่จะสรุปว่าธุรกิจสายการบินไม่ควรที่จะอยู่กฎหมายฉบับนี้ ผมก็เสนอว่าควรจะให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทำเรื่องของยกเว้นไปตามมาตรา 7 วรรคสอง โดยหวังว่าผู้มีอำนาจในการพิจารณาต้องพิจารณาตามรัฐธรรมนูญด้วยการแข่งขันเสรีธรรม ต้องยกเลิกหรือละเว้นจากกฎหมายที่ควบคุมธุรกิจที่มีบทบัญญัติไม่สอดคล้องกับการดำเนินธุรกิจ ที่ผมพูดมาทั้งหมดในรอบนี้เพื่อที่จะสรุปว่าให้ขอยกเว้นธุรกิจการบินออกจากกฎหมายร่วมลงทุน ส่วนในรอบที่สอง ก็จะพูดความเห็นของผมต่อกฎหมายฉบับนี้ว่ามีปัญหาเชิงโครงสร้างอำนาจอย่างไร รอบแรกก็คงจบเพียงเท่านี้

อาจารย์ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี : อ.ประเสริฐ ก็ได้ชี้ประเด็นเกี่ยวกับธุรกิจสายการบิน ว่าการที่รัฐแต่ละรัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือห้วงอากาศ ทำให้สิทธิการบินถูกตีความเป็นทรัพย์สินของรัฐ ดังนั้นเมื่อเป็นทรัพย์สินของรัฐสายการบินเอกชนที่ได้ใช้สิทธิการบินก็ต้องเข้าช่ายพ.ร.บ.ร่วมลงทุนด้วย อ.ประเสริฐก็ชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องหรือข้อจำกัดของกฎหมายว่าถ้าใช้บังคับตามพ.ร.บ.ร่วมลงทุนแล้วธุรกิจการบินอาจจะแข่งขันกับต่างประเทศได้ยาก ดังนั้นท่านก็ได้ชี้ว่ามี มาตรา 7 วรรคสองเปิดช่องไว้ในเรื่องนี้ กิจกรรมนั้นมีกระบวนการพิจารณาให้เอกชนร่วมลงทุนกำกับดูแลไว้เพียงพอแล้วก็อาจจะตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายฉบับนี้ โดยมาตรา 7 วรรคหนึ่งก็มีการยกเว้นไว้อยู่แล้วในเรื่องธุรกิจสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมและเรื่องแร่ จึงจะขอเชิญ ดร.เสรีมาพูดเกี่ยวกับตัวพ.ร.บ.ร่วมลงทุนอีกรอบ หลังจากที่ได้ฟังทั้งสองท่านคือ ดร.จุฬา และ อ.ประเสริฐ ในแง่ของธุรกิจการขนส่งคมนาคมมีโอกาสที่จะได้รับผลกระทบอะไรบ้างจากพ.ร.บ.นี้และจะมีสิทธิที่จะใช้มาตรา 7 มายกเว้นได้หรือไม่ หรือในเรื่องของที่ปรึกษา หรือเรื่องของการแก้ไขสัญญา จะนำมาใช้ในแง่สนับสนุนธุรกิจได้อย่างไร

ดร.เสรี นนทสุทธิ : ขอบุพุดหน้านี้ก่อน พ.ร.บ.ที่เราเรียกโดยย่อว่า พ.ร.บ. PPP: Private-Public-Partnership นี้สรุปคือเรื่องของการแบ่งปันความเสี่ยงระหว่างคู่สัญญา ถ้าเราคิดว่าเขาเป็นภาครัฐภาคเอกชนมาอยู่ด้วยกันตั้ง 30 ปี ประการที่หนึ่งต้องคัดคนที่เราจะอยู่ร่วมด้วย การที่รัฐกับเอกชน จะเข้ามามีความสัมพันธ์ระยะยาวแบบนี้นอกจากจะคัดกันดีๆ แล้ว ยังต้องดูว่าโครงการนั้นมันจะอยู่รอดปลอดภัยหรือไม่ หัวใจของเรื่องการทำ PPP เป็นเรื่องของความเสี่ยง มีความเสี่ยงอะไรบ้าง ลองนึกดูว่าถ้าจะสร้างตึกสักตึกหนึ่ง มีความเสี่ยงอะไรในการที่ตึกนั้นจะไม่เสร็จ ตึกๆ หนึ่งจะไม่เสร็จด้วยความเสี่ยงอะไร 1.ออกแบบไม่ดี 2.ไม่มีเงินสร้าง 3.สร้างแล้วต้นทุนสูง สร้างไม่เสร็จ 4.สร้างเสร็จแล้วไม่

มีคนมาใช้ คนมาเช่าไม่มี ตึกก็ร้าง 5.ทำไปได้เรื่อยๆ โดนกฎหมายมาเวนคืนตึกทั้งตึก ความเสี่ยงประเภทแบบนี้ในสัญญา PPP นักนิติศาสตร์ต้องทำความเข้าใจเพราะเป็นเรื่องของการทำสัญญาภาครัฐ ซึ่งเป็นสัญญามหาชนประเภทหนึ่ง การทำ PPP นั้นมันจัดสรรความเสี่ยงได้ทุกประการ แล้วก็ทำ PPP ได้ทุกระดับอย่างที่ดร.จุฬาบอก โครงสร้างพื้นฐาน ต่อหม้อ ท่านลองนึกดู รถไฟฟ้าสายสีม่วง นั่นคือการที่ภาครัฐเอาความเสี่ยงคือ ความเสี่ยงในการเวนคืนและได้มาซึ่งที่ดิน รัฐเป็นคนแบกรับความเสี่ยงนี้ทั้งหมด ในประเทศอื่นเช่น เกาหลี ให้เอกชนไปเวนคืนเอง หมายความว่า เอกชนดูแลเองว่าจะไปเวนคืนตรงไหน แต่อำนาจรัฐให้ไปทำแทนแต่สุดท้ายที่เป็นของรัฐ เอกชนไปดูแลแทน แต่ภาครัฐไทย โครงสร้างกฎหมายของเราคือรัฐเป็นคนทำทุกอย่าง เพราะฉะนั้นการได้มาซึ่งที่ดินเป็นความเสี่ยงของรัฐ โดยเต็ม โดย default หมายความว่ารัฐบาลไทยรับผิดชอบความเสี่ยงนี้ไว้กับตัวเองมาตั้งแต่ต้นและคิดว่าจะจะเป็นความเสี่ยงต่อไปด้วย อย่าง 2 ล้านล้านบาทที่ท่านกรุณาว่ามาแต่ต้น ก็จะเป็นเรื่องที่ภาครัฐไปสำรวจที่ดินเองทั้งหมดเพื่อเอาที่ดินมาสร้าง เพราะฉะนั้นความเสี่ยงในการได้มาซึ่งที่ดินนี้เอกชนไม่ต้องรับ ความเสี่ยงที่สำคัญอีกอันคือความเสี่ยงในการก่อสร้าง ซึ่งเป็นความเสี่ยงที่สำคัญที่สุดว่าจะสร้างเสร็จไม่เสร็จ ต้นทุนจะเป็นเท่าใด รัฐในการสร้างรถไฟฟ้าสายสีม่วงนี้รับความเสี่ยงในการสร้างต่อหม้อ ในต่างประเทศบอกว่าเอกชนเอาต่อหม้อไปสร้างด้วย รัฐบอกเอกชนให้เอาที่ดินไปสร้าง เหมือนทางด่วน ทางด่วนเราใช้ระบบในการที่เอกชนแบกรับความเสี่ยงในการก่อสร้างไป ดอนเมืองโพลล์เวย์เป็นตัวอย่างอีกอันที่เอกชนแบกรับความเสี่ยงในการก่อสร้างทุกต่อหม้อ แต่สัญญาสร้างรถไฟฟ้าสายสีม่วงนี้รัฐเอาความเสี่ยงไว้เอง แล้วบอกว่าต่อไปเอกชนที่เอารถไฟฟ้ามาวิ่งข้างบน ความเสี่ยงที่เอกชนแบกคือผู้ใช้บริการจะเป็นเท่าใด เอกชนจะเป็นคนแบกรับ ซึ่งก็ตกลงกันได้ เพราะฉะนั้นการจัดสรรความเสี่ยงมีในทุกระดับของ PPP ทั้งหมด ตั้งแต่ต้นจนจบเป็นสัญญาเดียวก็ได้ ในต่างประเทศบอกว่าคุณไปสร้างเลย ตั้งแต่ต่อหม้อ เอารถไฟฟ้าวิ่ง ระบบอาณัติสัญญา แล้วคุณแบกไปหมดเลย เก็บค่าบริการเองแล้วคืนทุนเอง คืนทุนไม่ได้ก็แบกความเสี่ยงไปเอง นี่คือระบบทางด่วนเราเป็นแบบนี้ แต่วันนี้เราบอกว่าเอกชนคงไม่มาถ้าเราบอกว่าให้เอกชนไปสร้างต่อหม้อด้วย รัฐเลยสร้างต่อหม้อให้แล้วให้เอกชนมาวิ่งเอง นี่คือการจัดสรรความเสี่ยง ท่านต้องเข้าใจตรงนี้ก่อนว่า PPP เป็นเรื่องจัดสรรความเสี่ยง เสี่ยงมากไปเอกชนก็มา เอกชนไม่มีทางมาถ้ามันเสี่ยงเกินกว่าที่เขาจะจัดการได้ ความเสี่ยงบางอย่างบรรเทาเบาบางได้ด้วย

- 1.การให้คนที่ดูแลความเสี่ยงได้ดีกว่าทำไป
- 2.การทำประกันภัย เช่น น้ำท่วม ก็มีค่าชดเชย จากบริษัทประกัน หรือบางอย่าง เช่น ความเสี่ยงทางการเมืองดูแลไม่ได้ แต่องค์กรระหว่างประเทศเช่น BEGA ที่กรุงวอชิงตันดีซี รับผิดชอบประกันความเสี่ยงทางการเมือง เป็นต้น เช่น เกิดการจลาจล การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ความเสี่ยงมีทุกระดับ PPP มีหัวใจคือความเสี่ยงจริงๆ สัญญา PPP ก็ได้ รวม caster 2 อันนี้เป็น PPP ก็ได้ รวมทั้งหมดเป็น PPP ก็ได้ แต่วันนี้ประเทศไทยมีแบบที่ดร.จุฬาบอก พื้นฐานเราทำเอง เพราะฉะนั้นความเสี่ยงนี้เราแบกไป เอกชนค่อยมาอันที่ 2 อย่างนี้เป็นต้น มัน design ได้หลายรูปแบบแล้วแต่ว่าจุดคุ้มทุนมันอยู่ตรงไหน ใครรับความเสี่ยงได้ดีกว่า อันนี้คือเรื่องของความเสี่ยง PPP

อันที่สองคือประเด็นของอาจารย์ประเสริฐ อย่างที่บอกกว่ากระบวนการร่างกฎหมายในเมืองไทย เหมือนเป็นกระบวนการทางการเมือง เหมือนเป็นการต่อรอง ผมก็เป็นหนึ่งในทีมผู้ร่างฯ เพราะฉะนั้นผู้ร่างฯ ก็ไม่ได้ตั้งใจ 100 เปอร์เซนต์ เพราะมีการต่อรองทุกระดับ ตั้งแต่กระทรวง กฤษฎีกา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ต่อกันทุกระดับ แล้วถามว่าคนร่าง ถ้าเลือกได้จะเลือกอะไร ผมจะเลือกแบบเกาหลี เพราะเกาหลีบอกว่า พ.ร.บ.นี้ใช้บังคับกับ 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 ... ไปจนถึง 37 แล้วมีข้อ 38 บอกว่าอื่นๆ ที่จะกำหนดในพระราชกฤษฎีกา เพราะฉะนั้นมันเป็น positive list หมายความว่าใช้เฉพาะเท่าที่กำหนด positively ถ้าไม่กำหนดไม่ต้องใช้ มันชัดเจนในตัว PPP Korea ใช้กับท่าเรือ พิพิธภัณฑสถาน โรงพยาบาล โรงเรียน เขากำหนดไว้หมดอย่างที่ผมพูดไป อยากรู้ได้ออย่างนั้น แต่ถามว่าทำไมประเทศไทยถึงทำไม่ได้ เพราะว่าเรามี PPP แบบไทยๆ มา 20 ปี แล้วเรามีการตีความที่สั่งสมมาเป็น layer เหมือนถาดขนมชั้น ถามว่าวันนี้เราจะยกถาดขนมชั้นทิ้งไปหมดเลยได้ไหม ซึ่งก็เป็นไปได้ลำบาก เพราะฉะนั้นลูกผสมออกมา เรารับขนมชั้นจากการตีความมา การตีความในเรื่อง กิจการของรัฐคืออะไร ร่วมลงทุนคืออะไร 1,000 ล้านบาท ประกอบด้วยอะไร เรารับทั้ง 3 อย่างนี้เป็นมรดกตั้งแต่ปีพ.ศ. 2535 เราจะกวาดมันออกไปแล้วทำระบบใหม่เช่น เกาหลีนี้ค่อนข้างจะลำบาก แล้วจากการต่อรองก็เป็นไปไม่ได้ ต้องเรียนแบบนี้ ซึ่งเป็นระบบที่เกิดขึ้นมาตามที่ท่านเห็นภาพว่ามีผสมผสานกัน ปัญหาที่อาจารย์ประเสริฐยกขึ้นมาว่าธุรกิจการบินเป็นธุรกิจที่เป็นการให้ใบอนุญาต ไม่เหมาะสมกับ PPP เห็นด้วยเพราะว่ามันไม่ใช่เฉพาะ sector นี้ ยังมีอีกหลาย sector โทรคมนาคม ทุกวันนี้มี กสทช. ก็ออก license ถามว่าถ้า กสทช. จะต้องมาคิดทำ PPP ในเมื่อเราบอกว่าเขาเป็นองค์กรอิสระแต่จะทำ PPP ต้องไปหานายก แบบนี้ความเป็นอิสระหายหมด มันไปด้วยกันไม่ได้กับโทรคมนาคม พอถึงกลางคืนนางแอน ทุกวันนี้เราให้ระบบสัมปทาน ถ้าบอกว่าเป็น PPP แล้วให้ไปเก็บมา แล้วให้เงินกลับมา นี่คือการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างหนึ่ง การใช้พื้นที่ป่าทำสวนสัตว์ ซึ่งขออนุญาตได้ ท่านลองไปดูพระราชบัญญัติสวนสัตว์ก็มีบอกว่าขอใช้พื้นที่ได้ เรื่องแบบนี้ถามว่าเป็น PPP หรือไม่ ในต่างประเทศเขาบอกว่า เป็นเรื่องขออนุญาตตรงไปตรงมา ที่ยกตัวอย่างที่มีในเมืองไทย ลองเปิดมาตรา 7 ที่อาจารย์ประเสริฐยกขึ้นมา เป็นมาตราที่ผู้ร่างฯ เองนึกไม่ถึงว่าเป็นมาตราที่ sensitive ที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างหนักจากวุฒิสภา มาตรา 7 ประกอบด้วย 2 ส่วน ส่วนที่ 1 คือส่วนที่ว่าด้วยปิโตรเลียมและแร่ อันนี้คือมรดกเดิมจากพ.ร.บ.ร่วมทุนปี พ.ศ. 2535 เพราะยกเว้นไว้อยู่แล้ว ธรรมชาติของการยกเว้น 2 sector นี้เพราะว่ามันมีกระบวนการสัมปทานปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 กับพ.ร.บ.แร่ กำหนดกฎหมายไว้เรียบร้อยแล้ว ถ้าเอามาใช้เป็น PPP มันไม่ไปด้วยกัน ฉะนั้นในพ.ร.บ.ใหม่ก็เลยบัญญัติไว้เหมือนเดิม ที่นี้เราเห็นแล้วว่าในนิยามการร่วมลงทุนมีการอนุญาตแล้วลงทุนฝ่ายเดียวด้วย เราจะทำอย่างไรดีกับการพัฒนาการใหม่ อย่าลืมว่าปี พ.ศ. 2535-2554 พัฒนาการทางกฎหมายเปลี่ยนไปเยอะ เรามี 1.การจัดตั้งกรรมการกำกับดูแลรายสาขา กสทช. เกิดขึ้นเมื่อปีพ.ศ. 2534 กรรมการกำกับกิจการพลังงานเกิดขึ้นเมื่อปีพ.ศ. 2550 sector สายการบินก็มีการพัฒนาการกำกับดูแลให้เป็นอิสระมากยิ่งขึ้น เรื่องแบบนี้ผู้ร่างฯ เมื่อปีพ.ศ. 2535 ไม่ได้คิด เพราะเขาไม่ได้คิดว่ามันจะมีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง

อย่างนี้ ตอนที่เรารับการตีความเป็นชนชั้นเป็น layer มากี่เลยคิดว่าคงจะ clear ไม่หมดจึงได้ร่างมาตรา 7 วรรคสองไว้ว่า กรณีใดที่กฎหมายกำกับดูแลแน่นพอแล้วก็ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตอนแรกจะเป็นกฎกระทรวง แต่มีการต่อรองกฎกระทรวงนั้นเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารโดยแท้ หมายความว่าออกกฎกระทรวงได้ก็จบ ไม่มีการกลั่นกรองโดยการทูลเกล้า เสนอให้ทรงลงพระปรมาภิไธยเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่อย่างไรก็เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารอยู่ดี กรมการbinพลเรือนเคยออกกฎหมายลูกว่า ถ้าจะขออนุญาตดำเนินกิจการสายการบินต้องปฏิบัติตามพ.ร.บ.อย่างนั้น อย่างนั้น คำถามคือ ขนาดกรมการbinพลเรือนหรือกรมการbinพาณิชย์นี้เข้าใจว่าตัวเองก็อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2535 แล้วตัวเองก็ไปออกกฎหมายลำดับรองด้วย คำถามคือเคยใช้หรือเปล่า ไม่เคยเพราะว่า มันต่ำกว่า 1,000 ล้านบาททุกที ต่ำกว่า 1,000 ล้านบาทเพราะอะไร อย่างที่อาจารย์ประเสริฐบอก ตีความว่าเส้นเฉพาะเส้นนี้ตีความต่อมาว่าเอาเขานะ ไม่ได้ซื้อ ก็เลยเข้ากันประจำ ไม่ต้องซื้อ มันก็เลยไม่ได้ใช้ ที่นี้มีระบบใหม่ ตอนนี้มีมันจำเป็นจะต้อง clear ก็เป็นประเด็นที่ตระหนักกันอยู่ว่า เรื่องระบบการอนุญาตไม่เหมาะสมกับเรื่อง PPP เลย เพราะฉะนั้นคงต้องตราพระราชกฤษฎีกา ถามต่อว่าขั้นตอนการตราพระราชกฤษฎีกานี้ใครจะเป็นคนเสนอเรื่อง ก็ต้องให้หน่วยงาน เช่น กรมการbinเสนอเรื่องเข้ามาว่ามีพ.ร.บ.ในเรื่องนี้อยู่แล้ว กสทช.ก็อาจจะต้องเข้ามา แต่ขอพูดความเห็นส่วนตัวว่า ในกรณีของกสทช.อาจจะเป็นเรื่องของการตีความ ไม่จำเป็นต้องออกพระราชกฤษฎีกาเพราะไม่มีความเหมาะสมที่ระบบการให้ใบอนุญาตขององค์กรอิสระที่จะมาอยู่ภายใต้พ.ร.บ. PPP ก็ทำให้เห็นภาพว่าใน sector นี้เวลานำร่างเข้าสภา สภาผู้แทนราษฎรต้องการให้พ.ร.บ.ฉบับนี้เป็นพ.ร.บ.แม่ของการร่วมลงทุนทุกอย่าง เพราะฉะนั้นการร่วมลงทุนทุกอย่างต้องมาสู่พ.ร.บ.ฉบับนี้หมด ทุกอย่างต้องอยู่ใน มาตรฐานเดียวกัน อันนี้ก็ถูกต้อง ในนี้มาตรฐานต้องยอมรับว่ามีหลายเรื่องที่ไม่เหมาะที่จะใช้กลไกตามพ.ร.บ.นี้ เช่น แรปปีโตรเลียมที่ตัดออกไป โทรคมนาคม การbin การให้ใช้ที่ในบางกรณี อาจจะรวมไปถึงสัมปทานรังนกนางแอ่น คือไม่มีความเหมาะสมที่จะใช้ จึงมีมาตรา 7 วรรคสองอยู่ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องเสนอมาเป็นรายกรณี วันนี้เรียนท่านว่ามีคณะกรรมการครบแล้ว คือในโครงสร้างของโครงการใหญ่นี้มีกรรมการอยู่ทั้งหมด 17 คน แบ่งเป็น 3 ภาคส่วน มีการเมือง 2 คือนายก กับรัฐมนตรี 2 มีกรรมการโดยตำแหน่ง 8 แล้วก็มีการผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็ต้องเป็นผู้ดูแลและให้ความเห็นกรณีที่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 7 วรรคสองด้วย ที่มีประเด็นมากในมาตรา 7 คงเดาได้ว่าเป็นกลุ่มใด ที่มีประเด็นเพราะบุคคลเหล่านั้นเห็นว่าไม่ควรยกเว้นปิโตรเลียม ปิโตรเลียมน่าจะมาอยู่ในพ.ร.บ.ร่วมลงทุน ถ้าหากพ.ร.บ.ปิโตรเลียมมาอยู่ในพ.ร.บ.ร่วมลงทุนจะเกิดผลอย่างไร 1.กลายเป็นพ.ร.บ.ก็มีอยู่แล้ว แล้วจะบังคับอย่างไรกับพ.ร.บ.ปิโตรเลียมซึ่งกำหนดไว้หมดเลย เช่น ค่าสัมปทานปิโตรเลียม ภาษีปิโตรเลียม ฯลฯ ต้องมาปฏิบัติตามพ.ร.บ.ฉบับนี้ซึ่งไปด้วยกันไม่ได้เลย

ในพ.ร.บ.ฉบับใหม่สิ่งที่จะเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมากประการหนึ่งในรายละเอียดจะอยู่ในมาตรา 32 แต่เดิมเวลา ทำสัญญา สัญญาสัมปทานก็ได้ สัญญาร่วมลงทุนก็ดี หน่วยงานท่านก็ให้กรมโยธาออกแบบ ออกแบบเสร็จก็ขายของ ขายของเสร็จก็ประเมินของ ประเมินของเสร็จก็คัดเลือก คัดเลือกเสร็จก็ทำสัญญา ก็จบ ตามกฎหมายฉบับใหม่ที่

จะเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมากคือ วันนี้ในการทำสัญญาร่วมลงทุน เรายอมรับว่าการทำสัญญาแต่ละฉบับมีการร่วมลงทุน อยู่ เวลารัฐกับเอกชนจะทำสัญญาแต่ละฉบับก็ต้องมีต้นทุน ต้องการจ้างที่ปรึกษา ดูความเป็นไปได้โครงการ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำหลายอย่าง ผลิตเอกสาร ขยายซอง ฯลฯ ซึ่งมีต้นทุนหมด เราจึงจะสะท้อนต้นทุนให้ออกมาเป็น ค่าธรรมเนียมซึ่งวันนี้มี 3 ค่าธรรมเนียมที่ส่วนราชการต้องตระหนักไว้ว่า ต้องเก็บค่าธรรมเนียม 3 อย่าง คือ ขยายซอง และประเมินซอง อีกประการหนึ่งคือค่าธรรมเนียมการเซ็นสัญญา (success fee or signature fee) ซึ่งเก็บจากคนๆ เดียวคือคู่สัญญาของรัฐ เอกชนก็ไม่ขัดข้องถ้าหากทำให้สัญญาเกิดขึ้นได้ ต่อไปนี้ถ้าเป็นการร่วมลงทุนตามพ.ร.บ.นี้ต้อง เก็บค่าธรรมเนียม 3 อย่างนี้ PPP ตามพ.ร.บ.ฉบับนี้คือผมจะเป็นคนร่างและผูกพันกับมัน แต่ผมเรียนว่ามันเป็นแค่ ทางเลือกทางหนึ่ง ท่านต้องไปชี้ว่ามันเป็นทางเลือกที่คุ้มค่าหรือไม่ นอกจากนี้ก็ยังมีทางเลือกอื่น เช่น จัดซื้อจัดจ้าง ตามปกติ ทำเป็น term P ก็ได้ จ้างเหมาเบ็ดเสร็จ management contract จ้างทำของ ท่านทำได้หลายอย่าง ไม่ จำเป็นต้องทำ PPP แต่ขอให้ชี้ว่ามีทางเลือกเชิงนโยบายว่า เราจะสร้างตึกๆ หนึ่งแบบไหนคุ้มที่สุด แบบที่เรา ออกแบบเอง ให้คนมาก่อสร้าง แล้วเราเอาเงินให้เขา แล้วเราได้ตึกมาตึกหนึ่ง แล้วเราก็ต้องมาบริหารตึกเอง ออกค่า บำรุงรักษาเอง แบบนี้เป็นแบบปกติ หรือหลักให้เขาออกแบบให้เรา หาเงินมาก่อสร้างให้เราด้วย ดูแลให้เราด้วย แล้ว เราจ่ายเงินใช้ทยอยจ่าย ซึ่งเขาต้องมั่นใจในแบบนี้ว่าเขาต้องอยู่กับมันได้ 30 ปี ถ้าเกิดมันด้อยคุณภาพเขาจะต้องถูก ปรับแน่นอน ปกติการตรวจรับงานถ้าเอกชนสร้างเสร็จตรวจรับงานเสร็จท่านก็ต้องจ่ายเงินให้เขา การดูแลรักษา หลังจากการส่งมอบมีไม่ถึง 10 แน่ เพียงแค่ 1-2 ปีแรกก็จบแล้ว ไม่มีใครรับประกันว่าโครงสร้างตึกจะแข็งแรงอยู่ กับท่านไปอีก 10 ปี แต่ถ้าท่านบอกว่าเอกชนต้องอยู่กับตึกไปอีก 10 ปีแล้วเราอยู่กับมันด้วย เอกชนมีแรงจูงใจที่จะทำ ให้ตึกให้ดีด้วย นี่คือข้อดี ไม่ได้หมายความว่า PPP ดีที่สุด World Bank ประเมินว่าต้นทุนถ้าประมาณ 100 หลัก ต้นทุนประมาณ 3-5 หลัก ซึ่งเป็นจำนวนที่สูง แล้วกว่าจะเจรจาได้ ท่านจะเลือกอย่างไรดี ทำ PPP เฉพาะตรงนี้ แล้ว ทำเองหรือรวม 2,3,4 element เป็นการยากที่จะกำหนดได้ว่าคุ้มทุนอยู่ตรงไหน ความเสี่ยงแบ่งอย่างไร สุดท้ายไม่ต้องคงไม่ต้องทำดีกว่า เราทำเองหมดเลยแบบเดิมดีกว่าง่ายดี กลายเป็นแบบนี้

รัฐบาลในภาคนโยบายมอง PPP เป็นความดีในแง่ของการเงินอย่างเดียว ไม่ได้มองได้แง่ของประสิทธิภาพ คือ มองว่า PPP ทำได้แล้วเราไม่ต้องจ่ายเงิน เอกชนรับไปหมดเลยฟรี บอกได้เลยว่าไม่เคยมีของฟรีในโลกนี้ แล้วจะไม่มีอีก ที่ไม่ของฟรีเพราะอะไร คือ ประการแรกเราจ่ายเงินคืนเอกชน ประการที่สองรูปแบบ รูปแบบที่ 1 ก็คือ ถ้าเขาลงทุนให้ เรา เราก็ไปบอกให้เขาไปเก็บเงินจากผู้ใช่ เราไม่ต้องจ่ายแต่เราเอาโอกาสที่จะเราเก็บเงินไปให้เขา เพราะคุณเป็นคน ก่อสร้าง แทนที่เราจะเก็บเองเราให้เขาไปเก็บ อันนี้เป็น user fee รูปแบบที่ 2 คือเราผ่อนส่ง แทนที่จะจัดซื้อจัดจ้าง ปกติ ถ้าทำ PPP เป็นแบบผ่อนส่ง อยู่กัน 30 ปี ปีละ 20 ล้านบาท ที่พูดมานี้คือการอธิบายแบบหยาบที่สุด แท้ที่จริง แล้ว PPP เป็นเรื่องของการกำหนดผลลัพธ์ของการให้บริการเพราะท่านต้องกำหนด KPI เช่น กรณีของตึกคือ หลอดไฟไม่ขาด น้ำไม่ท่วม การดูแลรักษาทุก 5 ปี ทาสีใหม่ ฯลฯ ต้นทุนความคุ้มค่าต้องมาวัดกันแบบนี้ แล้ว PPP ก็

ไม่ใช่เรื่องง่าย แต่ในเรื่องความคุ้มค่ามันดีกว่า อย่างไรก็ตามอาจเกิดปัญหาได้ ซึ่งเคยมีกรณีที่รัฐบาลต่างประเทศประสบปัญหาคือผ่อนจนเต็มวงเงิน สุดท้ายวินัยและความสามารถในการจ่ายเงินก็ด้อยไป เป็นปัญหาระดับประเทศ จึงต้องกำหนดในหลักการว่า ต้องมีการประกาศให้ประชาชนทราบด้วยว่า สิ่งที่ยกกว่าผ่อนนั้น 5 ปีมีต้นทุนในการผ่อนเท่าใด รวมกันแล้วคืนพอกหางหมูตกคนละเท่าใดก็ต้องบอกประชาชนด้วย วันนี้ของ ดร.จุฬา 2 ล้านล้านบาท หาร 65 ล้านผ่อนไป 7 ปี ท่านทราบดีว่าต้นทุนต่อหน่วยต่อประชาชนเราเป็นหนี้เป็นเท่าใด นี่คือการประกาศล่วงหน้าเลยว่า ต้นทุนทางการเงินเท่าใด ซึ่ง PPP ก็เป็นแบบเดียวกันไม่ใช่ของฟรี สุดท้ายท่านก็ต้องจ่าย

อาจารย์ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี : ขอบคุณ ดร.เสรีที่ทำให้ทางเลือกกว่าถ้าเราจะไม่ใช้พ.ร.บ.ร่วมลงทุนเราจะสามารถไปทำเป็น จัดซื้อจัดจ้าง หรือส่งของยกเว้นขอตีความได้ ที่นี้ก็จะขอให้ดร.จุฬามาให้ความเห็นว่าหลักจากที่ฟังแล้วคิดว่า sector คมนาคมจะอย่างไรได้บ้าง

ดร.จุฬา สุขมานพ : ประเด็นที่ผมจะพูดในรอบสองนี้ก็คล้ายๆ กับที่อาจารย์ประเสริฐพูดไว้เหมือนกัน ในภาคการคมนาคม การบริหารงานด้านการขนส่ง หลายคนจะได้ยินคำว่า regulator อยู่ ในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วยคือส่วนหนึ่งในกฎหมายทางอากาศจะมีคณะกรรมการที่ออก licensing เกี่ยวกับเรื่องการประกอบกิจการ แท้จริงแล้วในเรื่องนี้มีทุกรูปแบบของการขนส่ง กรณีที่อาจารย์ประเสริฐพูดมา การขนส่งทางถนนเรามีการเจรจาการกำหนดโควตาให้รถไทยวิ่งไปในประเทศอาเซียนประเทศละ 500 คัน ใน 500 คัน ถ้ารัฐลงทุนคนละ 200 ล้านบาท โครงการนี้เข้าพ.ร.บ. ที่นี้มีส่วนที่แนวคิดของการกำกับดูแลภาคขนส่งมันแทรกแซงกับขอบเขตของพ.ร.บ. นี้ด้วยเหมือนกัน ซึ่งจริงๆ แล้วหลายคนอาจจะเคยได้ยินที่กระทรวงคมนาคมจะทำกฎหมายที่กำกับดูแลทั้งทางบก น้ำ อากาศ ขนส่งมวลชน เหตุผลหนึ่งก็คือถ้าเราดูการตีความเรื่องรถเมล์มันเหมือนว่ากิจการเรื่องรถเมล์จะมีกิจการที่เข้าพ.ร.บ. ร่วมลงทุนซึ่งพอฟังอาจารย์ประเสริฐพูดแล้วก็เหมือนกับสิ่งอาจารย์ประเสริฐได้พูดไปแล้ว ก็เลยอยากจากบอกว่าเรื่องกิจการเกี่ยวกับการให้บริการขนส่งซึ่งแท้จริงแล้วมีกฎหมายกำกับดูแลไว้แล้ว อาจต้องขอใช้คล้ายๆ มาตรา 7 วรรคสอง เพราะจะมีกฎหมายซึ่งควบคุมดูแลและโดยธรรมชาติของมันก็มีลักษณะคล้ายๆ กัน เพราะในกิจการพวกนี้ถ้ารัฐออกไปอนุญาตหรือจดทะเบียน ซึ่งในปัจจุบันนี้กรมเจ้าท่ามีกฎหมายมีลักษณะคล้ายๆ กัน จะทำให้ติดปัญหาตรงนี้ทั้งหมด ซึ่งก็เท่ากับว่าผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามสองกฎหมาย

ประเด็นที่สอง ในแง่ของการเกิดโครงการภาคการขนส่ง ระยะเวลาหลังเป็นกรณีที่เอกชนเสนอในการดำเนินโครงการ ไม่ใช่เหมือนกรณีกับรัฐคิดว่าจะทำโครงการนี้แล้วเรียกพรรคพวกมาทำงาน มีโครงการมากโดยเฉพาะเมืองใหญ่ เช่น เทศบาลนครภูเก็ต เอกชนจะเสนอโครงการมาว่าอยากจะดำเนินโครงการ เช่นทำรถไฟฟ้าเชื่อมสนามบินภูเก็ตกับในเมือง อย่างนี้ก็เท่ากับว่าเขาทำมาโดยเป็นโครงการที่เสนอมาไม่เคยอยู่ในที่ไหนมาก่อน ผมคิดว่าในกรณีแบบนี้จะเข้าตามกระบวนการนี้ตรงๆ ไม่ได้ เพราะเหมือนกับว่ากรณีนี้รัฐไม่ได้เตรียมรับมือกับการตั้งจ้างที่ปรึกษาโครงการ เท่ากับว่าในกรณีแบบนี้จะดำเนินการไม่ได้เลย จนกว่ารัฐจะมีงบประมาณมาจ้างที่ปรึกษาแล้วดำเนินการ ใน

ประเด็นนี้เราก็หาช่องทางที่จะดำเนินการ อาจจะเป็นกฎหมายอะไรอย่างที่ใช้สำหรับบริหารงาน แต่อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐดำเนินการในช่วงแรกได้แล้ว กระบวนการที่เหลือก็ต้องดำเนินการตามพ.ร.บ. นี้โดยไม่ต้องสงสัยอยู่แล้ว เพื่อให้มีช่องทางว่าบางอย่างที่โครงการเกิดซ้ำ ไม่มีผลตอบแทนในช่วงเวลานั้น ก็อาจเป็นช่องว่างที่กฎหมายนี้อาจจะต้องเติมด้วย ในส่วนของผมเหลืออีกแค่ 2 ประเด็นที่คิดว่าอยากจะพูด ซึ่งเกี่ยวข้องในเนื้อหากฎหมายในการบริหารของ sector การขนส่งด้วย

อาจารย์ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี : ขอบคุณ ที่ดร.จุฬาพูดก็เลยคิดต่อว่า ถ้าเป็นโครงการที่ขึ้นมาใหม่อย่างนี้เลยจะไปติดในเรื่องของแผนยุทธศาสตร์หรือไม่

ดร.จุฬา สุขมานพ : อันนั้นอยู่นอกแผน แต่วิธีการในเชิงแผนยุทธศาสตร์ ผมคิดว่าโหมดตรงนี้น่าจะง่ายสุด

ดร.เสรี นนทสูติ : ขอฟุดตรงที่ว่าปัญหาถ้าจะรอไปก็คงไม่สุด คือมีมากปัญหานี้ ประเด็นนี้ สิ่งที่ดร.จุฬาพูดมันมี 2 รูปแบบในการทำโครงการ การออก TOR ปกติภาษาอังกฤษมีอีกคำคือ request for proposal RFP เราเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่าเรา solicit เราเชื้อเชิญเอกชนเข้ามา bid อย่างนี้เราเรียกว่า solicited bid คือเป็นการ bid แบบเอกชนเข้ามา bid อันนี้เป็นปกติ ทั่วโลกก็มี ประเทศไทยก็ใช้ประจำ มีอีกระบบหนึ่งที่ดร.จุฬายกขึ้นมา คือเอกชนมาบอกรัฐว่ามีเทคโนโลยีแบบนี้ดีมาเสนอเป็นโครงการ เรียกว่า unsolicited bid คือ เป็น bid ที่ภาครัฐก็ไม่ได้เชื้อเชิญเอกชนมาเลย อยู่ดีๆ เอกชนคิดว่ามีเทคโนโลยีระดับสูง เลยมาบอกรัฐว่าอันนี้ดี ซึ่งแบบนี้ใน PPP ก็มี ถามว่าในพ.ร.บ. เรามีไหม ไม่มี เพราะอะไรจึงไม่มี ในฐานะผู้ร่างฯ ขอบอกเลยว่าตอนแรกอยากจะให้มี จึงเขียนเข้าไป ทุกฝ่ายที่มาประชุมไม่มีใครเห็นด้วยเพราะว่าขนาด solicited bid ปกติพูดกัน 30 : 50 เปอร์เซ็นต์ ถ้า unsolicited bid ถามว่าจะเกิดอะไรขึ้นกับประเทศนี้ บอกได้ว่านี่คือความกลัว ผมเองในฐานะนักกฎหมายไม่ค่อยกลัวถ้าเรามีโครงสร้างที่เข้มแข็งพอ ในเกาหลีใต้และฟิลิปปินส์ใช้ระบบนี้ทั้ง 2 แบบ แต่มีเงื่อนไขว่าการใช้ unsolicited bid จะต้องเป็นกรณีที่ 1. เป็นเรื่องนอกแผน 2. เป็นเรื่องเทคโนโลยีสมัยใหม่จริงๆ มีอีก 3-4 อย่าง แต่มี 2 อย่างนี้เป็นเรื่องพื้นฐานคือเป็น unsolicited bid แบบเอกชนมา และมีอีกเงื่อนไขหนึ่งคือเอกชนมาแล้วท่านรับของเขาไว้ แต่ห้ามให้สัญญาเขาจนกว่าจะเอาโครงสร้างนี้ไปประกาศ เอาทั้งโครงการนี้ไปประกาศว่ามีเอกชนมาเสนอ วิธีการกำจัดขยะแบบใหม่เป็นแบบนี้ ใครอยากจะสู้กับคนนี้ ด้วยเงื่อนไขแบบนี้มา ซึ่งเรียกว่า Swiss contest ใช้แบบของสวิตเซอร์แลนด์ ถ้าเอกชนคนที่มาให้ราคาต่ำกว่าและเข้าเงื่อนไขได้หมด ก็ให้เอกชนคนนั้นไป แต่ต้องจ่ายเงินให้คนแรก เช่น คนแรกจ้างที่ปรึกษา 15 ล้านเหรียญ จ่ายเงินทดสอบระบบรวมเป็น 30 ล้านเหรียญ ดังนั้นคนที่ได้ไปให้ราคาต่ำกว่าก็จริงแต่เอาเงินคืนมา 30 ล้านเหรียญ ดังนั้นการประกาศแบบนี้ ในเกาหลีใต้ ในฟิลิปปินส์ ต้องบอกราคาการ develop project ไว้เลยว่า develop เท่าไหร่ ยกตัวอย่างเช่น 30 ล้านเหรียญ คนที่จะมาสู้กับผมต้องเอาเงินผมคืนมาถ้าได้ราคาต่ำกว่า เช่น สัญญาทั้งหมดลงทุน 2 พันล้าน ก็บอกลงทุนให้รัฐ 1.5 พันล้าน เขาต้องคืนผม 30 ล้าน อันนี้พูดกว้างๆ ในรายละเอียดยังมีอีกมาก ซึ่งในต่างประเทศมี ลองจินตนาการว่าหากนำระบบนี้มาใช้กับประเทศไทย ซึ่งผมอยากให้

นำมาใช้ แต่สำนักงบประมาณฯ ปชช. กรมบัญชีกลาง ซึ่งเคยเห็นการไม่ชอบมาพากลเหล่านั้นก็ไม่เห็นด้วย เพราะขนาดเรื่องที่ชอบมาพากลตรงไปตรงมา ยังมีตัวเลข 30 50 เปอร์เซ็นต์ ขนาดใช้ solicited bid ปกติก็ยังคุยแบบนี้กัน ถ้า unsolicited bid ซึ่งประเทศไทยไม่เคยใช้มาก่อนจะเป็นอย่างไร แต่ยอมรับว่าต่างประเทศ เช่น เกาหลี เขาไม่กลัวปัญหานี้บางโครงการก็ทำเป็นระบบนี้ ก็ต้องไปติดตามต่อว่ามีปัญหาอะไรหรือไม่ แต่เมื่อใช้ Swiss contest ปัญหาที่เบาบางลงไปได้มาก ประเทศไทยวันนี้ยังไม่มี ถ้าจะมีคงต้องแก้กฎหมายอีกครั้งหนึ่งเป็นพระราชกำหนดหรือพระราชบัญญัติแก้พ.ร.บ.ร่วมลงทุนพ.ศ.2556 อีกชั้นหนึ่ง แต่ทุกวันนี้ยังไม่มีใครเห็นด้วยเพราะเกรงว่าจะเอื้อให้ทุจริตเชิงนโยบาย

อาจารย์ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี : ขอเชิญดร.เสรีนั่งอยู่ตรงนี้ก่อน แล้วขอเชิญอาจารย์ประเสริฐมาพูดเรื่องพ.ร.บ.ร่วมลงทุน แล้วเราจะเปิดโอกาสให้ซักถาม

อาจารย์ประเสริฐ ป้อมป้องศึก :

<p>Intention</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Anti-Corruption ● Anti-Popularism <p>Principles</p> <ul style="list-style-type: none"> ● รังเกียดฝ่ายการเมือง ● ไม่ไว้ใจข้าราชการหน่วยอื่น ● ผากความหวังที่ข้าราชการ technocrats ของกระทรวงการคลัง <p>Side Effects</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Anti-Democracy ● Anti-Public Administration <p>Anti-Private Investment</p>
--

ผมมีสมมติฐานว่าเจตนาารมณ์ของคนร่างกฎหมายนี้ชัดเจนว่ารังเกียดคอร์รัปชั่น อีกเรื่องหนึ่งก็คือรังเกียดประชานิยม หาเสียงด้วย จึงเสนอแผนยุทธศาสตร์มาเพื่อไม่ให้มีการเสนอโครงการนอกแผน กลับมาสู่คำถามที่ว่าที่จริงแล้วอำนาจในการกำหนดนโยบายโครงการต่างๆ ควรจะอยู่ที่มือใครมี หลักการที่ผมอ่านแล้วสะท้อนให้เห็นใน

กฎหมายนี้คือ 1.รังเกียจนักการเมือง คือฝ่ายการเมือง ต้องการที่จะถ่วงดุลฝ่ายการเมือง อย่างนี้เห็นได้ชัดเจน 2.ไม่ไว้วางใจข้าราชการ หน่วยงานอื่น นอกจากกระทรวงการคลัง 3.ฝากความหวังไว้ที่ข้าราชการที่เป็น technocrats ของกระทรวงการคลังโดยหวังว่า technocrats ของกระทรวงการคลังจะมาคานฝ่ายการเมืองได้บ้างก็ยังมี ทำให้เกิดผลกระทบบ ผลข้างเคียงก็คือว่า ก่อให้เกิดกระบวนการขั้นตอนที่อาจรู้สึกลัวว่าฝืนกับหลักประชาธิปไตย เพื่อให้มีการถ่วงดุลกัน เอา technocrats มาฝืนทางฝ่ายการเมือง ประการที่สองคือ อาจจะมีขั้นตอนที่มันพิสดารขึ้นมา ที่อาจจะผิดแผกไปจากการบริหารระบบราชการปกติ การเสนอตามลำดับชั้นบังคับบัญชา อาจจะมีการข้ามหน่วยงานกันโดยกระทรวงการคลังฝ่ายข้าราชการประจำ อาจจะมีอำนาจตัดทอนข้าราชการฝ่ายอื่น ในเบื้องต้นผมขอกำหนดอย่างนี้ก่อน

1. แผนยุทธศาสตร์ (มาตรา 19)

- การกำกับนโยบายพรรคการเมือง
 - รัฐธรรมนูญ (ผลพวง คมช.)
 - แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ผลพวง จอมพลสฤษดิ์)
 - แผนยุทธศาสตร์เพื่อกำหนดนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ
 - นโยบายพรรคการเมือง

ที่นี้มาดูแผนยุทธศาสตร์ของกฎหมายฉบับนี้ จะอยู่ลำดับที่ 3 ลำดับที่ 1 รัฐธรรมนูญอยู่สูงสุด ซึ่งจะมีการพูดเรื่องแนวนโยบายของรัฐอยู่ แต่ตัวแนวนโยบายนั้นจริงๆ จะมีการคานฝ่ายการเมืองในตัว พยายามจะใส่ข้อห้ามอะไรบางอย่างเข้าไปซึ่งก็เป็นผลพวงของการรัฐประหารอย่างหนึ่งที่รังเกียจฝ่ายการเมือง ลำดับที่ 2 คือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งก็ดี แต่ถ้าเรารู้ที่มาของแผนนี้ก็จะเป็นผลพวงจากการทำรัฐประหารตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ซึ่งแต่เดิมเอามาสนับสนุนรัฐบาลทหาร แต่ต่อมาภายหลังคล้ายๆ เอามาต้านรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ก็คือภาพใหญ่ที่เกิดมาจากกฎหมายฉบับนี้ อันที่ 3 เป็นแผนยุทธศาสตร์ตามกฎหมายฉบับนี้ อันที่ต่ำลงมาก็คือนโยบายพรรคการเมืองที่เขาไปหาเสียงกัน ซึ่งอาจสงสัยกันว่าเมื่อก่อนเขาไม่หาเสียงเชิงนโยบายเราก็ดำเขาไม่ใช่หรือ แล้วพอเขามาหาเสียงเชิงนโยบายก็จะเอาแผนยุทธศาสตร์จาก technocrats กระทรวงการคลังมาครอบอีกทีหนึ่ง แล้วตกลงเราจะให้เขาหาเสียงกันอย่างไร หรือเขาต้องเอารัฐธรรมนูญตั้ง เอาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เอาแผนกระทรวงการคลังตั้ง แล้วหาเสียงตามแผนของกระทรวงการคลังอีก ซึ่งมันเกิดวิธีคิดที่ผิดปกติ

2. คณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (มาตรา 8)

- องค์กรข้าราชการ + (นักการเมืองสายวิชาการ / นักวิชาการอิงการเมือง)
 - ฝ่ายการเมือง 2 คน - นายกฯ, รัฐมนตรีคลัง
 - องค์กรพิเศษ 2 คน - อัยการสูงสุด, เลขาธิการการการเศรษฐกิจฯ
 - ฝ่ายข้าราชการ 6 คน - **คลัง 5 คน**, เลขาธิการฎีกา
 - **ผู้ทรงคุณวุฒิ 7 คน** - ครม.เห็นชอบตามหลักเกณฑ์คลัง
 - ห้ามนักการเมืองเข้า (มาตรา 10) ไม่มีโทษ
 - ห้ามออกไปเอกชนที่ได้ประโยชน์ (มาตรา 15) มีโทษ
- **องค์กรวิเศษ** (มาตรา 20 และ 21)
 - รัฐมนตรีคลังมีศักดิ์อยู่เหนือรัฐมนตรีกระทรวงอื่น
 - ข้าราชการคลังมีศักดิ์อยู่เหนือรัฐมนตรีและข้าราชการกระทรวงอื่น
 - ข้าราชการคลังคานอำนาจ ครม. ได้ระดับหนึ่ง

ถัดมาคณะกรรมการนโยบายก็คือ board ใหญ่ที่ ดร.เสรีพูดคือถ้าเราแบ่งสัดส่วนก็จะเห็นว่าฝ่าย technocrats กระทรวงการคลังอาจเห็นว่าครอบงำก็ได้ โดยฝ่ายการเมืองมี 2 คน นายกฯกับรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง องค์กรพิเศษก็มี อัยการสูงสุด คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฝ่ายข้าราชการ กระทรวงการคลัง 5 คน เป็นระดับอธิบดี ผู้อำนวยการสำนักงาน 5 คน แต่เขาสามารถคานนโยบายนักการเมืองได้ แล้วก็มีผู้ทรงคุณวุฒิ 7 คน ซึ่งโดยหลักที่ตั้งโดย technocrats ของกระทรวง ก็กลายเป็นว่าจริงๆ แล้ว 5+7 นี้เป็นสาย กระทรวงการคลังทั้งสิ้นตามความเห็นของผม แล้วผู้ทรงคุณวุฒิก็ห้ามนักการเมืองด้วย เพราะฉะนั้นเป็นนักการเมือง แล้วต้องวางไปปีหนึ่งถึงจะมาได้ แต่เขาออกนี้ห้ามไปเป็นนักธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับบริษัทที่อยู่ในข่ายร่วมทุน มีโทษจำคุกด้วย ในความเห็นผมก็เป็นองค์กรวิเศษ มีรัฐมนตรีการคลังมีศักดิ์อยู่เหนือรัฐมนตรีกระทรวงอื่นด้วย ข้าราชการ กระทรวงการคลังมีศักดิ์อยู่เหนือรัฐมนตรีและข้าราชการประจำของกระทรวงอื่น อันนี้มีบทบัญญัติที่ชี้ให้เห็นได้ ข้าราชการกระทรวงการคลังมีอำนาจคานครม. ได้ระดับหนึ่ง เพราะเวลาแก้แผนก็กลับมาสู่นโยบายชุดใหญ่ ถ้าครม.

อนุมัติแผนไปแล้วเขาจะไปแก้ที่ พรรคการเมืองจะแก้อะไร หรือเปลี่ยนใจ จะมาติดกับฝ่าย technocrats
กระทรวงการคลังอีกครั้งที่อยู่ในคณะกรรมการ

3. คณะกรรมการคัดเลือก (สายการบิน) (มาตรา 35)

- กรรมการบินพลเรือน 2 คน ประธาน + เลขา
- อัยการ 1 คน
- สายคลัง 6 คน
 - สำนักงบประมาณ + สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ
 - ผู้ทรงคุณวุฒิ 4 คน ตามบัญชีที่ สคร. เห็นชอบ

ควรยุบตำแหน่งเจ้าหน้าที่ บพ. หรือไม่ก็ยุบฝ่ายกำกับเศรษฐกิจของ บพ.

ถัดมาคือเรื่องคณะกรรมการคัดเลือก ผมก็สมมติว่าเป็นการคัดเลือกการทำโครงการของสายการบิน กรรมการบิน 2 คนมีประธานกับเลขา อัยการ 1 คน กระทรวงการคลัง 6 คน มีสำนักงบประมาณ สำนักงานสคร. และผู้ทรงคุณวุฒิ 10 คน ตามบัญชีที่สคร.เห็นชอบ แปลว่ากระทรวงการคลังกำลังมาคัดเลือกสายการบินต่างๆ ที่เป็นหน้าที่ของกระทรวงคมนาคม กระทรวงคมนาคมมี 2 คนเป็นประธานกับเลขา ที่เหลือเป็นกระทรวงการคลัง 2+4 คือ 2 นั้นของแท้ 4 ก็คือตามที่เขาเห็นชอบ

4. คณะกรรมการกำกับดูแล (สายการบินเอกชนไทย) (มาตรา 43)

- คค. 2 คน
 - ประธาน - คค. ที่ไม่ใช่ บพ. เช่น อธิบดีบก/น้ำ, รองปลัด, ผู้ตรวจ เป็นต้น
 - เลขา - บพ. 1 คน
- อัยการ 1 คน
- สาย สคร. 5 คน (สคร. 1 คน + ผู้ทรงคุณวุฒิ 4 คน ตามบัญชีที่ สคร. เห็นชอบ)

องค์กรผู้เชี่ยวชาญ หรือองค์กรระงับข้อพิพาท ???

ผู้ทำงานมาอย่างยาวนานจนเชี่ยวชาญ vs. ผู้ไม่มีความรู้โดยตรงซึ่งเป็นกลางดั่งฟ้าขาว

อธิบดีผู้มีหน้าที่กำกับสายการบิน, เรียกอธิบดีอากาศมาชี้แจง, ฟ้อง รมต. อย่างเป็นทางการ (มาตรา 44 - 45)

ถัดมาถ้าท่านเลือกได้แล้ว ในสายการบินเอกชนของไทยมีคณะกรรมการกำกับดูแลซึ่งกำกับให้สายการบินหรือธุรกิจนี้ดำเนินการไปโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยให้บริการได้อย่างดี ตัวคณะกรรมการกำกับดูแลองค์ประกอบก็คือประธานเป็นกระทรวงคมนาคมแต่ต้องไม่ใช่อธิบดีกรมการบินพลเรือน เลขาเป็นเจ้าหน้าที่ประจำกรมการบินพลเรือนแล้วก็มียกรคนหนึ่ง แล้วก็สายทางกระทรวงการคลัง 5 คน คือผู้แทนคนหนึ่ง บวกผู้ทรงคุณวุฒิตามที่สคร.เห็นชอบตกลงกระทรวงการคลังมาอีกแล้ว นอกจากคัดเลือกยังไม่พอ ยังมากำกับดูแลสายการบินอีก ดูว่าเขาจะบินอย่างไร เปลี่ยนเส้นทาง ขนคนมีปัญหาอะไร มากันหมดเลย ถ้าจะถามว่าตกลงหน้าที่กำกับดูแลสายการบินหรือธุรกิจอื่นก็ได้ เป็นหน้าที่ของหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญหรือหน่วยงานอะไร โครงสร้างอันนี้ที่เขากำหนดประธานเป็นของกระทรวงคมนาคมแต่ต้องไม่ใช่อธิบดีกรมการบินพลเรือนนี้ เขาพยายามกำหนดให้เป็นเหมือนหน่วยงานระงับข้อพิพาทเวลามีปัญหาเกี่ยวกับเอกชน มีคนกลางเป็นประธาน ซึ่งปกติหน่วยงานระงับข้อพิพาทก็ต้องเอาคนกลางที่ไม่มีส่วนได้เสีย คือใส่ชื่อสุจริตไม่รู้เรื่อง แล้วให้สองคนนี้มาอธิบายให้ฟังแล้วตัดสินว่าจะเชื่อใคร นี่คือองค์กรระงับข้อพิพาท แต่ถ้าองค์กรผู้เชี่ยวชาญก็ต้องเอาผู้เชี่ยวชาญที่เขาอยู่ในวงการนั้นมาเป็น 10-20 ปีมาเป็นประธาน ก็คือคนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล แต่คณะกรรมการกำกับดูแลที่ผมเห็นในกฎหมายนี้มันกึ่งๆ เอาอธิบดีกรมทางน้ำมาเป็นประธานในการกำกับดูแลสายการบิน เวลาประชุมก็จะเรียกประชุมที่กรมทางน้ำ แล้วอธิบดีกรมการบินก็ไปเป็นประธานดูแลในเรื่องของรถไฟ รรราง ตกลงอธิบดีทำหน้าที่อะไร

5. SEPO Regime

สคร. (ประสงค์ พูนธเนศ) กับ รมต (ชัชชาติ สิทธิพันธุ์)

- มาตรา 26 สคร. (ประสงค์) ขอให้ (บพ.) แก้ไขโครงการที่ รมต. (ชัชชาติ) เห็นชอบแล้ว และให้เสนอ รมต. (ชัชชาติ) พิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้ง
- มาตรา 27 สคร. (ประสงค์) ไม่เห็นด้วยกับโครงการที่ รมต. (ชัชชาติ) เห็นชอบแล้ว ให้(ใคร)เสนอ คณะกรรมการนโยบายพิจารณาตัดสิน
 - ทั้งนี้ สคร. เป็นกรรมการและเลขาซึ่งเป็นทั้งผู้เสนอเรื่อง ผู้พิจารณา และลงมติ
 - นอกจากจะเห็นต่างจากผู้มีตำแหน่งสูงกว่าแล้ว ยังมีอำนาจร่วมตัดสินด้วยอีกหรือ

- **มาตรา 46** สคร. (ประสงค์) ฟ้องคณะกรรมการนโยบายว่า รมต. (ชัชชาติ) ไม่ยอมสั่งการให้ (บพ.) หยุดการละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามสัญญาร่วมลงทุน

ถัดมาคือผมกำลังพูดเรื่อง SEPO Regime ตอนแรกผมก็ไม่คิดว่าจะมีปัญหาอะไรมาก ทำไปทำมาอำนาจหลายๆ เรื่องเป็นการให้อำนาจแก่สคร. ในหลายๆ เรื่อง อันแรกคือ อำนาจในการคานรัฐมนตรีของกระทรวงอื่น สคร. คือข้าราชการประจำ เข้าใจว่าระดับนี้ก็ประมาณอธิบดี ท่านให้อธิบดีของกระทรวงการคลังมีอำนาจคานรัฐมนตรีชัชชาติ เป็นไปได้ได้อย่างไร การบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ควรให้อธิบดีมีอำนาจในการคานรัฐมนตรี เช่น มาตรา 26 สคร. ผมก็ยกตัวอย่างท่านประสงค์ สคร. ขอให้ แก้ไขโครงการที่รัฐมนตรีชัชชาติเห็นชอบแล้ว เมื่อเสนอโครงการนี้จะมีบพ. (กรมการบินพลเรือน) คณะกรรมการคัดเลือก ฯลฯ ในที่สุดจะไปผ่านรัฐมนตรี พอผ่านรัฐมนตรีเสร็จก็ให้เสนอไปที่ ผอ.สคร. ผอ.สคร. มีอำนาจ veto สิ่งที่รัฐมนตรีเห็นชอบ แต่ไม่ได้ veto ที่รัฐมนตรี ไป veto ที่หน่วยงานข้างล่างแล้ว ให้องค์กรข้างล่างไปเสนอให้รัฐมนตรีเซ็นใหม่ มาตรา 27 ถ้าหากสคร. ไม่เห็นด้วยกับโครงการที่รัฐมนตรีชัชชาติเห็นชอบแล้ว และก็บอกว่าให้เสนอ คือรอบแรกเสนอให้แก้ไขโครงการให้แก้ไขรายละเอียดก่อน รอบที่สองตามมาตรา 27 นี้เหมือนให้ความเห็น ซึ่งเห็นไม่ตรงกัน พอเห็นไม่ตรงกับ ผอ.เห็นไม่ตรงกับรัฐมนตรีหรือใครไม่ทราบในกฎหมายเขียนไม่ชัด ต้องเสนอเรื่องไปให้คณะกรรมการชุดใหญ่ตัดสิน กลายเป็นว่ารัฐมนตรีแต่ตั้งผอ.สคร. พอไม่เห็นด้วยก็ต้องเสนอให้ชุดใหญ่ตัดสิน แล้วชุดใหญ่ก็คือผอ.สคร. นี่เป็นเลขาแล้วก็มีพรรคพวกเพื่อนฝูงระดับอธิบดีอยู่ด้วยกันอีก 4 คน แล้วก็มีผู้ทรงคุณวุฒิที่ตัวเองแต่งตั้งอีก 7 คน ตกลงคือไม่ยอมรับรัฐมนตรี ฝ่ายการเมืองอย่างชัดเจน

ถัดมามาตรา 46 สคร. ไปฟ้องคณะกรรมการบริหารว่า รัฐมนตรีชัชชาติ ไม่ยอมกำกับดูแลกรมการบินพลเรือนในการทำหน้าที่ดูแลสายการบินให้ดี ท่านรองคิดว่าผอ.ที่เป็นระดับอธิบดีสามารถไปฟ้อง borad ใหญ่กว่ารัฐมนตรีทำงานไม่ชอบ

สคร. กับ บพ.

- **มาตรา 38** สคร. ปฏิเสธ (บพ.) และคณะกรรมการคัดเลือก ไม่ให้ยกเว้นวิธีการประมูล
- **มาตรา 45** สคร. กำหนดให้ (บพ.) ทำแผนแก้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ (สายการบิน)
- **มาตรา 60** สคร. แจ้งให้ (บพ.) ชี้แจงข้อเท็จจริงและแนวทางที่เหมาะสม ในกรณีที่ปรากฏต่อ สคร. ว่าโครงการ (สายการบิน) มิได้ดำเนินการให้ถูกต้อง

ถัดมาในแง่ สคร. กับเจ้าของโครงการผมก็สมมติว่าเป็นกรมการบินพลเรือน มาตรา 38 บอกว่า สคร.สามารถปฏิเสธกรมการบินพลเรือนและคณะกรรมการคัดเลือกว่าไม่ให้ใช้วิธีการประมูล กฎหมายจะบอกว่าโดยหลักให้ใช้วิธี

ประมวลเวลาจะได้โครงการใหม่ แต่กฎหมายก็มีตรงที่ว่ากรณีวิธีประมวลไม่เหมาะสมก็ให้เสนอว่าให้ใช้วิธีไหน กรมการขนส่งก็อาจจะบอกว่าใช้วิธีอื่น คณะกรรมการคัดเลือกก็เห็นด้วย ก็เสนอไปที่สคร. สคร.บอกว่าไม่เห็นด้วย ทั้งๆ ที่คณะกรรมการคัดเลือกก็เป็นคนของสคร.ส่วนหนึ่ง ซึ่งก็เหมือนกับว่าระดับอธิบดีกระทรวงการคลังสูงกว่า มาตรา 45 บอกว่ากำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการทำแผนแก้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการสายการบิน สมมติโครงการผ่านอะไรหมดแล้ว มีสายการบินออกมาภายใต้การดูแลของกรมการขนส่ง ออ.สคร.สามารถสั่งให้อธิบดีกรมการขนส่งทำแผนแก้ปัญหาในกรณีที่สายการบินพาณิชย์ไปดำเนินการแล้วอาจจะมีปัญหาการทำสัญญา ก็จะสามารถกลายเป็นว่าออ.สคร.อยู่อธิบดีกรมการขนส่ง มาตรา สคร.แจ้งให้กรมการขนส่งชี้แจงข้อเท็จจริงและแนวทางที่เหมาะสม ในกรณีที่ปรากฏต่อสคร.ว่าโครงการสายการบินไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย อันนี้เป็นบทเฉพาะกาล ก็เป็นการให้อำนาจสคร.เหนือกว่า กรมอื่นของกระทรวงอื่นๆ ทั้งหมด

สคร. กับ สายการบินเอกชนไทย

- สคร. มีหน้าที่ดูแล (เพิ่ม) มูลค่าของการบินไทย
- ถ้า สคร. เห็นด้วยกับการมีสายการบินเอกชนมาแข่งขัน ยอมรับมูลค่าของการบินไทยโดยตรง ถือว่า สคร. ทำผิดหน้าที่ตัวเอง
- ถ้าการบินไทยไม่ต้องมีเอกชนไทยแข่งขันด้วยเลย ก็คงมีลูกค้ามากขึ้น มูลค่าเพิ่มขึ้น
- Conflict of Functions (regardless how good you are)

ถ้ามาสคร.กับสายการบินเอกชนไทยที่ได้สัมปทานตามโครงการนี้ โดยปกติแล้วภารกิจของ สคร.มีหน้าที่ดูแลพัฒนาและเพิ่มมูลค่าของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในกรณีนี้คือการบินไทย ดังนั้นหน้าที่ของสคร.คือการเพิ่มมูลค่าของรัฐวิสาหกิจ แต่ถ้าเป็นโครงการสายการบิน สคร.จะมี Conflict of Functions หรือ Conflict of Interest ก็ได้ คือท่านมีหน้าที่เพิ่มมูลค่าของการบินไทย แต่ท่านจะอนุญาตให้สายการบินเอกชนอื่นจะมาบินได้ ก็แสดงว่าท่านกำลังลดมูลค่าของสายการบินไทย สมมติว่าวันนี้ไม่มีสายการบินอื่น หุ่นของการบินไทยก็จะขึ้นในระดับหนึ่ง รายได้ก็คงจะเพิ่มขึ้นในระดับหนึ่ง เพราะฉะนั้นถ้าท่านจะมีส่วนทุกขั้นตอนในการอนุญาตใหม่ที่มาเป็นคู่แข่งกับรัฐวิสาหกิจของท่านโดยสภาพมันขัดกันในตัว โดยหน้าที่ถ้าท่านอนุญาตให้คนมาแข่งกับรัฐวิสาหกิจ มันก็กระทบกับมูลค่าหุ้นของรัฐวิสาหกิจ แต่ถ้าจะไม่อนุญาตมันก็กระทบหน้าที่ตามกฎหมาย PPP ของท่านเอง เพราะฉะนั้นมันมีความขัดกันในอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามความเห็นของผมโดยหลักก็ต้อง disqualify ทั้งหมด ทั้งโครงการที่มีการแข่งขันกับรัฐวิสาหกิจ เมื่อสคร.มีอำนาจมากขนาดนี้ สิ่งที่ผมสงสัยคือ ปกติเวลาจะคานอำนาจนักการเมืองจะตั้ง

องค์กรอิสระ มีที่มาที่ไป เข้าวุฒิสภาฯ แล้วผมขอไปมีส่วนเลือกผอ.สคร.ได้ไหม เพื่อที่จะเห็นว่าคนนี้จะไปคนอำนาจ นักการเมือง ถ้าผมจะตรวจสอบผอ.สคร.อย่างไร ผอ.สคร.มีความรับผิดชอบกับประชาชนอย่างไร รัฐมนตรีก็รับผิดชอบกับประชาชนของเขาไป ผอ.สคร.ไปคนเข้าทุกๆ ระดับ คุณรับผิดชอบผมอย่างไร ก็ไม่มี ผมก็ถามว่าใครเขียนกฎหมาย ก็หา concept ให้ที่ คงจบส่วนของผมเพียงเท่านี้ ผมก็สนใจเรื่องสายการบิน ก็ขอเสนอให้อาสาการบินออกเถิด ขอขอบคุณ

ดร.เสรี นนทสุติ : ไม่ใช่เรื่องแปลกที่จะมีคำถามแบบนี้ และผมก็คงต้องตอบคำถามแบบนี้ไปอีกหลายรอบ แต่คำถามสุดท้าย กฎหมายฉบับนี้ของใคร นักนิติศาสตร์คงเรียนกันมาว่า ใครร่างกฎหมายก็ร่างเพื่อประโยชน์ของตนเอง ถ้าคนร่างเป็นที่ปรึกษากฎหมายก็ต้องร่างช่วยหน่วยงานของตนเองอันนี้เป็น logic ผมจะไม่แก้ตัวว่าอันนี้จริงหรือเปล่า ผมก็เป็นนักนิติศาสตร์ แต่ผมพูดเหตุผลให้ฟังก็แล้วกันว่า เหตุผลคืออะไร เรื่องที่ 1.ผมไม่เห็นด้วยกับการเอาการบินมาอยู่ในนี้แล้ว ดังนั้นผมไม่กังวลเลยเรื่องที่ว่าอาจารย์ประเสริฐพูด ผมจะตัดออกไปเลย แต่ผมจะพูดเรื่องที่เป็นปัญหา common ของทุก sector อันแรกคือว่า สคร.คือใคร ทำไมกล้าตีไปคนอำนาจชาวบ้านที่เขาทำกัน เรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่เลย ท่านลองดูพ.ร.บ.ฉบับปีพ.ศ.2535 การตีความ 3 ชั้นไม่พอ เราต้องรับมรดกอื่นๆ มา ในพ.ร.บ.ฉบับปีพ.ศ. 2535 ก็เขียนอยู่ โครงการใหม่เสนอสภาพัฒน์ โครงการมีทรัพย์สินเสนอกระทรวงการคลัง ถ้า 2 หน่วยงานนี้มีระยะเวลาตัดสินใจ 60 วัน ไม่เห็นด้วยกับโครงการไปบอกรัฐมนตรีให้แก่มียู่แล้ว ไม่ใช่เรื่องใหม่ คำถามคือยกเลยจะดีหรือไม่ คำตอบคือก็เจรจากัน ที่จริงแล้วสภาพัฒน์บอกว่าไม่อยากทำเลย เพราะทำแล้วโดนตำหนิประจำ สคร. ให้รับไปเถิด แล้วกลายเป็นเบี้ยหัวแตกให้กับกฎหมายเพราะกฎหมายใช้บังคับไม่ได้มา 20 ปี เกิดปัญหาไปกฤษฎีกา กฤษฎีกาดูแต่ปัญหาไม่ได้ดูมาตรฐาน เพราะว่าปัญหาที่มาเป็นภูเขาน้ำแข็ง ท่านมองแต่ยอดภูเขาน้ำแข็ง ท่านไม่ได้ดูว่าทะเลคืออะไร ก้อนน้ำแข็งที่อยู่ข้างใต้นั้นคืออะไร ท่านไม่มีอำนาจวางมาตรฐาน กฤษฎีกาเป็นผู้ตีความปัญหาไม่เป็นคนวางมาตรฐาน เราต้องการให้มีคนมาวางมาตรฐาน เรื่องที่บอกว่าเรา anti-democrat จริงๆ คือพ.ร.บ.ฉบับปีพ.ศ. 2535 เอง ถ้าจะว่ากันคือว่าตรงนั้น พ.ร.บ.ส่วนนี้ก็ได้เพราะสืบทอดมรดกกันมา คำถามคือการเป็น bottleneck คือให้หน่วยงานเดียวมาดู คือมีหลาย model พ.ร.บ.ฉบับปีพ.ศ.2535 ให้หลายๆ หน่วยงานมาดู แล้วเป็นอย่างนี้ พอให้หลายๆ หน่วยงานมาดู กลายเป็นว่าไม่มีเจ้าของเลย ท่านตำหนิใคร กฤษฎีกา สภาพัฒน์ กระทรวงการคลัง กรม. หรือตำหนิทั้งหมด แล้วตำหนิเสร็จจบกลับบ้าน โครงการก็ไม่เกิด ทุกวันนี้มีโครงการตามพ.ร.บ.ฉบับปีพ.ศ.2535 ประมาณ 40 โครงการ ที่ไม่แน่ใจเพราะมันเป็นภูเขาน้ำแข็ง ใต้น้ำผมไม่ทราบ กระทรวงดร.จุฬา มักจะมีอะไรใต้น้ำมักจะโผล่มาหาตอนจะต่อสัญญา ว่าเข้าใหม่ ต้องมา review สัญญาว่าเข้า ดีกว่าต้องไปทำใหม่หมดเลย ก็เรียนอย่างนี้ แล้วเหตุใดต้องเป็นสคร.? ในกระทรวงการคลังแต่เดิม กฎหมายเดิมกระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานเดียวที่ดูแลโครงการที่มีทรัพย์สินอยู่เดิมทั้งกระทรวงดู แล้วมีอำนาจไปสั่งรัฐมนตรีตามประเด็นที่อาจารย์ประเสริฐเสนอ เขาก็สั่งกันมา 20 ปี และถ้าไปดูมาตรา 24 ของพ.ร.บ.ฉบับเดิม ผู้แทนกระทรวงการคลังที่นั่งประสานงานอยู่ใหญ่กว่ารัฐมนตรีเพราะถ้า

ค้นพบว่า กระทรวงต.จ.ไม่ทำตามสัญญา ผู้แทนกระทรวงการคลังมีอำนาจเสนอเข้าคณะรัฐมนตรี ซึ่งผมตัดออก เพราะว่าเป็นการให้อำนาจคนคนเดียว การออกแบบกฎหมายคือเราต้องคัดกรกลุ่ม บัดนี้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ คัดเลือกทั้งคณะที่จะต้องดู

มาดู bottleneck ก็มีอยู่จริงทั้ง 2 ฝั่ง ฝั่งหนึ่งก็เบี้ยหวัดทุกอย่างที่พ.ร.บ.ฉบับปีพ.ศ.2535 เป็น อาจเกิด bottleneck แต่ถ้าไม่ใช่ bottleneck กลางๆ คืออะไร คาบลูกคาบดอกอย่างนั้นหรือ? ท่านลองนึกว่าท่านจะ ออกแบบกฎหมาย second choice มีหรือไม่? แต่การออกแบบกฎหมายนี้ดูว่าพ.ร.บ.ฉบับเดิมนั้นใช้ไม่ได้เพราะ fragmented เป็นเบี้ยหวัดแตก พ.ร.บ.ฉบับใหม่ให้หน่วยงานเดียวรวมศูนย์ ถ้าจะตำหนิก็ตำหนิเขา คำถามที่ว่า anti-democrat กระทรวงการคลังไม่ได้รับคัดเลือกมาจากประชาชนโดยตรง แล้วคำถามคือกระทรวงการคลังอยู่ใต้ใคร อันนี้เป็น version หนึ่ง พอไปสภามติโดนอีก version หนึ่ง นักการเมืองเอามาตั้งได้อย่างไร นายกเอามาตั้งเป็นประธาน ได้อย่างไร สั่งได้ทุกคนเลย ตัดออก รัฐมนตรีคลังไม่ต้องมา กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 7 คน เอาเป็นระบุนาคไปเลย ประธานหอการค้า ประธาน TGR ระบุไปเลย กลัวนักการเมืองมาเล่น กฎหมายฉบับนี้คืออย่างคือมีคนที่เป็นเจ้าภาพ อย่างผมนี้รับหมด แต่ก็ไม่ใช่ไรก็ทำให้เกิด system ที่ต้องตอบให้ได้ว่าคุณคิดอย่างนั้นออกมาเป็นอย่างไร แต่ผมไม่รับ การบังคับใช้นะ การบังคับใช้อยู่ที่สคร.

องค์ประกอบของคณะกรรมการแบ่งเป็น 3 ภาคส่วน ภาคส่วนที่จะพูดถึงที่อาจารย์ประเสริฐมีปัญหามากคือ ว่ากระทรวงการคลังเหมาหมดเลย ผมอธิบายได้ว่า ทำไมต้องมีกรรมการ 8 เหล่านี้ ตำแหน่งเหล่านี้มีที่มาหมด

1. กรมบัญชีกลางดูแลวินัยการเงินการคลัง
2. สำนักงบประมาณดูแล PPP กรณีที่จะใช้งบของรัฐไปลง PPP เช่นกรณีโครงสร้างพื้นฐานที่ต.จ.ผูกตัวอย่าง อันนี้รัฐบาลลงเงินหมด ถามว่าไม่มีสำนักงบประมาณดูแลได้อย่างไร
3. สำนักหนี้สาธารณะซึ่งอยู่ในกระทรวงการคลัง ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเท่าไร ก่อหนี้หรือไม่ ถ้าไปก่อหนี้ สวน.ไม่ดูแลได้อย่างไร
4. กฤษฎีกา 20 ปีที่ผ่านมา กฤษฎีกาดูแลกฎหมายฉบับนี้มากับมือ ดีความมา 120 ครั้ง หากไม่ให้กฤษฎีกา มาแล้วจะเอาใครมาดูแลความเชื่อมต่อระหว่างกฎหมาย
5. อัยการสูงสุดเป็นคน review สัญญามาตลอด 40-50 ฉบับ ก็ให้มาดูแลแบบข้อกำหนดสัญญามาตรฐาน
6. เลขาธิการพัฒนเศรษกิจโครงการใหม่มาตลอด ก็เอามาดู แล้วเลขาธิการพัฒนเศรษกิจมีอำนาจตามกฎหมายดูแลงบลงทุน เพราะฉะนั้นถ้าจะมีการเอางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจและส่วนราชการที่จะเอางบลงทุนเอง สภ.พัฒนเศรษกิจเป็นคนดู
7. สคร. คืออย่างนี้ 40 โครงการจะว่าไปภาคการร่วมทุนที่ผ่านมา เอาปัญหา ก่อน ปีพ.ศ.2533 เกิดอะไร ตอน เมืองโทลล์เวย์ ซึ่งเป็นของ กรมทางหลวง แต่ที่มาของพ.ร.บ.ฉบับนี้คือโครงการของรัฐวิสาหกิจอันหนึ่งให้สัญญา 3 ล้านเลขหมายโทรศัพท์มือถือ มันคือ รัฐวิสาหกิจ แล้วปรากฏว่าคนที่ไปร่วมลงทุนส่วนใหญ่คือรัฐวิสาหกิจ และที่ผ่าน

มาศกร. ใน 40 สัญญา สัญญา 33 ฉบับคือสัญญาที่รัฐวิสาหกิจทำ ส่วนใหญ่ของดร.จุฬา การรถไฟ การทางพิเศษ การท่าเรือ แล้วก็มี sector telecom อีกส่วนหนึ่ง เพราะฉะนั้นเราเลยคิดว่า แล้วแต่เดิมมาผสมเป็นกฎหมายได้ที่สคร. แต่ก่อนหน้านี้พอสคร.แกก็จะไปดูรัฐธรรมนูญในแง่ของการก่อกำหนด ซึ่งก็ไม่ใช่เพราะ PPP ไม่ใช่เรื่องของการก่อกำหนดอย่างเดียว PPP เป็นเรื่องใช้ทั้งงบประมาณ ใช้เรื่องการก่อกำหนด และใช้ financing รูปแบบหนึ่ง ไม่ใช่การก่อกำหนดอย่างเดียว กรมบัญชีกลางก็เคยเสนอกฎหมายไปที่กรมบัญชีกลาง แต่ก็ไม่ใช่วินัยการเงินการคลังอย่างเดียว มันมี element อื่นปน แล้วก็ไม่ใช่ว่าเรื่องงบประมาณอย่างเดียว จึงมาตกที่สคร. ด้วยเหตุผล 2-3 ประการหลักก็คือ 1.เป็นคนที่ดูแลภาคส่วนที่ไปร่วมลงทุนกับเอกชนมากที่สุด 2.เป็นคนที่กลางๆ ไม่ใช่ดูคนเดียว ไม่ใช่ดูงบประมาณอย่างเดียว คำถามคือแล้วสคร.จะทำงานนี้ได้ดีหรือไม่ เป็นเรื่องผู้ร่างกฎหมายไม่รับผิดชอบ แต่เท่าที่มีอยู่ในวันนี้ก็พยายามทำแล้ว

เรื่องที่อาจารย์ประเสริฐพูด SEPO Regime จริงๆ แล้วคือ MOF Regime แต่เดิมก่อนปีพ.ศ.2535 สมมติว่าเป็นหน่วยงาน A อยากจะไปเลือกเอกชน หน่วยงาน A ก็อาจจะไปบอกนักการเมืองว่าเราจะเลือกใครดี นักการเมืองก็บอกไปถือคสเปิดมาแล้วเลือกหน่วยงานเอง เลือกใครดีปีพ.ศ.2535 บอกว่าไม่เลือกอย่างนี้ล้มเหลวโดยสิ้นเชิง ไปให้นักการเมืองบอกว่าหน่วยงานไปสั่งหน่วยงานแล้วไปเลือก B ไม่ได้ เอาใหม่ ให้มา review ผ่านหลายหน่วยงาน 20 ปีที่ผ่านมาพิสูจน์แล้วว่ากลไกนี้ใช้ไม่ได้เพราะการกำกับดูแลมันผิดไปหมดเลย วันนี้เราวางแบบใหม่ซึ่งผมต้องเรียนตรงๆ ว่าคนร่างมีอคติแน่นอน ไม่เช่นนั้นไม่ออกมาเป็นแบบนี้ ส่วนใหญ่ก็คิดว่ามันต้องทดสอบการใช้ดู หลายคนคิดว่าประเทศชาติไม่ใช่มาทดสอบ ไม่ใช่ทดสอบแต่มันมีโครงสร้างเดิมอยู่ ถ้าจะวิจารณ์ก็ต้องกลับไปดูของเดิมด้วย ของเดิมกับของใหม่ส่วนที่ใกล้กันแท้จริงแล้วคือของเดียวกัน แล้วคงต้องดูการใช้คือกฎหมายไม่ใช่แค่กฎหมายดี ไม่ดีอีก 60 เปอร์เซ็นขึ้นอยู่กับที่การบังคับใช้ จะเกิด bottleneck หรือไม่อะไรอย่างไร เรียนทุกท่านตั้งใจดู PPP ประสบความสำเร็จได้หนึ่งในนั้นก็คือการมีหน่วยงานเป็นเจ้าภาพ เพราะถ้าหน่วยงาน fragmented หรือเบี้ยหัวแตก ก็ล้มเหลวได้ทุกประเทศ ถ้ากระทรวงการคลัง สสช. มารวมหัวกันอย่างที่อินโดนีเซียเคยเป็นก็ไปไม่ได้ วันนี้กระทรวงการคลังของอินโดนีเซียก็ทำแบบนี้ เกาหลีมีกระทรวงการวางแผนและพัฒนาที่ทำหน้าที่นี้ ฟิลิปปินส์ สสช. ทำหน้าที่นี้ หน่วยงานเดียวดูแลหมดแบบนี้ ไม่ใช่เรื่องแปลกใหม่ที่มี bottleneck เป็นประสบการณ์ที่แต่ละประเทศต้องแก้ปัญหาเอง

อาจารย์ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี : ขออนุญาตเปิด floor ให้กับผู้มีคำถาม ดร.จุฬาติดภารกิจต้องรีบไป ขอลัดคิวให้แก่คำถามที่จะถามดร.จุฬา ก่อน รบกวนผู้ถามคำถามแนะนำตัวด้วย

คุณเหรียญ วรวิวัฒน์กำธร (ผู้แทนจากสมาคมเจ้าของและตัวแทนเรือกรุงเทพ) : สัญญาสัมปทานที่ลาดกระบัง ICD ที่ยังรออยู่ เหตุผลที่รอคือการบังคับใช้ของกฎหมายฉบับนี้หรือไม่

ดร.จุฬา สุขมานพ : ก็ไม่เชิงเพราะว่าที่ช้าจริงๆ โดยข้อมูลเนื่องจากว่าจะใช้วิธีการเดิม มากมาย น้อยราย การปรับเปลี่ยนในเชิงนโยบายหลายครั้ง แต่ต่อไปคงจะมีข้อยุติ ที่ผ่านมาก็ล่าช้าไปจริงๆ แล้วนโยบายยังไม่ตัดสินใจชัด

ว่าจะเป็นอย่างไรมาก่อน น่าจะเร็วๆ นี้ ไม่ได้คิดว่าจรรยาบรรณเพราะจริงๆ แล้วอยากจะทำภายในเดือนสิงหาคมนี้ ก็อาจจะ เป็นอีก 2-3 สัปดาห์ก็น่าจะทราบในเชิงหลักการว่าจะเป็นอย่างไรมาก่อน

เมื่อฟังอาจารย์ประเสริฐอธิบายแล้วผมเลยต้องเอามาดูจริงๆ แล้วก็ไม่น่าคิดว่า อาจารย์ประเสริฐอาจจะ เกินจริง แต่จริงๆ แล้วที่เขียนมันเป็น function ในกฎหมายที่โดยปกติแล้วมีใครคนใดคนหนึ่งรับอยู่แล้ว แต่จริงๆ แล้ว ในประเด็นที่คล้ายๆ คือ ถ้าโครงการของการขนส่งที่มาอยู่ในลักษณะอย่างนี้ จะมีปัญหาจริงๆ ดังนั้นพยายามที่จะ สามารถช่วยกันเอาธุรกิจการขนส่งระหว่างประเทศที่มีการกำกับดูแลออกไปได้ คิดว่าจะดีทั้งสองฝ่าย ก็เห็นใจคนร่าง แต่พื้นฐานแล้วกฎหมาย PPP ที่เกิดขึ้นโดยส่วนใหญ่ ข้อจำกัดเกิดจากคนมากกว่าเกิดจากกฎหมาย กฎหมายฉบับนี้ถ้าดู ในเชิงพื้นฐานน่าจะดีกว่ากฎหมายฉบับเก่าในเชิงหลักการในเชิงทางเดิน อย่างน้อยที่สุดอย่างที่ดร.เสรีพูด คนที่ใช้ตั้งแต่ ผอ.สศร. ถ้าผอ.สศร. ถ้าอยู่ในลักษณะเป็นกรรมการอีกคน ดังนั้นขั้นตอนคณะกรรมการอะไรทั้งหมดขึ้นอยู่กับคน ถ้า คนเข้ามาตีถามว่าความเป็นกลางนั้นเชื่อขนาดไหน ความเป็นกลางในสังคมแบบไทยไม่มีกลางขนาด ผมคิดว่าชอบไม่ ชอบเราก็อยู่กับมันแล้ว ดังนั้นมาช่วยกันให้กฎหมายเข้ารูปเข้าทางมากกว่าเพราะจริงๆ แล้วผมคิดว่ามันไม่ได้แยกว่า ของเดิมที่มีอยู่ เท่าที่ได้รับ comment มา โดยโครงสร้างโดยกระบวนการก็ชัดเจนกว่าเดิม คงไม่ต้องไปตีความเป็น รายโครงการมากอย่างที่มีอยู่แล้วทำให้ทำงานยากมากขึ้น

ผู้แทนจากกรมเจ้าท่า : ในส่วนเกี่ยวกับเงินกู้ 2 ล้านล้านบาท มีส่วนของการให้เอกชนมาบริหารก่อสร้าง ทำเรือ ในการจ้างที่ปรึกษาที่เราจะมาทำในส่วนของ PPP ด้วยหรือไม่ แล้วจะต้องทำในระยะเวลาดำเนินการตอนช่วงไหน จะต้องทำคู่ขนานกันหรือไม่ เพราะว่าเราจะต้องแผนยุทธศาสตร์ในการที่จะไปทำ PPP ใช้หรือไม่ แล้วก็ในการจ้างที่ ปรึกษา เราจะต้องรอรายชื่อจากสศร.หรือไม่ เพราะว่าสศร.จะเป็นคนกำหนดรายชื่อที่ปรึกษานี้ จะเป็นคนละบัญชีกับ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะที่ศูนย์ที่ปรึกษากระทรวงการคลังหรือไม่ ช่วงเวลาไหนที่กรมจะต้องดำเนินการ

ดร.เสรี นนทสุติ : ขอคำถามอีกสัก 2-3 คำถาม แล้วจะตอบทีเดียว

คุณยุ เจียรยีนยงพงศ์ (ตัวแทนจากสหพันธ์การขนส่งทางบก) : ในเรื่องของคณะกรรมการที่มา กฎหมาย ฉบับนี้เรามีมา 20 ปี ในตัวเลขที่ 1,000 ล้านบาท แต่ที่ 20 ปีผ่านมาเรายังทำอะไร 1,000 ล้านบาทยังเป็นปัญหา ขนาดนี้ อนาคตถ้าโครงการ 2 ล้านล้านบาทเข้ามา ในเรื่องตัวเลขต่างๆ มูลค่าของการร่วมลงทุน ลงทุนร่วมนี้จะต้อง เป็นระดับหมื่นล้าน แต่ในขณะเดียวกันเราก็เอานายกรัฐมนตรีเข้ามาเป็นประธานในส่วนนี้ ผมก็ไม่ทราบว่าท่านจะมี เวลามาพิจารณาหรือไม่ ถ้างานระดับ 1,000 ล้านบาทต้องให้นายกรัฐมนตรีเข้ามาเป็นประธาน ผมคิดว่าคงไม่คืบหน้า เรื่องคณะกรรมการที่มี 17 คน ผมมองดูแล้ว 17 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ 7 คน ผมนับดูแล้ว ให้ข้าราชการแข็งที่สุด ประธาน รองประธาน ปลัด 3 คนนี้ กับกรรมการสรรหา กรรมการกระทรวง 10 คณะ อย่างไรก็ตามข้าราชการทั้งหมดที่ เหลืออยู่ในส่วนของ 7 คนนี้ผมให้คะแนนประเภทเต็ม 100 หก จะเป็นการให้เอื้ออำนวยให้กับพรรคการเมืองหรือ นักการเมืองกินรวบแบบง่ายๆ เลย ผมดูแล้วมันเป็นแบบนี้จริงๆ ที่นี้ที่สำคัญกินรวบไปแล้ว สุดท้ายคนที่ไม่เห็นด้วย

และคนที่มีความรู้ก็บอกว่าโครงสร้างนั้นปฏิบัติเสียเลย ก็จะเข้าสู่วงจรรอบๆ อย่างนี้ต่อไปไม่รู้จบซึ่งตรงนี้มีทางเป็นไปได้อย่างชัดเจน เพราะไม่มีอะไรทำก็บอกว่าตรงนี้โง่ เพราะอย่างไร 17 ตัดสิน 10 ต่อ 7 อย่งไรก็ชนะ

อีกเรื่องหนึ่งก็คือเรื่องของเจ้ากระทรวง ผมก็ไม่เห็นมีว่า เจ้ากระทรวงในความหมายของผมคือตอนนี้นักการเมืองจะมีโครงการเป็นจำนวนมาก แต่เจ้ากระทรวงยังไม่มีโอกาสที่จะเข้ามาอยู่ในคณะกรรมการชุดนี้เพราะว่าอย่างนักการเมืองถ้าพูดถึงคุณชัชชาติแล้วในกรณีเรื่องรถไฟ เรื่องที่ดินข้างรถไฟ เรื่อง complex เรื่องอะไรต่างๆ นี้ที่ดินของกรมธนารักษ์ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นเจ้าของอยู่แล้ว ถ้าต่อไปจะมีที่ดินของการเคหะแห่งชาติมาพัฒนา แล้วใครจะเข้ามาดู อันนี้ยังไม่รู้เรื่องใหญ่เลย ดังนั้นในเรื่องนี้ก็ฝากไว้ เพราะผมมองว่าเป็นสายล่อฟ้า เสียงมาก ขอขอบคุณ

ดร.เสรี นนทสุทธิ : คำถามแรกก่อนที่ว่ามูลค่าโครงการ 1,000 ล้านบาท 20 ปี เงินเพื่อ ปีนี้ต้องได้สัก 1-2 หมื่น คิดถูกต้อง ใน logic เป็นอย่างนั้นแต่ที่ไม่เป็นอย่างนั้นเพราะอะไร ผมขอถามกลับว่าถ้าไม่เป็น 1,000 ล้านบาทแล้วเป็นเท่าไร? ท่านนึกไว้ก่อนนะ ไม่ต้องตอบ กระทรวงการคลังเคยมี version หนึ่ง จาก 1,000 ล้านบาทเป็น 3,000 ล้านบาท ผมถามกลับ คิดอย่างไร 3,000 ล้านบาท ซึ่งตอนนั้นปีพ.ศ. 2550 ทำไมไม่ 10,000 ล้านบาท หรือ 20,000 ล้านบาท คนคิดคนแรกปีพ.ศ. 2535 คิดด้วยหลักเอาข้อเท็จจริงเข้าจับว่า 1,000 ล้านบาทมากก็จริง ตอนคิดยังไม่รู้เลยว่าจำนวนอย่างไรแต่ดูมันใหญ่ดี แต่ PPP ในทางระหว่างประเทศ เรียงอย่างนี้ว่าเขาคิดในแง่ว่า ถ้าเอกชนจะลงทุน ตัวเลขไหนที่จะคุ้มค่าถ้าเอกชนจะมาร่วมลงทุนกับรัฐ แล้วโดยส่วนใหญ่ในทางต่างประเทศ PPP จำนวนมูลค่าการลงทุนไม่ใช่แบบที่ทฤษฎีภาคีความ คือจำนวนเอา asset ของรัฐที่ลงมาบวกกับ asset ที่เอกชนลง แต่ PPP ในทางระหว่างประเทศ เขาคำนวณเฉพาะ capital cost ของเอกชน หมายความว่าถ้าท่านเอาที่ดินผืนหนึ่งของกรมธนารักษ์ไปท่านไม่ต้องคำนวณมูลค่าที่ดิน ท่านคำนวณเรื่องเอกชนมาลงทุน เขาต้องลงทุนเท่านั้น แล้ว 1,000 ล้านบาทแบบนี้ที่น้อยที่จะเกิดขึ้น ส่วนใหญ่จะต่ำกว่า 1,000 ล้านบาททั้งนั้น ดังนั้น 1,000 ล้านบาทจึงเป็นเลขที่ยังใช้ได้ ยัง valid อยู่ในออสเตรเลียเขามีเลข 30 ล้านเหรียญออสเตรเลียเลย ประมาณ 1,000 ล้านบาท ที่เป็นเลขของ PPP ที่ต้องเข้ากรม. คล้ายๆ กับเรา logic เขาใกล้ๆ กันคือเป็น capital cost ของเอกชนที่เอกชนสนใจจะมาลงทุนในโครงการเหล่านี้

ประการที่สองที่ท่านถามเรื่องคณะกรรมการ ก็กลับไปกลับมา อาจารย์ประเสริฐก็มองว่าไม่ให้นักการเมืองดูเลย กลายเป็นให้ technocrat ดูหมด ท่านมาอีกมุมหนึ่งซึ่งเป็นมุมที่ผมเจอประจำ บอกการเมืองกินรวบ นักการเมืองเอานายกมานั่งสั่ง แต่ท่านอย่าลืมว่าเขามี accountability ต่อรัฐสภา แผนที่ท่านนี้ไม่ใช่ว่ากรรมการ 17 คนมานั่งแล้วจบ เพราะต้องเข้ากรม. อีก เพราะท่านเป็นคนเสนอโครงการ โครงการเวลาพิจารณาคือเรามีแผน ครม. เป็นคนอนุมัติ ไม่ใช่กรรมการ กรรมการเป็นคนเสนอเข้าไป เวลาที่มีโครงการตามแผน ท่านพัฒนาโครงการซึ่งเสนอจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดไปที่คณะกรรมการถ้าเกิน 1,000 ล้านบาท สุดท้ายก็ต้องไปที่กรม. อยู่ดี นี่คือการกระบวนการที่รับมรดกจากพ.ร.บ.

ร่วมลงทุนฉบับเดิมซึ่งไม่ค่อยต่างกัน ส่วนจะกินรวบหรือไม่ท่านก็ลองดู แต่อย่าลืมว่าระบบการปกครองเขาต้องมีความสัมพันธ์ในเชิงสภา เพราะฉะนั้นก็ตรวจสอบได้

อีกประเด็นหนึ่งท่านถามว่าเจ้ากระทรวงมีบทบาทอะไร มีบทบาทมาก 1.คือแผนนี้ไม่ใช่คณะกรรมการจะมาจินตนาการคิดแผนเอง กรรมการต้องถามไปยังกระทรวง กระทรวงเองมีแผนอะไรอยู่ แล้วค่อยมาบูรณาการ (integrate) กัน ภาพที่ไม่อยากให้เกิดขึ้นเลยก็คือว่าสร้างทางรถไฟคุณก็สร้างไป แล้วผมค่อยเอาเคเบิลไปวาง เอาสายไฟฟ้าไปวาง แล้วผมค่อยขุด แล้วผมค่อยเจาะ ภาพแบบนี้ไม่อยากให้เกิดขึ้น อยากให้ดูภาพว่าถ้าจะพัฒนาโครงการรถไฟความเร็วสูงทุกสถานีที่เกิดขึ้นจะมีการพัฒนา เรียกว่า peripheral development สถานีเกิดขึ้น มีการพัฒนาเส้นทางคมนาคม มีการพัฒนาเส้นทางหมู่บ้าน เพราะฉะนั้นมันไปหมด คนที่จะมามีใครบ้าง รถไฟไปแน่นอน คนที่วางเคเบิลไฟฟ้าตามไป เคเบิลโทรศัพท์ตามไป การเคหะ โครงการเอื้ออาทรจะมาแถวนี้หรือไม่ โกลไปหรือไม่ ชสมก.จะพัฒนาเส้นทางขนส่งหรือไม่ ถ้าไม่ทำเองจะ PPP หรือไม่ แผน PPP จะออกแบบนี้ ที่ผ่านมามีไม่มี เจ้ากระทรวงอย่างที่ท่านถาม การเคหะวันนี้นอกจากที่ราชพัสดุ คือที่หลวงนี้เป็น 2 ระบบใหญ่คือเป็นที่ราชพัสดุกับที่รัฐวิสาหกิจทำ ทุกวันนี้รัฐวิสาหกิจที่มีของตัวเองในมีไม่กี่ที่ การท่าเรือ การเคหะ การรถไฟ ที่พัฒนาได้ เจ้ากระทรวงก็ทำตามกระทรวง คมนาคม พม. แล้วแต่กระทรวง แล้วเขาก็มีบทบาท อย่าลืมว่าเขานั่งในกรมด้วย เจ้ากระทรวงก็นั่งในกรม.พิจารณาโครงการของกระทรวงตัวเองด้วย เพราะฉะนั้นก็เป็นเสียง veto ในกรมได้

กลับมาที่ตัวแทนกรมเจ้าท่า ถามว่าต้องรอที่ปรึกษาฯหรือไม่ คำตอบคือไม่ต้องรอที่ปรึกษาที่เราเขียนไว้วันนี้ เราเขียนไว้ว่าถ้ามีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามก็สามารถจ้างได้เลย แล้วขอเรียนว่าพ.ร.บ.ร่วมลงทุนเดิมซึ่งก็เขียนไว้แบบนี้เช่นกัน เพราะประกาศกระทรวงการคลังที่เคยมี วันนี้ผมก็เอามรดกที่เขาเขียนมานั้นมารวมเป็นของใหม่ ว่ามีคุณสมบัติไม่มีลักษณะต้องห้าม เผอญว่าท่านไปติดใจที่ปรึกษาไทยของ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะมากเกินไป ทั้งๆ ที่พ.ร.บ.ร่วมลงทุนใช้ที่ปรึกษาต่างชาติก็ได้ แต่บอกว่า man-month 50 เปอร์เซนต์ขึ้นไปต้องเป็นของคนไทย แต่ถ้าคนไทยจะน้อยกว่านั้นต้องขอกระทรวงการคลังเป็นรายกรณี กฎหมายพ.ร.บ.ตัวนี้เราเขียนใกล้ๆ กัน เพราะฉะนั้นท่านก็ดำเนินการไป แต่ถ้าจะให้ปลอดภัยผมก็แนะนำว่ารอ 1 ตุลาคม กฎเกณฑ์ออกมาก็ยังไม่สายเกินไป

คุณยู เจียรยีนยงพงศ์ (ตัวแทนจากสหพันธ์การขนส่งทางบก) : อันที่จริงระดับ 1,000 ล้านบาท ไม่ควรที่นายกรัฐมนตรีมา ถ้าระดับที่รัฐมนตรีทำน่าจะจะได้หรือไม่? วันนี้งานต่อไปมันมีจำนวนมาก ถ้าหากว่าเรื่องทุกอย่างไปอยู่ที่กรม.ตั้งแต่ 1,000 ล้านบาท ถ้า1,000 ล้านบาทอยู่ระดับกมต. 5,000-10,000 ล้านบาทไปอยู่ระดับนายกฯอย่างนี้ก็ต้องแบ่งกันไปเพราะว่าทุกเรื่องถ้าไปกองกันอยู่ตรงนั้น คณะกรรมการพัฒนาบริหารโลจิสติกส์ 1 ปีนายกฯจะมีโอกาสประชุมครั้งหนึ่ง ในฐานะที่ผมอยู่ขนส่ง ผมเข้าใจ ถ้านอกจากนั้นก็ไม่มีเวลาประชุม แล้วก็ไม่มีเวลาตาม แล้วเรื่องแค่นี้ 1,000 ล้านบาทไปถึงนายกรัฐมนตรี ผมก็ไม่รู้ว่าถึงเวลานั้นแล้ว 90 วันที่รัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีต้องอนุมัติ

ใช่หรือไม่ ขณะนี้รัฐมนตรีเปลี่ยนบ่อย ท่านบอก 50 พอจ่ายไปแล้วครึ่งเทอม อีกเทอมเปลี่ยนรัฐมนตรีใหม่ ตอนนี้อัยการจะรับผิดชอบ

ดร.เสรี นนทสุติ : ผมพูดด้วยเลขสถิติ ผมได้พูดให้ท่านฟังแล้วว่าที่ผ่านมา 20 ปี กฎฎีกาบอกว่า 1,000 ล้านบาท คำนวณเอาจากเลขของรัฐกับคำนวณเลขเอกชนเกิน 1,000 ล้านบาท มีแค่ 40 โครงการ 20 ปีที่ผ่านมา ส่วนได้น้ำนั้นไม่ทราบ ต่อไปนี้ผมพูดส่วนตัวก่อน ยังไม่ใช่กฎหมายเพราะอยู่ที่คณะกรรมการ ประกาศการคำนวณมูลค่าโครงการ เบื้องต้นผมเห็นว่าไม่ควรคำนวณแบบที่กฎฎีกาเคยบอก ในทางระหว่างประเทศเขาคำนวณขาเดียวคือคำนวณขาที่เอกชนมาลงทุนว่าเป็นเท่าไร แล้วขาใหม่ถ้าคำนวณแบบนี้ถ้าหากกรรมการเห็นด้วยกับผม ก็หายไปครึ่งหนึ่ง ท่านนึกภาพออกหรือไม่ แล้วจะน้อยลงหรือไม่ 1,000 ล้านบาทนี่คือขึ้นเล็กๆ ขอเรียนตามตรง เกาหลีใต้ที่เป็นประเทศในภูมิภาคนี้ทำ PPP โครงการจำนวนมาก แต่โครงการใหญ่จริงๆ มีน้อย เขาพูดเป็นตัวเลขว่า PPP 600 กว่าโครงการตลอด 5 ปีที่ผ่านมา แต่ที่ใหญ่จริงๆ มีไม่มากเท่าไร ส่วนตัวผมไม่ได้กังวลมาก ขึ้นอยู่ที่ว่าถ้ายังเป็นแบบกฎฎีกาก็จะไปได้ คือ 2 ฝั่งมาคำนวณรวมกันแล้ว double valuation ที่ท่านประสบปัญหา ถ้ารถไฟความเร็วสูงเป็น PPP ไม่ต้องทำอะไรแล้ว เพราะที่ต้องมาประเมินที่ดินตั้งแต่เชียงใหม่ กรุงเทพฯ ไปพิษณุโลก ก็แปลง? สมมติ 400 แปลง รอไป 3 ปีกว่าจะประเมินเสร็จ ประเมินเสร็จแล้วต้อง update ใหม่ก็ไม่ต้องทำอะไรพอดี เพราะฉะนั้นในต่างประเทศ PPP เขาไม่คำนวณแบบนี้เลย ไม่ต้องมาประเมินที่รัฐ ถ้าเป็นแบบนี้จำนวนจะลดลง จะไม่ได้เพิ่มมากขึ้น ขอเรียนแบบนี้ไว้ก่อน

อาจารย์ลลิต ก่อวุฒิกรรังษี : มีคำถามฝากมาถามว่า พ.ร.บ.ฉบับนี้มีบทบัญญัติที่จะคุ้มครองเอกชนหรือไม่ในกรณีที่ฝ่ายบริหารดำเนินขั้นตอนผิดพลาดเอง

ดร.เสรี นนทสุติ : ผมเรียนอย่างนี้ พ.ร.บ.ฉบับปีพ.ศ. 2535 กับพ.ร.บ.ฉบับนี้มีหลักการเหมือนกัน คือเป็นเรื่องการทำสัญญากับรัฐ แต่เดิมไม่มีมาตรฐานเรื่องการทำสัญญากับรัฐ เพราะฉะนั้นก็ตกไปอยู่กับเอกชนเอง จริงๆ แล้วคำถามควรจะกลับกัน เพราะว่าที่ผ่านมาและที่เป็นไปในทุกประเทศทั่วโลกเอกชนมีแนวโน้มที่จะมองในแง่ดีเกินไป ขณะมาทำสัญญากับรัฐ เอกชนบอกว่าได้ครบที่ผมทำได้ ผมได้กำไร ผมอยู่ได้ อยู่กับมัน 30 ปีผมอยู่ได้ ผ่านไป 5 ปีครับผมไม่ไหวแล้วครับขอแก้ไขใหม่เถอะ เป็นอย่างนี้ ปัญหาส่วนมากจะเป็นแบบนี้ จะมีส่วนน้อยที่จะเกิดลักษณะที่ว่าทำสัญญาไปแล้วส่วนหนึ่งรัฐบาลบอกว่าเปลี่ยนนโยบาย เช่น 20 บาทตลอดสาย เป็นการแก้สัญญาใช่หรือไม่ ก็ต้องไป compensate เอกชนที่ลงไป BTS(Bangkok Mass Transit System Public Company Limited) BMCL(Bangkok Metro Public Company Limited) รวมไปถึงชสมก.ที่เอกชนเข้ามาทำ ซึ่งต้อง integrate กันแบบนี้ ก็ต้องเป็นเรื่องของการตรงไปตรงมา สัญญาต้องเป็นสัญญา ทุกวันนี้เรามีศาลปกครอง เรามีระบบอนุญาโตตุลาการ ซึ่งตอบง่ายๆ ว่าก็เป็นเรื่องของสัญญา การบังคับตามสัญญาอย่างหนึ่งเท่านั้นเองว่าเอกชนจะคุ้มครองกันอย่างไร แต่ขออย่างเดียวว่าสัญญาต้องเป็นสัญญา นี่คือหลักพื้นฐาน แต่ส่วนใหญ่ที่เป็นปัญหาคือสัญญาไม่เป็นสัญญา เช่น กรณี

AIS ขอแก้สัญญาเป็น 10 กว่าครั้ง ดีแท้ขอแก้ กลายเป็นสัญญาไม่เป็นสัญญา เพราะว่าพออุปสงค์ตกขอแก้ ถ้ายอมให้แก้ ถามว่าหลักอยู่ที่ไหน

อาจารย์ประเสริฐ ป้อมป้องศึก : กฎหมายที่เราเห็นเป็นขั้นตอนภายในของฝ่ายบริหาร แต่ผลอาจจะไปกระทบกับสัญญาที่เอกชนทำ คำถามก็คือว่าขั้นตอนภายในของฝ่ายบริหารราชการแผ่นดินนี้ที่ทำไม่ครบขั้นตอนเองจะไปลงโทษเอกชนคนที่มาเซ็นสัญญาหรือไม่ นี่คือสิ่งที่ปัญหาถกกันอยู่ ซึ่งจริงๆ แล้วในตัวกฎหมายไม่ได้เขียนว่า ถ้าเอกชนนั้นสุจริต ทำสัญญาโดยสุจริต แล้วภาครัฐผิดขั้นตอนเอง

ดร.เสรี นนทสุทธิ : เขียนแต่เขียนอีกแบบ อันนี้บันทึกไว้เลย เขียนอีกแบบหนึ่ง เรียบอย่างนี้ ที่ผ่านมาก่อกรณีพิสดารว่า ท่านเป็นเอกชนท่านมาเซ็นสัญญากับผม ตามรูปแบบเดิมมีคนเซ็น มีคนดูหลายคน เอกชนบอกว่าผมจะรู้ได้อย่างไรครับว่าพี่มาเซ็นกับผมนี้ที่มีอำนาจหรือไม่ เพราะพี่มี present ตัวเองว่าเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการ มาเซ็นกับผม ผมก็เซ็นกับพี่ สัญญาที่ถูกคาดหวังไว้ว่าควรจะเป็นสัญญา ถูกต้องหรือไม่ ปรากฏว่าต่อมามีคนไปฟ้องว่าสัญญาไม่สมบูรณ์เพราะคนที่ไปเซ็นสัญญานั้นไม่ผ่านกรม. ไม่ผ่านอัยการ ไม่ผ่านสภาพัฒน์ ไม่ผ่านสคร. ฯลฯ เอกชนจะทราบได้อย่างไรว่าท่านมา present ตัวท่านเองว่ามีอำนาจเต็ม เอกชนจะรู้ได้อย่างไรว่าท่านผิดขั้นตอนอะไร คำถามศาลฎีการับหรือไม่ประเด็นนี้ ศาลปกครองยอมรับหรือไม่ คำตอบคือไม่ยอม ศาลฎีกาในคดีหวยออนไลน์บอกว่าอ้างไม่ได้ พ.ร.บ.ร่วมลงทุน พ.ศ.2535 เป็นพ.ร.บ.ที่กำหนดขั้นตอนไว้และเป็นพ.ร.บ.ที่กระทบศีลธรรมอันดีของประชาชน การไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งทำให้สัญญานั้นไม่ผูกพัน แล้วอย่างนี้นักลงทุนจะมาลงทุนหรือไม่? มี 2 คดี คดีหนึ่งนำไปสู่การตั้งสถานีใหม่ชื่อ Thai PBS อีกคดีคือหวยออนไลน์ คำว่า “สัญญาไม่ผูกพัน” คาอยู่ตรงนี้ คำถามคือแก้อย่างไร ในพ.ร.บ.ฉบับนี้บอกว่า ถ้าพบว่าสัญญาที่ทำขึ้น โครงการที่ทำขึ้น ทำไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ มีอำนาจที่จะมาดูแลก็ได้ ไม่ใช่มาบอกว่าไม่สมบูรณ์หรือเลิกไปทุกกรณี อาจจะมี endorse (รับรอง) ให้ดำเนินต่อไป โดยคิดถึงการทำบริการสาธารณะ ซึ่งตามการบริการสาธารณะหลักนิติศาสตร์ต้องสม่ำเสมอต่อเนื่อง ถ้าเป็น disturb public service เมื่อไหร่ความหายนะจะเกิดขึ้น เพราะฉะนั้นต้องดู public service บริการสาธารณะว่าถ้าท่านไปยกเลิกสัญญากับเขา ท่านมีประสิทธิภาพที่จะไปดำเนินโครงการเองหรือไม่ ท่านมีความสามารถที่จะไปจ่าย compensate แก่เอกชนหรือไม่ ถ้าไม่มีก็ต้องพิจารณาให้รอบคอบ ไม่ใช่อยู่ดีๆ จะไปฟ้องศาลแล้วไปยกเลิกสัญญาเขา ซึ่งเราเขียนแบบนี้ ดังนั้นท่านสบายใจได้ว่าแม้ผมจะไม่เขียนในลักษณะ positive อย่างที่อาจารย์ประเสริฐบอกว่า ไม่จำเป็นต้องสนใจคนเซ็น ก็มีช่องแก้ในตัวเอง อันนี้ก็เรียนเบื้องต้น

อาจารย์ประเสริฐ ป้อมป้องศึก : ปัญหาที่จะเกิดขึ้นก็คือ จะมีความพยายามที่จะมาบีบว่า ต้องมีค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้น ต้องมีส่วนแบ่งให้รัฐเพิ่มขึ้น อย่างโน้นอย่างนี้ เพราะว่าทำขั้นตอนไม่ถูกต้อง ถึงจะตกลงด้วยก็จะตามมา

ดร.เสรี นนทสุทธิ : อันนี้เป็นข้อเท็จจริงรายการนี้ อย่าลืมนะว่ารัฐบาลมีกลไกการตรวจสอบทางการเมืองอยู่แล้ว คำถามคือคุณไปเรียกแบบนี้ คณะกรรมการทำในรูปแบบคณะกรรมการคุณจะไปเรียกเขาได้อย่างไรว่า คุณทำไม่ถูก

ถามว่าคุณเป็นรัฐบาลด้วยกัน ถ้าคุณจะไปยกเลิกสัญญาเขา ก็อย่าลืมว่าทุกวันนี้เรามีศาลปกครองด้วย เพราะฉะนั้น ศาลปกครองก็จะเป็นองค์กรที่คอยคุ้มครองเอกชน ซึ่งก็คุ้มครองมาแล้วครั้งหนึ่งจนมีสถานีใหม่ให้เราดู จึงเป็นสิ่งที่ต้องติดตามดู

คุณยุ เจียรยีนยงพงศ์ (ตัวแทนจากสหพันธ์การขนส่งทางบก) : ถ้าหากภาคเอกชนซื้อขบวนรถไฟไปวิ่งบนรางรถไฟรางคู่ ตอนนี้จะเป็นการร่วมลงทุนของรัฐหรือเป็นการขอสัมปทาน หมายถึงผู้ประกอบการเอกชนตอนนี้ จะไม่ใช่รถบรรทุกแล้ว จะใช้รถไฟแล้วที่ซื้อขบวนรถไฟต่างๆ แล้วก็มาวิ่งบนรางนี้ ในขณะที่เดียวกันนี้เราจะไปอยู่ที่การร่วมลงทุนหรือขอสัมปทานจากการรถไฟ

ดร.เสรี นนทสุติ : ขอดอบเบื้องต้นว่าเป็นสัญญาแบบหนึ่ง คำถามคือสัญญาแบบนี้เข้าข่ายกฎหมายร่วมลงทุนฉบับนี้หรือไม่ ก็เป็นคือการให้สิทธิอย่างหนึ่ง สัมปทานในกฎหมายไทยไม่มีนิยามเลย ในป.ว.58ก็ไม่มีนิยาม แต่ในหลักกฎหมายเข้าใจว่าให้สิทธิผูกขาดแก่เอกชนทำ

คุณยุ เจียรยีนยงพงศ์ (ตัวแทนจากสหพันธ์การขนส่งทางบก) : รถเมล์ก็ถือว่าให้สัมปทาน?

ดร.เสรี นนทสุติ : ถูก แต่ว่าในกฎหมายไม่มีบอกว่าอะไรคือสัมปทาน แต่ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับ 58 ใช้สองคำคือคำว่า สัมปทานหรืออนุญาตในกิจการสาธารณูปโภคต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐมนตรีที่กำหนดไว้ (มาตรา 4 และมาตรา 5) ตัวอย่างที่ท่านยกมาว่ารถไฟเอามาวิ่งบนราง นั่นคือ สิทธิประโยชน์ของรัฐ รัฐเป็นคนลงทุน เขาเอารถมาวิ่งบนรางที่หลงสร้าง บนสิทธิประโยชน์ของหลวง เพราะฉะนั้นเป็นการให้สิทธิอย่างหนึ่ง รถไฟไม่เหมือนกับอะไรที่จะมีหลายเจ้ามาแข่งกันวิ่งบนรางเดียว คงไม่ได้เสรีขนาดนั้น

คุณยุ เจียรยีนยงพงศ์ (ตัวแทนจากสหพันธ์การขนส่งทางบก) : ต่อไปจะมีเป็นจำนวนมาก ผมยกตัวอย่างว่าเอกชน บริษัทวิศวศูก่อสร้างยักษ์ใหญ่ โรงงานน้ำตาล สินค้าเกษตร บริษัทเครื่องตีมน้ำอัดลม ฯลฯ พวกนี้ต้องเข้ามาหมด โดยที่จะลงไปแต่ละสถานีต่างๆ

ดร.เสรี นนทสุติ : ท่านหมายถึงบริการเสริมที่ไม่ใช่บริการหลัก (incidental service) แล้ว คือบริการที่สถานีบริการป้ายโฆษณา นอกจากการทำรถไฟอย่างเดียว ซึ่งก็มีหลายอย่าง มีบริการเสริมต่อเนื่องอีกมากที่ท่านยกตัวอย่างมา ให้บริการเหมือนที่ญี่ปุ่นที่เราเห็น ขายเสื้อผ้า ขายเครื่องดื่ม ฯลฯ นั่นก็คือการให้สิทธิอย่างหนึ่งให้เขามาประกอบกิจการข้างในอย่างนั้น อยู่ที่ว่าเป็นการให้สิทธิฝ่ายเดียวหรือไม่ เขาลงทุนเท่าไร ถ้าเป็นการลงทุนแบบนี้เข้ากฎหมายแน่นอน คงต้องดูเป็นรายกรณี

อาจารย์ประเสริฐ ป้อมป้องศึก : ที่ผมพูดวันนี้ที่วิจารณ์ไป คือผมพูดตามหลักการว่าในทางหลักการน่าจะเป็นอย่างนั้น ส่วนสิ่งที่ควรจะพูดก็เป็นผลของการต้อรองในความเป็นจริง คนจะ anti-corruption หรือไม่ก็แล้วแต่ ถ้าถามว่าเป็นไปตามหลักการไหม ถามผมผมก็ว่าไม่เป็น ไม่ว่าจะสืบทอดมาจากกฎหมายไหนก็ตาม แต่ที่พูดส่วนหนึ่งก็คือ

มอง hardware ส่วนที่เป็น software ของกระทรวงการคลัง ถ้าผมคือผมเชื่อมั่นในความสามารถบุคคลเหล่านี้ แต่ถามว่าถูกขั้นตอนไหม ก็ต้องว่าไปตามหลักการ ซึ่งน่าจะมีปัญหา แต่พอออกมาแล้วก็ยังเป็นกฎหมาย

อาจารย์ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี : สมควรแก่เวลา ขอขอบคุณทุกท่านที่เข้าร่วมสัมมนาในวันนี้ วันนี้เราก็พอได้ข้อสรุปอย่างหนึ่งว่าตัวกฎหมายนี้เข้ามาอุดช่องว่างตัวกฎหมายเก่าได้ในระดับหนึ่ง แล้วเราก็อาจจะเห็นจุดอื่นๆ ที่อาจมีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้าง แต่เราก็ต้องอยู่กับมันต่อไปต้องหาทางแก้ ปรับใช้กันไป วันนี้ก็หวังว่าทุกท่านคงจะได้รับประโยชน์จากงานสัมมนาในวันนี้ ขอขอบคุณมาก