สว19-25551029 C1.2

รายงาน

ของ

คณะกรรมาธิการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา

พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ....

(ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๓๖)

สำนักกรรมาธิการ ๑

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

(สำเนา)

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ คณะกรรมาธิการการเงิน การคลังฯ วุฒิสภา โทร. ๐-๒๘๓๑-๙๑๕๔-๕

ที่ สว (กมธ๑) ๐๐๐๙/(ร ๓๕) **วันที่** ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ....

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

ด้วยในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๓๒ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) และในคราวประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา (ชุดที่ ๒) ครั้งที่ ๑๒/๒๕๕๕ เมื่อวันพุธที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ที่ประชุมได้มอบหมายให้คณะกรรมาธิการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๓๖ ซึ่งคณะกรรมาธิการดังกล่าวประกอบด้วย

๑. นายวิทวัส บุญญสถิตย์	ประธานคณะกรรมาธิการ
๒. นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์	รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง
๓. นางกีระณา สุมาวงศ์	รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สอง
๔. นายคำนูณ สิทธสมาน	รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สาม และโฆษกคณะกรรมาธิการ
๕. พลเรือเอก สุรศักดิ์ ศรีอรุณ	เลขานุการคณะกรรมาธิการ
๖. นายถาวร ลีนุตพงษ์	กรรมาธิการและประธานกิตติมศักดิ์
๗. ศาสตราจารย์ สม จาตุศรีพิทักษ์	กรรมาธิการและประธานที่ปรึกษา
๘. นายสมัคร เชาวภานันท์	กรรมาธิการและรองประธานที่ปรึกษา
๙. พลเอก เกษมศักดิ์ ปลูกสวัสดิ์	กรรมาธิการและรองประธานที่ปรึกษา
๑๐. นายเดชอุดม ไกรฤทธิ์	กรรมาธิการและรองประธานที่ปรึกษา
๑๑. นายไพบูลย์ นิติตะวัน	กรรมาธิการและรองประธานที่ปรึกษา
๑๒. นายสมัคร เชาวภานันท์	กรรมาธิการและรองประธานที่ปรึกษา
๑๓. นายวัชระ ตันตรานนท์	กรรมาธิการและรองประธานที่ปรึกษา
๑๔. รศ. วิชุดา รัตนเพียร	กรรมาธิการและรองประธานที่ปรึกษา

บัดนี้ ...

บัดนี้ คณะกรรมาธิการได้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอรายงานต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

วิทวัส บุญญสถิตย์
(นายวิทวัส บุญญสถิตย์)
ประธานคณะกรรมาธิการการเงิน การคลัง
การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวนิภาวรรณ ศิริบำรุงสุข)
ผู้บังคับบัญชา
กลุ่มงานคณะกรรมาธิการการเงิน การคลังฯ
สำนักกรรมาธิการ ๑

สำนักกรรมาธิการ ๑
กลุ่มงานคณะกรรมาธิการเงิน การคลังฯ
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๕๔ – ๕
โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๕๕
เว็บไซต์ http://www.senate.go.th

กนิศ ทาน/พิมพ์

รายงาน

ของ

คณะกรรมาธิการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา
พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ....
(ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๓๖)

.....

ด้วยในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๓๒ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) และในคราวประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา (ชุดที่ ๒) ครั้งที่ ๑๒/๒๕๕๕ เมื่อวันพุธที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ที่ประชุมได้มีมติมอบหมายให้คณะกรรมาธิการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๓๖ นั้น

บัดนี้ คณะกรรมาธิการได้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว ปรากฏผลดังนี้

๑. คณะกรรมาธิการได้มีมติมอบหมายให้คณะอนุกรรมาธิการด้านการลงทุนในตลาดทุนเป็นผู้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งอนุกรรมาธิการคณะนี้ประกอบด้วย

๑. นายเดชอุดม ไกรฤทธิ์	ประธานคณะอนุกรรมาธิการ
๒. นายคำนูณ สิทธิสมาน	รองประธานคณะอนุกรรมาธิการ
๓. นายผาสุก เทพมณี	อนุกรรมาธิการ
๔. นายชนินทร์ รุนสำราญ	อนุกรรมาธิการ
๕. นายยงยศ ปาละนิติเสนา	อนุกรรมาธิการ
๖. นายสุเทพ ด่านศิริวิโรจน์	อนุกรรมาธิการ
๗. นายมารุต สิมะเสถียร	อนุกรรมาธิการ
๘. นายนิวัติ แก้วล้วน	อนุกรรมาธิการ
๙. นายชวน คงเพชร	อนุกรรมาธิการ
๑๐. นางสาวกรองทอง การุณย์นราทร	อนุกรรมาธิการ

๒. ที่ประชุมคณะกรรมาธิการได้มีมติแต่งตั้ง นางสาวนิภาวรรณ ศิริบำรุงสุข ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมาธิการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สำนักกรรมาธิการ ๑ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๕ วรรคสาม

๓. ผลการพิจารณา

๑) คณะอนุกรรมาธิการเห็นด้วยกับหลักการและเหตุผล ในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ โดยขอตั้งข้อสังเกต เพื่อให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์นโยบายของรัฐที่ชัดเจนในการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ให้มีความครบถ้วน ดังนี้

๑.๑ ถ้าพิเคราะห์จากเจตนารมณ์ของกฎหมายและเป้าหมายการขับเคลื่อนทางธุรกิจแล้ว กฎหมายฉบับใหม่จะดีกว่ากฎหมายฉบับปัจจุบัน เพราะมีกระบวนการที่ค่อนข้างจะชัดเจน มีคณะกรรมการเป็นผู้กำหนดนโยบาย มีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.)

เป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องนโยบายหลักของการร่วมทุนกับเอกชน มีกระบวนการในการที่จะนำเสนอโครงการของแต่ละหน่วยงาน มีกระบวนการที่ต้องมีที่ปรึกษาและมีข้อกำหนดว่าต้องดำเนินการอย่างไร จึงมีความชัดเจนกว่าข้อกำหนดตามกฎหมายฉบับปัจจุบัน ซึ่งไม่มีโครงสร้างการบริหารที่ชัดเจน

๑.๒ อีกประการหนึ่งที่ร่างกฎหมายฉบับใหม่ดีกว่ากฎหมายฉบับปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่มีเป้าหมายชัดเจน คือ ขาดยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนของรัฐบาล แต่กฎหมายฉบับใหม่ให้คณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐต้องกำหนดยุทธศาสตร์ของประเทศว่าจะดำเนินไปทิศไหนใด และหลักการต่างๆ ในยุทธศาสตร์ ต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เพราะฉะนั้นกระทรวงทุกกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ต้องดำเนินการภายในยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ที่ชัดเจนว่าไปทางไหน ในอดีตที่ผ่านมา หากจะมีการร่วมทุน ถ้าเกินวงเงิน ๑,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งตามกฎหมายฉบับปัจจุบันมีหลายกรณีที่แต่ละกระทรวงสามารถตั้งโครงการขึ้นมาเองได้ ถ้าต้องการหลีกเลี่ยงการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการร่วมทุนดังกล่าว เพราะว่าใช้เวลานาน แล้วแต่เทคนิคของแต่ละหน่วยงาน เพราะถ้าเกินวงเงิน ๑,๐๐๐ ล้านบาท ต้องไปผ่านสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ต้องผ่านที่ปรึกษา ขั้นตอนในการเสนอก็มีหลายหน่วยงานที่เป็นคณะกรรมการซึ่งบางครั้งก็ไม่มีความจำเป็น และอาจจะไม่ความรู้เกี่ยวกับเรื่องของการร่วมลงทุนต่าง ๆ และเมื่อมีหน่วยงานราชการหลายหน่วยงานเกี่ยวข้อง ทำให้เวลายืดเยื้อไปโดยใช่เหตุ

แต่ร่างกฎหมายฉบับใหม่จะทำให้มีความชัดเจน คือ ๑) ยุทธศาสตร์ของกระทรวงหน่วยงานใดที่จะต้องเสนอ และมีกำหนดอยู่ภายในยุทธศาสตร์ที่ระบุไว้ชัดเจนแล้ว ๒) ในการดำเนินการตามขั้นตอน (Process) แต่ละขั้นตอนมีกรอบเวลา (Time frame) ที่ชัดเจน เช่น ไม่เกิน ๖๐ วัน ต้องอนุมัติภายใน ๖๐ วัน ซึ่งจะมีความชัดเจนขึ้นมาก และ ๓) ในแต่ละขั้นตอนต้องมีที่ปรึกษาสามารถที่จะติดตามกำกับดูแลโครงการได้ ซึ่งมีอำนาจคล้าย ๆ กับสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน งานส่วนใหญ่จะดำเนินการที่กระทรวงการคลังทั้งหมด คณะกรรมการนโนบายจะมีตั้งแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ผู้อำนวยการ สคร. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง เลขาธิการ สศช. เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน ๗ คน แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีโดยการสรรหา

เพราะฉะนั้นงานตามโครงการทุกอย่างก่อนที่จะดำเนินการ ทุกคนทุกฝ่ายต้องร่วมเป็นคนทำงานทั้งหมด เพื่อเสนอให้คณะกรรมการนโยบายเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในหลักการ โครงการจะผิดหรือถูกอย่างไรอยู่ที่ประสิทธิภาพของคณะกรรมการนโยบาย มีข้อสังเกตว่า ในร่างกฎหมายฉบับใหม่นี้ให้ความสำคัญไปอยู่ที่ สคร. ซึ่งตามความเป็นจริงแล้ว สคร. เองก็มีงานจำนวนมากอยู่แล้ว ณ วันนี้ ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจต่างๆ ก็มากพอแล้ว จะให้มาทำงานสำคัญนี้อีก ไม่ทราบว่าจะได้ผลแค่ไหน และ สคร. อยู่ภายใต้กระทรวงการคลังซึ่งก็มีงานมากเช่นกัน ซึ่งประเด็นสำคัญในการอภิปรายและขอคำชี้แจงจากหน่วยงานที่รับผิดชอบว่ามีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะรับงานหรือไม่

๑.๓ สำหรับแผนยุทธศาสตร์ที่ สคร. เป็นผู้จัดทำมีช่องว่างเกี่ยวกับการที่ยังไม่ได้กำหนดว่าจะให้ สคร. ว่าจ้างที่ปรึกษาต่างๆ ในวิชาชีพที่เกี่ยวข้องมาช่วยพิจารณาหรือไม่ ควรจะกำหนดว่าวิชาชีพเกี่ยวข้องในการร่วมทุนต่าง ๆ โครงสร้างพื้นฐานที่มีวิศวกรต้องมีอะไรต่าง ๆ และวิชาชีพที่เกี่ยวข้องควรจะมีเพิ่มเติม เพราะส่วนใหญ่ของบุคลากร สคร. ที่ทำบัญชีที่ปรึกษา จะเป็นที่ปรึกษาด้านการเงิน จะไม่มี

ทางด้านของวิศวกรรม จึงควรมีที่ปรึกษาทางวิชาชีพที่เกี่ยวข้องด้วย แต่ก็ไม่ควรเน้นว่าเป็นวิศวกรรมด้านใด เช่น จะลงทุนทางด้านเครื่องบิน ก็คงจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านวิศวกรรมการบินมาเป็นที่ปรึกษา จึงควรนำวิชาชีพที่เกี่ยวข้องและมีความเชี่ยวชาญในโครงการต่าง ๆ ดีกว่า เพราะว่า สคร. ดำเนินการเองไม่ได้ เพราะฉะนั้นแผนยุทธศาสตร์ที่ต้องกำหนดโดย สคร. และจะเสนอกับรัฐบาล ถ้าไม่ควบคุมให้ครบถ้วนตามสาขาวิชาการเฉพาะแล้วก็จะลำบาก ถ้าหน่วยงานส่งผู้เชี่ยวชาญสาขาอื่นเข้ามาและเข้ากันไม่ได้ก็ไม่มีประโยชน์

๒) ร่างกฎหมายฉบับใหม่ควรมีความโปร่งใสและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและหลักวินัยการเงิน การคลัง การส่งเสริมและสนับสนุนการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ

๓) โครงสร้างของร่างกฎหมายฉบับใหม่โดยหลักการของการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายถ้าจะยกเลิกทั้งฉบับคือต้องแก้ไขมากกว่ามาตรฐานทั่ว ๆ ไป คือแก้ไขมากกว่า ๕๐ เปอร์เซ็นต์ ถ้าในโครงสร้างร่างกฎหมายฉบับนี้แก้ไขมากกว่า กล่าวคือ เพิ่มทั้งกรรมการ และตั้งกองทุนเพิ่มอีก ซึ่งสำหรับการบริหารเป็นกองทุนขึ้นมาพิเศษนี้ ก็มีปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกองทุนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งนั้น จึงเป็นเรื่องที่อาจจะต้องวิพากษ์วิจารณ์ในส่วนของโครงสร้าง ในเรื่องของการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในด้านของการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนก็น่าจะยอมรับได้ แต่โครงสร้างภายในที่มีความไม่ชอบมาพากลหรือเวลาการเมืองมีอิทธิพลมาก ๆ คณะกรรมการวันนี้อาจจะถูกนำไปใช้ทางด้านการเมืองและไปใช้ทางด้านนโยบายต่างๆ รวมทั้งผลประโยชน์ทางอ้อมกับการลงทุนกับกลุ่มการเมืองได้

๔) ข้อสังเกตของกฎหมายปัจจุบัน กล่าวคือ ในอดีตที่ผ่านมาการใช้บังคับตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นการพิจารณาโครงการร่วมทุนที่ใช้เวลามาก และในหลายๆ ขั้นตอนได้กำหนดกรอบเวลา (Time frame) ไว้ยาวนาน แต่ที่ดีคือบางครั้งมี Check and Balance เพราะว่ากรรมการมีหลายหน่วยงานเข้ามา แต่อำนาจทั้งหมดอยู่ที่กระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย จึงสามารถออกกฎกระทรวงได้ และให้มีผลใช้บังคับทันที ซึ่งสำหรับหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ คณะกรรมการส่วนใหญ่จะอยู่ในกระทรวงการคลัง ทั้งประธาน รองประธาน รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิ เพราะฉะนั้นจะใช้เสียงอนุมัติเรื่องต่าง ๆ หรือโครงการต่าง ๆ ซึ่งใช้เสียงส่วนใหญ่ก็สามารถดำเนินการได้เลย หรือแม้จะพิจารณาว่าวิธีการที่จะไม่ต้องใช้การประมูลหรือมีรายเดียวก็ผ่านคณะกรรมการนี้ได้ จึงมีกรอบเวลา (Time frame) ที่ชัดเจนและรวดเร็ว ทุกอย่างไม่เกิน ๑ ปี เพราะฉะนั้นสิ่งที่ควรจะพิจารณาตามร่างกฎหมายฉบับใหม่ คือ การดำเนินงานต่าง ๆ ในเชิงนโยบายสามารถดำเนินการได้ การพิจารณาก็เป็นไปตามขั้นตอนแต่ละขั้นตอน และคณะกรรมการแต่ละชุดที่เข้ามาก็ทำงานได้ หน่วยงานใดหากอยู่ในกรอบของยุทธศาสตร์ก็สามารถนำเสนอมาได้เร็ว การจัดทำ TOR จะอยู่ภายใต้คณะกรรมการกำกับ ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในหน่วยงานนั้น ๆ แต่ถ้าจะทำได้เร็วต้องเพิ่มประสิทธิภาพให้ดี ส่วนในด้านลบ คือด้านความซื่อสัตย์มีแค่ไหนในการดำเนินโครงการ ถ้าเป็นระบบที่มีการเอื้อกันและอุปถัมภ์กันก็จะทำให้บางครั้งอาจจะไม่มีความยุติธรรมในการเข้าร่วมลงทุนของรัฐ สำหรับเอกชนที่อาจจะมีการเอื้อกันหรืออุปถัมภ์กันระหว่างเอกชนต่าง ๆ ได้ง่าย

๕) ความเห็นที่เป็นข้อสังเกตต่อการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ก็คือ การมีผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๘ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง แต่มีข้าราชการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ๑๐ คน จากการ

แก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ที่ผ่านมา เช่น บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยที่ตั้งขึ้นมา เพราะองค์ประกอบของคณะกรรมการจะมีเอกชนเข้าไปร่วมเป็นกรรมการจำนวนมาก เช่น ประธานสมาคมธนาคารไทย ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย มีหน่วยงานที่เป็นกลางอย่างธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ามาร่วมเป็นกรรมการด้วย ดังนั้นการคัดเลือกตามกรรมการมาตรา ๘ คิดว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากภาคเอกชน ควรจะต้องขยาย ต้องมีกรรมการโดยตำแหน่ง เช่น ประธานสมาคมธนาคารไทยหรือประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย โดยเฉพาะประธานสภาอุตสาหกรรมฯ คงต้องมาดูเรื่องของการลงทุน เพราะกำกับดูแลการลงทุนทุกแขนงเลย รวมทั้งการก่อสร้าง ส่วนใหญ่จะเน้นเรื่องของระบบสาธารณูปโภค Infrastructure ต่าง ๆ ซึ่งควรจะมีสมาคมวิศวกรรมศาสตร์แห่งประเทศไทยมาร่วมเป็นกรรมการในการพิจารณาด้วย และกรณีงานด้านธุรการที่ให้ สคร. เป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่ง สคร. มีงานมากอยู่แล้ว ถ้าไปตั้งหน่วยงานอิสระขึ้นมาเพื่อที่จะเป็นผู้ทำงานธุรการเอง และคัดเลือกโดยคณะกรรมการก็จะทำให้มีความเป็นกลางมากขึ้น

๖) คณะกรรมการกำกับในชุดต่างๆ ตามร่างกฎหมายนี้เป็น One stop สัญญาร่วมทุนที่ทำเรียบร้อยแล้วหากมีปัญหาก็สามารถที่จะแก้ไขได้ เปลี่ยนรูปแบบต่าง ๆ ได้ แต่ควรกำหนดเวลาตรวจสอบ (Review) โครงการและเสนอแนะให้มีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงได้ ต่างกับกฎหมายฉบับปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไม่ได้ แต่มาติดตามผลงานเฉย ๆ ว่าเป็นอย่างไร ทุกวันนี้ผู้ที่ได้สัมปทานมาประชุมกันทุก ๖ เดือนว่ามีปัญหาอะไรต่าง ๆ แล้วก็จบ ซึ่งตามร่างกฎหมายใหม่มียุทธศาสตร์ชัดเจน กฎหมายฉบับปัจจุบันไม่มียุทธศาสตร์ เช่น เงินลงทุนไม่พอ กรณีที่ท่าเรือแหลมฉบังเงินไม่พอก็ออกมาประมูลครั้งหนึ่ง การประมูลร่วมลงทุนครั้งหนึ่งๆ ไม่คิดถึงว่าคนประมูลได้ก่อนหรือคนประมูลได้หลัง จะมีข้อได้เปรียบเสียเปรียบกัน เพราะการประมูลอาจมีต้นทุนต่ำกว่าและก็สามารถตัดราคากันได้ อย่างนี้ก็ไม่เป็นไปตามแผน เพราะแต่ละการประมูลเงื่อนไขแต่ละครั้งไม่เหมือนกัน

๗) เห็นด้วยกับหลักเกณฑ์การให้มีหน่วยงานรับผิดชอบในการทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกำกับ ดูแล ส่งเสริมและสนับสนุนการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ตลอดจนพัฒนาวินัยการเงินการคลังของประเทศในการให้เอกชนร่วมลงทุน เพื่อมิให้เกิดผลกระทบกับความมั่นคงทางการเงินและการคลังของประเทศในระยะยาว

๘) ในหมวด ๒ เรื่องคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ความจริงส่วนของรัฐเป็นเรื่องการเงินทั้งนั้น อย่างที่ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ในตอนต้นแล้วว่าควรจะต้องเน้นที่ปรึกษาที่มาจากสายงานที่เกี่ยวกับวิชาชีพอยู่ในนี้ด้วย คณะกรรมการหรือที่ปรึกษาจำเป็นต้องบัญญัติไว้ในกฎหมาย ไม่ใช่เฉพาะการเงินอย่างเดียว เพราะถ้ามีเรื่องการเงินกับการบริหารเท่านั้นที่จะร่วมลงทุนแต่ไม่มีเทคโนโลยีเลยคงไม่อาจทำให้โครงการสมบูรณ์ได้ดี

ตัวอย่างจากประสบการณ์เช่นเรื่องรถไฟฟ้าใต้ดิน ที่จริงแล้ว รฟม. ไม่ใช่มีโครงการร่วมทุนเฉพาะแค่ ๒๐ กิโลเมตร คือจากบางซื่อมาหัวลำโพง ความจริงต้องมี ๔๐ กิโลเมตร สายเฉลิมรัชมงคลจะต้องต่อขยายจากบางซื่อไปถึงสะพานพระนั่งเกล้า อีกทางหนึ่งคือหัวลำโพงต้องไปบางหว้า คือตรงวงเวียนใหญ่ จึงจะครอบคลุมทั้งหมด เพราะฉะนั้นการที่เวนคืนหรือสร้างศูนย์ซ่อมต่าง ๆ ขึ้นมาที่พระราม ๙ รัฐลงทุน ๑ แสนล้านบาท กู้จาก JBIC แต่พอถึงเวลานี้สร้างแล้วจะต้องขยายออกไปทั้ง ๒ ฝั่ง ปรากฏว่าไม่ผ่านการพิจารณา ทั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ปรากฏว่าไม่ผ่านการพิจารณา ทั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ เมื่อเสนอเข้าคณะรัฐมนตรีขอต่อส่วนขยายไปก็ไม่ผ่าน ทั้ง ๆ ที่เรื่องนี้อยู่ในคณะกรรมการของ รฟม. พิจารณาว่า FIRR ไม่ผ่าน เพราะพิจารณาในแง่การเงิน แต่ไม่พิจารณาทางด้านบริการ FIRR ซึ่งทางด้านเศรษฐศาสตร์ ไม่คำนึงเรื่องการคืนทุนไม่ได้ เพราะเป็นกิจการของสาธารณชนที่เป็นบริการซึ่งจัดขึ้นเพื่อความสะดวกของประชาชนผู้ใช้บริการ ก็หาเงินไม่ได้ ก็ไม่ผ่าน จึงเป็นปัญหาทุกวันนี้สำหรับระยะทางเพียง ๒๐ กว่ากิโลเมตร และทำให้ รฟม. ขาดทุนอยู่ทุกปี

เหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งของกฎหมายฉบับปัจจุบัน คือกฎหมายส่วนใหญ่ให้ความสำคัญอยู่ที่กระทรวงการคลังมาก พอถึงเวลาเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร และทำตามกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ก็ไม่มีประสบการณ์ และถ้าโครงการเกิดขาดทุนขึ้นมาเป็นข้าราชการก็เดือดร้อนอีก เพราะไปอนุมัติได้อย่างไร ซ้ำร้ายยังมีบทลงโทษอีกด้วย เพราะฉะนั้นจึงต้องมีสายวิชาชีพเข้ามาช่วยดูแลไม่อย่างนั้นทั้งโครงการจะลำบาก ถึงแม้จะไม่โกงหรือไม่ทุจริต แต่อาจจะไม่มีประสิทธิภาพก็ได้ การกำหนดเกี่ยวกับสายวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือยุทธศาสตร์ต่าง ๆ เพิ่มขึ้นมานั้น ไม่ใช่ว่ามีแต่ผู้ทรงคุณวุฒิอย่างเดียว แม้แต่ของ สคร.เองควรจะต้องมีที่ปรึกษาที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านวิชาชีพต่าง ๆ มาช่วย และผู้บริหารส่วนใหญ่ก็เป็นคณะกรรมการอื่นๆ อีกมาก ปลัดกระทรวงการคลังเองก็มีตำแหน่งในคณะกรรมการกว่า ๕๐ ตำแหน่ง วันหนึ่งๆ คงทำอะไรได้ไม่มากถ้ากฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินมีคณะกรรมการ และกำหนดให้ปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการโดยตำแหน่งทุกเรื่อง อีกทั้งตามรูปแบบกฎหมายการเงินของประเทศไทยที่ต้องมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการเพราะว่าเป็นโดยตำแหน่ง Ex Officio ซึ่งมากเกินไป

๙) ในหมวด ๒ มาตรา ๑๘ ที่กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจรับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการนโยบายฯ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์ ปัญหาคือ ให้ สคร. จัดทำแผนยุทธศาสตร์เอง เพราะการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ควรจะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการชุดใหญ่ เพราะเมื่อเขียนแล้วผลสุดท้ายแผนของคณะกรรมการซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการ ๑๐ คน และผู้ทรงคุณวุฒิจะเป็นตรายางเลย หรือกรณีร่างมาตรการเกี่ยวกับด้านการเงินที่ต้องกำหนดเป็นนโยบายเสนอให้คณะกรรมการพิจารณานั้น ดูแล้วสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจมีอำนาจมากกว่าคณะกรรมการเพราะคณะกรรมการตามตำแหน่งอย่างที่กำหนดไว้ตามความจริงแล้วเป็นกรรมการไม่มีเวลา ข้าราชการ ๑๐ คน มาถึงก็มีแฟ้มเรียงกัน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็ยกมือไปเลยจบแล้ว ความสำคัญจึงอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เรื่องนี้จึงควรจะต้องแก้ไขทั้งหมด ๑๐ ข้อ เพราะที่จริงเป็นหน้าที่ของฝ่ายนโยบายที่จะต้องรับผิดชอบ ส่วน สคร. ดำเนินงานธุรการก็เพียงพอแล้ว

๑๐) ในหมวด ๓ แผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐเป็นบทบัญญัติใหม่ เมื่อเสร็จแล้วก็ให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ เป็นแผนกลาง เหมือนกับแนวนโยบายแห่งรัฐ และในมาตรา ๒๒ ให้มีการติดตามผลการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ทุก ๓ ปี เห็นว่าระยะเวลานานเกินไปควรต้องทบทวนกันทุกปี

๑๑) ในหมวด ๔ เป็นเรื่องการเสนอโครงการที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม มีเรื่องการบริหารความเสี่ยง (Risk Management) ด้วย โดยหลักการพอใช้ได้ ที่จะล่าช้าคือมาตรา ๒๖ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการต่อรัฐมนตรีต้นสังกัด เพื่อพิจารณาก่อนเสนอสำนักงานต่อไปเห็นว่า

การศึกษาใช้เวลานานมากโดยเฉพาะถ้าไปกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องใหญ่ เพราะการร่วมลงทุนนั้นจะเห็นได้ว่าแม้กระทั่งการเชิญเอกชนเข้ามาลงทุนเรื่องโครงการพลังงานไฟฟ้าไม่เคยสำเร็จ เช่นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ใช้เวลาเป็น ๑๐ ปีแล้วเรื่องโรงไฟฟ้าจากถ่านหินไม่มีทางดำเนินการสำเร็จ และเป็นปัญหาทางเทคนิคอยู่จนถึงปัจจุบัน

๑๒) ในหมวด ๔ และหมวด ๕ เป็นเรื่องต่อเนื่องกัน เพราะหมวด ๕ กำหนดในเรื่องการดำเนินการโครงการ มีการประกาศเชิญชวน กำหนดค่าธรรมเนียม การขายเอกสารประมูลการร่วมลงทุน พิจารณาแล้วมีความเป็นห่วงว่าบทบัญญัติดังกล่าวในร่างกฎหมายฉบับนี้อาจจะไม่ได้ใช้บังคับเลย เพราะบัญญัติไว้มีเงื่อนไขมากมาย เอกชนจะปรึกษากับรัฐเป็นปีๆ แล้วรอนานมาก เพราะถ้าเกี่ยวกับบุคคลอื่น เช่น เรื่องสิ่งแวดล้อมเห็นว่ายากมาก อย่างกรณีปัญหารถไฟความเร็วสูงลงทุนประมาณ ๕ แสนล้านบาท ถึงจังหวัดเชียงใหม่ใครจะลงทุน ต้องยกเว้นกฎหมายที่จะไปลงทุนใหม่ เช่น จีนเป็น G to G ก็ไม่ได้ใช้กฎหมายนี้ เพราะถ้ามาใช้กฎหมายนี้หมายถึงว่าต้องเป็นบริษัทเอกชนต้องผ่านยุทธศาสตร์กลาง แต่พอเป็น G to G ก็ยกเว้น

๑๓) หากเปรียบเทียบร่างกฎหมายฉบับใหม่กับกฎหมายฉบับปัจจุบันอาจเร็วกว่า ถ้ากระทรวงหรือหน่วยงานใดเป็นเจ้าของโครงการ ก็ต้องไปเตรียมมาทำให้เสร็จพอศึกษาเสร็จเสนอโครงการไว้แล้วจะเร็ว ร่างกฎหมายฉบับใหม่มีกรอบเวลาว่าจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน ซึ่งมีความชัดเจนดี

๑๔) กรณีให้มีกรรมการคณะหนึ่ง คือ "คณะกรรมการกองทุนส่งเสริมการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ" ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานนั้นปกติปลัดกระทรวงการคลังจะเป็นกรรมการของทุกคณะอยู่แล้ว และการเป็นกรรมการของกองทุนนี้ ก็เป็นกรรมการในกฎหมายชุดเดียวกัน ดังนั้น ปลัดกระทรวงการคลัง จึงเป็นกรรมการทั้ง ๒ ตำแหน่ง

๑๕) ในส่วนสุดท้าย ในหมวดที่ ๙ บทเบ็ดเตล็ด เป็นเรื่องของการกำหนดหลักเกณฑ์การว่าจ้างที่ปรึกษา เรื่องนี้ ผ่านได้ไม่น่าจะมีปัญหาอะไร

๑๖) หมวด ๑๐ เป็นบทกำหนดโทษ ในบทกำหนดโทษนี้บัญญัติไว้เป็นสำคัญว่าในกรณีไปถือหุ้นหลังจากพ้นตำแหน่งกรรมการแล้วอย่างเดียว แต่ไม่มีบทกำหนดโทษ ซึ่งการบัญญัติไว้เฉย ๆ เช่นนี้ไม่มีประโยชน์

กรณีบทบัญญัติมาตราในลักษณะนี้โดยปกติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเรื่อง Conflict of interest ซึ่งโดยหลักก็คือกรรมการเมื่อลาออกจะไปอยู่ภาคเอกชนเลยไม่ได้ ให้เว้นระยะเวลาไว้ ๒ ปี แต่ถ้าเป็นกรณีทุจริตคณะกรรมการป้องและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการอยู่แล้ว เพียงแต่ว่าผู้ทรงคุณวุฒิต้องตรวจสอบว่าเมื่อจะลงมติเรื่องใดต้องระมัดระวังว่าเป็นเรื่องที่ตนเองถือหุ้นอยู่หรือไม่

๑๗) ในมาตรา ๗๐ กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการที่ได้ทำสัญญาให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ และยังอยู่ในระหว่างการดำเนินการตามโครงการ จัดส่งสำเนาสัญญาและรายงานการประชุมของคณะกรรมการประสานงานตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสำนักงานภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แสดงว่าเมื่อร่างกฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้แล้วทั้งหมดเข้าไปอยู่ ภายใต้บังคับกฎหมายฉบับใหม่นี้ทั้งหมด

๔. คณะกรรมาธิการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา ขอรายงานผลการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. .... ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๓๖ เพื่อประกอบการพิจารณาของวุฒิสภาต่อไป

พล.ร.อ

(สุรศักดิ์ ศรีอรุณ)
เลขานุการคณะกรรมาธิการการเงิน การคลัง
การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา

รายงาน

ของ

คณะกรรมาธิการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา

พิจาณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ....

(ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๓๖)

คณะผู้รับผิดชอบ

ในการจัดทำรายงานการพิจาณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ....

ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๓๖

นางสาววราภรณ์ มีเปรมปรีดิ์	ผู้อำนวยการสำนักกรรมาธิการ ๑

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมาธิการ

นางสาวนิภาวรรณ ศิริบำรุงสุข	ผู้บัญชาการกลุ่มงานคณะกรรมาธิการการเงิน การคลังฯ
นางสุภาพร วิเชียรเพชร	วิทยากรชำนาญการ
นางสาวกนิศ สามารถ	วิทยากรปฏิบัติการ
นายธณรัฐ แสนแก้ว	นิติกรปฏิบัติการ
นางสาวอัญชลี วุฒิศิริ	นิติกรปฏิบัติการ
นางสาวมณีรัตน์ เพ็งไชโย	นิติกรปฏิบัติการ
นางสาวศศิกานต์ พรามจร	เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน

สอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ สำนักกรรมาธิการ ๑ กลุ่มงานคณะกรรมาธิการการเงิน การคลังฯ
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๕๔ – ๕
โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๕๕