



รายงานผลการพิจารณาศึกษา

เรื่อง

ความคุ้มค่าและประสิทธิผล การส่งเสริมการลงทุน
ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

ของคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ
สภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ

สำนักกรรมการ ๑

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ด่วนที่สุด

ที่ สผ ๐๐๑๗.๐๘/๕๕๓๒

(สำเนา)

คณะกรรมการการพิจารณาเศรษฐกิจ
สภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๗ ตุลาคม ๒๕๖๔

เรื่อง รายงานการศึกษาของคณะกรรมการพิจารณาเศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานการศึกษา เรื่อง “ความคุ้มค่าและประสิทธิผล การส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ” จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๒๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๒ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาเศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีหน้าที่และอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๐ (๒๕) ในการกระทำกิจการ พิจารณาขอเสนอข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับผลกระทบต่อการเศรษฐกิจของชาติ ธุรกิจภาคเอกชน ประชาชน สถานการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศและเศรษฐกิจของภูมิภาคต่าง ๆ ในสังคมโลกที่อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของไทย รวมทั้งนโยบายและแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐ นั้น ซึ่งกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

๑. นางสาวศิริกัญญา ตันสกุล

๒. นายสันหพันธ์ สุขศรีเมือง

๓. นายจรูญศักดิ์ จันทรวงศ์

๔. นายพิภพ ช่างพัฒนวงศ์

๕. นายโชติวุฒิ ธนาคมานุสรณ์

๖. นางกรณิศ งามสุคนธ์รัตนา

๗. นางสาวจุฑาพัชร์ เหล่าธรรมทัศน์

๘. นายเทพพิภพ ลิ้มจิตรกร

๙. นายเขตรัฐ เหล่าธรรมทัศน์

๑๐. นางสาวจิราพร สินธุ์ไพร

๑๑. นายวรศิษฐ์ เลียงประสิทธิ์

๑๒. นายธนกร ไชยกุล

๑๓. นายจิรวุฒิ ศิริพานิชย์

๑๔. นายสรวิทย์ เนื่องจำนงค์

๑๕. นายพนิต วิจิตเรษฐ

ประธานคณะกรรมการ

รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง

รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง

รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม

รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่

ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ

ที่ปรึกษาคณะกรรมการ

โฆษกคณะกรรมการ

โฆษกคณะกรรมการ

เลขานุการคณะกรรมการ

ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ

กรรมการ

กรรมการ

กรรมการ

กรรมการ

/ทั้งนี้...

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ที่ประชุมเห็นชอบให้ตั้ง นายสรวิทย์ เนื่องจำนงค์ เป็นกรรมการแทน นายมณฑิธร สงฆ์ประชา ซึ่งลาออกจากการเป็นกรรมการ เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๒ และในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๖๔ ที่ประชุมเห็นชอบให้ตั้ง นายพนิต วิจิตเรษฐ เป็นกรรมการแทน นางสาวแนน บุญยธิดา สมชัย ซึ่งลาออกจากการเป็นกรรมการ เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๔

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษา เรื่อง “ความคุ้มค่าและประสิทธิผล การส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ” เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณารายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) ศิริกัญญา ตันสกุล

(นางสาวศิริกัญญา ตันสกุล)

ประธานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ

สำนักกรรมการ ๑

กลุ่มงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๖๑๘๑

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ thaieconcommittee@gmail.com

สำเนาถูกต้อง



(นางสาวปรียาภรณ์ แก้วโยน)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑

นางสาวอิสรา ยอดทอง / ร่าง

นางสาวมณฑิตา โกศล / พิมพ์

นางจารุวรรณ สุขุมลพงษ์ / ตรวจ

ตรวจทาน

ครั้งที่ ๑ นางสาวอิสรา ยอดทอง

ครั้งที่ ๒ นางสาวปทุมญาพร เอम्मะโน

ครั้งที่ ๓ นางจารุวรรณ สุขุมลพงษ์

รายนามคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร



นางสาวศิริกัญญา ตันสกุล
ประธานคณะกรรมการ



นายสันทพจน์ สุขศรีเมือง
รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง



นายจรยุทธธี จันทรสรินทร์
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง



นายพิจารณ์ ชาวพัฒนางค์
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม



นายโชติวุฒิ ธนาคนานุสรณ์
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่



นางกรณิศ งามสุคนธ์รัตนา
ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ



นางสาวจุฑาทาทัต เทลาธรรมทัศน์
ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ



นางสาวจิราพร สินธุไพร
เลขานุการคณะกรรมการ



นายวรศิษฐ์ เลียงประสิทธิ์
ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ



นายเท่าพิภพ ลิ้มจิตรกร
โฆษกคณะกรรมการ



นายเชตรัฐ เทลาธรรมทัศน์
โฆษกคณะกรรมการ



นายธนกกร ไชยกุล
กรรมาธิการ



นายจิรววัฒน์ ศิริพานิชย์
กรรมาธิการ



นางสาวแนน บุญยธิดา สมชัย
กรรมาธิการ



นายสรวุฒิ เนืองจำนงค์
กรรมาธิการ

รายนามที่ปรึกษา และเลขานุการประจำคณะกรรมการ (ปัจจุบัน)

- | | |
|---|--------------------------|
| ๑. นายวีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร | ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการ |
| ๒. พันตำรวจโท สืบสกุล เข้มทอง | ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการ |
| ๓. นายจักรพงษ์ แสงมณี | ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการ |
| ๔. นายเพชร ปองเงิน | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๕. นายประวิทย์ พวงสมบัติ | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๖. นางสาวสุภิญญา จันทรสรินทร์ | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๗. นายรัฐ รัตนไตรภพ | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๘. นายคณพัฒน์ ตริประพันธ์กิจ | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๙. ร้อยตำรวจเอกจอมเดช ตริเมฆ | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๑๐. นายกิตติศักดิ์ อินชุกุล | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๑๑. นายบุญณรงค์ รักษาวงศ์ | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๑๒. นายประทีป ลำรุ่งเรือง | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๑๓. นางสาวศศิณัฐ กิตติสิริภัทรา | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๑๔. นางสาวอมารินทร์ อินทรีย์สุข | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๑๕. นางสาวอรรชรณ สุวรรณมณี | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๑๖. ร้อยตำรวจตรีไชยพงษ์ อัครกิตติ์จินดา | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๑๗. นายนนทชัย ตรงโยธิน | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๑๘. นางสาวพัชระภรณ์ กนกกุล | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๑๙. นายชินวัฒน์ สุกุลตั้งไพศ | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๒๐. นางสาวสุรณีย์ ไชยกุล | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๒๑. นางสาวอัญชุลีกร ไชยกุล | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๒๒. นายชนินทร์ รุ่งธนเกียรติ | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๒๓. นางสุรางค์ จันทรสถาพร | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๒๔. นายพลัฎฐ์ นิติสถาพรพงศ์ | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๒๕. นายฉัตร คำแสง | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |

รายนามที่ปรึกษา และเลขานุการประจำคณะกรรมการ (ในอดีต)

- | | |
|--|--------------------------|
| ๑. นายวีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร | ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการ |
| ๒. พันตำรวจโท สืบสกุล เข้มทอง | ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการ |
| ๓. นายจักรพงษ์ แสงมณี | ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการ |
| ๔. นายเพชร ปองเงิน | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๕. นายประวิทย์ พวงสมบัติ | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๖. นางสาวสุภิญญา จันทรสรินทร์ | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๗. นายรัฐ รัตนไตรภพ | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๘. นายคณพัฒน์ ตริประพันธ์กิจ | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๙. ร้อยตำรวจเอกจอมเดช ตริเมฆ | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๑๐. นายกิตติศักดิ์ อินชุกุล | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๑๑. นางสุนตตา แซ่โก๊ะ | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๑๒. นายบุญณรงค์ รักษาวงศ์ | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๑๓. นางสาววีราชินันท์ ภูภักดีพันธ์ | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๑๔. นางสาวมุกทิศา สุขศรีเมือง | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๑๕. นายประทีป ลำรุ่งเรือง | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๑๖. นางสาวศศิณัฐ กิตติสิริภัทรา | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๑๗. ร้อยตำรวจตรีไชยพงษ์ อัครกิตต์จินดา | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๑๘. นายนนทชัย ตรงโยธิน | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๑๙. นางสาวพัชระภรณ์ กนกกุล | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๒๐. นายชินวัฒน์ สุกดตั้งไพศาล | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๒๑. นางสาวสุรณี ไชยกุล | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๒๒. นางสาวอัญชุลีกร ไชยกุล | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๒๓. นายชินนรินทร์ รุ่งธนเกียรติ | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๒๔. นางสุรางค์ จันทรสถาวร | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๒๕. นายพลัฏฐ์ นิติสถาพรพงศ์ | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |
| ๒๖. นายฉัตร คำแสง | เลขานุการประจำคณะกรรมการ |

รายนามที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการ (ไม่มีค่าตอบแทน)

รายนามที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการ (ปัจจุบัน)

๑. นายสุชาติ ชาติวรรณ
๒. นายไชยรัตน์ ลุสวัสดี
๓. นางสาวปรารถนา กวินวุฒิกุล
๔. นายรัฐชยุตม์ รุ่งजारุพันธ์
๕. นายสัตตพล ดาราวุฒิ
๖. นางสาวนงลักษณ์ ทุงจันทร์พงศ์
๗. นายครองพล อภิธนาคุณ
๘. นายณัฐพงศ์ พันแสน
๙. นางสาวชญาภา สิ้นธุ์ไพโร
๑๐. พันตำรวจเอก โชติวิเชียร วิเชียรโชติ
๑๑. นายรณวิต หล่อเลิศสุนทร
๑๒. นายชัชวรินทร์ สันธิเดช
๑๓. นายพริษฐ์ จิตตโรภาส
๑๔. นายอนุสรณ์ อาศิรเลิศสิริ
๑๕. นายสมาชิก หาญจิตต์เกษม

รายนามที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการ (ในอดีต)

๑. นายศันสนะ สุริยะโยธิน
๒. นายสุชาติ ชาติวรรณ
๓. นายไชยรัตน์ ลุสวัสดี
๔. นางสาวปรารถนา กวินวุฒิกุล
๕. นายประกฤต ธีญวลัย
๖. นายบุญญฤทธิ์ ยอดระบำ
๗. นายรัฐชยุตม์ รุ่งजारุพันธ์
๘. นายสัตตพล ดาราวุฒิ
๙. นางสาวนงลักษณ์ ทุงจันทร์พงศ์
๑๐. นายครองพล อภิธนาคุณ
๑๑. นายณัฐพงศ์ พันแสน
๑๒. นางสาวชญาภา สิ้นธุ์ไพโร
๑๓. พันตำรวจเอก โชติวิเชียร วิเชียรโชติ
๑๔. นายรณวิต หล่อเลิศสุนทร
๑๕. นายชัชวรินทร์ สันธิเดช
๑๖. นายพริษฐ์ จิตตโรภาส
๑๗. นายอนุสรณ์ อาศิรเลิศสิริ
๑๘. นายสมาชิก หาญจิตต์เกษม

รายนามคณะอนุกรรมการศึกษาความคุ้มค่าและประสิทธิผล การส่งเสริมการลงทุน
ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ในคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร



นายพิจารณ์ เชาวพัฒนวงศ์
ประธานคณะอนุกรรมการ



นางสาวจิราพร สินธุไพร
รองประธานคณะอนุกรรมการ
คนที่หนึ่ง



นายประมวล สุธีจาร์วัฒน์
รองประธานคณะอนุกรรมการ
คนที่สอง



นายเท่าพิภพ ลิ้มจิตรกร
อนุกรรมการ



นายจิรภัฏ ทongsuwan
อนุกรรมการ



นายชวัล ชินวิทย์
อนุกรรมการ



นายเอราวัณ วานิชย์ทานนท์
อนุกรรมการ



นายศุภสิทธิ์ ศิริเศรษฐ์
อนุกรรมการ



นายบัญญัติ บุญญา
อนุกรรมการ



นายสิทธิพล วิบูลย์ธนากุล
เลขาธิการคณะอนุกรรมการ

รายงานผลการศึกษา
เรื่อง ความคุ้มค่าและประสิทธิผล การส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ
ของคณะกรรมการการศึกษาความคุ้มค่าและประสิทธิผล
การส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ
ในคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร

ตามที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๒๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๒ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติแต่งตั้งคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีหน้าที่และอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๐ (๒๕) ในการกระทำกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับผลกระทบต่อเศรษฐกิจของชาติ ธุรกิจภาคเอกชน ประชาชน สถานการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศและเศรษฐกิจของภูมิภาคต่าง ๆ ในสังคมโลกที่อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของไทย รวมทั้งนโยบายและแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐ นั้น ซึ่งกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

- | | |
|--------------------------------------|--------------------------------|
| ๑. นางสาวศิริกัญญา ตันสกุล | ประธานคณะกรรมการ |
| ๒. นายสัมพันธ์ สุขศรีเมือง | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายจรูญฤทธิ์ จันทรสรินทร์ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. นายพิภพ งามพัฒน์วงศ์ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม |
| ๕. นายโชติวุฒิ ธนาคมานุสรณ์ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่ |
| ๖. นายเท่าพิภพ ลิ้มจิตรกร | โฆษกคณะกรรมการ |
| ๗. นายเชษฐาธิ เหล่าธรรมทัศน์ | โฆษกคณะกรรมการ |
| ๘. นางสาวจิราพร สินธุ์ไพร | เลขานุการคณะกรรมการ |
| ๙. นายวรศิษฐ์ เสี่ยงประสิทธิ์ | ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ |
| ๑๐. นางกรณิศ งามสุคนธ์รัตนา | ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑๑. นางสาวจุฑาทิวัตต์ เหล่าธรรมทัศน์ | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑๒. นายธนกร ไชยกุล | กรรมการ |
| ๑๓. นายจิรวุฒิ ศรีพานิชย์ | กรรมการ |
| ๑๔. นายสรวิทย์ เนื่องจำนงค์ | กรรมการ |
| ๑๕. นายพนิต วิจิตเรษฐ์ | กรรมการ |

อนึ่ง ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ที่ประชุมเห็นชอบให้ตั้ง นายสรวิทย์ เนื่องจำนงค์ เป็นกรรมการแทน นายมณฑิร สงฆ์ประชา ซึ่งลาออกจากการเป็นกรรมการ และเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๒ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๖๔ ที่ประชุมเห็นชอบให้ตั้ง นายพนิต วิจิตเรษฐ์ เป็นกรรมการแทนนางสาวแนน บุญยธิดา สมชัย ซึ่งลาออกจากการเป็นกรรมการ เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๔ แทนตำแหน่งที่ว่าง

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่อง ความคุ้มค่าและประสิทธิผล การส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่องดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๖ ดังนี้

๑. การดำเนินงาน

ในคราวประชุมคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๗/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๒ อาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๖ วรรคหนึ่ง ที่ประชุมได้มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาความคุ้มค่าและ ประสิทธิผล การส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจให้มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาศึกษา สภาพปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนวิเคราะห์ข้อมูล ข้อเท็จจริงเพื่อจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับความคุ้มค่าและประสิทธิผลของมาตรการส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการเกิดขึ้นของอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่การพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศที่ยั่งยืนในระยะยาวต่อไป โดยมีเวลาดำเนินการ ๖๐ วัน ตามประกาศของ คณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร ที่ ๒/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๒ เรื่องตั้ง คณะอนุกรรมการศึกษาความคุ้มค่าและประสิทธิผล การส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ซึ่งคณะอนุกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

- | | |
|-----------------------------|---------------------------------------|
| ๑) นายพิจารณ์ เขาวพัฒนาวงศ์ | เป็นประธานคณะอนุกรรมการ |
| ๒) นางสาวจิราพร สินธุ์ไพร | เป็นรองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓) นายประมวล สุธีจาร์วัฒน | เป็นรองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่สอง |
| ๔) นายสิทธิพล วิบูลย์ธนากุล | เป็นเลขานุการคณะอนุกรรมการ |
| ๕) นายเท่าพิภพ ลิ้มจิตรกร | เป็นอนุกรรมการ |
| ๖) นายจิรัฏฐ์ ทองสุวรรณ | เป็นอนุกรรมการ |
| ๗) นายศุภสิทธิ์ ศิริเศรษฐ์ | เป็นอนุกรรมการ |
| ๘) นายเอราวัณ วานิชย์หานนท์ | เป็นอนุกรรมการ |
| ๙) นายชัชวาล ชินวิภัย | เป็นอนุกรรมการ |
| ๑๐) นายบัญญัติ บุญญา | เป็นอนุกรรมการ |

อนึ่ง เพื่อให้การพิจารณาศึกษาเป็นไปด้วยความรอบคอบ คณะอนุกรรมการได้ แต่งตั้งที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมการ จำนวน ๑ คน คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ภูวนิดา คุณผลิน โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษา ดังนี้

๑) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรค วิเคราะห์ข้อมูล ข้อเท็จจริง แนวทางและ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความคุ้มค่าและประสิทธิผลของมาตรการส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่การพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศที่ยั่งยืนในระยะยาวต่อไป

๒) เพื่อศึกษาการประเมินความคุ้มค่าและประสิทธิผลของการส่งเสริมการลงทุนและ ตัวชี้วัดที่ใช้ในโครงการส่งเสริมการลงทุน โดยได้แบ่งกรอบการพิจารณาออกเป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

(๑) ศึกษาเฉพาะโครงการที่อยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริม การลงทุน หรือ BOI

(๒) ศึกษาเฉพาะโครงการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (SEZ)

(๓) ศึกษาโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องและการถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่ยั่งยืนในระยะยาวต่อไป

ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการได้ขอขยายระยะเวลาการพิจารณาศึกษา จำนวน ๓ ครั้ง ดังนี้ ครั้งที่ ๑ ขอขยายระยะเวลาออกไปอีก ๖๐ วัน นับแต่วันที่ ๕ มกราคม ๒๕๖๓ โดยเมื่อขยายระยะเวลาการพิจารณาศึกษาแล้ว จะครบกำหนดในวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๖๓

ครั้งที่ ๒ ขอขยายระยะเวลาออกไปอีก ๖๐ วัน นับแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๖๓ โดยเมื่อขยายระยะเวลาการพิจารณาศึกษาแล้ว จะครบกำหนดในวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๖๓

ครั้งที่ ๓ ขอขยายระยะเวลาออกไปอีก ๖๐ วัน นับแต่วันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๓ โดยเมื่อขยายระยะเวลาการพิจารณาศึกษาแล้ว จะครบกำหนดในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ทั้งนี้ การขอขยายระยะเวลามีเหตุเกิดวิกฤตการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (COVID-19) ส่งผลให้คณะอนุกรรมการไม่สามารถจัดการประชุมเพื่อพิจารณาศึกษาได้ตามปกติ ในช่วงระหว่างเดือนมีนาคมถึงเดือนพฤษภาคม ๒๕๖๓

๒. วิธีการพิจารณาศึกษา

๒.๑ คณะกรรมการได้จัดให้มีการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วยโปรแกรม Zoom Cloud Meeting ในวันอังคารที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๔ เพื่อพิจารณาเรื่อง “รายงานการศึกษาของคณะอนุกรรมการศึกษาความคุ้มค่าและประสิทธิผล การส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ในคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร” จำนวน ๑ ครั้ง

๒.๒ คณะกรรมการได้ดำเนินการโดยเชิญผู้แทนของคณะอนุกรรมการศึกษาความคุ้มค่าและประสิทธิผล การส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ มาให้ข้อมูลข้อเท็จจริงสภาพปัญหาอุปสรรค และการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความคุ้มค่าและประสิทธิผลของมาตรการส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยมีรายชื่อดังนี้

- | | |
|-----------------------------|------------------------|
| ๑) นายพิจารณ์ เขาวพัฒนาวงศ์ | ประธานคณะอนุกรรมการ |
| ๒) นายสิทธิพล วิบูลย์ธนากุล | เลขานุการคณะอนุกรรมการ |
| ๓) นายชัชวาล ชินวิทย์ | อนุกรรมการ |

๓. ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการขอรายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่อง ความคุ้มค่าและประสิทธิผล การส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยคณะกรรมการได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการศึกษาความคุ้มค่าและประสิทธิผล การส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ดำเนินการพิจารณาศึกษากรณีดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการได้พิจารณารายงานของคณะอนุกรรมการด้วยความละเอียดรอบคอบแล้ว และได้มีมติเห็นชอบกับรายงานศึกษาดังกล่าว โดยถือเป็นรายงานการศึกษาของ

จากการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการขอเสนอรายงานการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการ โดยมีรายละเอียดตามรายงานท้ายนี้ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณา หากสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการ ขอให้โปรดดำเนินการตามแต่จะเห็นสมควรต่อไป ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนสืบไป

บทสรุปผู้บริหาร

การลงทุนมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ช่วยเพิ่มการจ้างงาน เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เพิ่มความสามารถในการส่งออกสินค้าและบริการ ช่วยยกระดับรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน อย่างไรก็ตาม การลงทุนของประเทศไทยในปัจจุบันประสบปัญหาหลักอย่างน้อย ๔ ประการ ได้แก่

(๑) ภาพรวมการลงทุนยังอยู่ในระดับต่ำ

เมื่อพิจารณาภาพรวมการลงทุนของไทย พบว่า นับแต่วิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๐ การลงทุนของไทย โดยเฉพาะการลงทุนของภาคเอกชนยังไม่ฟื้นตัวกลับสู่ระดับก่อนเกิดวิกฤต ทั้งนี้พบว่าในบรรดาประเทศที่ผ่านวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๐ มีไทยเพียงประเทศเดียวที่การลงทุนยังไม่ฟื้นตัว ขณะที่ประเทศอื่น เช่น อินโดนีเซีย เกาหลีใต้ และมาเลเซีย การลงทุนภาคเอกชนยกระดับกลับไปสูงกว่าช่วงก่อนวิกฤตแล้ว เช่น หากนำข้อมูลการสะสมทุนของภาคเอกชนแต่ละประเทศ ณ ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ มาปรับฐานเท่ากับ ๑๐๐ พบว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ การลงทุนเอกชนในอินโดนีเซียเพิ่มขึ้นเป็น ๒๒๕ หรือประมาณ ๒ เท่าของระดับการลงทุนก่อนเกิดวิกฤต เกาหลีใต้เพิ่มขึ้นเป็น ๑๖๖ มาเลเซียเป็น ๑๓๓ ขณะที่ประเทศไทยมีระดับการลงทุนภาคเอกชนคิดเป็นเพียงร้อยละ ๙๔ ของระดับการลงทุนก่อนเกิดวิกฤตเท่านั้น

(๒) ภาคอุตสาหกรรมของไทยส่วนใหญ่ไม่พร้อมเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรม ๔.๐ หรือ ยุคเทคโนโลยีเปลี่ยนโลก (Technology Disruption)

ทั้งนี้ แม้ที่ผ่านมาภาครัฐได้ทุ่มเททรัพยากรและงบประมาณ ตลอดจนออกมาตรการจำนวนมากเพื่อส่งเสริม ดึงดูดการลงทุน เพื่อมุ่งหวังให้เกิดการวิจัยและพัฒนา แต่พบว่าอุตสาหกรรมหลักของไทยยังไม่พร้อมต่อการเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรม ๔.๐ ซึ่งเทคโนโลยีและนวัตกรรมเป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำหนดความสามารถในการแข่งขัน

อุตสาหกรรมตัวอย่างที่คณะอนุกรรมการฯ ศึกษา ได้แก่ อุตสาหกรรมยานยนต์ และอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งพบว่า ที่ผ่านมามีทั้งสองอุตสาหกรรมได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐ ได้รับการลงทุนจากต่างประเทศ ได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากบริษัทชั้นนำในต่างประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม แต่ปัจจุบันเรายังคงเป็น “ผู้ตาม” มากกว่า “ผู้นำ” สอดคล้องกับการประเมินความพร้อมในการเป็นอุตสาหกรรมแห่งอนาคตตามนโยบาย ๑๐ S-Curve (รายงานการถ่ายทอดองค์ความรู้การประเมินอุตสาหกรรมตามแนวทางอุตสาหกรรม ๔.๐) ที่ประเมินความพร้อมของอุตสาหกรรมยานยนต์ ณ ระดับ ๒.๐๘ จาก ๔.๐ เรียกว่าไม่สูงนัก ขณะที่เมื่อพิจารณาในกลุ่มบริษัทขนาดกลางและขนาดย่อม พบว่าความพร้อมอยู่ที่ระดับ ๑.๘๙ เท่านั้น เรียกว่าไม่ถึงครึ่ง หรือสอบตกด้วยซ้ำ

(๓) การส่งเสริมการลงทุนของภาครัฐที่ผ่านมายังไม่คุ้มค่าและไม่มีประสิทธิภาพ

นับจากอดีต เครื่องมือหลักที่รัฐบาลไทยใช้ดึงดูดการลงทุนเข้าประเทศ คือการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี เช่น ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ลดอัตราดอกเบี้ยภาษีเงินได้นิติบุคคล ยกเว้นภาษีศุลกากร อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ทางภาษีของประเทศในกลุ่มอาเซียนที่เป็นประเทศคู่แข่ง พบว่า สิทธิประโยชน์ทางภาษีของไทยอยู่ในระดับ

ที่ไม่ดีไปกว่าประเทศอื่น (คำนวณจากการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลไม่เกิน ๘ ปี) โดยในกระบวนการศึกษาไม่ได้พิจารณาจากสิทธิประโยชน์ที่ระบุตามกฎหมายเท่านั้น แต่คำนวณอัตราค่าใช้จ่ายภาษีที่เกิดขึ้นจริงเมื่อเทียบกับรายได้ พบว่าบริษัทเอกชนที่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีจากรัฐบาลไทย มีค่าใช้จ่ายภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราราว ๗.๖% ของรายได้ ขณะที่บริษัทที่ลงทุนในเวียดนามหรือมาเลเซียมีค่าใช้จ่ายภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ประมาณ ๑๐% ของรายได้ (ดู อธิภัทร (๒๕๖๐))

ดังนั้น การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีจึงไม่ใช่ปัจจัยเดียวที่เอกชนใช้พิจารณาเลือกประเทศจุดหมายที่จะเข้าไปลงทุน รัฐบาลไม่ควรเน้นขยายสิทธิประโยชน์ทางภาษีหรือให้ตัวเงินเพิ่มเติมเพื่อดึงดูดการลงทุน แต่ควรมุ่งใช้ทรัพยากรไปที่การลดอุปสรรคในการดำเนินงานของธุรกิจและการปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ ของรัฐ การเตรียมความพร้อมของบุคลากรให้มีทักษะรองรับการลงทุนจากต่างประเทศ ประการสำคัญคือ การส่งเสริมการลงทุนของรัฐต้องมีการวางยุทธศาสตร์ในภาพรวมว่าไม่ใช่เพียงเม็ดเงินลงทุนที่ประเทศต้องการ แต่ต้องให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีเป้าหมาย และสร้างอุตสาหกรรมต่อเนื่องภายในประเทศได้ ทั้งต้นน้ำและปลายน้ำ

(๔) ภาครัฐขาดบทบาทนำในการใช้กลไกการลงทุนของรัฐ ส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชนและส่งเสริมการถ่ายทอดเทคโนโลยี

การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของรัฐ ซึ่งใช้เม็ดเงินจำนวนมาก สามารถมีส่วนกระตุ้นการลงทุนของภาคเอกชนได้ เช่น กระตุ้นให้เกิดการผลิตของภาคเอกชน กระตุ้นการบริโภคและอุปสงค์มวลรวมของภาคครัวเรือน ลดต้นทุนทางธุรกิจให้ภาคเอกชน เพิ่มศักยภาพการแข่งขันให้ภาคอุตสาหกรรมของประเทศ สร้างบรรยากาศและความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจ ตลอดจนสามารถกำหนดเงื่อนไขให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศ

โดยเฉพาะประเด็นการถ่ายทอดเทคโนโลยี ในฐานะที่รัฐเป็นผู้ลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ เป็นผู้จัดซื้อจัดจ้างโครงการมูลค่าสูงจากบริษัทต่างประเทศ หรือกระทำการจัดซื้อจัดจ้างระหว่างรัฐกับรัฐ รัฐบาลสามารถออกแบบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างให้เกิดเงื่อนไขการถ่ายทอดเทคโนโลยีระหว่าง “ผู้ขาย” และ “ผู้ซื้อ” ได้ง่ายกว่าการจัดซื้อโดยภาคเอกชน

แต่ที่ผ่านมา ภาครัฐเสียโอกาสการใช้กลไกนี้ให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยี อุปสรรคสำคัญมีอย่างน้อย ๒ ประการ คือ (๑) ขาดการวางแผนยุทธศาสตร์ว่าจะพัฒนาเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องผ่านการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละโครงการอย่างไร เช่น อุตสาหกรรมระบบราง อุตสาหกรรมป้องกันประเทศ (๒) กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่เน้นเรื่องประสิทธิภาพการใช้งบประมาณ จัดหาให้ได้ราคาต่ำที่สุดเพียงอย่างเดียว แต่ละเลยการสร้างเงื่อนไขให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยี และพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่อง

ตัวอย่างการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของรัฐใน ๓-๔ ปีที่ผ่านมา เช่น รถไฟความเร็วสูงกรุงเทพฯ-โคราช รถไฟความเร็วสูงเชื่อม ๓ สนามบิน โครงการสนามบินอู่ตะเภา การขยายท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบัง และมาบตาพุด และโครงการอื่นภายใต้แผนการพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ที่ส่งผลให้การลงทุนภาครัฐขยายตัวสูงเป็นประวัติการณ์ แต่กลับไม่ช่วยให้เกิดการฟื้นตัวของการลงทุนภาคเอกชนอย่างชัดเจน และไม่เห็นการระดมยุทธศาสตร์ให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีเป้าหมายอย่างเป็นรูปธรรม

จากการพิจารณารายงานการศึกษาของคณะอนุกรรมการศึกษาความคุ้มค่าและประสิทธิผล การส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ **ที่ประชุมคณะกรรมการการอุปสรรคสำคัญ ได้ ๗ ประการ ดังนี้**

ประการที่หนึ่ง ปัจจุบันการส่งเสริมการลงทุนมีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้องและรับผิดชอบ ขาดเจ้าภาพหลักในการรับผิดชอบโดยตรงในเรื่องภาพรวมการลงทุนของประเทศ ทั้งยังขาดการกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจน และขาดการประเมินความคุ้มค่า

ตัวอย่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องการส่งเสริมการลงทุนแบบทั่วไป เช่น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กรมสรรพากร กรมศุลกากร ที่ให้สิทธิประโยชน์ผ่านมาตรการทางภาษีกับนักลงทุนเป็นหลัก สำหรับการส่งเสริมการลงทุนแบบรายพื้นที่ เช่น สำนักงานคณะกรรมการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ที่ดูแลพื้นที่ EEC ครอบคลุมพื้นที่ ๓ จังหวัด คือ ระยอง ชลบุรีและฉะเชิงเทรา และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดูแลการส่งเสริมการลงทุนสำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ๑๐ แห่ง ร่วมกับการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่เน้นการส่งเสริมการลงทุนผ่านการสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น ระบบขนส่งมวลชนอย่างรวดเร็วไฟความเร็วสูง หรือการก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรม

การไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับภาพรวมการส่งเสริมการลงทุนของประเทศทำให้ไม่มีการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดภาพรวมการลงทุนในระดับประเทศว่า สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติหรือไม่ การส่งเสริมการลงทุนกำลังไปถูกทางหรือไม่ หรือกำลังนำพาประเทศไปสู่เป้าหมายใด

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นการประเมินผลความคุ้มค่าของโครงการต่างๆ ซึ่งระบุในมาตรา ๒๒ ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ และ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกำหนดว่า **“หน่วยงานต่างๆ ของรัฐจะต้องทำการประเมินความคุ้มค่าของการปฏิบัติการกิจของรัฐ”** แต่ปรากฏว่า ที่ผ่านมายังไม่มีการประเมินผลความคุ้มค่าของโครงการต่างๆ ว่ามีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และได้ผลกระทบตามแผนที่กำหนดไว้หรือไม่

การกำหนดตัวชี้วัด การระบุเจ้าภาพที่ชัดเจน และการประเมินผลความคุ้มค่ามีความสำคัญ เพราะไม่เพียงทำให้หน่วยงานเจ้าภาพต้องมีความรับผิดชอบ (Accountability) แต่ยังช่วยให้เห็นว่าการส่งเสริมการลงทุนมาถูกทางหรือไม่ ต้องปรับปรุงอย่างไร ซึ่งนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลขาดการติดตามและการประเมินผลอย่างจริงจัง ถึงประสิทธิภาพและความคุ้มค่า โดยเฉพาะโครงการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุน และการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ

ประการที่สอง เป้าหมายของการส่งเสริมการลงทุนไม่ควรจำกัดในมิติเม็ดเงินลงทุนว่ามากน้อยเพียงใด แต่ควรเน้นพิจารณาด้วยว่า ก่อให้เกิดการลงทุนแบบที่ประเทศชาติต้องการ หรือสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้หรือไม่

การส่งเสริมการลงทุน นอกจากนำมาซึ่งเม็ดเงินแล้ว ควรจะนำไปสู่เป้าหมายที่ใหญ่กว่าของประเทศ เช่น การพัฒนาทุนมนุษย์ การยกระดับรายได้ประชากร การพัฒนาเทคโนโลยีภายในประเทศ และการสร้างอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เป็นต้น

ประการที่สาม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) เป็นหน่วยงานเดียวที่มีการประเมินผลเป็นระยะ แต่ขาดการประเมินผลความคุ้มค่าด้านความมีประสิทธิภาพ ไม่มีตัวชี้วัดด้านภาษีที่ใช้ไป หรือสัดส่วนมูลค่าการลงทุนที่ได้เมื่อเทียบกับภาษีที่ใช้ เพื่อสามารถเปรียบเทียบ

ค่าเสียโอกาสและทางเลือกต่างๆ จากการส่งเสริมการลงทุนนั้นได้ นอกจากนี้ควรมีตัวชี้วัดว่าโครงการที่ได้รับการส่งเสริมจาก BOI ลงทุนจริงมากน้อยเพียงใด แตกต่างจากตัวเลขในคำขอหรือไม่ ลงทุนจริงล่าช้ากว่าที่ได้ยื่นเอกสารขอส่งเสริมมากน้อยเพียงใด และการส่งเสริมการลงทุนของ BOI นำไปสู่การถ่ายทอดเทคโนโลยีและสร้างอุตสาหกรรมต่อเนื่องในประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติได้จริงหรือไม่

BOI เป็นหน่วยงานเดียวที่มีการประเมินผลเป็นระยะ การประเมินผลดังกล่าวเป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม แต่เป็นการประเมินผลเฉพาะหน่วยงานตนเอง และเป็นการประเมินยุทธศาสตร์ในระยะ ๒ ปีหลังจากมีการปรับปรุงยุทธศาสตร์ แม้มีการวิเคราะห์ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และผลกระทบ แต่พบว่าไม่มีการประเมินผลว่า การดำเนินการกิจของโครงการสำเร็จ หรือแตกต่างจากเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ มีความคุ้มค่าเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงต้นทุนและผลประโยชน์ที่ได้รับตามที่วางแผนหรือไม่

สำหรับเป้าหมายรายปี และตัวชี้วัดของ BOI ที่มีการตกลงกันไว้กับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) และตัวชี้วัดงบประมาณที่มีกับสำนักงานงบประมาณ ยังขาดมิติของความคุ้มค่าด้านความมีประสิทธิภาพ ไม่มีตัวชี้วัดด้านภาษีที่ใช้ไป หรือสัดส่วนมูลค่าการลงทุนที่ได้เมื่อเทียบกับภาษีที่ใช้ไป เมื่อพิจารณาตัวชี้วัดด้านงบประมาณพบว่า ผลการดำเนินการเกินกว่าเป้าหมายหลายเท่าตัว ในแง่หนึ่ง ถือว่า BOI มีผลการดำเนินงานที่ดี แต่อีกนัยหนึ่ง อาจสะท้อนว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ขาดความท้าทาย หรือทะเยอทะยาน ทำให้บรรลุเป้าหมายง่าย ยกตัวอย่างเช่น จำนวนนักลงทุนเป้าหมายที่กำหนดไว้เท่าเดิมคือ ๑๑ ราย ทั้งในปี ๒๕๖๑ และ ๒๕๖๒ นอกจากนี้ ยังมีการยกเลิกตัวชี้วัดที่เป็นการวัดผลว่าโครงการที่ได้รับการส่งเสริมจาก BOI นั้นลงทุนจริงมากน้อยเพียงใด แตกต่างจากตัวเลขในคำขอหรือไม่ ลงทุนจริงล่าช้ากว่าที่ได้ยื่นเอกสารขอส่งเสริมมากน้อยเพียงใด ซึ่งเป็นตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพที่สำคัญ

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมายที่ระบุในแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ไม่ได้มีการตั้งเป้าหมายเงินลงทุนเป็นรายอุตสาหกรรม ทำให้ไม่สามารถพิจารณาได้ว่าเหมาะสมหรือไม่ ตลอดจนขาดการตั้งเป้าหมายเชิงคุณภาพของเม็ดเงินลงทุน ว่านำไปสู่การถ่ายทอดเทคโนโลยีได้หรือไม่ อย่างไร มีการลงทุนด้านวิจัยและพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมหรือเทคโนโลยีเป้าหมายจริงๆ คิดเป็นสัดส่วนเท่าไร การส่งเสริมการลงทุนนั้นจะนำไปสู่การสร้างอุตสาหกรรมต่อเนื่องภายในประเทศได้ตามเป้าหมายหรือไม่

ประการที่สี่ ในการส่งเสริมการลงทุนเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (SEZ) พบว่าขาดการประเมินผล และการวางเป้าหมายหรือตัวชี้วัดที่ชัดเจน สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติควรประเมินผลความคุ้มค่าของโครงการต่างๆ ภายใต้การกำกับดูแลแล้วมีความเหมาะสม และคุ้มค่าหรือไม่

ในประเด็นการส่งเสริมการลงทุนเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน พบว่า ยังขาดการประเมินผล ไม่มีการวางเป้าหมายหรือตัวชี้วัดที่ชัดเจน มีเพียงผลผลิตที่คาดหวัง และความคืบหน้าการดำเนินงานเท่านั้น การประเมินผลยังเป็นการประเมินผลรวมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ ทั้งที่โครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนได้ดำเนินการมาร่วม ๕-๖ ปี นับแต่ปี ๒๕๕๗ ได้รับการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานจากรัฐมูลค่าไม่ต่ำกว่า ๔๔,๐๐๐ ล้านบาท แต่ผลการดำเนินงานพบว่า มียอดผู้ขอรับการส่งเสริมการลงทุนโดย BOI รวบรวม ๑๐,๐๐๐ ล้านบาทเท่านั้น

ส่วนตัวเลขการขอรับการส่งเสริมไม่ใช่เม็ดเงินลงทุนจริง ไม่สามารถสะท้อนผลสัมฤทธิ์ของโครงการได้ ทั้งยังมีการนำตัวเลขทุนจดทะเบียนของบริษัทตั้งใหม่มาเป็นผลการดำเนินงานด้านเงินลงทุนเพิ่มอีกด้วย นอกจากนี้ยังขาดการประเมินความคุ้มค่าของโครงการ ว่ามีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างไร มากน้อยเพียงไร สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการประเมินโครงการจากหน่วยงานอื่นๆ ควรมีการประเมินผลความคุ้มค่าของโครงการต่างๆ ภายใต้การกำกับดูแลว่ามีความเหมาะสม คุ้มค่าหรือไม่

สำหรับโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนที่เน้นส่งเสริมการลงทุนประเภทใช้แรงงานเข้มข้นในพื้นที่ติดชายแดนในประเทศไทย ทั้งที่ในความเป็นจริง บริษัทต่างๆ สามารถเข้าไปลงทุนในประเทศที่พรมแดนติดกับไทย อาทิ พม่า ลาว กัมพูชาได้ โดยจ่ายค่าแรงที่ถูกลงกว่า การวางยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจเช่นนี้เหมาะสม ถูกต้องเพียงไร นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตต่อการตั้งเป้าหมายอัตราการเติบโตของมูลค่าการลงทุน ที่กำหนดไว้เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ ๕ ต่อปี ถือว่าเหมาะสมหรือต่ำเกินไปหรือไม่ ประกอบกับการกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนถึง ๑๐ แห่ง โดยกระจายในหลายจังหวัด กลับไม่มีการประเมินความคุ้มค่า ทั้งในแง่ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและผลกระทบต่อ ของแต่ละแห่ง ทำให้ยากที่จะประเมินว่าโครงการลงทุนขนาดใหญ่เช่นนี้ มีความคุ้มค่า เหมาะสมเพียงไร ควรดำเนินการต่อหรือไม่ เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนใดควรถูกยกเลิกหรือแห่งใดควรได้รับการปรับปรุง

ประการที่ห้า สำหรับโครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) แม้มีการตั้งเป้าหมายในมิติของพื้นที่และเวลา แต่ยังไม่มีการติดตามประเมินผล ทำให้ไม่สามารถประเมินว่าบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดหรือไม่ นอกจากนี้ในแง่ตัวชี้วัดการประเมินความคุ้มค่าของแต่ละโครงการที่มีการลงทุนใน EEC นั้น สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกมีเพียงตัวชี้วัดพื้นฐานในการจัดทำโครงการ ทว่าตัวชี้วัดอื่นๆ ของแต่ละโครงการ หน่วยงานเจ้าของโครงการแต่ละส่วนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำและประเมินโครงการเอง ปัจจุบันยังไม่มีการจัดทำตัวชี้วัดเพื่อประเมินความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของแผนการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกในภาพรวม และประการสำคัญคือ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ไม่มีการประเมินผลในระดับองค์กรด้วย

โครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) แม้ถูกดำเนินการมาเป็นเวลากว่า ๓ ปี แต่เพิ่งมีการบรรจุแผนการประเมินผลกระทบของโครงการในปีงบประมาณ ๒๕๖๓ และแม้มีการตั้งเป้าหมายทั้งในมิติของพื้นที่ (ระดับประเทศ ระดับเขต และระดับจังหวัด) และมิติของเวลา (ระยะเร่งด่วน ๑ ปี ระยะปานกลาง ๒ - ๕ ปี และระยะถัดไป ๑๐ - ๑๕ ปี) แต่ขาดการติดตามประเมินผล ทำให้ไม่สามารถติดตามได้ว่าสามารถบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในทั้ง ๒ มิติหรือไม่ นอกจากนี้จากการชี้แจงของตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พบว่าไม่มีการประเมินผลแม้แต่ในระดับองค์กร

ในส่วนประเด็นตัวชี้วัดการประเมินความคุ้มค่าของแต่ละโครงการที่มีการลงทุนใน EEC นั้น ทางหน่วยงานดำเนินการจัดทำเพียงตัวชี้วัดพื้นฐานในการจัดทำโครงการเท่านั้น แต่ตัวชี้วัดอื่นๆ ในแต่ละโครงการเป็นหน้าที่ของเจ้าของโครงการแต่ละส่วนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำตัวชี้วัด และประเมินโครงการของตนเอง ไม่มีการจัดทำตัวชี้วัดเพื่อประเมินความคุ้มค่าในเชิงประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของแผนการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกในภาพรวม

จากรายงานผลการศึกษพบว่า โครงการ EEC ซึ่งประกอบด้วยการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานหลายโครงการ ใช้เม็ดเงินไม่ต่ำกว่า ๑,๐๖๑,๔๗๑.๓๒๕ ล้านบาท งบประมาณที่ใช้ในการลงทุนทั้งหมดควรได้รับการติดตามและประเมินผล นอกจากจะเกิดประโยชน์ต่อการประเมินแต่ละโครงการที่ได้รับงบประมาณ ยังเกิดประโยชน์ต่อการประเมินภาพรวมโครงการ EEC ทั้งโครงการ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนโครงการ EEC ทั้งโครงการให้ประสบผลสำเร็จ

นอกจากนี้ ยังควรให้ความสำคัญกับการประเมินผลระหว่างโครงการ ที่จะช่วยให้สามารถจัดลำดับความสำคัญการใช้งบประมาณและบริหารจัดการได้ดียิ่งขึ้น ยกตัวอย่างเช่น บางโครงการ หากเกิดความล่าช้า เป็นเรื่องที่ไม่สามารถยอมให้เกิดขึ้นได้ ถ้าโครงการนั้นเป็นโครงการหลักที่จะนำไปสู่เป้าหมายหลักของทั้งโครงการ EEC ทั้งนี้พบว่าวิธีการแก้ปัญหาในปัจจุบัน เมื่อมีปัญหาหรืออุปสรรคเกิดขึ้น จะอาศัยการพิจารณาแก้ไขโดยคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นผู้ดำเนินการ ไม่ได้มีการวางแผนการดำเนินงาน เป้าหมาย และติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ

ประการที่หก รัฐบาลควรพิจารณาสนับสนุนนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชยหรือนโยบายออฟเซต (Offset Policy) อย่างจริงจัง โดยเฉพาะในการลงทุนขนาดใหญ่ เช่น โครงสร้างพื้นฐาน ยุทธภัณฑ์ป้องกันประเทศ เพื่อสนับสนุนให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยี และพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว

การใช้จ่ายของภาครัฐ โดยเฉพาะในโครงการขนาดใหญ่ ที่ใช้งบประมาณจำนวนมาก นอกจากเพื่อให้ได้สินค้าตามคุณภาพที่กำหนดและราคาต่ำสุด ควรพิจารณาสิทธิประโยชน์อื่นที่ประเทศควรได้รับ เช่น ส่งเสริมให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยี หรือพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว ตัวอย่างเช่น การลงทุนด้านขนส่งระบบรางของรัฐบาล ควรส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้เรื่องการต่อรถไฟ หรือพัฒนากระบวนการผลิตชิ้นส่วนประกอบ เพื่อต่อยอดสู่อุตสาหกรรมภายในประเทศ ให้ประเทศสามารถผลิตเองได้

ทั้งนี้ จากประสบการณ์ในต่างประเทศ ซึ่งปัจจุบันมีมากกว่า ๑๓๐ ประเทศที่ใช้นโยบายจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชย พบว่าประเทศที่นำเอานโยบายจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชยไปปรับใช้ มีแนวโน้มประสบความสำเร็จสูงในการพัฒนาเทคโนโลยีและสร้างอุตสาหกรรมต่อเนื่อง หลายประเทศใช้นโยบายจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชย ช่วยยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขัน จนรุดหน้าใกล้เคียงประเทศพัฒนาแล้ว ทั้งยังช่วยส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และโครงสร้างพื้นฐานของประเทศอีกด้วย

ประการที่เจ็ด เพื่อให้การส่งเสริมการลงทุนและการใช้งบประมาณของรัฐบาลในโครงการต่าง ๆ มีความคุ้มค่าและเกิดประสิทธิผล การจัดทำตัวชี้วัดเพื่อใช้ประเมินตลอดระยะเวลาของโครงการเป็นหัวใจสำคัญ ตัวชี้วัดที่ดีควรมีอย่างน้อย ๕ องค์ประกอบ คือ มีความเฉพาะเจาะจงและชัดเจน (Specific) ระบุเป็นตัวเลขชัดเจน เพื่อวัดผลได้ (Measurable) สามารถดำเนินการให้บรรลุผลได้ (Achievable) สมเหตุสมผล สอดคล้องตามวัตถุประสงค์ (Realistic) และ กำหนดช่วงระยะเวลาในการวัดผลที่ชัดเจน (Timely)

ตัวชี้วัดที่ดีควรมีอย่างน้อย ๕ องค์ประกอบคือ มีความเฉพาะเจาะจงและชัดเจน (Specific) ระบุเป็นตัวเลขชัดเจน เพื่อวัดผลได้ (Measurable) สามารถดำเนินการให้บรรลุผลได้ (Achievable) สมเหตุสมผล สอดคล้องตามวัตถุประสงค์ (Realistic) และ กำหนดช่วงระยะเวลาในการ

วัดผลที่ชัดเจน (Timely) นอกจากนี้สำหรับโครงการที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ควรจัดทำ “ดัชนีชี้วัดร่วมกันระหว่างองค์กรที่มีเป้าหมายร่วมกัน หรือ Joint KPIs” เพื่อเป็นเครื่องมือขับเคลื่อนการดำเนินงานแบบบูรณาการ ซึ่งจะช่วยให้การประเมินความคุ้มค่ามีประสิทธิภาพ ลดความสูญเปล่าในการประเมินผลของโครงการจากการกำหนดตัวชี้วัดที่ซ้ำซ้อน ต่างคนต่างทำ ทั้งช่วยให้ผู้บริหารสามารถตัดสินใจเรื่องการใช้งบประมาณว่ามีคุ้มค่าเพียงใดได้อย่างถูกต้อง สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๒ ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ และ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่แต่ละหน่วยงานซึ่งกำกับโครงการต่างๆ ต้องประเมินการปฏิบัติภารกิจว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใด

สารบัญ

	หน้า
รายนามคณะกรรมการ	ก
รายนามคณะอนุกรรมการ	จ
รายงานผลการศึกษาความคุ้มค่าและประสิทธิผล การส่งเสริมการลงทุนต่อ การพัฒนาเศรษฐกิจ	ฉ
บทสรุปผู้บริหาร	ณ
บทที่ ๑ การส่งเสริมการลงทุนของประเทศไทยและต่างประเทศ	๑
๑.๑ ภาพรวมการลงทุนของประเทศไทย	๑
๑.๒ การส่งเสริมการลงทุนของประเทศไทย	๕
๑.๒.๑ วิวัฒนาการของนโยบายการลงทุน	๕
๑.๒.๒ ยุทธศาสตร์การลงทุนในระยะ ๗ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๔)	๖
๑.๒.๓ นโยบายและมาตรการส่งเสริมการลงทุนในปัจจุบัน	๘
๑.๒.๔ บริการด้านต่าง ๆ	๑๐
๑.๒.๕ การประเมินผลการส่งเสริมการลงทุน	๑๑
๑.๓ กรณีกิจการส่งเสริมการลงทุนของประเทศไทย	๑๕
๑.๓.๑ กรณีกิจการ : อุตสาหกรรมต่อเรือ	๑๕
๑.๓.๒ กรณีกิจการ : อุตสาหกรรมระบบราง	๑๖
๑.๔ กรณีกิจการจากต่างประเทศ	๑๙
๑.๔.๑ สาธารณรัฐเกาหลี	๑๙
๑.๔.๒ สหพันธรัฐมาเลเซีย	๑๙
๑.๔.๓ สาธารณรัฐประชาชนจีน	๒๐
๑.๕ บทบาทภาครัฐในการส่งเสริมการลงทุนและการดึงดูดการลงทุนของภาคเอกชน	๒๑
๑.๕.๑ บทบาทภาครัฐในการส่งเสริมการลงทุน	๒๑
๑.๕.๒ บทบาทการลงทุนภาครัฐในการดึงดูดการลงทุนภาคเอกชน	๒๒
บทที่ ๒ เรื่องที่พิจารณาศึกษา	๒๔
๒.๑ เรื่อง การศึกษาตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินความคุ้มค่าและประสิทธิผลของ การลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ	๒๔
๒.๒ เรื่อง การประเมินความคุ้มค่าและประสิทธิผลของการส่งเสริมการลงทุนต่อ การพัฒนาเศรษฐกิจ	๒๙
๒.๓ เรื่อง การศึกษาตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินความคุ้มค่าและประสิทธิผล ของการส่งเสริมการลงทุนในโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษ ภาคตะวันออก (EEC) ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ	๓๑

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
๒.๔ เรื่อง การส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน	๓๖
๒.๕ เรื่อง แนวทางการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาขีดความสามารถด้านเทคโนโลยีผ่านการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านขนส่งระบบราง	๔๑
๒.๖ เรื่อง แนวทางการส่งเสริมนโยบายการจัดซื้อแบบชดเชย (Offset Policy)	๕๐
๒.๗ เรื่อง ความคุ้มค่าในการลงทุนและความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ	๖๐
๒.๘ เรื่อง ความคุ้มค่าของการลงทุนในโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินแบบไร้รอยต่อ (ดอนเมือง – สุวรรณภูมิ – อู่ตะเภา)	๖๕
๒.๙ เรื่อง แนวทางปฏิรูปหน่วยงานราชการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการลงทุนของภาครัฐ	๗๐
บทที่ ๓ สรุปผลการศึกษา ข้อเสนอแนะคณะกรรมการ	๗๕
๓.๑ สรุปผลการพิจารณาศึกษา	๗๕
๓.๑.๑ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคุ้มค่า และการประเมินความคุ้มค่า	๗๕
๓.๑.๒ ตัวชี้วัดของมาตรการส่งเสริมการลงทุน	๗๗
๓.๑.๓ ความเชื่อมโยงการประเมินผลความคุ้มค่าและตัวชี้วัดของการปฏิบัติการ	๗๗
๓.๑.๔ แนวทางการกำหนดตัวชี้วัดเพื่อประเมินความคุ้มค่าแบบ SMART	๘๐
๓.๒ ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ	๑๐๐
๓.๒.๑ ข้อเสนอแนะโดยรวมเกี่ยวกับตัวชี้วัดของโครงการต่าง ๆ	๑๐๐
๓.๒.๒ ข้อเสนอแนะเรื่องการพัฒนาดัชนีชี้วัดระหว่างองค์กร	๑๐๒
๓.๒.๓ ข้อเสนอแนะเรื่องนโยบายชดเชย (Offset Policy) เพื่อเพิ่มคุณค่าในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ	๑๐๔
๓.๒.๔ ข้อเสนอแนะเรื่องแนวทางการสนับสนุนการพัฒนาผู้ประกอบการภายในประเทศและการยกย่องพระราชบัญญัติเพื่อเพิ่มคุณค่าในการจัดซื้อของภาครัฐด้วยนโยบายชดเชย	๑๒๖
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก ประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการความคุ้มค่าและประสิทธิผลการส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ในคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร	
ภาคผนวก ข ภาพกิจกรรมการจัดสัมมนา และศึกษาดูงานของคณะกรรมการ	
ภาคผนวก ค รายงานเจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการ	

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ ๑ การลงทุนภาคเอกชนในประเทศที่ผ่านวิกฤตเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐	๑
แผนภาพที่ ๒ ส่วนแบ่งตลาดเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศสุทธิ (FDI Net Inflows)	๒
แผนภาพที่ ๓ การลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาของไทย ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๖๐	๓
แผนภาพที่ ๔ ความพร้อมของอุตสาหกรรม ๔.๐ ในไทย กรณีศึกษาของกลุ่มอุตสาหกรรมยานยนต์	๔
แผนภาพที่ ๕ ความพร้อมของอุตสาหกรรม ๔.๐ ในไทย กรณีศึกษาของกลุ่มอุตสาหกรรมไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์	๔
แผนภาพที่ ๖ แรงจูงใจทางภาษีของไทยในปัจจุบันอยู่ในระดับที่ทัดเทียมกันกับประเทศคู่แข่ง ASEAN5	๒๒
แผนภาพที่ ๗ ประเทศไทยได้อะไร	๓๓
แผนภาพที่ ๘ ปัญหาที่เกี่ยวข้องและแนวทางแก้ไข	๕๑
แผนภาพที่ ๙ รายละเอียดการคำนวณ Multipliers	๕๒
แผนภาพที่ ๑๐ แนวทางการกำหนดตัวคูณทางเศรษฐศาสตร์ของโครงการออฟเซตอินโดนีเซีย	๕๓
แผนภาพที่ ๑๑ ข้อกำหนดต่าง ๆ ของนโยบายออฟเซต	๕๔
แผนภาพที่ ๑๒ สูตรการคำนวณ Multipliers ของ Malaysia	๕๗
แผนภาพที่ ๑๓ แนวทางการประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติการกิจของรัฐ	๗๗
แผนภาพที่ ๑๔ ความเชื่อมโยงของการประเมินความคุ้มค่าและตัวชี้วัดการปฏิบัติการกิจของรัฐ	๗๘
แผนภาพที่ ๑๕ กรอบแนวทางการกำหนด Joint KPIs	๑๐๔
แผนภาพที่ ๑๖ แนวคิดและผลลัพธ์ที่คาดหวังจากการดำเนินงานภายใต้โปรแกรม ICP	๑๑๘
แผนภาพที่ ๑๗ รูปแบบเครื่องมือการจัดซื้อจัดจ้างภายในโปรแกรม ICP	๑๑๙
แผนภาพที่ ๑๘ แนวคิดการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียภายใต้กลไกการพัฒนาอุตสาหกรรม	๑๒๐

สารบัญตาราง

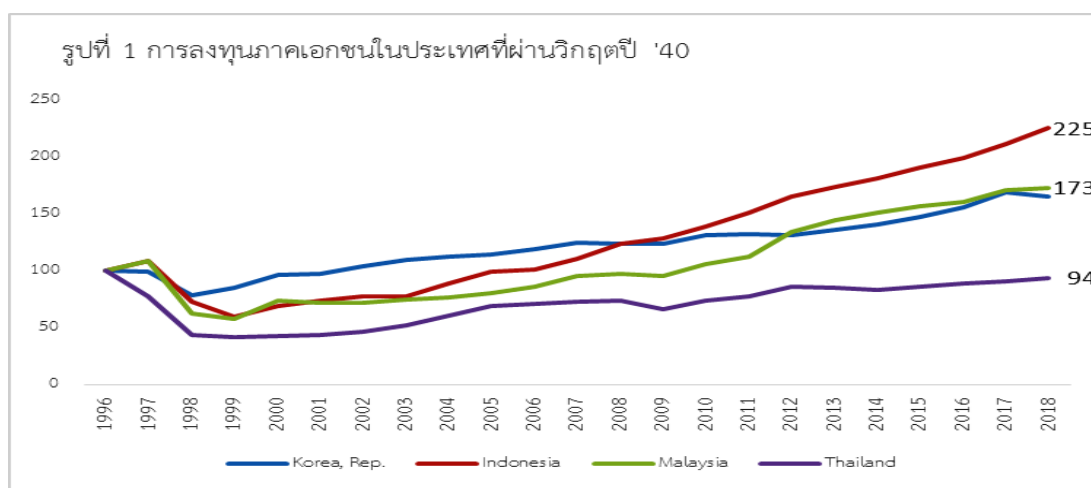
	หน้า
ตารางที่ ๑ การประเมินความเหมาะสมของโครงการ	๓๔
ตารางที่ ๒ เป้าหมายและตัวชี้วัด	๔๓
ตารางที่ ๓ การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างตัวชี้วัดของการประเมินความคุ้มค่าตามกรอบแนวทางตัวชี้วัด SMART ของโครงการ EEC	๘๒
ตารางที่ ๔ การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างตัวชี้วัดของการประเมินความคุ้มค่าตามกรอบแนวทางตัวชี้วัด SMART ของโครงการรถไฟความเร็วสูงสาม สนามบิน	๙๔
ตารางที่ ๕ วิเคราะห์กรณีศึกษา ๓ โครงการ คือ EEC, SEZ และรถไฟความเร็วสูงสาม สนามบิน	๙๖
ตารางที่ ๖ ตัวอย่างการกำหนดตัวคุณของรัฐบาลมาเลเซียในบางรายการ	๑๒๕

บทที่ ๑

การส่งเสริมการลงทุนของประเทศไทยและต่างประเทศ

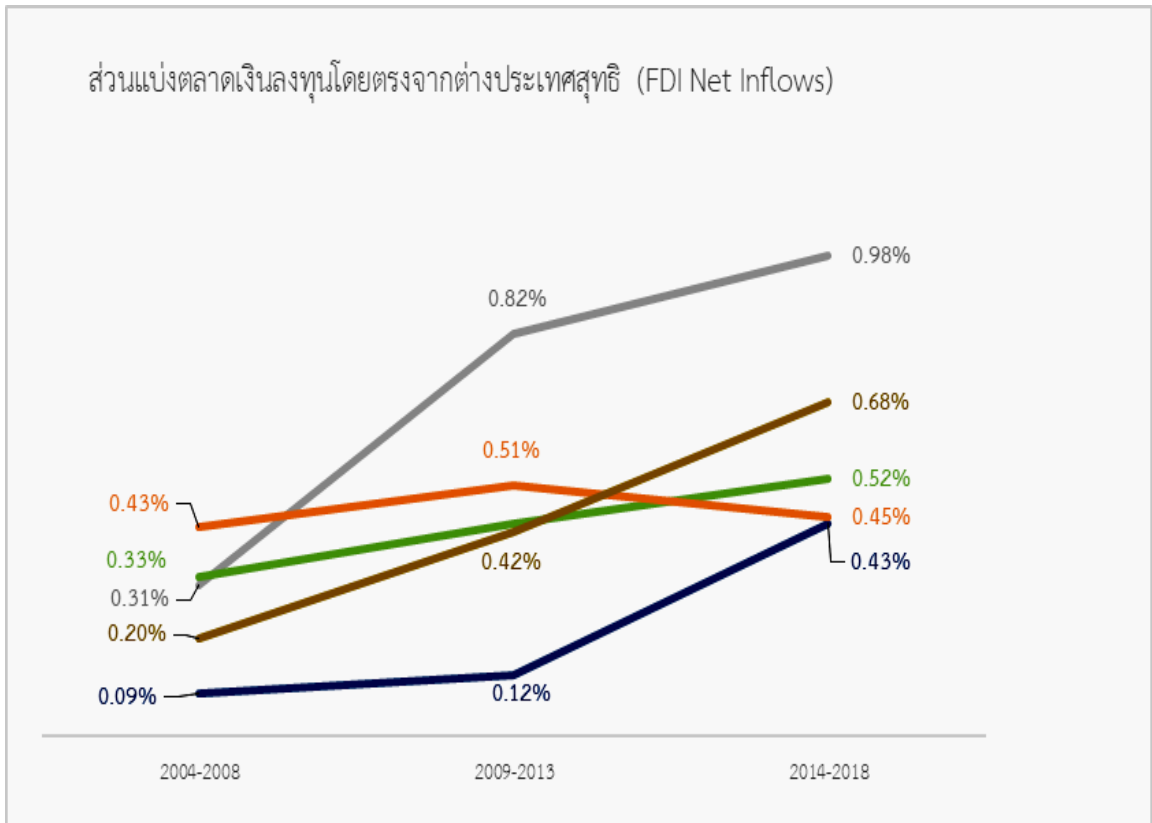
๑.๑ ภาพรวมการลงทุนของประเทศไทย

การลงทุนไทยยังไม่ฟื้นตัวจากวิกฤตปี พ.ศ. ๒๕๔๐ นับตั้งแต่ประเทศไทยเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจครั้งใหญ่ เมื่อกว่า ๒๐ ปีที่แล้ว พบว่าการฟื้นตัวของภาคเอกชนนั้นยังไม่กลับไปสู่ระดับก่อนเกิดวิกฤต โดยในบรรดาประเทศที่ผ่านวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง มีประเทศไทยประเทศเดียวที่การลงทุนยังไม่ฟื้น ขณะที่ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศเกาหลีใต้ และประเทศมาเลเซียต่างสามารถยกระดับการลงทุนภาคเอกชนให้สูงขึ้นกว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤต เมื่อพิจารณาข้อมูลการสะสมทุนของภาคเอกชน หากนำระดับการลงทุนของแต่ละประเทศมาปรับฐานให้เท่ากับ ๑๐๐ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ จะพบว่าในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ การลงทุนเอกชนในอินโดนีเซียเพิ่มขึ้นเป็น ๒๒๕ หรือประมาณกว่า ๒ เท่าของระดับการลงทุนก่อนเกิดวิกฤต เกาหลีใต้เพิ่มขึ้นเป็น ๑๖๖ มาเลเซียเป็น ๑๗๓ ขณะที่ประเทศไทยมีระดับการลงทุนภาคเอกชนคิดเป็นเพียงร้อยละ ๙๔ ของระดับการลงทุนก่อนเกิดวิกฤตเท่านั้น



แผนภาพที่ ๑ การลงทุนภาคเอกชนในประเทศที่ผ่านวิกฤตเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐

ความน่าดึงดูดการลงทุนต่างชาติของไทยน้อยลงเมื่อเทียบกับประเทศอาเซียน ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมาพบว่า มูลค่าเงินลงทุนสุทธิจากต่างประเทศ (Net Foreign Direct Investment: Net FDI) แทบไม่เพิ่มขึ้นเลย พบว่าจนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ประเทศไทยกลายเป็นประเทศเดียวในอาเซียนที่ได้รับเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศจากทั่วโลกในสัดส่วนที่ลดลงจากร้อยละ ๐.๕๑ ของเงินลงทุนทั้งโลกระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๕๖ เหลือร้อยละ ๐.๔๕ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑ ถ้าเปรียบประเทศไทยเป็นตลาดสินค้าเท่ากับไทยกำลังเสียส่วนแบ่งในตลาดในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา ขณะที่ภูมิภาคอาเซียนเป็นภูมิภาคที่ดึงดูดเงินลงทุนทั่วโลกได้เพิ่มขึ้นมากที่สุดในเอเชีย ประเทศที่เคยได้รับส่วนแบ่งเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศต่ำกว่าไทย อย่างประเทศอินโดนีเซีย ประเทศเวียดนาม และประเทศมาเลเซีย กลับมีความน่าดึงดูดมากขึ้นและได้เพิ่มส่วนแบ่งเงินลงทุนจากทั่วโลกเพิ่มขึ้นเป็น ๐.๙๘% ๐.๖๘% และ ๐.๕๒% ตามลำดับ



แผนภาพที่ ๒ ส่วนแบ่งตลาดเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศสุทธิ (FDI Net Inflows)

ที่มา: World Bank

หมายเหตุ:

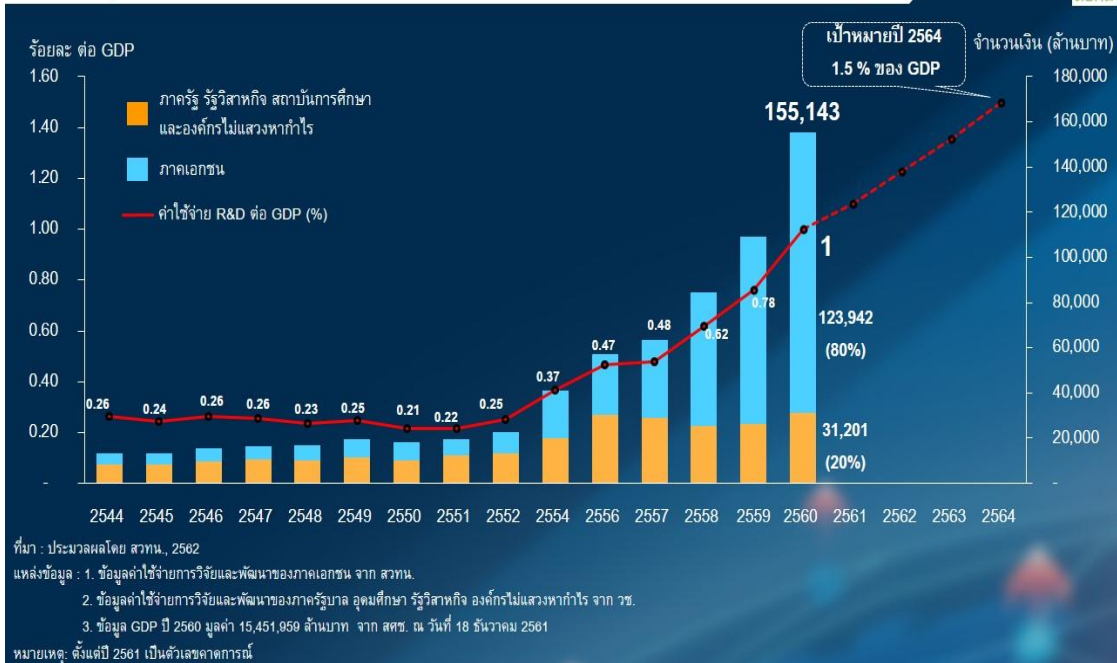
1/ สิงคโปร์มีสัดส่วนเงินลงทุนสุทธิของโลกเพิ่มขึ้นมากที่สุด

โดยระหว่าง 2014-2018 เพิ่มขึ้นจาก 1.5% เป็น 4.15%

2/ สาเหตุที่ใช้ค่าเฉลี่ย 5 ปี เนื่องจากข้อมูลมีความผันผวนระหว่างปีสูง

การลงทุนด้านวิจัยและพัฒนาของประเทศไทยต่ำมานานถึงแม้ดีขึ้นเรื่อย ๆ โดยค่าใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนาเมื่อเทียบเป็นสัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) อยู่ในระดับไม่ถึงร้อยละ ๐.๕ มาเป็นระยะเวลานาน ซึ่งเพิ่งมาเร่งตัวขึ้นในช่วงหลังปี พ.ศ. ๒๕๕๘ จนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยส่วนที่เพิ่มขึ้นมาในระยะหลังมาจากการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาโดยเอกชน ทำให้สัดส่วนล่าสุดระหว่างการลงทุนโดยรัฐกับเอกชนอยู่ที่ ๒๐ : ๘๐ ถึงแม้สถานการณ์การลงทุนด้านวิจัยและพัฒนาจะมีแนวโน้มดีขึ้นมาก แต่ยังคงถือว่าช้ากว่าประเทศที่อยู่ในกลุ่มรายได้ปานกลาง จากการวิจัยของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียได้กล่าวถึงปัญหาการติดกับดักประเทศรายได้ปานกลาง โดยมีข้อค้นพบหนึ่งว่าไม่มีประเทศใดที่สามารถหลุดพ้นจากกับดักนี้ไปได้หากปราศจากการลงทุนในการวิจัยและพัฒนา เท่ากับว่าประเทศไทยกำลังไล่ตามหลังประเทศอื่นอยู่ในการยกระดับรายได้ของประเทศ

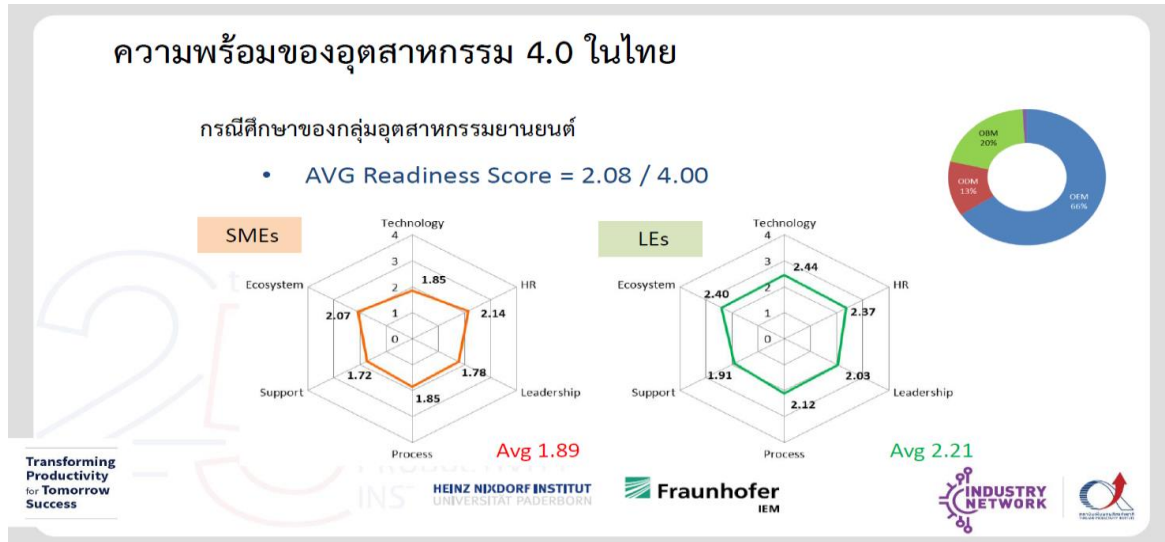
การลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาของไทย ปี 2544 - 2560



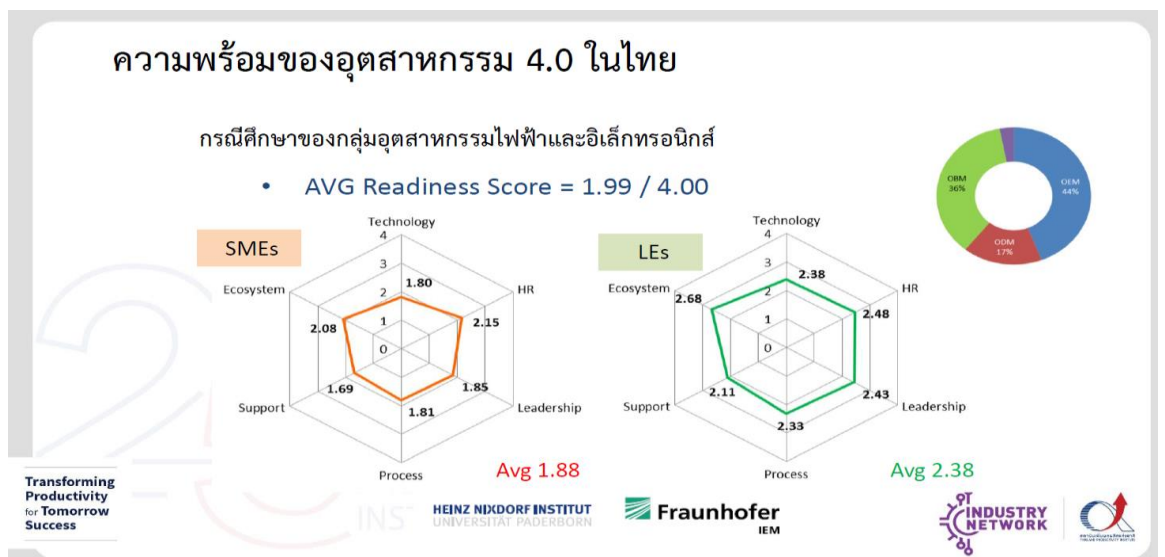
แผนภาพที่ ๓ การลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาของไทย ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๖๐

แม้จะมีพัฒนาการในการทุ่มเททรัพยากรด้านการวิจัย แต่อุตสาหกรรมหลักของประเทศ ทั้งยานยนต์และอิเล็กทรอนิกส์ ยังไม่มีความพร้อมต่อการเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรม ๔.๐ จากรายงานการถ่ายทอดองค์ความรู้การประเมินอุตสาหกรรมตามแนวทางอุตสาหกรรม ๔.๐ เมื่อพิจารณาถึงความพร้อมในด้านต่างๆ ทั้งด้านเทคโนโลยีการผลิต ทรัพยากรมนุษย์ ยุทธศาสตร์การกำหนดทิศทาง (Leadership Strategy) ระบบนิเวศที่เอื้อต่อการยกระดับเทคโนโลยี การบริหารจัดการกระบวนการ รวมไปถึงปัจจัยสนับสนุนด้านอื่นๆ ยกตัวอย่างกรณีศึกษาของกลุ่มอุตสาหกรรมยานยนต์ที่เรียกได้ว่าเป็นโมเดลของการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ประสบความสำเร็จสูงสุด และยังเป็นอุตสาหกรรมเป้าหมายที่จะเป็นอุตสาหกรรมแห่งอนาคตเป็น ๑ ในอุตสาหกรรมตามนโยบาย ๑๐ S-Curve ที่เรียกว่า อุตสาหกรรมยานยนต์สมัยใหม่ แต่ความพร้อมของอุตสาหกรรมยานยนต์นั้นถูกประเมินอยู่ที่ระดับ ๒.๐๘ จาก ๔.๐ และหากพิจารณาจากกลุ่มบริษัทขนาดกลางและขนาดย่อมพบว่ามีความพร้อมอยู่ในระดับ ๑.๘๙ เท่านั้น โดยจากการประเมินทั้ง ๖ มิติ ด้านที่บริษัทเอกชนมีความพร้อมน้อยที่สุด คือ ปัจจัยสนับสนุนต่างๆ ทั้งกระบวนการแปลงให้เป็นระบบดิจิทัล (digitalization process) การประมวลผลข้อมูล อุตสาหกรรมไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ก็เช่นเดียวกันระดับความพร้อมของทั้งอุตสาหกรรมอยู่ที่ ๑.๘๙ จาก ๔.๐ และพบว่ากลุ่มบริษัทขนาดกลางและขนาดย่อมมีความพร้อมอยู่ในระดับ ๑.๘๘ ขณะที่บริษัทขนาดใหญ่มีความพร้อมที่ระดับ ๒.๓๘ จาก ๔.๐ ด้านที่ได้คะแนนต่ำที่สุดก็เป็นด้านเดียวกับอุตสาหกรรมยานยนต์ ส่วนบริษัทขนาดกลางและขนาดย่อมในอุตสาหกรรมไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ยังประสบปัญหาด้านเทคโนโลยีการผลิตอย่างเครื่องจักรและอุปกรณ์อีกด้วย

ปฏิเสธไม่ได้ว่าทั้ง ๒ อุตสาหกรรมของไทยมีการพัฒนาที่โดดเด่นในบรรดาอุตสาหกรรมทั้งหมด เป็นอุตสาหกรรมหลักที่ได้รับเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากบริษัทชั้นนำในต่างประเทศทั้งโดยตรงและโดยอ้อม แต่ด้วยการรับจ้างผลิตแบบ OEM ทำให้ปัญหาของเทคโนโลยีที่ได้รับการถ่ายทอดคือ เราเป็น “ผู้ตาม” มากกว่าจะเป็น “ผู้นำ” ซึ่งกลายเป็นอุปสรรคสำคัญในเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีของประเทศ



แผนภาพที่ ๔ ความพร้อมของอุตสาหกรรม ๔.๐ ในไทย กรณีศึกษาของกลุ่มอุตสาหกรรมยานยนต์
ที่มา: สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ



แผนภาพที่ ๕ ความพร้อมของอุตสาหกรรม ๔.๐ ในไทย กรณีศึกษาของกลุ่มอุตสาหกรรมไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์
ที่มา: สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ

๑.๒ การส่งเสริมการลงทุนของประเทศไทย^๑

๑.๒.๑ วิวัฒนาการของนโยบายการส่งเสริมการลงทุน

๑.๒.๑.๑ ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๗ - พ.ศ. ๒๕๐๐ ช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ ประเทศไทยต้องประสบปัญหาภาวะขาดแคลนสินค้าอุตสาหกรรมเกือบทุกชนิดเป็นอย่างมากภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ สิ้นสุดลง รัฐบาลในสมัยนั้นมีนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ เพื่อทดแทนการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ และได้มีกฎหมายส่งเสริมอุตสาหกรรมฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๔๙๗ ในขั้นแรกรัฐบาลได้ดำเนินการในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ มีการก่อตั้งองค์การทอผ้า องค์การฟอกหนัง และองค์การแปดเตอรี

๑.๒.๑.๒ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๑ - พ.ศ. ๒๕๑๔ รัฐบาลมีแนวคิดสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นประกาศใช้กฎหมายส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมขึ้นหรือที่เรียกว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวในระยะแรกเป็นการกำกับ บังคับและควบคุมมากกว่าส่งเสริม ทำให้ภาคเอกชนนำเสนอโครงการเข้ามาเป็นจำนวนน้อย จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวเรื่อยมา เพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาวะเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๙ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้รับการจัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๘ จนถึงปัจจุบันก่อตั้งมาแล้วเป็นเวลา ๕๓ ปี

๑.๒.๑.๓ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๕ - พ.ศ. ๒๕๓๔ นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศเพื่อทดแทนการนำเข้าสินค้านั้น ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ตลาดในประเทศค่อนข้างเล็ก การจ้างงานที่ไม่สูง ปัญหาดังกล่าวนำไปสู่นโยบายการส่งเสริมการลงทุนผลิตสินค้าเพื่อส่งออกไปต่างประเทศ อีกทั้งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้มีโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program: ESB) ท่าเรือแหลมฉบัง และท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ภายในประเทศ

๑.๒.๑.๔ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๓๕ - พ.ศ. ๒๕๓๙ รัฐบาลมีนโยบายเปิดเสรีสินค้าอุตสาหกรรมโดยให้กลไกตลาดทำหน้าที่ นอกจากนี้รัฐบาลมีนโยบายกระจายการลงทุนสู่ภูมิภาค เพื่อให้เกิดการพัฒนาในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีนโยบายระยะแรกเพื่อกำหนดพื้นที่การลงทุน โดยแบ่งเป็น ๓ เขต คือ เขต ๑ เขต ๒ และเขต ๓ (กำหนดเขตตามระยะทาง)

๑.๒.๑.๕ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๐ - พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ (วิกฤติการณ์ต้มยำกุ้ง) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้มีนโยบายที่ผ่อนปรน ส่งเสริมให้มีการร่วมลงทุนมากขึ้น เพื่อให้ภาคเอกชนยังคงดำเนินกิจการได้ต่อไป

๑.๒.๑.๖ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๓ - พ.ศ. ๒๕๕๒ เน้นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยออกมาตรการด้านสิทธิประโยชน์สำหรับการวิจัยและการพัฒนาเทคโนโลยี

๑.๒.๑.๗ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๗ เน้นการสร้างสมดุลและสร้างความยั่งยืนทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การพัฒนาโครงการต่าง ๆ และส่งเสริมกิจการที่มีการดูแลสิ่งแวดล้อม

^๑ การให้ข้อมูลของผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน บันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ ๒ วันศุกร์ที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

๑.๒.๑.๘ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๕๘ - พ.ศ. ๒๕๖๔ มุ่งเน้นการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในอดีต ประเทศไทยมีกำลังแรงงานจำนวนมากและอัตราค่าจ้างที่ยังไม่สูง โดยแรงงานทำงานภาคอุตสาหกรรมที่มีการผลิตสินค้าต่าง ๆ เช่น เสื้อผ้าสำเร็จรูป เครื่องหนัง รองเท้าและกระเป๋าเดินทาง เป็นต้น แต่ปัจจุบันพบว่า ประเทศไทยขาดแคลนแรงงานในทุกระดับการศึกษา และพื้นที่การพัฒนาอุตสาหกรรมมีค่อนข้างจำกัด ก่อให้เกิดการปรับนโยบายการส่งเสริมการลงทุนใหม่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นต้นมา ที่มุ่งเน้นการพัฒนาบุคคลและการพัฒนาเทคโนโลยี เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างเศรษฐกิจในอนาคตมากยิ่งขึ้น โดยเมื่อมีนโยบายการส่งเสริมการลงทุนแล้ว ลำดับต่อไปคือ ต้องมีเครื่องมือที่ใช้วัดผลการดำเนินงานด้วย ที่จากเดิมวัดจากการจ้างงาน การส่งออกและการลงทุนในเขตพื้นที่การลงทุน แต่ต่อมาได้มุ่งเน้นการวัดผลการดำเนินงานในเชิงคุณภาพ เชิงคุณค่า เชิงเทคโนโลยีและการวิจัยพัฒนามากยิ่งขึ้น

๑.๒.๒ ยุทธศาสตร์การส่งเสริมการลงทุนในระยะ ๗ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๔)

๑.๒.๒.๑ ยุทธศาสตร์การส่งเสริมการลงทุนในระยะ ๗ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๔)

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้มีการเตรียมความพร้อมตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาแนวโน้มและทิศทางการส่งเสริมการลงทุนในอนาคต และได้ดำเนินการศึกษาแล้วเสร็จเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๘ นำไปสู่การประกาศใช้ยุทธศาสตร์การส่งเสริมการลงทุนในระยะ ๗ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๔) โดยมีนโยบายหลัก ๖ ประการ ดังนี้

๑) การส่งเสริมการลงทุนเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา (R&D) การสร้างนวัตกรรม การสร้างมูลค่าเพิ่ม และการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)

๒) การส่งเสริมกิจการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ประหยัดพลังงาน ใช้พลังงานทดแทน เพื่อการเติบโตอย่างสมดุลและยั่งยืน

๓) การส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มของการลงทุน (Cluster) ที่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ และสร้างความเข้มแข็งของห่วงโซ่มูลค่า

๔) การลงทุนในพื้นที่ชายแดนภาคใต้เพื่อเสริมสร้างเศรษฐกิจท้องถิ่นที่เกื้อกูลต่อความมั่นคงในพื้นที่

๕) การส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดน เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน และรองรับการรวมกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)

๖) การส่งเสริมการลงทุนของไทยในต่างประเทศเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจไทย และเพิ่มบทบาทของไทยในเวทีโลกมากยิ่งขึ้น (เดิมเป็นการส่งเสริมการลงทุนในประเทศและการส่งเสริมการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ)

๑.๒.๒.๒ การเปลี่ยนแปลงนโยบายภายใต้ยุทธศาสตร์การส่งเสริมการลงทุนในระยะ ๗ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๔) มีนโยบาย ๕ ประการ ดังนี้

๑) จากเดิมที่ส่งเสริมแบบครอบคลุมเกือบทุกกิจการ เปลี่ยนเป็นแนวใหม่คือ ส่งเสริมแบบมีเป้าหมายชัดเจน และจัดลำดับความสำคัญมากขึ้น

๒) จากเดิมที่ให้สิทธิประโยชน์ตามประเภทกิจการเป็นหลัก เปลี่ยนเป็นแนวใหม่คือ ให้สิทธิประโยชน์พื้นฐานตามความสำคัญของกิจการและให้สิทธิประโยชน์เพิ่มเติมตามคุณค่าของโครงการ (กระตุ้นให้ภาคเอกชนดำเนินการในสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากยิ่งขึ้น)

๓) จากเดิมที่ส่งเสริมตามเขตพื้นที่ (เขต ๑ - ๓) เปลี่ยนเป็นแนวใหม่ คือ ส่งเสริมให้เกิด Cluster การลงทุนในแต่ละภูมิภาค หรือพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษที่เป็นเป้าหมายของรัฐบาล

๔) จากเดิมที่ส่งเสริมที่เน้นการให้สิทธิประโยชน์ภาษี เปลี่ยนเป็นแนวใหม่ คือ ปรับสิทธิประโยชน์ทางภาษีให้เหมาะสม เน้นพัฒนาความพร้อมของปัจจัย และอำนวยความสะดวกให้เกิดการลงทุนมากยิ่งขึ้น เช่น SMART Visa เพื่อดึงดูดบุคลากรทักษะสูงและนักลงทุนที่ประสงค์จะเข้ามาทำงานหรือลงทุนในประเทศไทย

๕) จากเดิมที่ส่งเสริมการลงทุนในประเทศเป็นหลัก เปลี่ยนเป็นแนวใหม่ คือ เพิ่มบทบาทส่งเสริมการลงทุนไทยในต่างประเทศ

๑.๒.๒.๓ ตัวอย่างการปรับเปลี่ยนทิศทางการส่งเสริมการลงทุนกิจการเดิม ๆ โดยเน้นคุณค่า ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง กระบวนการผลิตมีความซับซ้อน เช่น ๑) อาหารแปรรูปทั่วไป - อาหารทางการแพทย์ และสารออกฤทธิ์ต่าง ๆ ๒) ผลิตภัณฑ์ยางทั่วไป - ยางอากาศยาน และยางรถยนต์ ๓) ผลิตภัณฑ์เหล็ก - เหล็กทนแรงสูง เหล็กถลุง เหล็กพรม เป็นต้น

๑.๒.๒.๔ การปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์การใช้เครื่องจักรในโครงการที่ได้รับการส่งเสริมมีหลักเกณฑ์ ๗ ประการ ดังนี้

๑) ประเภทเครื่องจักรใหม่จะได้รับการอนุญาตในโครงการและให้นับเป็น Cap วงเงินสำหรับการยกเว้นภาษี และได้รับยกเว้นอากรขาเข้า (เฉพาะเครื่องจักรใหม่เท่านั้น)

๒) ประเภทเครื่องจักรใช้แล้วจากต่างประเทศอายุไม่เกิน ๕ ปีนับตั้งแต่ปีที่ผลิตถึงปีที่นำเข้ามาทุกกรณีจะได้รับการอนุญาตให้ใช้ในโครงการได้ และให้นับเป็น Cap วงเงินสำหรับการยกเว้นภาษีได้ แต่จะไม่ได้รับยกเว้นอากรขาเข้า

๓) ประเภทเครื่องจักรใช้แล้วจากต่างประเทศอายุเกิน ๕ ปี แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี ในกรณีทั่วไป จะได้รับการอนุญาตให้ใช้ในโครงการได้ แต่ไม่สามารถนับเป็น Cap วงเงินสำหรับการยกเว้นภาษีได้ และจะไม่ได้รับยกเว้นอากรขาเข้า

๔) ประเภทเครื่องจักรใช้แล้วจากต่างประเทศอายุเกิน ๕ ปี แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี ในกรณีย้ายฐานการผลิตจะได้รับการอนุญาตให้ใช้ในโครงการได้ และให้นับเป็น Cap วงเงินสำหรับการยกเว้นภาษีได้เพียงร้อยละห้าสิบ แต่จะไม่ได้รับยกเว้นอากรขาเข้า

๕) ประเภทเครื่องจักรใช้แล้วจากต่างประเทศอายุเกิน ๑๐ ปี กรณีทั่วไป จะไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้ในโครงการได้ และไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี

๖) ประเภทเครื่องจักรใช้แล้วจากต่างประเทศอายุเกิน ๑๐ ปี กรณีย้ายฐานการผลิต จะได้รับอนุญาตให้ใช้ในโครงการได้ แต่จะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี

๗) กิจการขนส่งทางเรือ ทางอากาศ และแม่พิมพ์ (จะพิจารณาตามเหมาะสม) หากได้รับการอนุญาตให้ใช้ในโครงการให้นับเป็น Cap วงเงินสำหรับการยกเว้นภาษี และได้รับยกเว้นอากรขาเข้า

ทั้งนี้ ข้อ ๒) - ๖) ต้องมีใบรับรองจากสถาบันที่เชื่อถือได้ในด้านประสิทธิภาพของเครื่องจักร ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการใช้พลังงาน และเฉพาะกรณีให้นับเป็น (Cap) วงเงินต้องมีการประเมินราคาที่เหมาะสมด้วย

๑.๒.๒.๕ การปรับโครงสร้างภายในองค์กรของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ มีทั้งการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ พัฒนากองเดิม และมีการจัดตั้งสำนักงานในต่างประเทศ ประกอบด้วย

๑) กองยุทธศาสตร์และแผนงาน กองความร่วมมือการลงทุนต่างประเทศ กองส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ กองส่งเสริมการลงทุนไทยในต่างประเทศ กองประสานและ พัฒนาปัจจัยการลงทุน กองพัฒนาและเชื่อมโยงการลงทุน

๒) กองบริหารการลงทุนแบ่งออกเป็น ๕ กอง ได้แก่ กองบริหารการลงทุน ๑ กองบริหารการลงทุน ๒ กองบริหารการลงทุน ๓ กองบริหารการลงทุน ๔ และกองบริหารการลงทุน ๕ (ในอดีตจะกำหนดชื่อต่าง ๆ ของกลุ่มอุตสาหกรรมดั้งเดิม เช่น เหมืองแร่ เซรามิก โลหะขั้นมูลฐาน เคมีภัณฑ์ กระดาษ พลาสติก เป็นต้น)

๓) สำนักงานเลขาธิการศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กลุ่มตรวจสอบภายใน

๔) สำนักงานต่างประเทศ ๑๖๖ แห่ง ใน ๑๒ ประเทศ (ล่าสุดมีการจัดตั้งสำนักงานต่างประเทศในประเทศเวียดนามและประเทศอินโดนีเซีย)

๕) สำนักงานภูมิภาค ๗ แห่ง

๑.๒.๒.๖ การแบ่งกลุ่มอุตสาหกรรมรายสาขา มีดังนี้

๑) กองบริหารการลงทุน ๑ (BIO AND MEDICAL INDUSTRIES) ดูแลกลุ่มอุตสาหกรรม เช่น เกษตร อาหาร ยา เครื่องมือแพทย์ เป็นต้น

๒) กองบริหารการลงทุน ๒ (ADVANCED MANUFACTURING INDUSTRIES) ดูแลกลุ่มอุตสาหกรรม เช่น ยานยนต์ ผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ อากาศยาน เป็นต้น

๓) กองบริหารการลงทุน ๓ (BASIC AND SUPPORTING INDUSTRIES) ดูแลกลุ่มอุตสาหกรรม เช่น ปิโตรเคมี ผลิตภัณฑ์เคมี เป็นต้น

๔) กองบริหารการลงทุน ๔ (HIGH VALUE SERVICES) ดูแลกลุ่มอุตสาหกรรม เช่น การศึกษา การท่องเที่ยว การขนส่ง การบริการทางการแพทย์และสุขภาพ เป็นต้น

๕) กองบริหารการลงทุน ๕ (CREATIVE AND DIGITAL INDUSTRIES) ดูแลกลุ่มอุตสาหกรรม เช่น สิ่งทอ ซอฟต์แวร์ โครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล เป็นต้น

ทั้งนี้ ได้มีการส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรให้มีความพร้อมดูแลกลุ่มอุตสาหกรรมดังกล่าวข้างต้นด้วย

๑.๒.๓. นโยบายและมาตรการส่งเสริมการลงทุนในปัจจุบัน

๑.๒.๓.๑ นโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาล Thailand ๔.๐ มีดังนี้

๑) อุตสาหกรรมเป้าหมาย ได้แก่ การยกระดับ ๕ อุตสาหกรรมเดิม และสร้างฐาน ๗ อุตสาหกรรมใหม่

๒) เทคโนโลยีเป้าหมาย ได้แก่ (๑) Biotechnology (๒) Nanotechnology (๓) Advanced Material Technology และ (๔) Digital Technology (เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กับกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม)

๓) พื้นที่เป้าหมาย ได้แก่ เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) เมืองอัจฉริยะ (Smart City) เมืองนวัตกรรมอาหาร (Food Innopolis) เขตวิทยาศาสตร์และเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

๑.๒.๓.๒ มาตรการส่งเสริมการลงทุนในปัจจุบัน แบ่งออกเป็น ๕ กลุ่มมาตรการ ดังนี้

๑) Industry based ได้แก่ (๑) Bio & Medical Industries (๒) Advanced Industries (๓) Basic & Supporting Industries (๔) High Value Services (๕) Creative & Digital Industries โดยจะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลน้อยกว่าหรือเท่ากับ ๘ ปี

๒) Technology based ได้แก่ (๑) Biotechnology (๒) Nanotechnology (๓) Advanced Material Technology (๔) Digital Technology โดยจะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ๑๐ ปี

ทั้งนี้ ๑) และ ๒) ได้รับสิทธิประโยชน์พื้นฐานที่จะได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามประเภทธุรกิจ และตามโครงการที่มีการพัฒนา

๓) Merit based เช่น (๑) การวิจัยและพัฒนา (๒) สนับสนุนสถาบันการศึกษา/วิจัย หรือกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีและบุคลากร ออกแบบผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ เป็นต้น ทั้งนี้ จะได้รับสิทธิประโยชน์การลงทุนตามคุณค่าของโครงการ โดยจะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่มเติม ระยะเวลา ๑ ปี ถึง ๓ ปี

๔) Area based เช่น (๑) โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) (๒) จังหวัดชายแดนภาคใต้ (๔ จังหวัด ๔ อำเภอ) เป็นต้น ทั้งนี้ จะได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มเติม โดยได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่มเติม เพื่อกระตุ้นให้เกิดการค้าในพื้นที่ยุทธศาสตร์

๕) Agenda based เช่น (๑) มาตรการพิเศษ “ปีแห่งการลงทุน” (๒) มาตรการเร่งรัดการลงทุน (๓) มาตรการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม SMEs (ได้รับการส่งเสริมแล้วกว่า ๒,๐๐๐ โครงการ) (๔) มาตรการส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก (๕) มาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต

๑.๒.๓.๓ สิทธิประโยชน์พื้นฐานตามประเภทกิจการ (Industry based Incentives) ดังนี้

๑) ประเภทกิจการ A1: อุตสาหกรรมฐานความรู้เน้น R&D / Design ซึ่งสำคัญต่อการพัฒนาขีดความสามารถของประเทศ ซึ่งจะได้รับสิทธิประโยชน์ ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ระยะเวลา ๘ ปี

๒) ประเภทกิจการ A2: โครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนาประเทศ กิจการที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและกิจการด้านสิ่งแวดล้อม และยังมีการลงทุนน้อยหรือยังไม่มี จะได้รับสิทธิประโยชน์ ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ระยะเวลา ๘ ปี

๓) ประเภทกิจการ A3: กิจการที่ใช้เทคโนโลยีสูงที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศมีฐานผลิตอยู่บ้างแล้ว ซึ่งจะได้รับสิทธิประโยชน์ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ระยะเวลา ๕ ปี

๔) ประเภทกิจการ A4: กิจการที่มีระดับเทคโนโลยีไม่เท่า A1 และ A3 แต่ช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มแก่วัตถุดิบในประเทศ และเสริม Value Chain จะได้รับสิทธิประโยชน์ ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ระยะเวลา ๓ ปี

ทั้งนี้ ประเภทกิจการ A1 – A4 จะได้รับสิทธิประโยชน์ยกเว้นอากรเครื่องจักร และยกเว้นอากรวัตถุดิบผลิตเพื่อส่งออก และ Non tax ด้วย

สำหรับประเภทกิจการ B๑ - B๒: อุตสาหกรรมสนับสนุนที่ใช้เทคโนโลยีไม่สูง แต่ยังสำคัญต่อ Value Chain จะไม่ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล และเฉพาะประเภทกิจการ B๑ จะได้รับการยกเว้นอากรเครื่องจักร อีกทั้ง ประเภทกิจการ B๑ - B๒ ได้รับการยกเว้นอากรวัตถุดิบผลิต

เพื่อส่งออก ประเภทกิจการที่ให้การส่งเสริมที่มีการแบ่งกลุ่มต่าง ๆ ทางสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้มีการปรึกษาหารือกับฝ่ายนโยบาย ภาคเอกชนและสมาคมภาควิชาการ เพื่อให้การแบ่งกลุ่มมีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น เช่น ประเภท A๑ ได้แก่ การวิจัยพัฒนา การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ด้านการออกแบบ รวมทั้งกิจการที่ส่งเสริมวิทยาศาสตร์และดิจิทัล เป็นต้น

๑.๒.๓.๔ สรุปลักษณะสำคัญของมาตรการส่งเสริมการลงทุนต่าง ๆ มีดังนี้

สิ้นสุดในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้แก่ (๑) มาตรการพิเศษ “ปีแห่งการลงทุน”

(๒) มาตรการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) (๓) มาตรการส่งเสริม SMEs และ (๔) มาตรการปรับปรุงคุณภาพน้ำมันตามมาตรฐานยูโร ๕ และสิ้นสุดในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ได้แก่ (๑) มาตรการเร่งรัดการลงทุน (Thailand Plus) (๒) มาตรการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (๓) มาตรการชายแดนภาคใต้ (๔) มาตรการส่งเสริมให้บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (๕) มาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต และ (๖) มาตรการส่งเสริมการลงทุนเศรษฐกิจฐานราก และสิ้นสุดในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ได้แก่ (๑) ยุทธศาสตร์ส่งเสริมการลงทุนในระยะ ๗ ปี (พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔) และ (๒) มาตรการส่งเสริมอุตสาหกรรมระบบราง

๑.๒.๓.๕ การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันได้มุ่งเน้นทรัพยากรมนุษย์ โดยการพัฒนาบุคลากรไทย ดึงดูดบุคลากรศักยภาพสูงจากต่างประเทศและมุ่งเน้นเทคโนโลยีและนวัตกรรม โดยการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา ส่งเสริมอุตสาหกรรมเป้าหมายและการพัฒนาเทคโนโลยีเป้าหมาย รวมทั้งการปรับปรุงประสิทธิภาพ โดยการส่งเสริมให้กิจการเดิมลงทุนเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต และการพัฒนาพื้นที่เป้าหมายศักยภาพในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC)

๑.๒.๓.๖ กระจายความเจริญสู่ภูมิภาคและลดความเหลื่อมล้ำ โดยการส่งเสริมการลงทุนในจังหวัดที่มีรายได้ต่อหัวต่ำ ๒๐ จังหวัด ส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ ส่งเสริมการลงทุนของ SMEs และส่งเสริมการลงทุนเศรษฐกิจฐานราก

๑.๒.๓.๗ มาตรการเพื่อเร่งรัดการลงทุนที่มีคุณภาพและรองรับการย้ายฐานการผลิตสืบเนื่องจากผลกระทบของสงครามการค้าหรือ Thailand Plus Package มีมาตรการ ๗ ด้าน ดังนี้ (๑) ด้านสิทธิประโยชน์ (๒) ด้านบุคลากร (๓) ด้านกระบวนการตัดสินใจ (๔) ด้านความสะดวกในการประกอบธุรกิจ (๕) ด้านพื้นที่ (๖) ด้านตลาด (๗) ด้านห่วงโซ่อุปทาน

๑.๒.๔ บริการด้านต่าง ๆ

๑.๒.๔.๑ One Stop Service เป็นการให้บริการด้านคำปรึกษา และการให้ข้อมูลการลงทุน

๑.๒.๔.๒ SMART Visa เป็นการดำเนินงานร่วมกันระหว่างสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงแรงงานและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งมีการให้บริการแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) อีกด้วยเพื่อสร้างโอกาสทางธุรกิจ โดยจัดกิจกรรมผู้ซื้อพบผู้ขาย กิจกรรมตลาดกลางซื้อขายชิ้นส่วน นำผู้ประกอบการ SMEs ร่วมงานแสดงสินค้าและพบผู้ซื้อในต่างประเทศ กิจกรรมจัดงานแสดงสินค้าในประเทศ กิจกรรมสร้างเครือข่ายระหว่างภูมิภาค และจัดทำฐานข้อมูลผู้ผลิตชิ้นส่วนในอุตสาหกรรมสนับสนุนเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์

๑.๒.๔.๓ การส่งเสริมการลงทุนไทยในต่างประเทศจะเป็นการให้บริการข้อมูล และจัดคณะศึกษาลู่ทางการลงทุน จัดฝึกอบรมเพื่อสร้างผู้ประกอบการไทยไปต่างประเทศ รวมทั้งจ้างบริษัทที่ปรึกษาประจำในต่างประเทศ เช่น ประเทศเวียดนาม ประเทศเมียนมาร์ เป็นต้น

๑.๒.๕ การประเมินผลการส่งเสริมการลงทุน

การประเมินผลการส่งเสริมการลงทุน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๑/๑ “เพื่อประโยชน์ในการติดตามและประเมินผลการส่งเสริมการลงทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ตามพระราชบัญญัตินี้ และเพื่อให้การให้สิทธิและประโยชน์แก่ผู้ได้รับการส่งเสริมเป็นไปอย่างเหมาะสม ชัดเจนและโปร่งใส ให้คณะกรรมการจัดให้มีการประเมินผลการส่งเสริมการลงทุนอย่างน้อยทุกสองปี โดยให้บุคคลภายนอกเป็นผู้ดำเนินการ แล้วให้สำนักงานรายงานผลการประเมินต่อคณะกรรมการและเปิดเผยให้ประชาชนทราบต่อไป

การประเมินผลการส่งเสริมการลงทุนตามวรรคหนึ่ง ต้องแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ ในทางเศรษฐกิจและสังคมที่ประเทศได้รับ รวมทั้งความคุ้มค่าของการส่งเสริมการลงทุนทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ คณะกรรมการกำหนด”

มาตราดังกล่าว ถือได้ว่ามีความสอดคล้องกับเรื่องที่คณะอนุกรรมการได้พิจารณา อยู่ในขณะนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผล แบ่งออกเป็น ๒ มิติดังนี้

๑) ประเมินผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ สังคม และความคุ้มค่าของการส่งเสริมการลงทุน

๒) ประเมินผลนโยบายการส่งเสริมการลงทุนภายใต้ยุทธศาสตร์ส่งเสริมการลงทุน ระยะ ๗ ปี

ซึ่งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเห็นชอบให้มีการประเมินใน ๒ มิติ โดยบริษัทที่ เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจอุตสาหกรรม การค้าและการลงทุน ได้ดำเนินการประเมินผลนโยบาย ส่งเสริมการลงทุนตามตัวชี้วัดด้านต่าง ๆ ที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนด ทั้งนี้ สำนักงานได้ นำเสนอผลการประเมินต่อคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๑ และได้นำผลการประเมินดังกล่าวขึ้นเผยแพร่ด้วย โดยการประเมินมี ๒ มิติ ดังนี้

มิติที่ ๑ คือ “การประเมินผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ สังคมและความคุ้มค่าจากการ ส่งเสริมการลงทุน” ประกอบด้วย ๕ ตัวชี้วัด ดังนี้ (๑) การประเมินผลต่อเศรษฐกิจและสังคมด้วย แบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ (๒) ค่าจ้างเฉลี่ยแรงงานไทย (๓) ภาษีเงินได้นิติบุคคลที่รัฐจัดเก็บได้และ ที่รัฐสูญเสีย (๔) มูลค่าการส่งออก และ (๕) มูลค่าการใช้วัตถุดิบในประเทศ

การประเมินผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และความคุ้มค่าจากการส่งเสริมการ ลงทุน แสดงถึงมูลค่าการเปลี่ยนแปลงจากการส่งเสริมการลงทุนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ และ พ.ศ. ๒๕๕๙ มีดังนี้

๑) การประเมินผลต่อเศรษฐกิจและสังคมด้วยแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ พบว่า มูลค่าการเปลี่ยนแปลงจากการส่งเสริมการลงทุนส่งผลให้ GDP เพิ่มขึ้นร้อยละ ๓.๓๐ การบริโภค ภาคเอกชนเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑.๖๐ การส่งออกสินค้าและบริการเพิ่มขึ้นร้อยละ ๔.๓๐ และการนำเข้า สินค้าและบริการเพิ่มขึ้นร้อยละ ๒.๕๐

๒) ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม มีดังนี้

๒.๑) ค่าจ้างเฉลี่ย บริษัทที่ได้รับการส่งเสริมจ่ายค่าจ้างสูงกว่าค่าจ้างเฉลี่ยแรงงาน ไทยในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ เท่ากับ ๒๙๘,๐๖๐ บาทต่อคนต่อปี เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นมูลค่า ๑๘,๖๓๔ บาท ต่อคนต่อปี

๒.๒) มูลค่าการส่งออกของบริษัทที่ได้รับการส่งเสริมมีสัดส่วนร้อยละ ๘๔ ของมูลค่า ส่งออกของประเทศ เช่น สินค้าเกษตร ยานยนต์ เคมีภัณฑ์ เป็นต้น

๒.๓) สัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศของบริษัทที่ได้รับการส่งเสริมคิดเป็น ร้อยละ ๖๒ ของการใช้วัตถุดิบทั้งหมด โดยสาขาเกษตรแปรรูปมีสัดส่วนสูงสุด

๓) ความคุ้มค่าของการส่งเสริมการลงทุนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ และ พ.ศ. ๒๕๕๙

๓.๑) ภาษีเงินได้นิติบุคคลที่รัฐจัดเก็บได้ (จากการรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของบริษัทที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน) ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ จำนวน ๗๘,๘๘๒ ล้านบาท ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ จำนวน ๘๘,๖๘๒ ล้านบาท

๓.๒) ภาษีเงินได้นิติบุคคลที่รัฐสูญเสีย (จากการยื่นขอใช้สิทธิยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลผ่านสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน) ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ จำนวน ๕๑,๕๘๗ ล้านบาท ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ จำนวน ๗๒,๑๖๖ ล้านบาท

มติที่ ๒ คือ ประเมินผลนโยบายการส่งเสริมการลงทุนภายใต้ยุทธศาสตร์ส่งเสริมการลงทุนระยะ ๗ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๖๔) ประกอบด้วย ๖ นโยบายใหม่ ดังนี้ (๑) ส่งเสริมการลงทุนเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขัน (๒) ส่งเสริมกิจการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ประหยัดพลังงานหรือใช้พลังงานทดแทน (๓) ส่งเสริม Cluster และสร้างความเข้มแข็งของห่วงโซ่มูลค่า (๔) ส่งเสริมการลงทุนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (๕) ส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และ (๖) ส่งเสริมการลงทุนไทยในต่างประเทศ โดยแต่ละนโยบายมีสาระสำคัญ ดังนี้

นโยบายที่ ๑ ส่งเสริมการลงทุน เพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขัน ประกอบด้วย (๑) มูลค่าการลงทุนโครงการพัฒนาเทคโนโลยีเป้าหมายและอุตสาหกรรมเป้าหมาย (๒) ค่าใช้จ่ายการวิจัยและพัฒนา R&D (๓) มูลค่าเพิ่มต่อรายได้ของการส่งเสริมการลงทุนหมวดอุตสาหกรรม การเกษตร การผลิต และบริการ (๔) จำนวนการขอรับการส่งเสริมลงทุนในพื้นที่ ๒๐ จังหวัดที่มีรายได้ต่อหัวต่ำต่อจำนวนโครงการทั้งสิ้น (๕) จำนวนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ที่ขอรับการส่งเสริมการลงทุน

นโยบายที่ ๒ ส่งเสริมกิจการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ประหยัดพลังงานหรือใช้พลังงานทดแทน ประกอบด้วย (๑) การผลิตพลังงานทดแทน และการประหยัดพลังงานหรือใช้พลังงานทดแทนของโครงการที่ขอรับการส่งเสริม (๒) ความสามารถในการลดปริมาณของเสียของโครงการที่ขอรับการส่งเสริม

นโยบายที่ ๓ ส่งเสริม Cluster และสร้างความเข้มแข็งของห่วงโซ่มูลค่า ประกอบด้วย (๑) การกระจุกตัวของอุตสาหกรรมที่ขอรับการส่งเสริมการลงทุน (๒) มูลค่าการเชื่อมโยงอุตสาหกรรม

นโยบายที่ ๔ ส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีมูลค่าและจำนวนโครงการการขอรับการส่งเสริมการลงทุนตามนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุนในจังหวัดชายแดนภาคใต้

นโยบายที่ ๕ ส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีมูลค่าและจำนวนโครงการการขอรับการส่งเสริมการลงทุนตามนโยบายส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

นโยบายที่ ๖ ส่งเสริมการลงทุนของไทยในต่างประเทศ รายงานการเสริมสร้างศักยภาพนักลงทุนไทยให้พร้อมสำหรับการลงทุนในต่างประเทศ

สำหรับการประเมินผลตามนโยบายส่งเสริมการลงทุนภายใต้ยุทธศาสตร์ส่งเสริมการลงทุนระยะ ๗ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๔) มีดังนี้

๑) การขอรับการส่งเสริมการลงทุนใน ๑๐ อุตสาหกรรมเป้าหมาย ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - พ.ศ. ๒๕๖๐ มีมูลค่ารวม ๗๑๐,๓๖๖ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๕๒ ของมูลค่าขอรับการส่งเสริมทั้งหมด อุตสาหกรรมเดิมที่เป็นเป้าหมาย เช่น เครื่องใช้ไฟฟ้าอิเล็กทรอนิกส์ ยานยนต์และชิ้นส่วน การเกษตร

แปรรูปอาหาร การท่องเที่ยว และปิโตรเคมีและเคมีภัณฑ์ เป็นต้น ส่วนอุตสาหกรรมใหม่ที่เป็นเป้าหมาย เช่น เทคโนโลยีชีวภาพ การแพทย์ ระบบอัตโนมัติ หุ่นยนต์ อากาศยาน เป็นต้น อุตสาหกรรมอื่น ๆ เช่น สาธารณูปโภค บริการพื้นฐาน ขนส่ง คิดเป็นร้อยละ ๔๘ ของมูลค่าขอรับการส่งเสริมทั้งหมด

๒) การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ มีจำนวน ๕๕๖ โครงการ มีการวิจัยและพัฒนา (คิดเป็นร้อยละ ๑๔ ของโครงการทั้งหมด) โดย สัดส่วนผลรวมเงินลงทุนและค่าใช้จ่ายเพื่อวิจัยและพัฒนาต่อรายได้ทั้งหมดอยู่ที่ร้อยละ ๑.๐๒ ของ รายได้ทั้งหมด ส่วนเป้าหมายประเทศไทยภายในสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๖๑ มีสัดส่วนของค่าใช้จ่ายด้าน R&D ต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ ๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ และ พ.ศ. ๒๕๕๙ ประเทศไทยมีค่าใช้จ่ายด้าน R&D ต่อ GDP ที่ ร้อยละ ๐.๖๒ และ ๐.๗๘ ตามลำดับ ตัวอย่างโครงการวิจัยและพัฒนาที่ได้ส่งเสริมการลงทุน เช่น การ วิจัยและพัฒนาาระดับนำร่องสำหรับการผลิตจากผลผลิตทางการเกษตร การวิจัยและพัฒนาสร้างรถ ต้นแบบ รวมถึงผลิตภัณฑ์และระบบต่าง ๆ

๓) การสร้างมูลค่าเพิ่มต่อรายได้โดยเฉลี่ยในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - พ.ศ. ๒๕๖๐ พบว่า เกษตรและเกษตรแปรรูปร้อยละ ๒๖.๗ บริการร้อยละ ๖๔.๕ และอุตสาหกรรมร้อยละ ๓๖.๑

๔) การขอรับการส่งเสริมการลงทุน SMEs ไทย ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - พ.ศ. ๒๕๖๐ จำนวน ๑,๓๑๘ โครงการ หรือร้อยละ ๓๒ ของโครงการทั้งหมด ในวงเงินลงทุนรวม ๕๘,๑๗๑ ล้านบาท หรือร้อยละ ๔ ของมูลค่าลงทุนทั้งสิ้น ส่วนใหญ่อยู่ในธุรกิจเกษตรแปรรูป ผลิตไฟฟ้าจากพลังงาน หมุนเวียนและอุตสาหกรรมสนับสนุน

๕) การกระจุกตัวของอุตสาหกรรมในแต่ละภาค ในปีพ.ศ. ๒๕๕๘ - พ.ศ. ๒๕๖๐ ภาคกลาง มีจำนวนโครงการสูงสุด ๑,๙๓๖ โครงการ หรือร้อยละ ๕๐ ของโครงการทั้งหมด ภาค ตะวันออก มีมูลค่าลงทุนสูงสุด ๖๐๕,๖๐๔ ล้านบาท (ร้อยละ ๔๔ ของมูลค่าทั้งหมด)

๖) การขอรับการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC: Eastern Economic Corridor) ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - พ.ศ. ๒๕๖๐ มูลค่าขอรับการส่งเสริมใน EEC คิดเป็นร้อยละ ๔๐ ของมูลค่าขอรับการส่งเสริมทั้งหมด

๗) การส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่พิเศษอื่น ๆ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - พ.ศ. ๒๕๖๐ มีดังนี้ (๑) ใน ๒๐ จังหวัดมีรายได้ต่อหัวต่ำ จำนวน ๑๕๖ โครงการ โดยมีกิจการหลักคือผลิตไฟฟ้า จากแสงอาทิตย์และเชื้อเพลิงชีวมวล รองลงมาเป็นกิจการในอุตสาหกรรมเกษตรและเกษตรแปรรูป (๒) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน มีจำนวน ๕๒ โครงการ โดยมีกิจการหลักคือผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูป ผลิตภัณฑ์พลาสติก และอาหารสัตว์ (๓) พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน ๒๐ โครงการ กิจการหลัก คือผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงชีวมวล แปรรูปยางขึ้นต้น

๘) การสนับสนุนเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) ปัจจุบันมีโครงการที่ได้รับการส่งเสริมที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๔๐๔ โครงการ เงินลงทุน ๑๙๐,๘๙๓ ล้านบาท สามารถลดปริมาณของเสีย ได้ไม่น้อยกว่า ๑๗ ล้านตันต่อปี และลดปริมาณน้ำเสียได้ไม่น้อยกว่า ๔๙ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี

๙) การส่งเสริมการผลิตและใช้พลังงานทดแทน ได้แก่ (๑) โครงการผลิตไฟฟ้า จากพลังงานทดแทน รวม ๑,๑๗๑ โครงการ หรือร้อยละ ๙๐ ของโครงการผลิตไฟฟ้าทั้งหมดมีกำลัง ผลิตไฟฟ้ารวมกว่า ๘,๙๐๐ เมกะวัตต์ หรือร้อยละ ๔๓ ของกำลังผลิตไฟฟ้ารวมที่ได้รับการส่งเสริม หรือร้อยละ ๔๕ ของเป้าหมายประเทศ และ (๒) โครงการผลิตเชื้อเพลิงจากผลผลิตการเกษตร รวม ๖๙ โครงการ มีกำลังผลิต เอทานอล ๑๐.๒๑ ล้านลิตรต่อวัน และไบโอดีเซล ๑๐.๕๑ ล้านลิตรต่อวัน

๑๐) การเชื่อมโยงอุตสาหกรรมในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ – พ.ศ. ๒๕๖๐ มูลค่าการเชื่อมโยงอุตสาหกรรมสูงถึง ๑๕๒,๗๕๐ ล้านบาท อุตสาหกรรมที่มีมูลค่าเชื่อมโยงสูง ได้แก่ อุตสาหกรรมยานยนต์ อุตสาหกรรมเครื่องจักรกล และอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้า (Electronics and Electrical: E&E)

๑๑) การส่งเสริมการลงทุนของไทยในต่างประเทศ ได้แก่ (๑) การสำรวจโอกาสการลงทุนในต่างประเทศในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ – พ.ศ. ๒๕๖๐ จัดสำรวจกลุ่มทางในการลงทุนในประเทศกลุ่มอาเซียน และตลาดใหม่ เช่น บังกลาเทศ คาซัคสถาน ศรีลังกา จำนวน ๓๒ ครั้ง นักลงทุนไทยเข้าร่วม ๕๙๓ ราย (๒) อำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจในต่างประเทศในปี ๒๕๕๗ - ๒๕๖๐ ได้ให้ข้อมูล คำปรึกษา แก้ไขปัญหาและจัดหา Strategic Partners แก่นักลงทุนไทยที่สนใจลงทุนในต่างประเทศ รวมทั้งสิ้น ๖๔ บริษัท และ (๓) อบรมหลักสูตร “สร้างนักลงทุนไทยในต่างประเทศ” หลักสูตรเพื่อเตรียมความพร้อมให้นักลงทุนก่อนไปลงทุนในต่างประเทศ จำนวน ๑๓ รุ่น ผู้เข้าอบรมรวม ๔๗๙ ราย และมีผู้ประกอบการไปลงทุนในต่างประเทศแล้ว ในอุตสาหกรรมอาหารและเกษตรแปรรูป อุตสาหกรรมก่อสร้าง อุปกรณ์ตกแต่ง เพอร์นิเจอร์และอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มและสิ่งทอ รวม ๑๐๔ ราย โดยลงทุนในกลุ่มประเทศอาเซียนมากที่สุด รองลงมา คือ อินเดีย บังกลาเทศ และสาธารณรัฐประชาชนจีน

๑๒) สรุปผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ สังคมและความคุ้มค่าของการส่งเสริมการลงทุนมีดังนี้ (๑) พัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (๒) ยกกระดับความเป็นอยู่ของแรงงานจากค่าจ้างแรงงานที่สูง (๓) เกิดการลงทุนที่ตระหนักด้านสิ่งแวดล้อม สนับสนุนเศรษฐกิจหมุนเวียน (๔) สร้างรายได้ให้ประเทศจากการส่งออก สัดส่วนมูลค่าการส่งออก BOI คิดเป็นร้อยละ ๘๔ ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด (๕) ใช้ทรัพยากรในประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด สัดส่วนมูลค่าการใช้วัตถุดิบในประเทศคิดเป็นร้อยละ ๖๐ ของมูลค่าการใช้วัตถุดิบในประเทศทั้งหมด ทั้งนี้ การส่งเสริมการลงทุนก่อให้เกิดผลประโยชน์จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจมูลค่าเฉลี่ยประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาการส่งเสริมการลงทุนของปีโอไอ ได้มีการปรับปรุงนโยบายและมาตรการให้สอดคล้องกับทิศทางการลงทุน โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าของการให้สิทธิประโยชน์ที่เหมาะสม เงื่อนไขในการส่งเสริมตามประเภทกิจการ กระบวนการตรวจสอบติดตามโครงการต่าง ๆ การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาบุคลากร เป็นต้น ทั้งนี้ การส่งเสริมการลงทุนถือได้ว่าเป็นเครื่องมือพิเศษที่สำคัญที่ช่วยในการพัฒนาประเทศอีกทางหนึ่งด้วย

๑.๓ กรณีศึกษาการส่งเสริมการลงทุนในประเทศไทย

๑.๓.๑ กรณีศึกษา : อุตสาหกรรมต่อเรือ

จากการศึกษาอุตสาหกรรมต่อเรือในประเทศไทย^๒ โดยเริ่มดำเนินการศึกษาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ - พ.ศ. ๒๕๕๖ (ค.ศ. ๒๐๐๗ - ๒๐๑๓) ซึ่งเป็นการศึกษาอุตสาหกรรมต่อเรือและซ่อมเรือทั้งประเทศ จากการหาข้อมูลดังกล่าวพบว่า ประเทศไทยมีปัญหาข้อมูลที่กระจัดกระจายในแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบ และข้อมูลที่ได้รับจากแต่ละหน่วยงานไม่ตรงกัน ทั้งข้อมูลจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมเจ้าท่าและกรมโรงงานอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงอุปสงค์ต่างประเทศมีขนาดใหญ่มากในขณะที่อุตสาหกรรมต่อเรือในประเทศไทยเพียงประมาณร้อยละ ๐.๑๘ ของตลาดโลก สาเหตุสำคัญมาจากปัญหาเกี่ยวกับการบริหารอุปสงค์การใช้เรือในประเทศ โดยผู้ประกอบการเจ้าของเรือในประเทศไทยมักจะเน้นการสั่งซื้อเรือมือสองจากต่างประเทศเข้ามาเพื่อใช้ในกิจการของตน ซึ่งจะนำเรือที่ซื้อมาซ่อมเพื่อให้สามารถใช้งานได้ต่อไป มากกว่าจะสั่งต่อเรือหรือซื้อเรือใหม่ ในส่วนของรัฐบาลกรณีสั่งซื้อเรือเพื่อกิจกรรมด้านความมั่นคงและการทหารบางส่วนเป็นการซื้อเรือที่ต่อมาจากต่างประเทศ โดยมีได้มีนโยบายที่จะเน้นสนับสนุนการต่อเรือจากต่อเรือในประเทศไทย ส่งผลให้ผู้ประกอบการไทยขาดประสบการณ์ด้านการต่อเรือ รายได้หลักของธุรกิจต่อเรือและซ่อมเรือในประเทศไทยจึงมาจากการต่อเรือประมาณไม่เกินร้อยละ ๑๐ ส่วนที่เหลืออีกประมาณร้อยละ ๙๐ เป็นรายได้จากกิจกรรมการซ่อมเรือ ดังนั้น การสร้างและบริหารด้านอุปสงค์จึงเป็นสิ่งสำคัญ ประการต่อมาคือ การส่งเสริมและนโยบายที่สนับสนุนธุรกิจนี้จากทางรัฐบาล เช่น การส่งเสริมการลงทุนการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีและเงินกู้ เป็นต้น ในต่างประเทศมีกลไกการส่งเสริมเรื่องธุรกิจต่อเรือที่น่าสนใจ เช่น ประเทศญี่ปุ่นมีวิธปฏิบัติที่แม้จะไม่ได้มีระเบียบกำหนดไว้ชัดเจนนัก แต่เจ้าของเรือจะใช้ประโยชน์จากเรือประมาณ ๑๕ ปี เมื่อครบกำหนดอายุการใช้งาน หากผู้ประกอบการประสงค์ที่จะต่อเรือลำใหม่สามารถขายเรือลำเก่าและรัฐบาลจะชดเชยภาษีส่วนนั้นคืนให้ ทำให้มีเงินก้อนคืนกลับมาใช้ในการต่อเรือลำใหม่ได้ สำหรับประเทศไทยมีการศึกษาและหาทางแก้ไขปัญหารวมทั้งหาแนวทางส่งเสริมธุรกิจดังกล่าวมานานนับ ๑๐ ปี แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จและยังไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้เป็นช่องว่างหรือจุดอ่อนของอุตสาหกรรมชนิดนี้ได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาจึงพบว่า อุตสาหกรรมต่อเรือเป็นอุตสาหกรรมที่มีความพิเศษ เช่น ในสหรัฐอเมริกาหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ หน่วยงานด้านการทหาร เพราะมองว่าเป็นอุตสาหกรรมเพื่อความมั่นคง ขณะที่ประเทศไทยนั้นการรับผิดชอบภารกิจมีความกระจัดกระจายในหลายหน่วยงาน ทั้งกระทรวงอุตสาหกรรม กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม โดยในงานศึกษาดังกล่าวพบข้อสังเกตสำคัญ คือ อุตสาหกรรมต่อเรือขนาดใหญ่ ยุทธภัณฑ์ หรือรถไฟฟ้าต่าง ๆ มิใช่สินค้าทั่วไป แต่เป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐ อาจเพื่อการจัดบริการสาธารณะในระบบสาธารณสุขหรือเพื่อความมั่นคง เป็นต้น รูปแบบการบริหารจัดการในการส่งเสริมและดำเนินการจึงมิได้ปล่อยให้ไปตามกลไกตลาดที่เอกชนดำเนินการเองได้ แต่ต้องมีหน่วยงานจากรัฐเข้ามาบริหารจัดการ และกำหนดเงื่อนไข ตลอดจนส่งเสริมให้เกิดอุตสาหกรรมนั้น โดยการสร้างและบริหารปริมาณความต้องการ พร้อมทั้งมีนโยบายสนับสนุนจากภาครัฐ เช่น มาตรการช่วยเหลือทางภาษี การจัดตั้งกองทุน การพัฒนามาตรฐาน การพัฒนากำลังคน

^๒ การนำเสนอหัวข้อ “การบริหารการจัดซื้อภาครัฐเพื่อเอื้อให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีภายในประเทศ กรณีศึกษา การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม” บันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ ๑ วันศุกร์ที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

เป็นต้น พร้อมทั้งสร้างความเข้มแข็งให้กับอุตสาหกรรมภายในประเทศ เช่น การส่งเสริมการรวมตัวของผู้ประกอบการ การสร้างระบบความร่วมมือ และการพัฒนาเครือข่ายการทำงาน ซึ่งทำให้ลักษณะการดำเนินธุรกิจนี้ในประเทศไทยแตกต่างจากการดำเนินธุรกิจในต่างประเทศอย่างชัดเจน

๑.๓.๒ กรณีศึกษา : อุตสาหกรรมระบบราง

ในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบราง^๓ ประมาณปี พ.ศ. ๒๕๕๒ รัฐบาลมีนโยบายที่จะพัฒนารถไฟฟ้า ๑๐ สายทาง จึงมอบหมายให้สถาบันการขนส่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทำการศึกษาเรื่องอุตสาหกรรมรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนและอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องในประเทศไทย (ระยะที่ ๑) มีประเด็นหลักที่ให้ทำการศึกษา คือ ๑) ต้องมีปริมาณการผลิตเท่าใดจึงจะคุ้มค่าการลงทุน ๒) รูปแบบการลงทุนควรเป็นอย่างไร เช่น รัฐลงทุนเองทั้งหมด ให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน หรือลงทุนร่วมกันระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จเกี่ยวกับการดำเนินการเรื่องนี้พบว่า คำถามดังกล่าวของประเทศไทยด้วยบริบทในขณะนั้น แม้จะรับฟังได้ แต่หากพิจารณาในมิติการส่งเสริมการพัฒนาขีดความสามารถของอุตสาหกรรมภายในประเทศก็อาจจำเป็นต้องเปลี่ยนวิธีกำหนดประเด็นคำถามขึ้นใหม่ จากการศึกษาข้อมูลของสาธารณรัฐประชาชนจีน เกาหลีใต้และมาเลเซีย สิ่งที่สำคัญในการพิจารณาเพื่อประกอบการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว คือ ขีดความสามารถในการทำอุตสาหกรรมรถไฟฟ้าเป็นขีดความสามารถที่ประเทศต้องการหรือไม่ หากขีดความสามารถดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็น เราจะบริหารการจัดซื้อของรัฐอย่างไรให้เหมาะสมเพื่อให้สามารถนำความต้องการเชื่อมโยงไปสู่การพัฒนาขีดความสามารถให้กับอุตสาหกรรมของประเทศ สำหรับประเทศไทยซึ่งมีการดำเนินการก่อสร้างรถไฟฟ้าและจัดซื้อจัดจ้างมาแล้วหลายครั้งแต่แบ่งการซื้อเป็นครั้ง ๆ กระจายกันไป ทำให้การส่งเสริมด้านการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับรถไฟฟ้าดังกล่าวเกิดข้อจำกัดในด้านปริมาณจนไม่สามารถสนับสนุนให้อุตสาหกรรมเกิดขึ้นได้ นอกจากประเด็นเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมแล้ว แผนการพัฒนาโครงข่ายระบบขนส่งทางรางยังเชื่อมต่อกับประเด็นปัญหาการพัฒนาบุคลากรด้านปฏิบัติการในระบบขนส่งทางรางด้วย ทั้งนี้ ในส่วนของช่าง วิศวกร เกี่ยวกับงานเดินรถและงานซ่อมบำรุง หากประเทศไทยยังไม่มีแผนการส่งเสริมอุตสาหกรรมระบบรางก็อาจไม่จำเป็นต้องมีวิศวกรที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาด้านระบบรางโดยตรง เนื่องจากงานระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนอาจสามารถแบ่งเป็น ๔ กลุ่ม คือ งานก่อสร้างทางและอาคาร (Civil Works) ซึ่งเกี่ยวข้องกับงานวิศวกรรมโยธา งานเกี่ยวกับตัวรถ (Rolling stocks) ซึ่งเป็นงานวิศวกรรมเครื่องกล งานระบบอาณัติสัญญาณ (Signaling System) เกี่ยวข้องกับวิศวกรรมคอมพิวเตอร์ โทรคมนาคม และกลุ่มสุดท้ายเกี่ยวกับไฟฟ้าที่เป็นพลังงานที่จ่าย (Power System) โดยในระยะเริ่มต้น ควรจะพัฒนาความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาด้านระบบขนส่งทางรางด้วยการจัดทำเป็น training program โดยกำหนดระยะเวลาการเข้าฝึกอบรมตามความเหมาะสม หรือเสนอให้เพิ่มขึ้นในรูปของรายวิชาตามมหาวิทยาลัยเพื่อให้นักศึกษาคณะวิศวกรรมศาสตร์ได้ศึกษาและมีองค์ความรู้เรื่องนี้ และจากข้อเสนอดังกล่าว ส่งผลให้มีการจัดอบรมหลักสูตรวิศวกรรมระบบรางขึ้น ครั้งแรกเมื่อปี ๒๕๕๔ กลุ่มคนที่เข้าอบรมก็จะเป็นอาจารย์และวิศวกรต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม จากกระแสดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดจนส่งผลให้ในเวลาต่อมาหลายมหาวิทยาลัยเปิดสอนหลักสูตรวิศวกรรมระบบราง ซึ่งแนวทางดังกล่าวนี้ควรจะต้องพิจารณากันอีกครั้งต่อไป

^๓ บันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ ๑ วันศุกร์ที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

ต่อมาระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๕๕ เคยมีการเสนอเรื่องการจัดทำอุตสาหกรรมระบบราง^๔ ว่าประเทศไทยควรร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่า มาเลเซีย เจริญให้เกิดเป็นมาตรฐานอาเซียนแต่ไม่ควรดำเนินการเองทั้งหมด ซึ่งมีความพยายามที่จะเชื่อมโยงเรื่องระบบรางเข้ากับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community หรือ AEC) โดยในขณะนั้นรัฐบาลมีนโยบายและยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศในเรื่องการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากประเทศรายได้ปานกลาง สร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนด้วยการลดและแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมและสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม แบ่งเป็น ๓ สาขาหลัก คือ ๑) Connectivity เชื่อมโยงระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งสาธารณรัฐประชาชนจีน ๒) Modal Shift and Multimodal เปลี่ยนรูปแบบการขนส่งที่ราคาแพงมาเป็นการขนส่งที่ราคาถูกกว่า ๓) Mobility ทำให้เกิดระบบการขนส่งที่มีความสะดวกมากขึ้น

โดยประเด็นสำคัญในการใช้พิจารณาโครงการเป็นลำดับแรก ได้แก่ โครงการดังกล่าวมีเหตุผลและความจำเป็นอย่างไร เมื่อเกิดโครงการดังกล่าวแล้ว จะส่งผลให้เกิดความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจในมิติใดบ้าง และจะดำเนินการให้เกิดความยั่งยืนได้อย่างไร

ต่อมาใน ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ รัฐบาลมีการดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ต่าง ๆ โดยมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบราง^๕ คือ ๑) การปรับปรุงระบบอุปกรณ์และโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การทำทางลอด การทำสะพานข้าม เป็นต้น ๒) การทำทางคู่ทั่วประเทศ ซึ่งรวมการจัดทำรถไฟความเร็วสูงไว้ในข้อนี้ด้วย ๓) การจัดทำรถไฟ ๑๐ สายทาง ซึ่งการดำเนินการโครงการขนาดใหญ่เมื่อพิจารณาเรื่องความคุ้มค่าของการลงทุน โดยพื้นฐานประกอบด้วย กระบวนการ ๕ ขั้นตอน คือ ๑) Policy and Planning วางแผนการดำเนินโครงการ ๒) Design and Engineering กำหนดรูปแบบการดำเนินการ การออกแบบระบบวิศวกรรม ๓) Technology การเลือกเทคโนโลยีที่จะใช้สำหรับโครงการ ๔) Operations การใช้งานและการซ่อมบำรุงรักษา ๕) Maintenance ความคุ้มค่าและความยั่งยืน โดยความสำคัญทั้งหมดทั้ง ๕ ประเด็น คือ เรื่องของการวางแผนในการดำเนินโครงการ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของงานทั้งหมดว่ามีแผนการอย่างไร และสามารถส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับโครงการนี้ได้หรือไม่บ้าง เนื่องจากระบบรางเป็นบริการสาธารณะที่รัฐลงทุนร่วมกับเอกชนในรูปแบบต่าง ๆ มุมมองประโยชน์จากการลงทุนจึงต้องพิจารณาให้แตกต่างจากการลงทุนในภาคเอกชน กล่าวคือ ทำอย่างไรการลงทุนของภาครัฐจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าและยั่งยืนที่สุด และคำว่าคุ้มค่าในความหมายของรัฐ หมายความว่าอย่างไร ซึ่งอาจมีได้หมายถึงกำไรที่จะเกิดขึ้นเพียงเท่านั้น ยกตัวอย่าง สาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งเปิดให้บริการรถไฟความเร็วสูงสายแรก เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๑ (ค.ศ. ๒๐๐๘) เส้นทางจากกรุงปักกิ่งถึงเมืองเทียนจิน ระยะทางประมาณ ๑๒๐ กิโลเมตร เป็นสายแรกที่มีการทดลองเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูง โดยนับตั้งแต่เปิดใช้งานจนถึงปัจจุบันมีผู้ใช้บริการในวันธรรมดา วันละประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ เที่ยว และช่วงเทศกาลอาจจะสูงขึ้นเป็น ๕๐๐,๐๐๐ - ๖๐๐,๐๐๐ เที่ยว โดยตั้งแต่เปิดให้บริการมาจนกระทั่งถึงปัจจุบันยังคงขาดทุนอย่างต่อเนื่อง แต่จำนวนการขาดทุนค่อย ๆ ลดลงเรื่อย ๆ ในแต่ละปี ดังนั้น เมื่อพิจารณากลับมาที่ประเทศไทยซึ่งมีผู้ใช้บริการต่อวันประมาณ ๕๐,๐๐๐ เที่ยว

^๔ บันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ ๑ วันศุกร์ที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

^๕ บันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ ๑ วันศุกร์ที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

ย่อมขาดทุนแน่นอน ดังนั้น นิยามคำว่าความคุ้มค่าในการลงทุนของโครงการลักษณะนี้ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดให้เห็นว่าหมายถึงคุ้มค่าในเรื่องใด โดยประเด็นนี้มีสิ่งที่จะต้องคำนึงและให้ความสำคัญอย่างมาก คือ การวางแผนงาน หากต้องการพัฒนาระบบรางทั่วประเทศ ส่วนกลางต้องพิจารณาเรื่องการทำงานและการบริหารงานของท้องถิ่นด้วย เพื่อให้ระบบเทคโนโลยีมีความสัมพันธ์กัน ตลอดจนเรื่องการวางผังเมืองและการพัฒนาเมือง รัฐต้องพยายามทำให้ระบบการขนส่งสาธารณะเป็นการเดินทางของคนทุกระดับทั้งคนรวยและคนจน ทั้งนี้ ปัญหาของประเทศไทย คือ โครงสร้างการบริหารประเทศที่กระจัดกระจาย กล่าวคือ การดำเนินการเกี่ยวกับรถไฟอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงคมนาคม การพัฒนาเรื่องอุตสาหกรรมอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงอุตสาหกรรม การพัฒนาเทคโนโลยีขึ้นกับกระทรวงวิทยาศาสตร์หรือสถาบันอุดมศึกษา ระบบตัวชี้วัดการทำงานของแต่ละหน่วยงานมีเป้าหมายต่างกัน ตลอดจนประเทศไทยพัฒนาระบบรางโดยใช้เทคโนโลยีจากหลากหลายประเทศที่แตกต่างกัน การดำเนินงานในอนาคตจึงอาจจะมีปัญหาได้

ประเด็นเรื่อง Design and Engineering^๖ ในการกำหนดการออกแบบระบบวิศวกรรม ต้องกำหนดให้ชัดเจนว่า ประเทศไทยจะดำเนินการเองหรือนำเข้าเทคโนโลยีจากต่างประเทศ หากต้องการพัฒนาเทคโนโลยีและส่งเสริมอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับระบบรางในประเทศของตัวเอง รัฐต้องพยายามคิดว่าจะใช้แนวทางใดเพื่อให้เกิดการพัฒนาเรื่องนี้ หรืออาจจะกำหนดให้เกิดมาตรฐานของประเทศไทยเอง ยกตัวอย่าง ประเทศมาเลเซีย ปัจจุบันมีโรงงานประกอบรถไฟเกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐและใช้ชิ้นส่วนที่ผลิตเองในมาเลเซียในปริมาณที่ไม่มาก เนื่องจากรถไฟระบบรางของประเทศมาเลเซียมีระยะทางประมาณ ๒,๕๐๐ กิโลเมตร รถไฟฟ้าระยะทางประมาณ ๕๐๐ กิโลเมตร ปริมาณยังไม่มากพอที่จะช่วยส่งเสริมและทำให้อุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วนสำหรับรถไฟและรถไฟฟ้ายาวตัวได้มากพอ แต่หากประเทศไทยมีการร่วมมือกับประเทศมาเลเซียยอมส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวของอุตสาหกรรมมากขึ้น โดยประเทศไทยถนัดด้านใดก็ผลิตชิ้นส่วนนั้นและมาเลเซียก็ผลิตชิ้นส่วนที่ตนเองถนัด และสามารถซื้อขายระหว่างกันเองได้เฉพาะส่วนที่ประเทศตนขาด แต่ที่ผ่านมายังไม่มีการหารืออย่างเป็นทางการ

สำหรับเรื่องการถ่ายโอนเทคโนโลยีที่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศเพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ การพัฒนาระบบรางโดยเฉพาะรถไฟฟ้ายาวของประเทศไทย ที่ผ่านมามีไม่เพียงพอ มุ่งเน้นการจัดหามาใช้งานแต่ไม่ก่อให้เกิดการต่อยอดเรื่องเทคโนโลยีหรือพัฒนาอุตสาหกรรม ดังนั้น ประเทศไทยต้องเปลี่ยนความคิดใหม่คือ ใช้รถไฟเพื่อพัฒนาศักยภาพ เพิ่มขีดความสามารถด้านวิศวกรรม โดยส่งเสริมให้เกิดกระบวนการถ่ายทอดเทคโนโลยี สนับสนุนให้มีการผลิตชิ้นส่วน พร้อมทั้งนำโครงการนี้มาสู่การพัฒนาบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีส่งเสริมงานวิจัยต่าง ๆ ให้เป็นรูปธรรมและดำเนินการวิจัยภายใต้อุปสงค์และอุปทานที่แท้จริงของประเทศไทย

การศึกษาเกี่ยวกับการทำโครงการขนาดใหญ่โดยเฉพาะระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง ยังสามารถนำมาเป็นต้นแบบกำหนดแนวทางการดำเนินการด้านอื่น ๆ ด้วย เช่น ยุทธภัณฑ์ ทำอย่างไรให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องเพื่อพัฒนาศักยภาพขีดความสามารถด้านวิศวกรรม กระบวนการถ่ายทอดเทคโนโลยี สนับสนุนการผลิตชิ้นส่วน พร้อมทั้งพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ และส่งเสริมงานวิจัยพัฒนาเพื่อนำมาใช้ได้จริงกับประเทศไทยอันจะนำมาสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน

^๖ บันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ ๑ วันศุกร์ที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

๑.๔ กรณีศึกษาจากต่างประเทศ^๗

๑.๔.๑ สาธารณรัฐเกาหลี

รัฐบาลพยายามฟื้นฟูและพัฒนาบรรณที่ถูกละทิ้งจากสงคราม โดยทำให้เกิดการต่อยอดเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมภายในประเทศ แต่สาธารณรัฐเกาหลีมีผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่สำคัญอยู่แล้ว เช่น เทคโนโลยียานยนต์ เทคโนโลยีด้านการสื่อสาร ดังนั้น การต่อยอดทางเทคโนโลยีเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับรถไฟจึงสามารถดำเนินการได้ง่าย แต่ประเทศไทยยังขาดเทคโนโลยีตั้งต้นที่เป็นอุตสาหกรรมพื้นฐานในเรื่องเหล่านี้ การต่อยอดทางเทคโนโลยีจึงยังคงมีปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินการเพื่อให้มีรถไฟความเร็วสูงสายแรก รัฐบาลได้วางแผนและสร้างความร่วมมือกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กำหนดแผนและเป้าหมายอย่างชัดเจน พร้อมทั้งแสดงเจตนาเพื่อหาผู้ที่สนใจจะเข้ามาขายเทคโนโลยีเรื่องรถไฟให้สาธารณรัฐเกาหลี โดยมีเงื่อนไขว่าต้องสอนให้เกาหลีได้สามารถพัฒนาเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ด้วยตัวเองและสามารถพัฒนาต่อยอดได้ ผลจากการดำเนินการของเกาหลีได้ทำให้ได้ข้อสรุปว่าควรทำ R&D ควบคู่ไปกับการรับถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อจะได้ไม่ต้องเสียเวลาดำเนินการในภายหลัง สิ่งสำคัญที่ต้องทราบเมื่อเจรจาในการทำสัญญาคือ เทคโนโลยีที่ผู้ผลิตต่างประเทศถ่ายทอดให้ย่อมไม่ใช่เทคโนโลยีใหม่ การถ่ายทอดเทคโนโลยีจะประสบความสำเร็จได้จำเป็นที่รัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีต้องผลักดันอย่างเต็มที่และได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากรัฐบาล พร้อมทั้งมีแผนที่ชัดเจนว่าประเทศต้องการอะไรจากการทำโครงการนี้ ประสงค์จะพัฒนาและต่อยอดองค์ความรู้หรือเทคโนโลยีในด้านใด พร้อมทั้งกำหนดรายละเอียดอย่างชัดเจนและนำมาสู่การเจรจากับคู่สัญญา โดยสาธารณรัฐเกาหลีใช้เวลาประมาณ ๑๐-๑๑ ปี จึงสามารถพัฒนาเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงได้สำเร็จเป็นรายที่ ๔ ของโลก

ข้อแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการที่สาธารณรัฐเกาหลีให้ความสำคัญ มีดังนี้

๑) ต้องมีแผนอย่างชัดเจนว่าต้องการทำอะไรและทำไปเพื่ออะไร และการถ่ายทอดเทคโนโลยีต้องไม่ใช่เพียงเพื่อการส่งเสริมภาคการผลิตเท่านั้น แต่กรณีที่เกี่ยวข้องกับระบบซอฟต์แวร์ต้องเจรจาและขอ source code เพื่อนำมาต่อยอดในการดำเนินการต่อ

๒) ควรเริ่มต้นทำ R&D และเริ่มต้นการผลิตจากชิ้นส่วนที่สามารถทำได้ง่ายก่อน โดยเน้นการพัฒนา eco-system เกี่ยวกับงานซ่อมบำรุง งานทำชิ้นส่วน งานโฆษณาต่าง ๆ ธุรกิจแวดล้อมที่จะช่วยให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกันในบริเวณพื้นที่โครงการหรือพื้นที่สถานี

๓) ต้องมีองค์กรเฉพาะทำหน้าที่บริหารการถ่ายทอดเทคโนโลยี (เมื่อมีการหารือเพื่อจัดทำโครงการ รถไฟไทย-จีน มีการกำหนดให้ตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้น มีมติคณะรัฐมนตรีชัดเจน คือ สถาบันพัฒนาเทคโนโลยี ระบบขนส่งทางรางแห่งชาติเป็นหน่วยงานวิจัย และตั้ง SPV ขึ้นมาทำหน้าที่ดำเนินงานเดินรถและรับถ่ายทอดเทคโนโลยีด้วย แต่ปัจจุบันทั้งสองหน่วยงานนี้ยังไม่ได้จัดตั้งขึ้น)

๑.๔.๒ สหพันธรัฐมาเลเซีย

การพัฒนาอุตสาหกรรมรถไฟในประเทศมาเลเซียเกิดขึ้นจากนายกรัฐมนตรีมีการจัดตั้งหน่วยงาน เรียกชื่อ MIGHT มีการออกกฎหมาย ICP – Industrial Collaboration Programmer กำหนดเงื่อนไขว่า หน่วยงานรัฐใดต้องการซื้อสินค้าในกลุ่มเป้าหมายตามที่กฎหมายกำหนด เช่น เรือ ยุทธภัณฑ์ รถไฟ เครื่องบิน ต้องจัดซื้อภายใต้ระเบียบ ICP ซึ่งกำกับดูแลโดยหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

^๗ บันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ ๑ วันศุกร์ที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

ที่ตั้งขึ้นภายใต้กระทรวงการคลัง เรียกว่า Technology Depository Agency Berhad หรือ TDA เช่น กรณีกระทรวงคมนาคมต้องการซื้อรถไฟก็จำเป็นต้องดำเนินการเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้วย ไม่เช่นนั้นกระทรวงการคลังจะไม่อนุมัติให้จัดซื้อได้ ซึ่งประเทศมาเลเซียมีการจัดทำแผนการถ่ายทอดเทคโนโลยีไว้ด้วย และจนปัจจุบันประเทศมาเลเซียมีโรงงานประกอบรถไฟ จำนวน ๒ แห่ง กล่าวโดยสรุป ประเทศมาเลเซียใช้กฎหมายเข้ามากำหนดกลไกการจัดซื้อจัดจ้าง ประเด็นที่สำคัญอีกประการคือ กรณีสินค้าที่จะดำเนินการจัดซื้อสามารถผลิตได้ในประเทศ รัฐบาลจะจ่ายเงินให้สูงกว่ากรณีที่ซื้อจากต่างประเทศ เพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการหันมาพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศมากขึ้น

๑.๔.๓ สาธารณรัฐประชาชนจีน

การพัฒนาเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงของสาธารณรัฐประชาชนจีน เรียกว่า CRH โดยในปี ค.ศ.๒๐๐๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงรถไฟของสาธารณรัฐประชาชนจีนได้กำหนดยุทธศาสตร์สำคัญเป็นการใช้ตลาดแลกเปลี่ยนเทคโนโลยี มีบริษัทต่าง ๆ จำนวน ๔ แห่ง ได้รับสิทธิให้เข้ามาดำเนินการเรื่องดังกล่าว โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่สาธารณรัฐประชาชนจีนด้วย โดยต้องจัดทำภายใต้เงื่อนไขและมาตรฐานของสาธารณรัฐประชาชนจีน กล่าวคือ ต้องผลิตให้สาธารณรัฐประชาชนจีน โดยใช้มาตรฐานของสาธารณรัฐประชาชนจีนภายใต้ชื่อ CRH และยอมให้สาธารณรัฐประชาชนจีนดำเนินการพัฒนาต่อเองได้ ดังนั้น เทคโนโลยีที่ทั้ง ๔ บริษัทดำเนินการจึงถูกหล่อหลอมขึ้นมากลายเป็นเทคโนโลยีของสาธารณรัฐประชาชนจีน หัวใจสำคัญในการดำเนินโครงการรถไฟความเร็วสูงของสาธารณรัฐประชาชนจีนมีดังนี้

- ๑) High priority attached by the central government
- ๒) Strong support made by local government
- ๓) Scientific development plan for railway industry
- ๔) Suitable technical strategy for development
- ๕) Efficient mechanism for operation and management
- ๖) Complete railway talent supporting system

สาธารณรัฐประชาชนจีนให้ความสำคัญต่อการพัฒนาบุคลากรอย่างมาก มีการประกาศว่าหากมหาวิทยาลัยประสงค์จะสร้างความชำนาญด้านใดให้แสดงความจำนงต่อรัฐบาล และรัฐจะจัดสรรงบประมาณให้เพื่อใช้สำหรับพัฒนาองค์ความรู้ด้านนั้น เพื่อต่อยอดให้สามารถนำมาใช้กับรถไฟความเร็วสูงได้จริง การพัฒนาบุคลากรของสาธารณรัฐประชาชนจีนเกี่ยวกับด้านเทคนิค คือ เน้นหลักสูตรระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) และหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) คิดเป็นร้อยละ ๗๕ และร้อยละ ๒๐ เป็นบุคลากรจากมหาวิทยาลัยระดับบัณฑิตศึกษา เพราะจีนไม่ได้เปิดสอนหลักสูตรวิศวกรรมรถไฟแต่อย่างใด ที่เหลือร้อยละ ๕ เป็น National Research and cultivation platforms

จากที่กล่าวมาข้างต้นทำให้เห็นแนวทางการดำเนินการของประเทศไทยในการส่งเสริมการลงทุนและการพัฒนาเทคโนโลยีว่าเป็นอย่างไรมีข้อบกพร่องและช่องว่างอย่างไร พร้อมทั้งมีกรณีศึกษาจากต่างประเทศที่จะนำมาประยุกต์ใช้สำหรับประเทศไทยให้เกิดความสมดุลและเหมาะสมได้ โดยสรุปคือ เมื่อกล่าวถึงการส่งเสริมการลงทุนจำเป็นต้องพิจารณาว่าแท้จริงแล้ว ประเทศไทยต้องการส่งเสริมให้มีการลงทุนในรูปแบบใด และเงินทุนที่ต้องการเป็นอย่างไร จำเป็นต้องมีการกำหนดแผนการลงทุนอย่างชัดเจนมากน้อยเพียงใด การลงทุนดังกล่าวจะสามารถกระตุ้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจได้มากน้อยเพียงใด

และการจะส่งเสริมให้การลงทุนนำมาสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนนั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ โดยสำคัญคือ ต้องมีเทคโนโลยีเป็นของตัวเองเพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนา

ในส่วนของรัฐ การจัดซื้อจัดจ้างเป็นเครื่องมือหนึ่งที่รัฐสามารถใช้ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมและก่อให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีได้ โดยกำหนดให้เป็นมาตรฐานเพื่อใช้กับการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐในกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมาย นอกจากนี้ ในเรื่องการให้สิทธิประโยชน์จากการส่งเสริมการลงทุน รัฐควรเป็นตัวกลาง สนับสนุนกลไกตลาดเพื่อเอื้อให้เศรษฐกิจเติบโต พัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่อง และสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการลงทุนให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยี

๑.๕ บทบาทภาครัฐในการส่งเสริมการลงทุนและการดึงดูดการลงทุนของภาคเอกชน

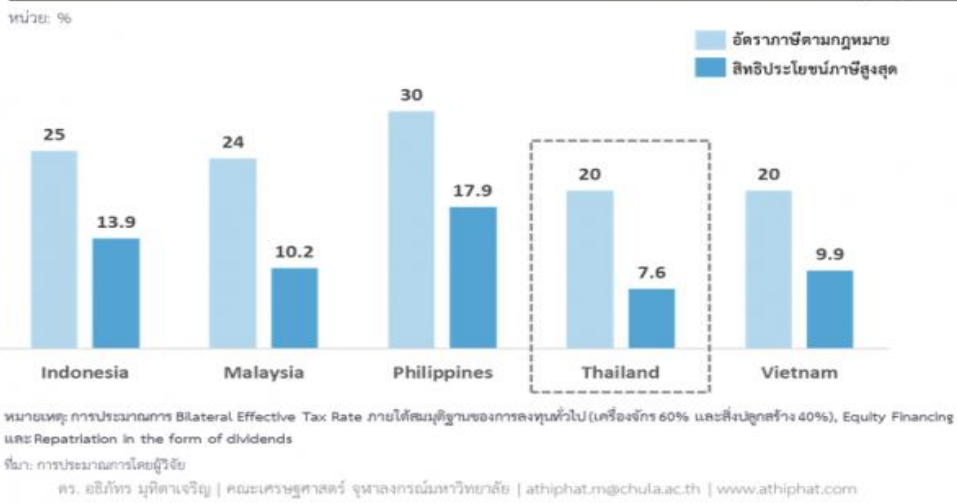
๑.๕.๑ บทบาทภาครัฐในการส่งเสริมการลงทุน

กลไกหลักในการส่งเสริมการลงทุนโดยภาครัฐผ่านการให้แรงจูงใจทางภาษี ตลอดระยะเวลากว่า ๔๐ ปีที่เรามีกฎหมายส่งเสริมการลงทุน รัฐบาลใช้แรงจูงใจทางภาษีในการดึงดูดเม็ดเงินลงทุนทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ โดยให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล ยกเว้นภาษีศุลกากร และล่าสุดได้มีการแก้กฎหมายส่งเสริมการลงทุนให้ยืดระยะเวลายกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลจากเดิมไม่เกิน ๘ ปี เป็น ๑๓ ปี ออกกฎหมายที่ชื่อว่า พ.ร.บ.เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันโดยการสนับสนุนเงินทุนกับบริษัทเอกชนในการทำวิจัยและพัฒนา การฝึกอบรม และการลงทุนผ่านเงินกองทุนที่มีวงเงิน ๑๐,๐๐๐ ล้านบาทและยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลไม่เกิน ๑๕ ปี

สิทธิประโยชน์ทางภาษีของไทยอยู่ในระดับที่ทัดเทียมกับประเทศคู่แข่ง จะเห็นได้ว่าภาครัฐมีความพยายามที่จะขยายสิทธิประโยชน์ทางภาษีให้สูงขึ้น เพื่อหวังจะเพิ่มความน่าดึงดูดในการลงทุนให้กับประเทศ เพื่อแก้ปัญหาการลงทุนที่ตกต่ำ แต่ในความเป็นจริง จากผลการศึกษาของ อธิภัทร (๒๕๖๐) เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ทางภาษีของประเทศในกลุ่มอาเซียนที่เป็นประเทศคู่แข่งก็อยู่ในระดับที่ไม่ได้ด้อยไปกว่าประเทศอื่นๆ (คำนวณจากการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลไม่เกิน ๘ ปี) โดยวิธีการศึกษาไม่ได้พิจารณาจากสิทธิประโยชน์ที่ระบุไว้ตามกฎหมาย แต่คำนวณอัตราค่าใช้จ่ายภาษีที่เกิดขึ้นจริงเมื่อเทียบกับรายได้ และพบว่าบริษัทเอกชนที่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีจากรัฐบาลไทย มีค่าใช้จ่ายภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราราว ๗.๖% ของรายได้ ในขณะที่บริษัทที่ลงทุนในประเทศเวียดนามหรือมาเลเซียจะมีค่าใช้จ่ายภาษีเงินได้นิติบุคคลประมาณ ๑๐% ของรายได้

ข้อค้นพบนี้ยิ่งเป็นการเน้นย้ำว่าการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอาจไม่ใช่ปัจจัยเดียวที่เอกชนพิจารณาในการเลือกประเทศจุดหมายที่จะนำเงินไปลงทุน รัฐบาลไม่มีความจำเป็นต้องขยายสิทธิประโยชน์หรือให้ตัวเงินเพิ่มเติมแก่นักลงทุนเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันด้านภาษี ขณะเดียวกัน รัฐบาลควรมุ่งใช้ทรัพยากร และความสนใจไปที่การลดอุปสรรคของธุรกิจในการปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ ของรัฐบาล การเตรียมความพร้อมของบุคลากรให้มีทักษะ เหนือสิ่งอื่นใดคือต้องมีการวางยุทธศาสตร์ในภาพรวมว่า ไม่เพียงแค่เม็ดเงินลงทุนเท่านั้นที่ประเทศต้องการ แต่ยังรวมถึงการส่งเสริมการลงทุนอย่างมีกลยุทธ์ ให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เป็นเป้าหมาย และสร้างอุตสาหกรรมต่อเนื่องทั้งต้นน้ำ และปลายน้ำภายในประเทศ

รูปที่ 2: แรงจูงใจทางภาษีของไทยในปัจจุบันอยู่ในระดับที่ทัดเทียมกับประเทศคู่แข่ง ASEAN5
อัตราภาษี Bilateral Effective Tax Rate ของ 5 ประเทศอาเซียนในปี 2017 (เฉลี่ยจาก 16 ประเทศคู่ลงทุนหลัก)



แผนภาพที่ ๖ แรงจูงใจทางภาษีของไทยในปัจจุบันอยู่ในระดับที่ทัดเทียมกับประเทศคู่แข่ง ASEAN5

๑.๕.๒ บทบาทการลงทุนภาครัฐในการดึงดูดการลงทุนเอกชน

ในช่วง ๓-๔ ปีที่ผ่านมา รัฐบาลให้ความสำคัญกับการลงทุนภาครัฐผ่านการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นรถไฟความเร็วสูงกรุงเทพฯ-โคราช รถไฟความเร็วสูงเชื่อม ๓ สนามบิน โครงการสนามบินอู่ตะเภา การขยายท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบัง และมาบตาพุด ซึ่ง ๔ โครงการหลังเป็นส่วนหนึ่งของแผนการพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) โดยมุ่งหวังให้เกิดบรรยากาศที่เอื้อให้เกิดการลงทุนภาคเอกชน และสนับสนุนการเติบโตของเศรษฐกิจโดยรวม ส่งผลให้การลงทุนภาครัฐมีอัตราการขยายตัวสูงเป็นประวัติการณ์ อย่างไรก็ตาม เรากลับยังไม่เห็นสัญญาณการฟื้นตัวของการลงทุนภาคเอกชนที่ชัดเจนนัก ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ยังอยู่ในช่วงเริ่มต้น จึงอาจยังไม่กระตุ้นให้เกิดการลงทุนภาคเอกชนมากนัก

งานศึกษาส่วนใหญ่ชี้ว่าการลงทุนภาครัฐเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ช่วยกระตุ้นการลงทุนภาคเอกชนได้ หรือมีผลที่เรียกว่า “Crowding-in Effects” ซึ่งมักพูดถึงกลไกหลัก ๔ ช่องทาง ได้แก่

(๑) การกระตุ้นอุปสงค์ต่อสินค้าและบริการ และสร้างผลต่อไปยังกิจกรรมการผลิตของภาคเอกชน การลงทุนภาครัฐจะช่วยเพิ่มความต้องการบริโภคสินค้าและบริการ ระบบเศรษฐกิจมีความต้องการปัจจัยที่ใช้ในการผลิตเพิ่มขึ้นผ่านการจัดซื้อของภาครัฐ โดยเฉพาะเมื่อมีการใช้ปัจจัยการผลิตภายในประเทศในสัดส่วนที่สูง ขณะเดียวกันก็เป็นการสร้างรายได้ให้กับแรงงานรวมทั้งผู้ประกอบการซึ่งจะช่วยเพิ่มความต้องการสินค้าในรอบถัดไปผ่านตัวทวีคูณทางเศรษฐกิจ (Multiplier Effects) และกระตุ้นให้เกิดการบริโภครวมทั้งการลงทุนภาคเอกชนตามมาในที่สุด

(๒) ลดต้นทุนทางธุรกิจและเพิ่มศักยภาพ การแข่งขันของประเทศในระยะยาว โดยเฉพาะการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม ตลอดจนการพัฒนานวัตกรรม เช่น ระบบการชำระเงิน ซึ่งในระยะยาวอาจช่วยลดต้นทุนการผลิตและการขนส่งของภาคเอกชน รวมถึงช่วยลดต้นทุนการดำเนินธุรกิจ โดยต้นทุนที่ลดลงนี้จะช่วยเพิ่มผลิตภาพและความสามารถในการแข่งขันให้เอกชน ซึ่งอาจกระตุ้นให้มีการลงทุนเพิ่มขึ้นในท้ายที่สุด

(๓) สร้างโอกาสในการดำเนินธุรกิจ ทั้งจากการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานคมนาคม อาทิ การพัฒนาโครงข่ายรถไฟฟ้า ซึ่งกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาพื้นที่โดยรอบเส้นทาง สร้างโอกาสทางธุรกิจให้ผู้ประกอบการในพื้นที่โดยรอบ และการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านการศึกษา และดิจิทัล ช่วยให้ธุรกิจมีแรงงานมีทักษะที่หลากหลาย ดำเนินธุรกิจต่างๆ ได้สะดวกคล่องตัวยิ่งขึ้น และอาจนำไปสู่การลงทุนในธุรกิจรูปแบบใหม่ๆ เช่น พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (e-commerce)

(๔) สร้างความเชื่อมั่นและเอื้อให้เกิดบรรยากาศในการลงทุน โดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลมีการกำหนดทิศทางการลงทุนและมีแผนการลงทุนที่ชัดเจน รวมถึงผลักดันให้เกิดการลงทุนได้ต่อเนื่อง และเป็นไปตามแผน จะช่วยให้ภาคเอกชนมีความมั่นใจและสามารถวางแผนการลงทุนในส่วนที่เกี่ยวข้องได้อย่างเหมาะสม

นอกจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ภาครัฐควรมีบทบาทในการพัฒนาแรงงาน สนับสนุนการสร้างนวัตกรรม ผลักดันให้การดำเนินการเป็นไปตามแผน ตลอดจนลดขั้นตอนหรือกฎระเบียบที่ไม่จำเป็น ซึ่งจะช่วยเพิ่มความคล่องตัวและสร้างความมั่นใจให้เอกชนตัดสินใจลงทุนได้

ภาครัฐยังขาดการเล็งบทบาทนำในการใช้กลไกการลงทุนภาครัฐเพื่อส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชนผ่านเงื่อนไขการถ่ายทอดเทคโนโลยี นอกเหนือไปจากกลไกพื้นฐาน ๔ กลไกที่กล่าวถึงข้างต้น การลงทุนภาครัฐสามารถนำไปสู่การส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชน โดยในการจัดซื้อจัดจ้างโครงการภาครัฐที่มีขนาดใหญ่ มูลค่าสูงจากบริษัทชั้นนำในต่างประเทศ หรือการจัดซื้อจัดจ้างระหว่างรัฐกับรัฐ สามารถออกแบบให้เกิดเงื่อนไขการถ่ายทอดเทคโนโลยีได้ง่ายกว่าการจัดซื้อโดยเอกชน แต่ที่ผ่านมามาภาครัฐกลับละเลยการใช้กลไกนี้ ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคที่สำคัญอย่างน้อย ๒ ประการคือ ประการที่หนึ่ง คือการขาดวางแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการลงทุนภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมระบบราง อุตสาหกรรมป้องกันประเทศ ว่าจะสามารถพัฒนาเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องเนื่องผ่านการจัดซื้อจัดจ้างอย่างไร ประการที่สอง คือ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่เน้นแต่เพียงประสิทธิภาพการใช้งบประมาณ กล่าวคือ จัดหาอย่างไรให้ได้ราคาต่ำที่สุด ด้านหนึ่งก็เพื่อให้เกิดความโปร่งใส แต่อีกด้านหนึ่งกลับทำให้เสียโอกาสในการสร้างเงื่อนไขให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่จะนำไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่อง

บทที่ ๒

เรื่องที่พิจารณาศึกษา

๒.๑ เรื่อง การประเมินความคุ้มค่าและประสิทธิผลของการส่งเสริมการลงทุน ของ The Board of Investment of Thailand : BOI ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

๒.๑.๑ วิธีการประเมินประสิทธิภาพความคุ้มค่าการลงทุน

ปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานเพื่อสนับสนุนการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ จึงควรมีมาตรการส่งเสริมการลงทุน เช่น ยกกระด้นแรงงาน จากเดิมที่อยู่ในภาคเกษตรหรือไร้ฝีมือที่ได้รับค่าจ้างน้อย ให้เป็นแรงงานกึ่งฝีมือหรือเป็นแรงงานมีฝีมือ ในการส่งเสริมการลงทุนของหน่วยงานได้กำหนดนโยบายหรือหลักเกณฑ์ความเหมาะสมว่ามีความคุ้มค่าหรือไม่ มีการกำหนดหลักเกณฑ์การให้สิทธิประโยชน์อย่างไร เพื่อส่งผลต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทย

สำหรับการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจได้ดำเนินการผ่านกลไกของนโยบายและยุทธศาสตร์การลงทุน เพื่อให้ตอบโจทย์การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้มากที่สุด โดยการวัดผลความคุ้มค่าในการส่งเสริมการลงทุน นอกจากเรื่องแรงงานยังมีปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เช่น เพื่อให้เกิดอุตสาหกรรมใหม่ที่ใช้เทคโนโลยีสูงขึ้น จึงมีหลักเกณฑ์ที่มีความเข้มข้นขึ้น เช่น ในอดีตระบุเพียงว่าการผลิตใช้เครื่องจักรประเภทใด จะได้รับสิทธิอย่างไร ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นการกำหนดให้มีการออกแบบทางวิศวกรรมจึงจะได้รับสิทธิในระดับสูง

สาเหตุที่ระบุเงื่อนไขไว้จำนวนมากในแต่ละอุตสาหกรรม เพื่อส่งเสริมให้เกิดการผสมผสานระหว่างเทคโนโลยี เพิ่มมูลค่าของผลิตภัณฑ์ให้สูงขึ้นต่อไป การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมดังกล่าวจึงเป็นการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การส่งเสริมด้านอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เช่น แรงงานที่ไม่ได้พิจารณาเพียงค่าจ้างอย่างเดียว แต่ยังพิจารณาขีดความสามารถของแรงงานด้วย โดยกำหนดมาตรการหรือเงื่อนไขให้โครงการที่จะรับสิทธิพิเศษ มีการพัฒนาทักษะบุคลากร เช่น โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ได้สิทธิประโยชน์เพิ่ม แต่ต้องเข้าร่วมพัฒนาบุคลากรไม่ว่าจะเป็นระดับทวิภาคี หรือสหกิจศึกษาส่งผลให้บุคลากรเกิดการพัฒนาทักษะและพัฒนาธุรกิจ

การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจยังมีมาตรการที่สำคัญอีกประการ คือ การปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ที่มีการส่งเสริมให้โรงงานหรือธุรกิจพัฒนาวิธีการต่าง ๆ เช่น นำระบบอัตโนมัติเข้ามาใช้ ปรับเปลี่ยนเครื่องจักรจากเดิมที่ล้าสมัยมาใช้เครื่องจักรที่ทันสมัย ปรับเปลี่ยนด้านพลังงาน จากเดิมใช้พลังงานฟอสซิลมาเป็นพลังงานทดแทน หรือพัฒนามาตรฐานผลิตภัณฑ์ให้มีมาตรฐานที่สูงขึ้นในระดับสากล เป็นต้น ภายใต้มาตรการข้างต้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ – พ.ศ. ๒๕๖๐ เกิดผลลัพธ์คือ มีจำนวนโรงงานเข้าร่วมโครงการปรับปรุงประสิทธิภาพกว่า ๒๖๐ โครงการ มูลค่า ๕๗,๐๐๐ ล้านบาท

๒.๑.๒ การขอเข้ารับการลงทุน

ตั้งแต่เริ่มต้นของการส่งเสริมการลงทุนและมีการให้สิทธิประโยชน์ มีการติดตามหรือไม่ว่าในแต่ละปีสัดส่วนแรงงานประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นแรงงานไร้ฝีมือ หรือแรงงานฝีมือที่ถูกยกกระด้นจากแรงงานไร้ฝีมือมีพัฒนาการอย่างไร ทักษะแรงงานสะท้อนผ่านค่าจ้างแรงงาน การติดตามค่าจ้างแรงงานเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผล หน่วยงานขอรับไปพิจารณาว่าข้อมูลที่มีจะสามารถนำมาวิเคราะห์ได้มากน้อยเพียงใด

๒.๑.๓ การวัดผลการจ้างงานและการใช้วัตถุดิบภายในประเทศ

จากรายงานของหน่วยงานที่เผยแพร่ในเว็บไซต์ตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๕๘ – เดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๖๒ พบว่า มีความต้องการแรงงานในแต่ละอุตสาหกรรมแยกเป็นรายสาขาวิชา ตามการระดับการศึกษา หน่วยงานได้มีการวัดผล ติดตามหรือไม่ว่าผู้ขอรับการลงทุนกับหน่วยงานได้ ทำตามเงื่อนไขหรือไม่ อย่างไร รายงานยังระบุถึงการใช่วัตถุดิบที่นำเข้ามาใช้ในการผลิต และเพื่อส่งออก พบว่ามีอัตราส่วนการใช่วัตถุดิบในประเทศที่สูงขึ้น ซึ่งหน่วยงานมีการกำหนดเงื่อนไขหรือไม่ว่าจะต้องใช้ วัตถุดิบภายในประเทศในปริมาณเท่าใด รวมถึงมีการติดตามผลหรือไม่ อย่างไร ส่วนประเด็นเรื่อง เครื่องจักรที่มีการนำเข้ามาในราชอาณาจักร เพื่อใช้ในการผลิตได้มีการระบุไว้หรือไม่ว่าให้ใช้เครื่องจักร ในประเทศในสัดส่วนแต่ละปีมีจำนวนเท่าใด ประเด็นสุดท้ายคือ การนำเข้าวัตถุดิบที่ไม่ใช่แล้วเข้ามา ในประเทศ เมื่อมีการใช้ผลิตเป็นเชื้อเพลิงหรือพลังงานก็ยังคงต้องมีวัตถุดิบที่ไม่ใช่แล้วอยู่อีก หน่วยงานได้มีการพิจารณา และวิเคราะห์หรือไม่ว่ามีความสูญเสียมากน้อยเพียงใด

ประเด็นเรื่องแรงงานในขั้นตอนคำขอรับการส่งเสริมการลงทุนให้ระบุว่า การจ้าง แรงงานไทยและจ้างแรงงานต่างชาติต้องระบุจำนวนกี่คนไว้ด้วย โดยแรงงานไทยแบ่งตามระดับการศึกษา ว่าอยู่ในระดับใด และแต่ละระดับมีจำนวนกี่คน เช่น ระดับอาชีวศึกษา ระดับปริญญาตรี ซึ่งข้อมูลส่วนนี้ หน่วยงานมีการดำเนินการจัดเก็บแล้ว และข้อมูลดังกล่าวไม่ใช่เงื่อนไขการขอรับการส่งเสริมการลงทุน แต่ เป็นเพียงข้อมูลประกอบการพิจารณาเท่านั้น เพราะข้อมูลมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอตามสถานการณ์ในแต่ละ ช่วงเวลา ส่วนเรื่องแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมีหลักเกณฑ์ คือ อนุญาตให้นำเข้ามา ทำงานในทุกตำแหน่ง แต่ระบุตำแหน่งเฉพาะที่ประเทศไทยขาดแคลน โดยการนำส่งแผนการถ่ายทอด เทคโนโลยี แผนการลดการจ้างแรงงานต่างชาติและแผนการจ้างแรงงานไทยนั้น ทางหน่วยงานมีการ พิจารณาแผนและติดตามข้อมูลการส่งเสริมให้มีการจ้างแรงงานไทยในทุกระดับอยู่เสมอ ก่อนจะอนุมัติใน รอบระยะเวลาต่อไป อย่างไรก็ตามในบางสาขาแรงงานที่ไทยยังขาดแคลน จะเปิดโอกาสให้แรงงานต่างชาติ เข้ามาทำงานแทน แต่มีเงื่อนไขพิเศษที่ไม่ได้อนุญาตให้ต่างชาติทำงานได้ในทุกตำแหน่ง เช่น ตำแหน่งงาน ด้านดิจิทัล โปรแกรมเมอร์จะมีการกำหนดให้ต่างชาติทำงานได้ในเฉพาะบางระดับ และบางระดับจะ กำหนดให้เฉพาะแรงงานไทยเท่านั้น ทั้งนี้ หน่วยงานได้กำหนดให้ผู้ขอรับการส่งเสริมการลงทุนต้องระบุ ข้อมูลความต้องการแรงงานของสถานประกอบการของตนด้วย เพื่อจะนำข้อมูลจัดส่งไปที่หน่วยงานต่าง ๆ เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงแรงงาน เป็นต้น เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดเตรียมบุคลากรให้สอดคล้องกับทิศทาง ที่ภาคเอกชนต้องการต่อไป

สำหรับเรื่องวัตถุดิบไม่มีเงื่อนไขบังคับไว้ว่า ต้องใช่วัตถุดิบภายในประเทศเท่าไร เพราะขัดกับข้อตกลงที่ให้ไว้กับองค์การการค้าโลก โดยในอดีตเคยมีการบังคับและมีการควบคุม แต่ปัจจุบันได้ยกเลิกไปแล้ว ซึ่ง BOI มีการติดตามข้อมูลอยู่ตลอด โดยประเมินว่าแต่ละโครงการที่ได้รับ การส่งเสริมการลงทุนมีปริมาณการใช่วัตถุดิบภายในประเทศเป็นสัดส่วนเท่าใด นอกจากนี้ ยังมีการจัด กิจกรรมการเชื่อมโยงอุตสาหกรรมเพื่อให้มีการใช่วัตถุดิบภายในประเทศมากขึ้น

เรื่องเครื่องจักรได้รับการยกเว้นอากรสำหรับการนำเข้าให้เฉพาะเครื่องจักรใหม่เท่านั้น แต่เดิมเป็นการยกเว้นอากรเครื่องจักรเก่า ซึ่งในปัจจุบันไม่มีมาตรการนี้แล้ว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ ผู้ประกอบการซื้อเครื่องจักรภายในประเทศมากยิ่งขึ้น และการยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร ซึ่งเครื่องจักร ที่นำเข้ามาได้ต้องไม่เป็นเครื่องจักรที่ผลิตหรือประกอบได้ในประเทศที่มีคุณภาพใกล้เคียงกับชนิดที่ผลิตใน ต่างประเทศ และมีปริมาณเพียงพอที่จะจัดหามาได้ ทั้งนี้ หน่วยงานได้ดำเนินการจัดทำรายการเครื่องจักรที่

ผลิต หรือประกอบได้ในประเทศ และมีการปรับปรุงข้อมูลปรึกษาหารือผู้ประกอบการอยู่เสมอ รวมถึงมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพที่ต้องนำเข้าระบบอัตโนมัติหรือหุ่นยนต์จะได้รับสิทธิประโยชน์ ๒ ระดับคือระดับสายการผลิตเดิมและการใช้เครื่องจักรในประเทศมากกว่าสัดส่วนที่กำหนดก็จะได้รับยกเว้นภาษีได้เต็มสัดส่วน เพื่อเป็นการส่งเสริมการใช้เครื่องจักรในประเทศให้เพิ่มสูงขึ้นต่อไป สำหรับเรื่องการนำวัสดุมาใช้แล้ว และนำกลับมาใช้ใหม่มาใช้เป็นเชื้อเพลิงผลิตพลังงานจะให้เฉพาะการใช้วัสดุในประเทศเท่านั้น โดยไม่อนุญาตให้นำวัสดุมาใช้แล้วเข้ามาในประเทศ

๒.๑.๔ การได้รับยกเว้นภาษีศุลกากร

ประเด็นภาษีศุลกากรจะมีเรื่องเครื่องจักรและวัตถุดิบที่เป็นภาษีที่ได้รับการยกเว้นจะมีมูลค่าไม่มาก คิดเป็นประมาณ ๑,๐๐๐ ล้านบาท ส่วนวัตถุดิบที่ได้รับการยกเว้นภาษีเพื่อผลิตและส่งออกหากไม่มี BOI จะได้รับตามกฎหมายศุลกากรอยู่แล้ว และในเอกสารงบประมาณมีการระบุว่าจะเป็นการยกเว้นภาษีอากรสำหรับวัตถุดิบที่นำมาผลิตเพื่อส่งออก ซึ่งปกติได้รับการยกเว้น

๒.๑.๕ การกิจการส่งเสริมการลงทุน

เรื่องภารกิจการส่งเสริมการลงทุนที่อยู่ภายใต้หลายหน่วยงาน เช่น ประเด็นมาตรการทางภาษีที่มีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้อง การดำเนินการเพื่อไปสู่เป้าหมายของการส่งเสริมการลงทุนมีการกำหนดแผนหรือกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือไม่ มีความซับซ้อนหรือไม่ และมีวิธีการปรับปรุงนโยบายการทำงานร่วมกันให้เหมาะสมกับสถานการณ์ต่าง ๆ โดยแต่ละอุตสาหกรรมจะมีแผนและขั้นตอนที่ไม่เหมือนกัน เช่น การส่งเสริมการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมรถยนต์จากเดิมประเทศไทยมีฐานการผลิตรถกระบะ ต่อมาได้มีการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมรถยนต์อีโคคาร์ที่มีการทำงานหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น บีโอไอ กระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพลังงาน เป็นต้น จึงได้เข้ามาดำเนินการวางแผนกำหนดนโยบายก่อให้เกิดผลสำเร็จทำให้ประเทศไทยเป็นฐานการผลิตรถยนต์อีโคคาร์ที่สำคัญในภูมิภาคได้

สำหรับการพัฒนาฐานการผลิตรถยนต์ไฟฟ้ามีการวางแผนกำหนดนโยบายการส่งเสริมการลงทุนให้เหมาะสม โดยครอบคลุมถึงการพิจารณาองค์ประกอบต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับการพัฒนาการของเทคโนโลยีของรถยนต์ไฟฟ้า การพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานสำหรับสถานีอัดประจุหรือบริการเสริมอื่นให้กับรถยนต์ไฟฟ้าที่มีผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับโครงสร้างพื้นฐานของระบบไฟฟ้า ส่วนเรื่องกฎหมายเพื่อให้ประเทศไทยเป็นฐานการผลิตรถยนต์ไฟฟ้าที่สำคัญในภูมิภาคต่อไป ดังนั้น เป้าหมายการส่งเสริมการลงทุนของบีโอไอไม่ได้มีเป้าหมายเดียว แต่มีการบูรณาการดำเนินงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขับเคลื่อนให้เป้าหมายต่าง ๆ เช่น แบบกลุ่มและแบบเฉพาะเจาะจงให้สำเร็จเป็นรูปธรรมต่อไป สำหรับสิทธิประโยชน์ทางบีโอไอได้จัดสิทธิประโยชน์ที่มีความหลากหลายสอดคล้องกับประเภทอุตสาหกรรมต่าง ๆ เช่น การเชื่อมโยงอุตสาหกรรม สมาร์ทวีซ่า เป็นต้น

ส่วนประเด็นการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการส่งเสริมการลงทุน โดยในแต่ละหน่วยงานจะมีมาตรการที่แตกต่างกัน แต่มีลักษณะที่สอดคล้องซึ่งกันและกัน เช่น บีโอไอจะมีฐานลูกค้าที่เป็นผู้ผลิตหลัก เช่น ยานยนต์ อิเล็กทรอนิกส์ หากจะมีการจับคู่อุตสาหกรรมก็สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที เนื่องจากมีฐานลูกค้าอยู่แล้ว

ด้านการส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน เช่น โซลาร์เซลล์ ทางกระทรวงพลังงานและสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้มีการวางแผนกำหนดมาตรการที่เหมาะสม และมีการส่งเสริมซึ่งกันและกัน เช่น มาตรการทางภาษีให้กับผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการปรับปรุง

ประสิทธิภาพเพื่อใช้พลังงานทดแทน ด้านมาตรการทางภาษี เช่น รถยนต์ไฟฟ้า ทาง BOI มีมาตรการส่งเสริมการลงทุนโดยมีมาตรการภาษีเงินได้นิติบุคคล และกระทรวงการคลังมีมาตรการส่งเสริมการลงทุนผ่านภาษีสรรพสามิตและภาษีศุลกากร สำหรับการส่งเสริมการลงทุนในโครงการระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก ทาง BOI มีมาตรการส่งเสริมการลงทุนผ่านภาษีเงินได้กับบริษัท และกรมสรรพากร กระทรวงการคลังมีมาตรการส่งเสริมการลงทุนผ่านการลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดาสำหรับผู้บริหารที่มาทำงาน และมีมาตรการส่งเสริมการวิจัยพัฒนาผู้ประกอบการส่งเสริมการลงทุนจะต้องเป็นผู้เลือกที่จะรับสิทธิผ่านทางบีโอไอหรือสรรพสามิต เป็นต้น ซึ่งเครื่องมือทางภาษีของสรรพากรได้ใช้เป็นการทั่วไป ส่วนเครื่องมือของบีโอไอจะสามารถใช้เป็นการเฉพาะกลุ่มหรือเฉพาะเรื่องได้มากกว่า นอกจากนี้ ภาษีที่จัดเก็บได้มีการจัดเก็บจากบริษัทที่ผ่านการส่งเสริมการลงทุนที่เป็นบริษัทผ่านโครงการที่หมดสิทธิไปแล้วที่เคยได้รับการยกเว้นภาษีตามกำหนดระยะเวลา เช่น ได้รับการยกเว้นภาษี ๓ ปี หลังจาก ๓ ปีจะจัดเก็บภาษีตามปกติ

นอกจากนี้ บริษัทที่มีผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจอุตสาหกรรม การค้าและการลงทุน ได้ชี้แจงเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ทางภาษีในการส่งเสริมการลงทุนซึ่งมีบางบริษัทไม่ขอคืนภาษีแต่ได้สิทธิประโยชน์จากบีโอไอ เนื่องจากมีอุตสาหกรรมที่หลากหลายแล้ว หากมองในแง่ของอุตสาหกรรมโดยรวมของประเทศยังมีกลุ่มบุคคล พื้นที่ หรือภูมิภาคที่มีความหลากหลายทำให้รัฐบาลหรือภาครัฐจะต้องเข้าไปดูแลแต่ละกลุ่มที่แตกต่างกัน กลุ่มที่มีศักยภาพและประสิทธิภาพจะมีมาตรการที่ส่งเสริมให้สามารถแข่งขันในระดับโลกได้ ขณะเดียวกันกลุ่มที่ต้องได้รับการพัฒนาก็ต้องพยายามส่งเสริมให้มีการพัฒนาเติบโตอย่างยั่งยืน และการพิจารณาคัดเลือกกลุ่มอุตสาหกรรมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งออกจะไม่สามารถดำเนินการได้ทำให้มาตรการของบีโอไอต้องมีมาตรการตอบสนองต่อประเด็นต่าง ๆ

ประเด็นการปรับปรุงนโยบายและหลักเกณฑ์การให้สิทธิประโยชน์ของการส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนสามารถกระทำได้ เพื่อให้มีความเหมาะสมตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างทันท่วงที และสามารถดำเนินการส่งเสริมการลงทุนให้เหมาะสมกับอุตสาหกรรมต่าง ๆ และมีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น และหากเปรียบเทียบบีโอไอกับหน่วยงานอื่นในการดำเนินการด้านการปรับปรุงนโยบายแล้วจะมีความรวดเร็วกว่ามากและประเด็นรายการกิจการที่ได้รับการส่งเสริมจะมีการระบุไว้อย่างละเอียด ต้องมีเงื่อนไขตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้จึงจะมาขอรับการลงทุนได้ เพื่อให้เกิดการผลักดันพัฒนาธุรกิจมากขึ้น

๒.๑.๖ การวิเคราะห์ข้อมูลตัวเลขทางภาษี

จากการส่งเสริมการลงทุนและให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีของรัฐบาล มูลค่าภาษีที่ได้รับการยกเว้นหรือสิทธิประโยชน์ที่เกิดขึ้น ในปัจจุบันทางสำนักงานส่งเสริมการลงทุนได้ดำเนินการขอเชื่อมโยงข้อมูลด้านภาษีกับทางกรมสรรพากร เพื่อให้ได้ข้อมูลด้านภาษีที่เป็นจำนวนตัวเลขจริงมาใช้วิเคราะห์ข้อมูลแต่ยังไม่อาจทำการเชื่อมโยงได้ เนื่องจากกฎหมายไม่อนุญาตให้เผยแพร่ข้อมูลด้านภาษีกับหน่วยงานหรือบุคคลภายนอก แต่หน่วยงานทั้งสองยังอยู่ระหว่างดำเนินการเพื่อหาทางแก้ไข และจะได้นำข้อมูลส่วนนั้นไปทำการวิเคราะห์ควบคู่กับประเด็นอื่น ๆ ได้

๒.๑.๗ ความสำคัญของสิทธิประโยชน์ทางภาษีกับการส่งเสริมการลงทุน

ปัจจัยที่นักลงทุนใช้ตัดสินใจลงทุนในลำดับแรก ๆ ไม่ได้เป็นมาตรการทางภาษี แต่เป็นเรื่องของตลาด ความพร้อมของปัจจัยการผลิต บุคลากร โครงสร้างพื้นฐานและการคมนาคมในประเทศปลายทาง ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญมากกว่าสิทธิประโยชน์ทางภาษี นอกจากนี้ ทุกประเทศยังคงมี

มาตรการลดหย่อนทางภาษีให้ แต่มีความแตกต่างในส่วนของระบบทางภาษี เช่น ประเทศเวียดนามมีการประกาศลดอัตราภาษีหนึ่ง โดยอัตราภาษีร้อยละ ๒๐ ก็จะลดเหลือร้อยละ ๑๐ เป็นระยะเวลา ๑๕ ปี แต่ใน ๑๕ ปี ดังกล่าวนั้นจะได้รับการยกเว้นเพียง ๔ ปีแรก ซึ่งผู้ลงทุนไม่ต้องเสียภาษีใด ๆ จากนั้น ๙ ปีถัดมาจะเสียภาษีครึ่งหนึ่งของกึ่งหนึ่ง คือ ร้อยละ ๕ และการเริ่มนับระยะเวลาจะเริ่มนับวันตั้งแต่เริ่มมีผลกำไร แตกต่างจากประเทศไทยจะเริ่มนับตั้งแต่เริ่มมีรายได้

ดังนั้น ภาครัฐจึงมุ่งไปที่การพัฒนาปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจของนักลงทุน เช่น มาตรการเร่งรัดการลงทุน การเตรียมพร้อมของบุคลากร และการปลดล็อกระเบียบภาครัฐให้มีความสะดวกมากขึ้น นอกจากนี้ ยังมีมาตรการของกระทรวงการคลังที่ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา ถึงแม้ว่าการส่งเสริมการลงทุนจะส่งผลให้รัฐจัดเก็บภาษีได้ลดลงจากการให้สิทธิประโยชน์ แต่อีกมุมหนึ่งผู้ประกอบการยังสามารถนำภาษีที่ได้รับยกเว้นไปใช้ในการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันและพัฒนาทักษะของแรงงานได้

๒.๑.๘ ประเด็นสิทธิประโยชน์ทางภาษี Investment Tax Allowance (ITA)

การที่จะใช้ Investment Tax Allowance (ITA) เป็นรูปแบบของเครื่องมือ และเหมาะสมกับธุรกิจบางประเภทเท่านั้น เช่น ประเภทธุรกิจการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาด้วยตัวเอง (In-House R&D) ที่มีรายได้และไม่มีกำไร โดยปีโอไอได้ยกเว้นภาษีให้ แต่หากเป็นธุรกิจ และไม่เป็นการวิจัยและพัฒนาด้วยตัวเองจะเป็นการให้สิทธิผู้ลงทุนในการนำเงินที่ใช้ในการลงทุนไปลดหย่อนภาษีได้ ซึ่งเป็นการนำรูปแบบเครื่องมือของกระทรวงการคลัง และปีโอไอมาส่งเสริมซึ่งกันและกัน

๒.๑.๙ ประเด็นประโยชน์จากการส่งเสริมการลงทุนที่ได้รับระหว่างกิจการไทยกับกิจการต่างชาติ หรือระหว่างกิจการขนาดใหญ่กับกิจการขนาดกลางและเล็ก

ตลอดระยะเวลากว่า ๑๐ ปี โครงการที่ยื่นขอรับการส่งเสริมกับปีโอไอแบ่งเป็นโครงการลงทุนที่ไทยถือหุ้น โครงการลงทุนที่ต่างชาติถือหุ้น และโครงการร่วมทุน โดยความมุ่งหวังของปีโอไอ คือ ต้องการให้ชาวต่างชาติมาร่วมลงทุนหรือจับคู่อุตสาหกรรมกับคนไทยให้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งปีโอไอได้จัดตั้งแผนกหนึ่งในสำนักงานให้ดูแลเรื่องดังกล่าว เช่น กรณีมีรายชื่อกิจการในการจับคู่อุตสาหกรรม เมื่อชาวต่างชาติเข้ามาศึกษาดูงานที่ปีโอไอหรือประเทศไทยก็สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ทันที กรณีปีโอไอมีมาตรการในลักษณะที่เป็นแต้มต่อให้กับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ถ้าโครงการทั่วไปมูลค่าการยกเว้นภาษีไม่เกิน ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ของเงินลงทุน แต่ถ้าเป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจะได้รับการยกเว้นภาษีไม่เกิน ๒๐๐ เปอร์เซ็นต์ และผ่อนปรนเงินลงทุนให้ผู้ประกอบการทั้งขนาดกลางและขนาดย่อมด้วยเงินลงทุนขั้นต่ำไม่น้อยกว่า ๕๐๐,๐๐๐ บาท ถ้าโครงการทั่วไปเงินลงทุนขั้นต่ำต้องไม่น้อยกว่า คือ ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท หรือกรณีเครื่องจักร โครงการทั่วไปไม่สามารถขอรับสิทธิโดยใช้เครื่องจักรเก่าได้ แต่ถ้าเป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมสามารถผ่อนปรนให้ใช้เครื่องจักรเก่าได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

๒.๑.๑๐ ตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงการพัฒนาของอุตสาหกรรมไทย หรือแสดงว่าภาคแรงงานไทยมีการพัฒนาทักษะสูงขึ้น จากโครงการวิจัยและพัฒนาที่มีคนไทยจำนวนมากได้ใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ แม้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมก็มีโครงการลักษณะดังกล่าวซึ่งแตกต่างจากในอดีตที่ยังมีจำนวนไม่มาก และส่วนมากจะเป็นบริษัทต่างชาติที่เข้าดำเนินการ ซึ่งหน่วยงานได้มีการจัดเก็บข้อมูลดังกล่าวมาโดยตลอด เช่น ผู้ผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ในอดีตจะเป็นบริษัทชาวต่างชาติ แต่ปัจจุบันเรื่องแรงงานทางผู้บริหารไทยได้ไปเรียนรู้ในบริษัทต่าง ๆ และออกมาจัดตั้งบริษัทเพื่อผลิตชิ้นส่วนส่งอุตสาหกรรมยานยนต์เพิ่มส่งผลให้จำนวนผู้ผลิตไทยมีมากยิ่งขึ้น ซึ่งหน่วยงานได้มีการจัดเก็บข้อมูลดังกล่าวมาตลอด และ

ประการสุดท้ายเรื่องเครื่องจักร ผู้ผลิตไทยมีปริมาณการใช้เครื่องจักรเพิ่มขึ้น ปัจจุบันจำนวนผู้ขอรับการลงทุนปรับปรุงประสิทธิภาพโดยมีการใช้เครื่องจักรที่เป็นระบบอัตโนมัติมากขึ้น

๒.๑.๑๑ การประเมินประสิทธิภาพความคุ้มค่าการลงทุน ความมีตัวชี้วัด ที่ติดตามผลลัพธ์ที่บ่งชี้ถึงข้อมูลเศรษฐกิจของประเทศอย่างเป็นปัจจุบัน (Real Time) เช่น รายงานการยกเว้นภาษีหรือการส่งเสริมการลงทุนของบีโอไอ ซึ่งสามารถจัดเก็บข้อมูลจากบริษัทที่ส่งรายงานให้บีโอไอโดยไม่ต้องใช้ประมาณการทางภาษี ทั้งนี้ ปัจจุบันบีโอไอมีตัวชี้วัดหรือไม่ ที่บ่งชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ เสนอแนะให้บีโอไอควรกำหนดตัวชี้วัดที่บ่งชี้ให้เห็นถึงข้อมูลที่ประเมินขีดความสามารถทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อติดตามสถานการณ์เศรษฐกิจได้ถูกต้องและนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในเชิงนโยบายได้ ประเด็นตัวชี้วัดที่ควรจะเป็นข้อมูลปัจจุบัน (Real Time) มีการติดตามอยู่ตลอดเวลา โดยเห็นได้จากกรอบระยะเวลาในการจัดทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เช่น ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ผู้จัดทำรายงานฉบับหนึ่งจะมีระยะเวลาที่จะต้องรายงานมาที่บีโอไอ เมื่อปิดบัญชีและประมวลผลแล้ว เพราะฉะนั้นรายงานในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ บีโอไอจะได้รับบัญชีช่วงปีหลังของปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้ระยะเวลาประมาณ ๖ เดือน จากนั้น บีโอไอได้นำตัวเลขมาประมวลผล และรายงานผลทำให้ข้อมูลที่ได้ไม่เป็นปัจจุบัน หลังจากนั้น ได้มีการจ้างบริษัทที่ปรึกษาดำเนินการตามสูตรทางเศรษฐศาสตร์ และจะเสนอคณะกรรมการได้ในปลายปีเดียวกัน

เรื่องตัวชี้วัดที่ได้ติดตามข้อมูล ได้แก่ ตัวชี้วัดของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และของสำนักงานงบประมาณ นอกจากนี้ ยังมีจำนวนคำขอของผู้รับการลงทุนในแต่ละช่วงเวลาและช่วงมาตรการ หน่วยงานใดต้องการข้อมูลเป็นการเฉพาะเรื่อง ทางหน่วยงานจะมีการประเมินผลเป็นครั้งคราว แต่ตัวชี้วัดจะมีการพัฒนาให้เหมาะสม เช่น การปรับปรุงประสิทธิภาพจะต้องมีการบรรจุเพิ่ม และหากเวลาผ่านไปอีก ๒ - ๓ ปี ตัวชี้วัดบางตัวชี้วัดอาจจะล้าสมัยได้ จึงต้องนำตัวชี้วัดตัวใหม่เข้ามาเพิ่มได้ต่อไป นอกจากนี้ ได้ชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับข้อมูลที่บีโอไอควรสะท้อนต่อสถานการณ์ปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บข้อมูลและการประมวลมีความสำคัญอย่างมาก ซึ่งในปัจจุบันการจัดเก็บข้อมูลยังไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร โดยจะนำข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการไปปรับปรุงตัวชี้วัดให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นต่อไป

๒.๒ เรื่อง “การประเมินความคุ้มค่าและประสิทธิผลของการส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในอดีต”

เพื่อส่งเสริมการลงทุนในประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (The Board of Investment of Thailand หรือ BOI) ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงาน เพื่อดึงดูดเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศให้เข้ามาลงทุนภายในประเทศด้วยวิธีการเข้ามาประกอบกิจการและตั้งฐานการผลิต โดยให้นักลงทุนเหล่านั้นนำเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องเข้ามาในประเทศไทย เพื่อใช้ในการประกอบกิจการและอุตสาหกรรมต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดความคาดหวังว่าเทคโนโลยีดังกล่าวจะถูกถ่ายทอดหรือถ่ายทอดเข้ามาด้วย จากเหตุผลดังกล่าวจึงเกิดแนวคิดที่รัฐบาลควรกำหนดนโยบายหรือเงื่อนไขการลงทุนที่อำนวยความสะดวกให้แก่นักลงทุนหรือการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment หรือ FDI) ซึ่งเป็นประเภทการลงทุนที่สำคัญ มีความมั่นคง พิจารณาได้จากในอดีตเมื่อคราวเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๐ กลุ่มทุนอื่น ๆ นำเงินทุนออกนอกประเทศไป มีแต่ FDI ที่มีฐานการผลิตใน

ประเทศไทยที่ยังคงอยู่ และการคงอยู่ดังกล่าวก็ส่งผลดีต่อเศรษฐกิจทำให้หลังจากนั้นประเทศไทยมองการลงทุนในรูปแบบนี้ว่ามีความสำคัญ ควรส่งเสริมให้เกิดการลงทุนในลักษณะนี้มากขึ้น โดยใช้ BOI เป็นหน่วยงานกลางที่ดำเนินการพิจารณาและให้การส่งเสริมนักลงทุนให้เข้ามาลงทุนในประเทศ พร้อมทั้งการให้สิทธิประโยชน์และสร้างแรงจูงใจผ่านบัตรส่งเสริมการลงทุน

จากการศึกษาที่ผ่านมาพบว่า BOI มีบทบาทสำคัญหลักคือ ช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่บริษัทข้ามชาติเข้ามาลงทุนทำกิจการในประเทศได้ง่ายขึ้น ลดขั้นตอนในการดำเนินการต่าง ๆ เช่น ระเบียบ การถือครองที่ดิน การนำแรงงานต่างชาติเข้ามาในประเทศ และขั้นตอนอื่น ๆ ซึ่งระเบียบหรือขั้นตอนเหล่านี้จะได้รับการยกเว้นหรือลดขั้นตอนได้ผ่านการส่งเสริมที่ได้รับจาก BOI โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมองย้อนไปช่วงปี ค.ศ. ๑๙๘๐ ที่นักลงทุนในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่นมีความพยายามในการหาฐานการผลิตใหม่ในต่างประเทศเพื่อส่งออก BOI มีการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการที่เข้ามาลงทุนผลิตเพื่อส่งออกทั้งการให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษี และการแก้ไขปัญหาเรื่องการถือหุ้นของนักลงทุนต่างชาติ ซึ่งสามารถสร้างแรงจูงใจให้นักลงทุนเข้ามาลงทุนในประเทศไทยได้เป็นอย่างดี

สำหรับประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ BOI มีวิธีส่งเสริมให้เกิดการเข้ามาลงทุนในประเทศไทย และสามารถดึงดูดเงินการลงทุนเข้ามาได้มากน้อยเพียงใด ปัจจุบันยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องนี้ เพราะในอดีตการส่งเสริมการลงทุนที่ประสบความสำเร็จเกิดจากเงื่อนไขและปัจจัยเสริมหลายส่วนประกอบกันสถานการณ์ปัจจุบันประเทศไทยยังคงใช้ BOI เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจโดยเฉพาะการเปลี่ยนรูปแบบเศรษฐกิจให้ไปสู่อุตสาหกรรมเป้าหมาย ๑๐ อุตสาหกรรม (S-curve และ New S-curve) ตลอดจนการขับเคลื่อนโครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor หรือ EEC) ซึ่งได้กำหนดให้ BOI เป็นหน่วยงานสำคัญในการเข้ามาต่อรองกับผู้ประกอบการและกำหนดเงื่อนไขสำคัญเพื่อสร้างแรงจูงใจในการลงทุนของนักลงทุนจากต่างชาติ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันนี้ยังคงมีการถกเถียงกันว่าเราควรส่งเสริมการลงทุนหรือไม่ และเรื่องสิทธิประโยชน์ควรจะเป็นเท่าใดถึงจะเหมาะสม

สิ่งสำคัญที่ควรให้ความสนใจ คือ ประเทศไทยใช้มาตรการต่าง ๆ ที่มีการส่งเสริมการลงทุนอย่างไร เพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยควรพัฒนาระบบการติดตามและประเมินว่ามาตรการเหล่านี้มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ (โดยเฉพาะสิทธิการยกเว้นภาษีเงินได้หรือ Tax Holidays) ที่ประเทศไทยได้มอบให้ไปนั้นคุ้มค่ากับสิ่งที่ประเทศได้รับตอบแทนคืนมาหรือไม่สามารถขับเคลื่อนให้เป็นไปตามเป้าประสงค์ที่ประเทศวางไว้ได้มากน้อยเพียงใด และต้องปรับปรุงอย่างไรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพเรื่องดังกล่าวให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งในอดีตจนถึงปัจจุบันประเทศไทยยังขาดการติดตามและการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพสามารถวัดผลและความคุ้มค่าในการส่งเสริมการลงทุนได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ควรพิจารณาอุตสาหกรรมเป้าหมายที่ BOI ให้การส่งเสริมการลงทุนควบคู่กับอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่ไม่ใช่อุตสาหกรรมเป้าหมายด้วยการขับเคลื่อนไปอย่างไร

นอกจากนี้ สิ่งที่นักลงทุนกังวลและเป็นหนึ่งในเหตุผลประกอบการตัดสินใจว่าควรเข้ามาลงทุนในประเทศไทยหรือไม่ คือ ความไม่มั่นคงและไม่แน่นอนบางประการ เช่น กรณีการแก้ไขปัญหาหนี้ท่วมของภาครัฐว่าทำจริงเพียงใด ดังนั้น สิ่งที่เราจะช่วยลดทอนความกังวลได้ คือ มาตรการจูงใจด้านอื่น ๆ และมาตรการจูงใจผ่านบทบาทของ BOI ในการกำหนดสิทธิประโยชน์และการเจรจาต่อรอง

๒.๓. เรื่อง “การศึกษาตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินความคุ้มค่าและประสิทธิผลของการส่งเสริมการลงทุนในโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ”

๒.๓.๑ เป้าหมายและตัวชี้วัดการส่งเสริมการลงทุนของ EEC ในปัจจุบัน

โครงสร้างทางเศรษฐกิจของ EEC แบ่งออกเป็น ๔ ประเภท คือ ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม ภาคการท่องเที่ยว ภาคการค้าและบริการ โดยภาคอุตสาหกรรมมีผลต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของโครงการระเบียงเขตเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor หรือ EEC) สูงที่สุดในสัดส่วนร้อยละ ๗๐.๕๗ สำหรับเป้าหมายของ EEC คือ ๑) ปรับโครงสร้างประเทศ “สร้างความสามารถในการรับ การใช้ และการพัฒนาเทคโนโลยี ในอนาคตของประเทศไทย (คนไทยและธุรกิจไทยทุกระดับ)” ๒) ยกระดับบทบาทของไทยในต่างประเทศ “เป็นหนึ่งในศูนย์กลางเศรษฐกิจของเอเชีย” ส่วนภารกิจของ EEC ในการสร้างความแข็งแกร่งให้กับเศรษฐกิจไทย มีดังนี้

๑) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ทันสมัย โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ และโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล

๒) การส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาและลงทุน ๑๒ อุตสาหกรรมเป้าหมาย ๕ อุตสาหกรรมเป้าหมายเดิม (First S - Curves) และ ๗ อุตสาหกรรมเป้าหมายใหม่ (New S - Curves)

๓) การยกระดับคุณภาพชีวิตและการพัฒนาเมืองที่ทันสมัย รวมถึงการส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่

๔) การพัฒนาที่ครอบคลุมไปถึงการศึกษา การดูแลสุขภาพ สิ่งแวดล้อม สาธารณูปโภคพื้นฐาน และการพัฒนาชุมชน เป็นต้น

๒.๓.๒ มูลค่าการลงทุน EEC

ทั้งจากภาครัฐและเอกชน ประมาณ ๑.๗ ล้านล้านบาท ภายในระยะเวลา ๕ ปี โดยมีมูลค่าในการลงทุนโครงการสำคัญ ๖ โครงการ ประมาณ ๑.๕ ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๘๘ ของวงเงินลงทุนทั้งหมด โดยแบ่งการลงทุนภาคเอกชน ประมาณ ๑ ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๖๘ และการลงทุนภาครัฐ ประมาณ ๕ แสนล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๓๒ สำหรับมูลค่าการลงทุนดังกล่าวข้างต้นแบ่งเป็นโครงการต่าง ๆ ดังนี้

๑) รถไฟความเร็วสูงเชื่อม ๓ สนามบิน ๒ แสนล้านบาท วงเงิน ๑๘๒,๕๒๔ ล้านบาท (รัฐ ๑๑๙,๔๒๕ ล้านบาท เอกชน ๖๓,๐๙๙ ล้านบาท)

๒) การพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก วงเงิน ๒๙๐,๐๐๐ ล้านบาท (รัฐ ๑๑,๗๖๘ ล้านบาท เอกชน ๒๗๒,๒๓๒ ล้านบาท)

๓) โครงการศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานอู่ตะเภา (MRO) ๑๐,๕๘๘ ล้านบาท (รัฐ ๖,๓๓๓ ล้านบาท เอกชน ๔,๒๕๕ ล้านบาท)

๔) การพัฒนาท่าเรือมาบตาพุดระยะที่ ๓ ช่วงที่ ๑ วงเงิน ๕๕,๔๐๐ ล้านบาท (รัฐ ๑๒,๙๐๐ ล้านบาท เอกชน ๔๒,๕๐๐ ล้านบาท)

๕) การพัฒนาท่าเรือแหลมฉบังระยะที่ ๓ วงเงิน ๑๑๔,๐๘๗ ล้านบาท (รัฐ ๕๓,๔๙๐ ล้านบาท เอกชน ๖๐,๕๙๗ ล้านบาท)

๖) โครงการเขตส่งเสริมอุตสาหกรรมและนวัตกรรมดิจิทัล (Digital Park Thailand) ๔,๓๔๒ ล้านบาท (เอกชนลงทุนทั้งหมด)

๒.๓.๓ คาดการณ์การเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่ ได้มีการทำการศึกษาแผนการลงทุนโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกและผลกระทบจากแผนการลงทุนโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกต่ออุตสาหกรรมสาขาต่าง ๆ รวม ๒๔ สาขา ในจังหวัดในเขต EEC ได้แก่ ระยอง ชลบุรี ฉะเชิงเทรา โดยใช้ตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตแสดงเศรษฐกิจหลายภูมิภาคในการวิเคราะห์ส่วนนี้ประกอบด้วย

๑) แผนการลงทุนโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก EEC ซึ่งจะรวบรวมข้อมูลของการลงทุนตามแผนการลงทุนโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกทั้งหมดในปี พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๕ เมื่อพิจารณาจากวงเงินลงทุนในแผนปฏิบัติการทั้ง ๖ ด้านสำคัญ เมื่อแยกเป็นสัดส่วนในแต่ละมิติด้านการลงทุนพบว่า เงินลงทุนส่วนใหญ่อยู่ในแผนปฏิบัติการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งโครงการสำคัญที่ได้รับวงเงินลงทุนมากที่สุด ๓ อันดับ ได้แก่ การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งทางราง การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งทางถนน และการพัฒนาสนามบิน และระบบโลจิสติกส์ ตามลำดับ ทั้งนี้ หากแยกเป็นรายจังหวัด พบว่า วงเงินลงทุนในจังหวัดระยองคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔๙ จังหวัดชลบุรี ร้อยละ ๔๑ และจังหวัดฉะเชิงเทรา ร้อยละ ๑๐ ของวงเงินลงทุนรวม

๒) ประเมินการกระจายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมในพื้นที่ โดยกระจายตัวของอุตสาหกรรมต่าง ๆ หลังจากเกิดการลงทุนตามแผนการลงทุน งานศึกษาที่หน่วยงานใช้ครั้งนี้เป็นการใช้รายละเอียดภายใต้สมมติฐานของแผนการลงทุนในพื้นที่ EEC ภายใต้ ๖ แผนปฏิบัติการหลัก ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๕ รวมเป็นวงเงินทั้งสิ้นมูลค่า ๑,๐๖๑,๔๗๑ ล้านบาทมาใช้ ในเม็ดเงินลงทุนในพื้นที่ EEC เพื่อคาดการณ์การเติบโตของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ หากในพื้นที่มีการลงทุนตามแผนดังกล่าว จากการคำนวณเบื้องต้นหน่วยงานได้ให้ข้อมูลว่า การลงทุนตามแผนการลงทุนในพื้นที่ EEC ระยะเวลา ๕ ปี จะมีการลงทุนในพื้นที่จังหวัดระยอง ร้อยละ ๔๙ จังหวัดชลบุรี ร้อยละ ๔๑ และ จังหวัดฉะเชิงเทรา ร้อยละ ๑๐ ตามลำดับ โดยส่วนใหญ่สัดส่วนวงเงินลงทุนเป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมเป็นหลัก เพื่อเตรียมความพร้อมในการรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่และ ภาคอุตสาหกรรม หากแบ่งกิจกรรมการผลิตที่มีการลงทุนในพื้นที่ตามสมมติฐานแล้วจะพบว่า สาขาการก่อสร้างมีเม็ดเงินลงทุนมากที่สุด ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในพื้นที่จังหวัดชลบุรีและระยอง รองลงมาคือสาขาอุปกรณ์การขนส่ง ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในพื้นที่จังหวัดระยอง และการวางระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ได้แก่ ระบบไฟฟ้า น้ำประปา จะกระจายตัวทั้งสามจังหวัด

๒.๓.๔ การประเมินความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการดำเนินโครงการพัฒนา EEC



แผนภาพที่ ๗ ประเทศไทยได้อะไร

ที่มา: เอกสารประกอบการพิจารณาที่ สกพอ. นำเสนอต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการ
เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) มีแผนเรื่องการประเมินติดตามและประเมินผลโครงการพัฒนา EEC ทั้งก่อนเริ่มดำเนินงาน ระหว่างดำเนินโครงการ และสิ้นสุดโครงการ โดยมีการตั้งคณะกรรมการกำกับการดำเนินโครงการสำคัญ (มีผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง) ทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และมีการติดตามความคืบหน้าโครงการสำคัญ สภาพปัญหาและอุปสรรคทุกเดือน เพื่อรายงานต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะกำกับดูแล สกพอ. รวมทั้งติดตามความคืบหน้าโครงการอื่น ๆ ภายใต้แผนภาพรวมเพื่อการพัฒนา EEC เทียบกับเป้าหมายตัวชี้วัดการของแผนยุทธศาสตร์รายงานต่อคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (กพอ.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

๒.๓.๔ การประเมินโครงการในระยะต่าง ๆ

๑) ก่อนเริ่มดำเนินโครงการ ได้มีการประเมินความเหมาะสมของโครงการสำคัญ เพื่อประเมินความเป็นไปได้ในการลงทุนว่าจะเกิดความคุ้มค่าแก่การลงทุน (Cost Effectiveness) หรือจะเกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ประชากร เทคโนโลยี และระดับนโยบายหรือไม่ และได้มีประมาณการณ์ล่วงหน้าถึงประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และวางแผนการบริหารความเสี่ยง ดังนี้

ตารางที่ ๑ การประเมินความเหมาะสมของโครงการ

ที่มา: เอกสารประกอบการพิจารณาที่ สกพอ. นำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการ
เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

	รถไฟ ความเร็วสูง	สนามบิน อุตะเกา	ศูนย์ซ่อม อุตะเกา	แหลมฉบัง ระยะที่ 3	มาบตาพุด ระยะที่ 3
เจ้าของโครงการ	รฟท.	ทร.	TG	กทท.	กนอ.
ระยะเวลาร่วมทุน (ปี)	50	50	50	35	35
ปีที่เปิดให้บริการ	2566	2567	2565	2566	2568
วงเงินลงทุน (ลบ.)	182,524	290,000	10,588	114,047	55,400
ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (NPV) (ลบ.)	343,262	188,800	8,721	184,819	32,196
ผลประโยชน์ที่ภาครัฐ จะได้รับ (ลบ.)	184,028	42,725	5,738	25,500	6,721
ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ (EIRR) (%)	14.19	30.1	21.06	28.15	37.29
ผลตอบแทนทางการเงิน (FIRR) (%)	4.2	10.38	9.69	6.23	9.21
อัตราส่วนผลตอบแทนต่อ ต้นทุน (B/C Ratio)	1.23	12.3	1.46	4.17	1.19

๒) ระหว่างดำเนินโครงการและสิ้นสุดโครงการ แต่ละโครงการได้มีการดำเนินการตามประกาศ กพอ. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. ๒๕๖๐ และระหว่างดำเนินการดำเนินโครงการภายใต้เอกชน ผู้ร่วมลงทุนมีคณะกรรมการกำกับการทำงาน ซึ่งมาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้การประเมินความคุ้มค่าในการดำเนินงานโครงการสำคัญทุก ๓ ปี ทั้งเชิงเศรษฐกิจและสังคมทาง สกพอ. ยังมีแผนการประเมินผลตอบแทนทางสังคมของการลงทุนหรือ (Social Return on Investment) เพื่อตีมูลค่าการลงทุนโครงการสำคัญ ด้วยการพิจารณาทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและสังคมที่แสดงผลลัพธ์ทั้งที่เป็นตัวเลขและคำอธิบาย ซึ่งช่วยเพิ่มความโปร่งใสในการเปิดเผยมูลค่าทางสังคมที่เกิดจากการลงทุน และช่วยในการบริหารความเปลี่ยนแปลงการดำเนินโครงการ โดยข้อมูลที่มาจากการวิเคราะห์ SROI จะเป็นผลป้อนกลับที่สำคัญที่แสดงถึงประสิทธิผลของกิจกรรมที่ได้ดำเนินการไปแล้ว อีกทั้งเป็นเครื่องมือวัดประสิทธิผลของการควบคุมต้นทุนและเวลา

๓) โครงการพัฒนา EEC ถูกบรรจุเป็นแผนแม่บทภายใต้แผนยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ ๙ เขตพัฒนาพิเศษ ซึ่ง สกพอ. เป็นหน่วยงานเจ้าภาพประสานและบูรณาการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาให้บรรลุเป้าหมาย จึงได้ดำเนินการจัดทำแผนระดับที่ ๓ และเข้าแผนในระบบติดตามและประเมินผลแห่งชาติ (eMENSOCR) เพื่อให้เกิดการถ่ายทอดเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ตลอดจนมีการตั้งคณะทำงานติดตามประเมินผลการดำเนินงานที่เป็นผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ร่วมด้วย โดยมีกระทรวงการคลัง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานปรมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งทำให้ผลการประเมินมีความน่าเชื่อถือและสะท้อนเป้าหมายของโครงการในทุกระดับ

ทั้งนี้ การกำหนดตัวชี้วัดในการประเมินความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการดำเนินโครงการพัฒนา EEC นอกจากจะมีความสอดคล้องเชื่อมโยงและสามารถตอบสนองกับเป้าหมายและตัวชี้วัดการพัฒนาไปสู่ยุคไทยแลนด์ ๔.๐ ซึ่งครอบคลุมในมิติต่าง ๆ ดังนี้

๑) **ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ** เน้นการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม เทคโนโลยี และความคิดสร้างสรรค์ โดยมีตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประชากรมีรายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้น การเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) ผลักดันให้ประเทศไทยเป็น Trading & Service Nation ในระดับภูมิภาค ผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางตลาดทุนของ ASEAN มีความง่ายในการประกอบธุรกิจ (Ease of Doing Business) และเพิ่มระดับการวิจัยและพัฒนา

๒) **ความอยู่ดีมีสุขทางสังคม** เติบโตคุณภาพผู้คนในสังคมโดยมีตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เปลี่ยนเกษตรกรให้เป็น Smart Farmer ยกกระดับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ให้เป็น Smart SME พัฒนาวิสาหกิจชุมชนและต่อยอดด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม ยกกระดับคุณภาพฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการและทิศทางการพัฒนาของประเทศ

๓) **การรักษาสิ่งแวดล้อม** เป็นสังคมคาร์บอนต่ำอย่างเต็มรูปแบบ มีตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้อง คือ เมืองน่าอยู่และเมืองอัจฉริยะ

นอกจากนี้ สกพอ. ยังได้กำหนดตัวชี้วัดเพื่อตอบสนองเป้าหมายและภารกิจหลักของ EEC ในการส่งเสริมให้เกิดการลงทุนเพื่อก้าวให้ทันการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี นำไปสู่การหลุดพ้นกับดักรายได้ปานกลาง และปรับโครงสร้างประเทศไทย สู่อุตสาหกรรม ๔.๐ ที่ใช้เทคโนโลยีมาช่วยในการสร้างรายได้ และการดำรงชีวิตของประชาชนทุกคน การพัฒนา EEC จึงให้ความสำคัญกับการสร้างประโยชน์ให้กับประชาชนคนไทยทุกคน รวมถึงประชาชนในพื้นที่ทุกระดับ โดยในภาพรวมจะก่อให้เกิด ดังนี้

- (๑) การลงทุนในพื้นที่ไม่ต่ำกว่า ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี
- (๒) ช่วยสร้างงานให้คนไทยไม่น้อยกว่า ๑๐๐,๐๐๐ อัตราต่อปี
- (๓) ทำให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวเพิ่มขึ้นอีกประมาณ ร้อยละ ๒
- (๔) ลดความเหลื่อมล้ำระหว่างคนในกรุงเทพมหานครและประชาชนในพื้นที่ EEC ด้วยการเชื่อมกรุงเทพฯ เป็นพื้นที่เศรษฐกิจเดียวกันด้วยการเชื่อมสามสนามบิน และเมืองอัจฉริยะน่าอยู่
- (๕) สามารถยกระดับความเป็นอยู่ให้ประชาชนในพื้นที่ EEC ด้วยการสร้างโอกาสมาถึงบ้าน มีงานมาถึงตัว มีครอบครัวที่อบอุ่น

ทั้งนี้ การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดของโครงการพัฒนา EEC นอกจากจะมีความสอดคล้องและตอบสนองเป้าหมายของการพัฒนาในระดับประเทศและผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ซึ่งสะท้อนถึงความคุ้มค่าในการลงทุนแล้ว ยังคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานด้วยการกำหนดตัวชี้วัดในระดับโครงการภายใต้แผนบูรณาการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกด้วย

๒.๔ เรื่อง “การส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน”
กรอบการดำเนินงานโครงการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนแบ่งเป็น ๒ ส่วน ดังนี้

๑) **กระบวนการดำเนินการทำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน และกรอบแนวทางการประเมินความคุ้มค่า** ที่ผ่านมาการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมีลักษณะกระจุกตัวโดยเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ประเด็นสำคัญ คือ จะทำอย่างไรให้การเจริญเติบโตในเมืองกระจาย

ออกไปในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ ประกอบกับโอกาสหรือศักยภาพที่มีของประเทศไทยที่เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน ผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศในกรอบต่าง ๆ ทั้งประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซียและจีน ทั้งนี้ พบว่าพื้นที่เศรษฐกิจที่มุ่งเน้นการพัฒนาตามแนวโครงข่ายคมนาคม Economic Corridor ได้รับการผลักดันในแง่ของความเชื่อมโยงเป็นระเบียบเศรษฐกิจ ซึ่งเกิดขึ้นและมีการลงทุนเป็นจำนวนมาก ความสำคัญของการค้าชายแดนตามแนวระเบียบเศรษฐกิจ มีมูลค่าสูงและเป็นช่องทางผ่านที่สำคัญไปถึงประเทศเวียดนาม จีนตอนใต้ มาเลเซีย สิงคโปร์ และอินโดนีเซียทางตอนใต้ สำหรับการออกแบบในเชิงพื้นที่ เมื่อประเทศไทยเข้าสู่ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ หรือปี พ.ศ. ๒๕๕๘ พื้นที่ชายแดนซึ่งเป็นพื้นที่ในแง่ของประโยชน์แบ่งปันทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงได้มีการออกแบบพัฒนาพื้นที่ให้เกิดประโยชน์ ขณะเดียวให้การใช้ทรัพยากรในพื้นที่เกิดประโยชน์ต่อคนในชุมชน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางด้านเศรษฐกิจในเชิงพื้นที่

การมีเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายความเจริญลงในพื้นที่ ลดความเหลื่อมล้ำ ยกคุณภาพชีวิต จัดระเบียบเรื่องแรงงาน และความมั่นคงชายแดน การดำเนินงานมีการกำหนดขอบเขตพื้นที่ การให้สิทธิประโยชน์เพื่อส่งเสริมการลงทุน การตั้งศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จเพื่อช่วยการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงการบริหารจัดการพื้นที่ภาคเอกชน ตลอดจนการจัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรม สำหรับแนวทางการติดตามและประเมินผลความคุ้มค่าในการให้สิทธิประโยชน์การส่งเสริมการลงทุน การจัดการและกฎระเบียบการลงทุน รวมถึงด้านบุคลากร ตลอดจนการอำนวยความสะดวกแก่นักลงทุนผ่านบริการเบ็ดเสร็จ ผลผลิตที่คาดหวัง คือ ๑) จำนวนผู้ขอรับสิทธิประโยชน์การส่งเสริมการลงทุนและด้านพิธีศุลกากรต่าง ๆ ได้รับการปรับปรุงและอำนวยความสะดวกทำให้เกิดความเข้าใจนำไปสู่การปฏิบัติที่ดีขึ้น ๒) จำนวนนักลงทุนที่เข้ามาใช้บริการจากศูนย์บริการเบ็ดเสร็จเพิ่มขึ้น ๓) มูลค่าการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษเพิ่มขึ้น

ด้านการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินต่าง ๆ รวมทั้งอุทกภัย วาตภัยและอัคคีภัย มีผลผลิตที่คาดหวัง คือ ๑) มีการจัดสรรที่ดินราชพัสดุเพื่อรองรับการลงทุนอย่างเพียงพอ ๒) มีผู้พัฒนาพื้นที่เข้ามาดำเนินการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นถนน รถไฟ ท่าเรือต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และได้รับการพัฒนาที่เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ มีการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม เช่น โรงพยาบาล โรงเรียน และพื้นที่อยู่อาศัยที่สามารถรองรับการพัฒนาให้เกิดเป็นชุมชนขึ้น ซึ่งการลงทุนเพื่อจัดระบบป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติต่าง ๆ ผลลัพธ์ที่คาดหวัง ดังนี้ ๑) พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษมีการจัดระบบโครงสร้างพื้นฐานอย่างเป็นระบบบริหารจัดการ ๒) จำนวนนักลงทุนและครอบครัวที่ติดตามเข้ามาอยู่ในพื้นที่มีจำนวนมากขึ้นในพื้นที่การลงทุนทั้ง ๑๐ เขตมีการพัฒนาจนเกิดความพร้อมในเรื่องของการลงทุน

การยกระดับความสามารถในการแข่งขันในพื้นที่มี ๓ ประเด็น ได้แก่ ๑) ความสามารถการผลิตและความสามารถในการแข่งขันทั้งด้านแรงงานและความต้องการในพื้นที่ ๒) การพัฒนาต่อยอดของทรัพยากร และกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีศักยภาพในพื้นที่ เช่น เศรษฐกิจชีวภาพ (Bio Economy) ๓) การส่งเสริมให้วิสาหกิจชุมชนมีส่วนร่วมในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ ผลผลิตที่คาดหวัง คือ มีการอบรมอย่างเป็นระบบในการจัดการด้านแรงงานที่ตอบโจทย์แรงงานใหม่ ๆ เช่น พัฒนาทักษะฝีมือแรงงานใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งการพัฒนาทักษะที่เพิ่มขึ้นส่งผลให้การผลิตดีขึ้น รวมถึงด้านทรัพย์สินทางปัญญาและงานวิจัย ที่มีส่วนช่วยเพิ่มศักยภาพของคน โดยมีข้อสังเกตว่าสัดส่วนของผลผลิตจากวิสาหกิจชุมชนและเอกชนในพื้นที่ที่ถูกใช้

ในการผลิต และการลงทุนเพิ่มมากขึ้นในเชิงของ ผลลัพธ์ที่คาดหวัง คือ ทำให้ผลประกอบการในพื้นที่เพิ่มขึ้น วิสาหกิจชุมชนและภาคชุมชนมีการขยายตัว

การบริหารจัดการด้านสาธารณสุข แรงงานและความมั่นคง มีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ คือ การพัฒนาระบบคุ้มครองด้านสุขภาพ แรงงานให้กับประชากรทุกประเภทในพื้นที่ การจัดระบบ สนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการจ้างงาน การจัดมาตรการและระบบด้านความมั่นคง ความปลอดภัยของพื้นที่ต่างๆ ผลผลิตที่คาดหวัง ความสามารถของศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ ผลลัพธ์ที่คาดหวัง แรงงานที่เข้าไปทำงานได้ใช้ทรัพยากรที่เหมาะสม อัตราการเกิดอาชญากรรม แรงงานต่างด้าว ต้องลดลง สถานประกอบการได้รับความพึงพอใจจากศูนย์บริการ

การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ คือ การควบคุมผลกระทบในการดำเนินการที่มีผลต่อพื้นที่รอบนอกและผลกระทบเป็นวงกว้างมากขึ้น ป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม ชยะมูลฝอย แหล่งน้ำเสียและความเพียงพอของน้ำ ซึ่งกรอบการประเมินผล ด้านสิ่งแวดล้อมทั้งระดับยุทธศาสตร์ และระดับโครงการเป็นการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม EIA ผลผลิตที่คาดหวังเป็นการศึกษารวบรวมกิจกรรมการดำเนินงานของสถานประกอบการในพื้นที่ การ ดำเนินผลกระทบต่อการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เช่น การจัดตั้งศูนย์จัดการขยะมูลฝอยน้ำเสีย โดยเริ่มต้นดำเนินโครงการต่อเนื่องในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นการอบรมการให้ความรู้ในเรื่อง ของยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลในระดับที่เป็นยุทธศาสตร์ผลกระทบที่เป็นวงกว้าง และการดำเนินการในการบริหารในหลากหลายมิติ ทั้งนี้ ประเด็นการพัฒนา ผลลัพธ์ที่คาดหวังและ ใช้เป็นกรอบในการติดตาม คือ การกระจายรายได้อย่างชัดเจน และการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ของประเทศในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ผลประกอบการเฉลี่ย จำนวนงานที่สอดคล้องกับ ความต้องการ มีเมื่อนำอยู่ที่รองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการลงทุนได้ทั้งภายในและภายนอก ซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากสถานประกอบการต้องลดลง การจัดการต่าง ๆ ที่เป็นระบบการเชื่อมโยง โครงสร้างระบบพื้นฐานสามารถยกระดับคุณภาพของพื้นที่ได้ เกิดกระบวนการการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

๒) ข้อมูลความคืบหน้าในการดำเนินงาน

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนมีการจัดตั้งใน ๑๐ พื้นที่ชายแดนบริเวณ ชายแดนไทยเมียนมาร์ พื้นที่จังหวัดตาก จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดเชียงราย สำหรับบริเวณไทย - ลาว ได้แก่ จังหวัดหนองคาย จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดนครพนมและบริเวณชายแดนไทยกัมพูชา ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว จังหวัดตราดและบริเวณชายแดนไทยมาเลเซียที่จังหวัดสงขลาและจังหวัดนราธิวาส ทั้งนี้ ตามความหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่ได้หมายความว่าทั้งจังหวัด แต่เป็นเพียงบางตำบลในบางอำเภอ เท่านั้น ซึ่งความก้าวหน้าการดำเนินงานที่ผ่านมา มีการกำหนดมาตรการการส่งเสริมการลงทุนใน ทุกพื้นที่เรียบร้อยแล้ว ในส่วนของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจะเริ่มทยอยแล้วเสร็จตั้งแต่ปีจนถึง ปี พ.ศ. ๒๕๖๕ ส่วนเรื่องการบริหารจัดการด้านแรงงานต่างด้าวได้มีข้อตกลงกับประเทศกัมพูชา และประเทศเมียนมาร์ ว่า แรงงานที่เข้ามาทำงานในลักษณะไปและกลับจะเป็นช่วงระยะเวลา ๙๐ วัน แต่ในทุก ๓๐ วันต้องออกไปแล้วกลับเข้ามาใหม่รวมแล้วไม่เกิน ๙๐ วัน นอกจากนี้ แรงงานที่เข้ามาต้อง เข้ามาตามขั้นตอน คือ มาถึงที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองแล้วก็ต้องตรวจสุขภาพ และทำประกันสุขภาพ อย่างน้อยต้องครอบคลุมระยะเวลาที่เข้ามาทำงาน หลังจากนั้นจึงจะเป็นการขออนุญาตทำงาน จากแรงงานจังหวัด ซึ่งแตกต่างจากสมัยก่อนที่แรงงานเข้ามาอย่างผิดกฎหมายจึงต้องมีมาตรการที่ทำให้

แรงงานเข้ามาอยู่ในระบบมากขึ้น ส่วนพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ทางกรมโยธาธิการ และผังเมือง กระทรวงมหาดไทยอยู่ในระหว่างการจัดทำผังเมืองรวมของพื้นที่

การพัฒนานิคมอุตสาหกรรมตามนโยบายรัฐบาลปัจจุบัน การนิคมอุตสาหกรรมได้จัดตั้งขึ้นแล้วจำนวน ๕๙ แห่งใน ๑๖ จังหวัด โดยแบ่งเป็น ๒ ประเภท ได้แก่ การนิคมอุตสาหกรรมที่ดำเนินการเอง จำนวน ๑๔ แห่ง และการนิคมอุตสาหกรรมที่มีการร่วมดำเนินงาน จำนวน ๔๕ แห่ง โดยมีพื้นที่รวมทั้งหมด ๑๗๕,๙๓๙ ไร่ และมีพื้นที่คงเหลือประมาณ ๒๑,๕๗๕ ไร่ มีผู้ประกอบการอยู่ประมาณ ๖,๐๐๐ ราย จำนวนการจ้างงานอยู่ที่ประมาณ ๔๙๙,๑๓๔ คน จำนวนเงินลงทุนประมาณ ๓.๘ ล้านล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่มีนิคมอุตสาหกรรมหลากหลายอุตสาหกรรมที่เข้ามาอยู่ภายในนิคม ทั้งนี้ ผู้ประกอบการหรือผู้พัฒนานิคมไม่ค่อยกำหนดโซนนิ่ง เนื่องจากส่วนใหญ่ผู้ที่เข้ามาจะพิจารณาพื้นที่จากฮวงจุ้ยหรือสภาพแวดล้อมของพื้นที่ เช่น นิคมอุตสาหกรรมสินสาคู จากเดิมมีชื่อนิคมอุตสาหกรรมบรรจุภัณฑ์ ตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นคลัสเตอร์บรรจุภัณฑ์ แต่ภายหลังได้เปลี่ยนชื่อ เพราะหาผู้ประกอบการที่เป็นบรรจุภัณฑ์ไม่ได้ สำหรับอุตสาหกรรมแต่ละประเภทจะเป็นประเภทอุตสาหกรรมทั่วไป ถ้าเป็นปิโตรเคมีจะอยู่แถวบริเวณมาบตาพุด จังหวัดระยอง ถ้าเป็นกลุ่มยานยนต์จะอยู่แถวอีสเทิร์นซีบอร์ด หากเป็นอัญมณีและเครื่องประดับจะตั้งอยู่นิคมอุตสาหกรรมอัญมณี ถ้าอย่างพาราจะเน้นไปที่รับเบอร์หรือว่านิคมอุตสาหกรรมหลักชัยเมืองยาง สำหรับสัดส่วนของนักลงทุนในปัจจุบันส่วนใหญ่ผู้ประกอบการมาจากประเทศญี่ปุ่น และประเทศจีน โดยอุตสาหกรรมหลักเป็นอุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์ เหล็ก โลหะ อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมปิโตรเคมี และอุตสาหกรรมทั่วไป

ด้านสิทธิประโยชน์ของการนิคมอุตสาหกรรมแบ่งเป็น ๒ เขต คือ เขตอุตสาหกรรมทั่วไป และเขตประกอบการเสรี ซึ่งในเขตอุตสาหกรรมทั่วไปจะมีทุกนิคม แต่เขตประกอบการเสรีจะมีบางนิคมเท่านั้น ถ้าเป็นเขตประกอบการทั่วไป สิทธิประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวกับภาษีอากร คือ การถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน การนำคนต่างด้าวที่เป็นช่างฝีมือเข้ามา รวมถึงคู่สมรส บุคคลในอุปการะของผู้ประกอบการต่างชาติสามารถส่งเงินตราออกนอกประเทศได้ แต่นิคมที่เป็นเขตประกอบการเสรี นอกจากจะได้สิทธิประโยชน์ในลักษณะเดียวกันกับเขตอุตสาหกรรมทั่วไปแล้วยังได้เพิ่ม คือ ได้รับสิทธิประโยชน์ในการยกเว้นภาษีอากร ทั้งขาเข้าขาออก การยกเว้นการคืนภาษีอากรสำหรับเครื่องจักรและวัตถุดิบ และได้รับประโยชน์สิทธิที่ไม่เกี่ยวกับภาษีอากร

ข้อมูลเปรียบเทียบว่าสิทธิประโยชน์ระหว่างเขตประกอบการเสรีของ กนอ. เขตเศรษฐกิจพิเศษ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก และสิทธิประโยชน์จาก BOI เช่น การถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน การนำคนต่างด้าวเข้ามาอยู่อาศัยมีสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับ BOI แต่ถ้าเป็นการอนุญาตผ่อนผันแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ BOI ให้สิทธิ แต่ทาง กนอ. ไม่ได้ให้สิทธิ การยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน การยกเว้นค่าภาษีอากร กนอ. มีสิทธิ ส่วนการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล กนอ. ไม่มี ส่วนเรื่องการส่งออกเงินตราต่างประเทศมีทั้ง กนอ. และ BOI นอกจากนั้น การหักค่าลดหย่อนสิทธิในการทำธุรกรรมทางการเงินต่าง ๆ คือ กนอ. ไม่มี ดังนั้นปัจจุบันนี้กิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI บางครั้งซ้ำซ้อนกับสิทธิประโยชน์ของ กนอ. หากผู้ประกอบการต้องเลือกว่าจะเลือกขอใช้สิทธิประโยชน์ของ กนอ. หรือใช้สิทธิประโยชน์ของทาง BOI ผู้ประกอบการส่วนใหญ่มักขอใช้สิทธิประโยชน์ภาษีเงินได้นิติบุคคลซึ่ง กนอ. ไม่มี แต่ BOI มีสิทธิดังกล่าว อันเป็นไปตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒

ขณะนี้ กนอ. มีศูนย์บริการเบ็ดเสร็จครบวงจรการอนุมัติให้ใช้ที่ดินก่อสร้าง บริการสิทธิประโยชน์ และให้คำปรึกษาการลงทุนการส่งเสริมให้จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในประเทศไทย มีบทบาทส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่ง กนอ. เป็นกลไกขับเคลื่อนและพัฒนาเศรษฐกิจให้เกิดการเหนี่ยวนำการลงทุน เกิดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา เช่น การจ้างงานเพิ่มขึ้น ใช้วัตถุดิบ การเกษตรในพื้นที่ ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานให้เพียงพอและรองรับการเจริญเติบโตของการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ บทบาทของการส่งเสริมอุตสาหกรรมแยกออกเป็น ตามนโยบายภาครัฐส่งเสริมในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ซึ่ง กนอ. เป็นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาล เช่น นิคมอุตสาหกรรมรับเบอร์ซีดี เป็นหนึ่งในโครงการที่จัดสรรพื้นที่เพื่อรองรับนโยบายรัฐบาลในการใช้ยางพารา เดิมใช้พื้นที่นิคมอุตสาหกรรมทางภาคใต้ บนเนื้อที่ประมาณ ๑,๒๐๐ ไร่ เพื่อรองรับอุตสาหกรรมยางและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับยางพาราหรือในพื้นที่ EEC ก็มีโครงการนิคมอุตสาหกรรม Smart Park อยู่ในส่วนของพื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง พื้นที่บางส่วนของนิคมมาบตาพุดเป็นโครงการนำร่องที่จะขับเคลื่อนอุตสาหกรรม S - Curve รูปแบบการลงทุนมี ๒ ส่วน คือ การพัฒนาตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งการลงทุนเป็นของการนิคมเอง และการลงทุนในลักษณะของการร่วมดำเนินงานกับภาคเอกชน โดยเอกชนเป็นผู้จัดหาที่ดินแล้วก็ขออนุมัติซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขของ กนอ. โดยได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ แต่การลงทุนเป็นของภาคเอกชน

เขตเศรษฐกิจพิเศษ EEC มีโครงการใน ๑๐ พื้นที่ คือ กนอ. ได้รับนโยบายให้ดำเนินการจัดตั้งนิคมในพื้นที่ ๓ - ๔ พื้นที่หลัก ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษมาบตาพุด จังหวัดตาก จังหวัดสระแก้ว จังหวัดสงขลา จังหวัดนราธิวาส ในจังหวัดนราธิวาส จะลงทุนในพื้นที่ประมาณ ๖๐๐ ไร่ จังหวัดสระแก้ว ประมาณ ๖๖๐ ไร่ จังหวัดสงขลาประมาณ ๙๒๗ ไร่ การทำงานของในพื้นที่ กนอ. จะมีการบูรณาการตามบทบาท เช่น ในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมีโครงการ SMEs และ ICT เป็นการทำงานร่วมกันระหว่าง กนอ.กับผู้ประกอบการ โรงงานเหมือนกับเป็น Big Brother เป็นโมเดลต้นแบบที่จะถ่ายทอดเทคโนโลยี กิจกรรมเกี่ยวเนื่องให้ SMEs ในพื้นที่ กับอีกส่วนหนึ่งคือการ การพัฒนาร่วมกับชุมชน รอบนิคมอุตสาหกรรมเป็นการสร้างงานสร้างอาชีพ เป็นโครงการสานฝันปั้นบ้านอาชีพ ในส่วนของการดำเนินงานก็จะมีบูรณาการร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ด้านการศึกษา ด้านแรงงาน ด้านการเงิน

การพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดสระแก้ว เพื่อเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์และแหล่งการท่องเที่ยวเชิงนิเวศอินโดจีนและพลังงานอาหารปลอดภัย กนอ. ได้ใช้โอกาสของการจัดตั้งนิคมมาพัฒนาพื้นที่ กำหนดอุตสาหกรรมเป้าหมายที่ต่อเนื่องกับนโยบายของจังหวัด ในพื้นที่ประมาณ ๖๖๐ ไร่ ซึ่งได้วางผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยแบ่งเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่พาณิชย์กรรม พื้นที่ส่วนสนับสนุน พื้นที่สาธารณูปโภค พื้นที่ที่ประกอบกิจการได้ร้อยละ ๖๕ พื้นที่สนับสนุนประมาณ ๒๓๕ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๓๕ พื้นที่จัดตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรมจังหวัดสระแก้ว มีพื้นที่ประมาณ ๖๐๐ ไร่ สามารถจ้างแรงงานได้ประมาณ ๔,๕๐๐ คน มีมูลค่าการจ้างแรงงานระหว่างที่โครงการดำเนินการหรือโครงการใช้พื้นที่เต็มแล้วที่ปีละ ๔๘๐ ล้านบาท มีมูลค่าการลงทุนของผู้ประกอบการ มากกว่า ๑๗,๐๐๐ ล้านบาท นอกจากนี้ ผลประโยชน์เนื่องจากการลงทุนจากการมีคนเข้าไปในพื้นที่ เช่น ร้านอาหาร หอพัก มีการใช้วัตถุดิบในประเทศในพื้นที่เพิ่มขึ้น นิคมอุตสาหกรรมจังหวัดสงขลา มีความเชื่อมโยงด้านโลจิสติกส์กับประเทศมาเลเซียโดยอาศัยท่าเรือปีนังเชื่อมโยงกัน โดยเป้าหมายของเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลา คือ เป็นกิจกรรมการแปรรูปเพื่อส่งออกและถ่ายสินค้าต่อเนื่องหลายรูปแบบ กนอ. ได้วางผังการใช้ประโยชน์ที่ดินนิคมอุตสาหกรรมจังหวัดสงขลา มี ๒ ผังตะวันตก พื้นที่ ๖๒๙ ไร่ กำลัง

พัฒนาอยู่ใช้วงเงินในการลงทุนประมาณ ๑ พันล้านบาท สำหรับค่าพัฒนา ส่วนที่ ๒ ยังไม่ได้พัฒนาแต่เสนอโครงการเข้าไปเป็นภาพรวมที่ ๙๒๙ ไร่ โดยแบ่งเป็นพื้นที่ใช้ประโยชน์สำหรับการประกอบอุตสาหกรรม ๕๔๗ ไร่และเป็นพื้นที่สาธารณูปโภคประมาณ ๒๐๐ ไร่ ผลประโยชน์จากการลงทุนเมื่อใช้พื้นที่เต็ม จะสามารถจ้างแรงงานในพื้นที่ได้ประมาณ ๕,๕๐๐ คน มีมูลค่าของการจ้างงานต่อปี ประมาณ ๕๐๐ ล้านบาท และมีมูลค่าของการประกอบกิจการอยู่ที่ประมาณ ๒๑,๐๐๐ ล้านบาท

นอกจากนี้ ยังมีกิจกรรมต่อเนื่องที่เกิดกับการลงทุนเพิ่มขึ้น เช่น นิคมอุตสาหกรรมในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ที่มีพื้นที่ติดต่อกับพื้นที่ในประเทศเมียนมาร์ จำนวน ๒ แปลง โดยกรมธนารักษ์เป็นคนจัดประโยชน์ที่ดิน ส่วน กนอ. เข้าไปใช้พื้นที่แปลงนี้สำหรับการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมจังหวัดตาก มีเนื้อที่ประมาณ ๖๗๑ ไร่ โดยวางรูปแบบสำหรับการพัฒนาเป็นพื้นที่ก่อสร้างและเป็นพื้นที่สีเขียวสาธารณูปโภค พื้นที่การนิคมอุตสาหกรรมจังหวัดสระแก้วได้ก่อสร้างแล้วเสร็จ และพื้นที่การนิคมอุตสาหกรรมจังหวัดสงขลากำลังก่อสร้าง เฟส ๑ ส่วนนิคมอุตสาหกรรมจังหวัดตาก กนอ. ยังไม่ได้รับมอบที่ดินมาจากกรมธนารักษ์ยังไม่ได้เริ่มก่อสร้าง แต่เริ่มวางผังแม่บทและจัดทำรายการการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเรียบร้อยแล้ว คาดว่าการลงทุนจะมีการจ้างงานเมื่อมีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เต็ม จะอยู่ที่ประมาณ ๔,๐๐๐ กว่าคน ก่อให้เกิดมูลค่าการจ้างงานต่อปีประมาณ ๔๐๐ กว่าล้านบาท ส่วนมูลค่าของเงินลงทุนของผู้ประกอบการมูลค่าประมาณ ๑๖,๐๐๐ ล้านบาท

กนอ. ได้รับมอบหมายให้ไปพิจารณาจัดซื้อที่ดิน ในเขตเศรษฐกิจพิเศษราธิวาส ซึ่งเป็นที่ดินของเอกชน เนื้อที่ประมาณ ๑,๗๓๐ ไร่ อยู่ห่างจากตัวเมืองประมาณ ๗ - ๘ กิโลเมตร แต่ผลของการดำเนินการในขั้นตอนการซื้อที่ไม่สามารถซื้อที่ดินได้ ผู้เสนอขายได้เสนอขายในราคาที่สูงกว่าที่หน่วยงานภาครัฐจะรับซื้อได้ และในราคาประเมินก็ตกลงกันไม่ได้ การเจรจาต่อรองกันถึงที่สุดแล้วจึงได้มอบหมายให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินและนำกลับมาเพื่อเป็นพื้นที่ของกรมธนารักษ์ หรือเป็นพื้นที่ของรัฐในความรับผิดชอบของกรมธนารักษ์เพื่อจัดหาประโยชน์ต่อไป ทั้งนี้ อุตสาหกรรมเป้าหมายที่นิคมอุตสาหกรรมจังหวัดนราธิวาส มุ่งเน้นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น อุตสาหกรรมแปรรูปเกษตรสินค้า สินค้าอุตสาหกรรมฮาลาล ผลสำเร็จโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมอาจใช้ระยะเวลา ๕ - ๑๐ ปี ผลของการลงทุน จะต้องมีการลงทุนก่อนมีกิจกรรมต่อเนื่อง ซึ่งผลสำเร็จของการจัดตั้งนิคม ในรอบแรกของการประเมิน คือ เป็นที่ยอมรับของชุมชนในพื้นที่รอบข้าง ไม่เกิดความขัดแย้ง หากมีการสนับสนุน มีการยอมรับก็จะเกิดกิจกรรมต่อเนื่อง เช่น ส่งเสริมการศึกษาให้ความรู้แรงงาน การพัฒนานิคมหรือความต้องการของโรงงาน มีนักลงทุนเข้ามาประกอบกิจการ ถ้านิคมที่มีความสำเร็จ คือ มีนักลงทุนให้ความสนใจและเข้ามาประกอบกิจการเต็มพื้นที่โครงการ และการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม สามารถดูแลไม่ให้เกิดผลกระทบต่อภายนอกได้ ส่วนนี้ เป็นส่วนที่การนิคมอุตสาหกรรมดำเนินการอยู่ และในทุกปีจะมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ประกอบการและชุมชนโดยรอบของนิคมอยู่เป็นประจำ ซึ่งเป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการดำเนินงานของการนิคมด้วย ทั้งนี้ การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมจะไม่เห็นผลของความสำเร็จภายในระยะสั้น แต่จะเห็นผลสำเร็จในระยะยาว กลไกที่จะเกิดขึ้นเป็นการพัฒนาในพื้นที่เพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้น เศรษฐกิจในพื้นที่เติบโตขึ้น ในด้านของสังคม คุณภาพชีวิต เช่น เกิดการขยายของระบบสาธารณูปโภค โรงเรียน โรงพยาบาล รองรับแรงงานที่เข้ามาเพิ่มขึ้น มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับคนในพื้นที่เพิ่มขึ้น มีหอพักมีร้านค้าเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ มีการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดิน แทนที่โรงงานจะอยู่กระจัดกระจาย ก็จะมาตั้งอยู่ในพื้นที่และมีการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี

๒.๕ เรื่อง “แนวทางการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาขีดความสามารถด้านเทคโนโลยีผ่านการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านขนส่งระบบราง”

ตามแผนการพัฒนาด้านการขนส่งทางรางการกำกับดูแลมาตรฐานและระเบียบทางด้านการความปลอดภัย การบำรุงทาง และการประกอบกิจการ วางแผนโครงข่าย พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางรางของประเทศให้มีโครงข่ายที่สมบูรณ์ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ เชื่อมต่อการขนส่งระบบอื่นและประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งมีการศึกษาและพัฒนาให้เกิดนวัตกรรมขึ้นในระดับประเทศและระดับภูมิภาค เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็วและปลอดภัยในการเดินทาง โดยกรมการขนส่งทางรางมีภารกิจที่สำคัญอยู่ ๕ ภารกิจ ดังนี้

๑) การติดตาม กำกับดูแลและประเมินผลโครงสร้างพื้นฐานทางรางในโครงการพิเศษ เพื่อให้มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน

๒) พัฒนาโครงข่ายระบบรางให้ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศเชื่อมต่อบริการขนส่งอื่น ๆ และเชื่อมโยงไปยังประเทศเพื่อนบ้าน เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับพี่น้องชาวไทย

๓) ส่งเสริมมาตรฐานการให้บริการและความปลอดภัยทั้งในขณะก่อสร้าง และขณะเดินรถ รวมถึงการดูแลซ่อมบำรุงโครงสร้างพื้นฐานในระบบรางให้มีประสิทธิภาพเต็มเปี่ยมอยู่เสมอ

๔) กำกับการก่อสร้างทุกโครงการให้มีประสิทธิภาพ มีความปลอดภัยสูง และได้มาตรฐานสากล

๕) ด้านเศรษฐกิจมีการวางกรอบค่าโดยสารให้ทุกคนได้เข้าถึงบริการได้ในราคาที่เอื้อถึง และเกิดความคุ้มค่าทั้งผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ เพื่อส่งเสริมให้ระบบรางเป็นระบบหลักที่คนไทยทุกคนสามารถใช้บริการได้อย่างเท่าเทียม

ภารกิจการดูแลเต็มเต็มรางแห่งความสุขได้เริ่มต้นจากการมีอัตรากำลังข้าราชการในปัจจุบันอยู่จำนวน ๖๔ คน แต่ในอนาคตได้มีการวางกรอบอัตรากำลังข้าราชการไว้ ๒๐๓ คน เพื่อเป็นการเสริมประสิทธิภาพและภารกิจของกรมการขนส่งทางรางให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ อำนาจการกำกับดูแลยังอยู่ระหว่างการร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. เพื่อให้กรมมีอำนาจเต็มในการทำงานต่อไป และก้าวไปสู่การเป็นศูนย์กลางนวัตกรรมในการควบคุมดูแลระบบการขนส่งทางราง และยกระดับความปลอดภัยและคุณภาพการให้บริการระดับสากล โดยหน้าที่ของกรมการขนส่งทางราง คือ พัฒนาโครงข่าย และเป็น Regulator ที่มีหน้าที่ดูปัญหาของงาน Operation การ Maintenance ซึ่งเป็นหลักของ Regulator โดยจะ Regulate ด้านมาตรฐานความปลอดภัย มาตรฐานการให้บริการของ Operator รวมถึงมาตรฐานด้านโครงสร้างอัตราค่าโดยสารให้เป็นธรรมต่อประชาชน เพื่อให้ประชาชนเดินทางโดยใช้บริการขนส่งทางรางอย่างปลอดภัยตามมาตรฐานสากล และเข้าถึงได้สำหรับคนทุกวัย

การพัฒนาโครงการทั้งหมดมีขั้นตอนทางระบบราชการก่อนที่โครงการจะได้รับการอนุมัติให้ดำเนินโครงการก่อสร้าง โดยต้องมีการศึกษาผลกระทบหรือความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจของโครงการก่อนที่จะเสนอให้ทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สภาพัฒน์) เป็นผู้พิจารณาว่า โครงการมีความคุ้มค่าหรือไม่ ซึ่งจะพิจารณาจากตัวเลข คือ ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ หรือ Economic Internal Rate of Return: EIRR ซึ่งเป็นผลตอบแทนทางเศรษฐกิจไม่ใช่ผลตอบแทนทางการเงิน โดยกว่าจะได้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจจะประกอบด้วยตัวเลขประมาณ ๓ - ๔ ตัว คือ มีผลตอบแทน (Benefit) มีต้นทุน (Cost) ที่รัฐจะต้องจ่ายไป

สำหรับผลตอบแทนหรือกำไรจะมีเป็นมาตรฐานการประเมินในระดับสากลที่ สำนักงาน สภาคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และทางธนาคารเพื่อการบูรณะและพัฒนา ระหว่างประเทศ หรือ World Bank ใช้อยู่มี ๔ ข้อ ดังนี้

(๑) Value of Vehicle Cost หากสามารถพัฒนาการขนส่งทางรางได้จะก่อให้เกิดผลดีในการลดการใช้พลังงานน้ำมันเชื้อเพลิง การซ่อมบำรุงรถยนต์หรือลดค่าน้ำมันที่ประชาชนใช้ในการเดินทางได้ โดยองค์การด้านการขนส่งทางรางในระดับระหว่างประเทศได้กล่าวว่า การขนส่ง ระบบรางมีต้นทุนที่ถูกกว่าการขนส่งทางรถยนต์ประมาณ ๔ - ๕ เท่า ซึ่งไม่ใช่เรื่องต้นทุนทางพลังงาน เพียงอย่างเดียวแต่ยังรวมถึงการใช้พื้นที่ด้วย ซึ่งการใช้พลังงานของการขนส่งทางรางกับขนส่งทางถนนมีความแตกต่างกัน เพราะการขนส่งทางรางจะขนส่งคนเพื่อเดินทางจากจุดหนึ่งในครั้งหนึ่งจำนวนมาก ทำให้ต้นทุนต่อหน่วยที่เดินทางจากน้ำหนักคนโดยเฉลี่ยประมาณ ๗๐ กิโลกรัม จะใช้พลังงานในการเดินทางจากจุดหนึ่งไปยังจุดหนึ่ง ถ้ามีการเดินทางร่วมกันมาก ๆ ก็จะใช้พลังงานน้อยลง หากเทียบการเดินทางแบบขั้รถยนต์ที่น้ำหนักตัวคน ๗๐ กิโลกรัม ที่ต้องแบกน้ำหนักรถยนต์ไม่น้อยกว่า ๒ ตันไปกับ เราด้วยตลอดเวลา ฉะนั้น การใช้พลังงานจะแตกต่างกันค่อนข้างมาก

(๒) Value of Time เช่น โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวที่เปิดจากห้าแยกลาดพร้าวต่อขยายไปมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปกติการเดินทางจากห้าแยกลาดพร้าวไปมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ใช้เวลาประมาณ ๓๐ นาที แต่หลังจากมีรถไฟฟ้าสายสีเขียวส่วนต่อขยายจะใช้เวลาเพียง ๕ นาที ฉะนั้น Value of Time ที่คิดได้ คือ การลดค่าเสียโอกาส การใช้เวลาในชีวิตประจำวันที่สามารถสร้าง Productivity ในแต่ละวันได้ อาทิ เรียนหนังสือ ทำธุรกิจหรือทำการต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ซึ่งการเดินทางในกรุงเทพมหานคร จะใช้เวลาประมาณชั่วโมงละ ๒๗๐ บาทต่อชั่วโมง จึงเป็น Value of Time ที่ประหยัดได้อย่างมาก

(๓) มลพิษทางอากาศ (Air pollution) จะสามารถลดได้ด้วยการขนส่งทางรางเมื่อเทียบกับการขนส่งทางรถยนต์ที่ปัจจุบันกรุงเทพมหานครประสบปัญหาหกรติดอย่างมากมาหลาย ๑๐ ปี โดยผลที่ตามมา คือ ปัญหาด้านสุขภาพจากฝุ่น PM ๒.๕ ที่สูงมาก

(๔) ปัญหาการลดความสูญเสียจากอุบัติเหตุทางรถยนต์

สำหรับ Benefit ทั้งหมดข้างต้น หากเทียบกับ Project Cost ที่รัฐต้องใช้งบลงทุนเพื่อก่อสร้างโครงการต่าง ๆ แล้วจะพิจารณา Economic Internal Rate Return ตลอดช่วงอายุสัญญาของโครงการว่าเป็นเท่าใด ส่วนใหญ่ทางสภาพัฒน์จะใช้ Economic Internal Rate Return ที่ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๒ เป็นตัวชี้วัด

สำหรับเป้าหมายและตัวชี้วัด ตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นโครงสร้างพื้นฐาน ระบบโลจิสติกส์และดิจิทัล (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) เป็นตัวชี้วัดตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนดให้ส่วนราชการเป็นผู้จัดทำขึ้น โดยกรมการขนส่งทางรางได้จัดทำและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการแล้ว ซึ่งตามแผนแม่บทและโครงสร้างพื้นฐานตามระบบรางมีเป้าหมายและตัวชี้วัดจำนวน ๔ ตัว ตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๒ เป้าหมายและตัวชี้วัด

เป้าหมาย	ตัวชี้วัด	ค่าเป้าหมาย			
		๒๕๖๑-๒๕๖๕	๒๕๖๖-๒๕๗๐	๒๕๗๑-๒๕๗๕	๒๕๗๖-๒๕๘๐
๑. ต้นทุนโลจิสติกส์ของประเทศไทยต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศลดลง	สัดส่วนต้นทุนโลจิสติกส์ ของประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (เฉลี่ยร้อยละ)	น้อยกว่าร้อยละ ๑๒	น้อยกว่าร้อยละ ๑๑	น้อยกว่าร้อยละ ๑๐	น้อยกว่าร้อยละ ๙
๒. ประสิทธิภาพด้านโลจิสติกส์ระหว่างประเทศของประเทศไทยดีขึ้น	ดัชนีวัดประสิทธิภาพด้านโลจิสติกส์ระหว่างประเทศของประเทศไทย (อันดับ/คะแนน)	๒๕ ลำดับแรกหรือ คะแนนไม่ต่ำกว่า ๓.๕๐	๒๕ ลำดับแรกหรือ คะแนนไม่ต่ำกว่า ๓.๖๐	๒๕ ลำดับแรกหรือ คะแนนไม่ต่ำกว่า ๓.๗๐	๒๕ ลำดับแรกหรือ คะแนนไม่ต่ำกว่า ๓.๘๐
๓. การขนส่งสินค้าทางรางเพิ่มขึ้น	สัดส่วนปริมาณการขนส่งสินค้าทางรางต่อปริมาณ การขนส่งสินค้าทั้งหมด (เฉลี่ย ร้อยละ)	ร้อยละ ๔	ร้อยละ ๗	ร้อยละ ๘	ร้อยละ ๑๐
๔. การเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะในเขตเมืองเพิ่มขึ้น	สัดส่วนการเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะ ในเขตเมืองต่อการเดินทางในเมืองทั้งหมด (เฉลี่ย ร้อยละ)	กรุงเทพฯ และปริมณฑล ไม่น้อยกว่า ๓๐ เมืองหลัก ในภูมิภาคไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕	กรุงเทพฯ และปริมณฑล ไม่น้อยกว่า ๔๐ เมืองหลัก ในภูมิภาคไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๐	กรุงเทพฯ และปริมณฑล ไม่น้อยกว่า ๕๐ เมืองหลัก ในภูมิภาคไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐	กรุงเทพฯ และปริมณฑล ไม่น้อยกว่า ๕๐ เมืองหลัก ในภูมิภาคไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐

ภาพรวมสัดส่วนการเดินทางปัจจุบันของเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ทั้งหมดทุกวันนี้จะมีการเดินทางประมาณ ๑๖ ล้านทริป โดยปี ๒๕๖๒ มีรถยนต์ส่วนบุคคลร้อยละ ๔๐.๒ รถจักรยานยนต์ร้อยละ ๑๓.๘ รถแท็กซี่ร้อยละ ๔.๔ รถไฟฟ้าร้อยละ ๕.๓ และการขนส่งอื่น ๆ เช่น เรือหรือรถประจำทาง ร้อยละ ๓๖.๔ สำหรับรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในประเทศไทยมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว คิดเป็นร้อยละ ๗ เมื่อเทียบกับกรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่นที่มี Metro ร้อยละ ๓๙ และ Central ร้อยละ ๖๒ ซึ่งมีการเชื่อมต่อกันไปถึงสุดปลายเขตของการพัฒนา เนื่องจากคนญี่ปุ่น เดินทางโดยใช้รถไฟฟ้าเป็นส่วนใหญ่ สำหรับคาดการณ์ปริมาณผู้โดยสาร ทางองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศ แห่งญี่ปุ่น Japan International Cooperation Agency หรือ JICA ได้คาดการณ์ปริมาณผู้โดยสารในอดีต และในอนาคตว่า หากประเทศไทยดำเนินการตามแผนแม่บทรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะมีปริมาณเพิ่มขึ้นจากปัจจุบันเป็นร้อยละ ๑๐ เพราะตั้งแต่ ปี ๒๕๖๒ – ๒๕๖๗ รถไฟฟ้าจะมีการเปิดให้บริการทั้งหมดทุกโครงข่าย สำหรับตารางคาดการณ์ปริมาณผู้โดยสารปี ๒๕๖๑ ของ Airport Rail Link มีปริมาณผู้โดยสารที่ JICA คาดการณ์ไว้ประมาณ ๗๗,๐๐๐ คน แต่ตอนนี้ Airport

Rail Link ได้ค่าเฉลี่ยประมาณ ๖๔,๐๐๐ คน ซึ่งไม่ใช่ตัวเลขที่แท้จริง ปัจจุบันเมื่อใช้ Airport Rail Link ในช่วงเวลาเร่งด่วนตอนเช้ากับตอนเย็นจะสังเกตว่า ปริมาณผู้โดยสารล้น ซึ่งไม่ใช่ไม่มี Demand แต่เกิดจาก Supply ของรัฐบาลที่ Supply ตั๋วรถให้บริการต่อประชาชนไม่เพียงพอ เพราะโครงข่าย Airport Rail Link เข้าไปอยู่ในระบบสัญญาสัมปทานโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน และเซ็นสัญญากับกลุ่ม CP แล้วเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๖๒ ส่งผลให้ทางการรถไฟแห่งประเทศไทย และ Airport Rail Link ต้องหยุดการซื้อตั๋วรถ เนื่องจาก ให้สัญญาสัมปทานไปแล้วจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องซื้อตั๋วรถ ซึ่งทางกลุ่ม CP ต้องมาจ่ายค่าสัญญาสัมปทานให้การรถไฟแห่งประเทศไทยประมาณ ๑๑,๐๐๐ ล้านบาท ภายในระยะเวลา ๒ ปี และภาคเอกชนจะเอาโครงการดังกล่าวไป Operate Airport Rail Link

สำหรับรถไฟฟ้าสายสีเขียว ลีนีปี ๒๕๖๑ มีผู้โดยสารจำนวน ๗๔๐,๑๖๗ ล้านทริปต่อวัน แต่ภายหลังโครงข่ายขยายตอนนี้คาดการณ์อยู่ที่ ๑,๐๐๐,๐๐๐ ล้านทริปต่อวัน โดยยังไม่ได้มีการประเมินที่ชัดเจน เพราะโครงข่าย BTS กับกรุงเทพมหานครเปิดให้บริการฟรีอยู่ในช่วงนี้ โดยเครดิตตัวต่อใบทาง BTS ยังไม่ได้นับว่ามีจำนวนเท่าใด ส่วนรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินครึ่งวง ลีนีปี ๒๕๖๑ มีอยู่ ๓๑๔,๕๕๒ ล้านทริปต่อวัน แต่ปัจจุบันคาดว่าจะเกินแล้ว เพราะมีโครงข่ายขยายมาที่สถานีวัดมังกร สถานีสามยอด และสถานีสนามไชย โดยปัจจุบันยังเปิดให้บริการฟรี ในส่วนของรถไฟฟ้าสายสีม่วงที่ JICA คาดการณ์ไว้ประมาณ ๕๐๑,๒๓๘ ล้านทริปต่อวัน จะเห็นว่าโครงข่ายใจกลางเมืองสายสีเขียวสายสีน้ำเงิน มองด้วยตาก็รู้ว่ามีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจมาก เพราะผู้โดยสารจำนวนมาก แต่ยังมีข้อถกเถียงในรถไฟฟ้าสายสีม่วงที่มีปริมาณผู้โดยสารน้อย เพราะเป็น Network ที่ Outskirt ออกไปทางชานเมืองเป็นไปไม่ได้ที่จะมีผู้โดยสารหนาแน่นเทียบเท่ากับบริเวณใจกลางเมือง

ปัจจุบันมีความจำเป็นต้องพัฒนาระบบขนส่งมวลชน (Mass Transit) เข้าไปอยู่ บริเวณชานเมือง เพราะประชาชนที่อาศัยอยู่ชานเมืองเป็นประชากรกลุ่มรายได้ต่ำ ดังนั้น จำเป็นต้องสร้างระบบ Mass Transit ให้เชื่อมไปชานเมือง โดยสังเกตเห็นว่าจาก บริการเที่ยวต่อวันยังเป็นไปตามแผน แต่เนื่องจากอายุโครงการมีอายุ ๓๐ ปี และบางโครงการระบบ Mass Transit Infrastructure ต้องใช้ระยะเวลาถึง ๕๐ ปี โดยช่วงปีแรกจึงเป็นไปไม่ได้ที่จะมีปริมาณผู้โดยสารตาม Volume เพราะช่วงแรกจะมีปริมาณผู้โดยสารน้อย และจะโตขึ้นไปตามลำดับ ซึ่งพิสูจน์ได้จาก BTS เมื่อเข้าสู่ปีที่ ๑๓ จะเริ่ม Break Even พอปีที่ ๑๓ - ๑๗ จะมีกำไรเพิ่มขึ้น ดังนั้น จึงต้องใช้เวลาในการไต่

การประเมินความคุ้มค่าในระยะยาวไม่ค่อยเปลี่ยนแปลง เนื่องจากเป็นมาตรฐานการประเมินความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจที่สภาพัฒน์กำหนดตัวชี้วัดไว้ว่า จะมีการประเมินความคุ้มค่าอะไรและด้านไหน สำหรับช่วงเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมา การประเมินความเหมาะสมและความคุ้มค่าของโครงการทางสภาพัฒน์ใช้ตัวชี้วัดความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจตัวเดิมว่าจะคุ้มค่าหรือไม่ ซึ่งยังไม่มีเปลี่ยนแปลงแต่ใน ๒๐ ปีข้างหน้า ทางสภาพัฒน์จะใช้ Economic Internal Rate of Return: EIRR วัดความคุ้มค่าความเหมาะสมของโครงการหรือไม่ กรมยังไม่ทราบว่าสภาพัฒน์จะมีแนวโน้มในอนาคตอย่างไร ในปัจจุบันเริ่มมีการนำตัวชี้วัด เรื่องการพัฒนาเมือง การสร้างงาน การจ้างงาน การสร้างธุรกิจที่เกิดขึ้นมาคิด โดยทางสภาพัฒน์ยังไม่ให้นำมาคิด

ปัจจุบันการขนส่งมวลชนทางรางในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลยังมีจุดอ่อนในเรื่องการเชื่อมต่อให้เข้ามาถึงสถานีจึงเป็นภารกิจสำคัญที่ต้องดำเนินการเพื่อให้โครงการเกิดความคุ้มค่า ซึ่งจะคุ้มค่าหรือไม่ ต้องใช้ระยะเวลา ส่วนประเด็นการเข้าถึงจุดจอดรถจักรยาน ทางเดินเท้าที่ดี Traffic Transport ที่เข้ามาเชื่อมจะต้องมีการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น สำหรับด้านโครงข่าย BTS ที่มีใน

ปัจจุบันมีการวางแผนไว้ที่ถนนสุขุมวิทที่มีปริมาณหนาแน่นอยู่แล้ว ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาในอดีตที่มีปัญหาจราจรที่แน่นมาก จะสร้างทางให้มีการจอดรถประจำทาง (รถเมล์) ที่ดีและจุดจอดรถแท็กซี่ก็เป็นไปได้ยาก ส่วนสายเบริ่ง สมุทรปราการมีทางเดินเท้าและการวางสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ทำได้ดีที่มีการเชื่อม ๘ จุด และจะมีอีก ๕๓ จุด ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป ส่วนจุดเชื่อมต่อการเดินทางใหญ่ ๆ ในปัจจุบันที่โตกมีประมาณ ๓๕ ล้านคนและที่สยาม ๒๔ ล้านคน จตุจักร ศาลาแดง ซึ่งเมื่อก่อนไม่มีการเชื่อมอย่าง Sky Walk จากศาลาแดงไปสีลม หรือโตก สุขุมวิททางเชื่อมก็ไม่ค่อยดี แต่ต่อไปในอนาคตจะถูกลงแผนและก่อสร้างให้เสร็จก่อนเปิดให้บริการ

ประเด็นความคุ้มค่าในการพัฒนาระบบรางเกี่ยวกับเรื่องอุบัติเหตุ มลพิษทางอากาศและการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงนั้น สำหรับการลดปัญหาอุบัติเหตุทั่วโลกบอกว่า การขนส่งทางรางเป็นระบบการขนส่งที่มีความปลอดภัยสูงที่สุด มีความปลอดภัยยิ่งกว่าเครื่องบินอีก เห็นได้จากระบบรางในกรุงเทพมหานครแทบจะไม่มีอุบัติเหตุครั้งใหญ่เกิดขึ้น หากมีก็นาน ๆ จะเกิดขึ้นสักครั้ง ซึ่งส่วนใหญ่การหยุดบริการมาจากปัญหาทางเทคนิค ไม่มีปัญหาอุบัติเหตุที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทำให้ลดปัญหาอุบัติเหตุที่เสียชีวิตกันประมาณปีละหมื่นกว่า รวมถึงการขนส่งทางถนนเป็นปัญหามายาวนาน แม้ภาครัฐจะมีการรณรงค์ช่วงเทศกาลปีใหม่หรือในเทศกาลต่าง ๆ ว่า เมาไม่ขับ ลดความเร็ว คาดเข็มขัด สวมหมวกนิรภัย ซึ่งได้ดำเนินการมาไม่น้อยกว่า ๒๐ ปีแล้วแต่อุบัติเหตุทางถนนยังไม่ค่อยลดลง ดังนั้น ควรต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและเปลี่ยนพฤติกรรมให้คนมาใช้โหมดการขนส่งที่มีความปลอดภัยมากกว่า จึงถือเป็นส่วนหนึ่งที่อยู่ในผลการประเมินความคุ้มค่าว่าเหตุใดทางกรมจึงต้องดำเนินการขนส่งทางรางให้มากขึ้น

ส่วนเรื่องการลดมลพิษทางอากาศจากข้อมูลของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) ที่ให้กับทางกรมมาจะเห็นว่า การก่อสร้างรถไฟทางคู่ ๓๒ เส้น สามารถลดก๊าซเรือนกระจกได้ ๑.๔๗ ล้านตัน คาร์บอนไดออกไซด์ ส่วนการก่อสร้างรถไฟในเมือง ๒๐ เส้นรวมต่อขยายในปี ๒๕๗๓ จะลดก๊าซเรือนกระจกได้ ๑.๐๖ ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์ โดยพิสูจน์ได้ในเชิงตัวเลข ซึ่งการแก้ปัญหาของภาครัฐก็แทบจะไม่มีช่องทางแบบอื่น นอกจากการฉีดน้ำซึ่งได้ผลในด้านจิตวิทยาเท่านั้น แต่ทางวิทยาศาสตร์ยังไม่มีผลอะไร เพราะว่ามลพิษทางอากาศจริง ๆ จะเป็นตัวฝุ่นละอองขนาดเล็กมาก ดังนั้น จึงต้องลดจากต้นกำเนิดไม่ว่าจะเป็นจากตัวโรงงานหรือควันจากรถต่าง ๆ

ในอดีตที่ผ่านมาการพัฒนาโครงสร้างขนส่งระบบรางสร้างผลประกอบการภายในประเทศ การพัฒนาโครงสร้างขนส่งระบบรางได้สร้างผลประกอบการในประเทศให้เกิดขึ้นอย่างน้อยมี Operator และมีในส่วนของ การซ่อมบำรุง หากไม่มีโครงการรถไฟฟ้าเหล่านี้เทคโนโลยีบางส่วนจะไม่เกิดขึ้น เช่น อุโมงค์ลอดแม่น้ำเจ้าพระยาได้ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ปัจจุบันประเทศไทยเป็นประเทศชั้นนำในอาเซียนด้านเทคโนโลยีอุตสาหกรรมก่อสร้าง สำหรับในแง่ผู้ประกอบการแยกเป็น Sector ว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมระบบรางที่มีหลายสหวิทยาการ ทั้งไฟฟ้า เครื่องกล Civil Work ที่ชัดเจนที่สุดคือ อุตสาหกรรมการก่อสร้าง โรงงานผลิตหมอนคอนกรีต อุตสาหกรรมเทคโนโลยีคอนกรีต เนื่องจากเกิด Volume ก็จะทำให้เกิดเทคโนโลยีและเกิดผู้ประกอบการ ปัจจุบันมีผู้ผลิตหมอนรถไฟประมาณ ๒๐ ราย และผู้ประกอบการที่ทำเสาเข็มคอนกรีตอีกจำนวนมาก แต่ยังมีบางผลิตภัณฑ์ที่ยังไม่มีเทคโนโลยี เช่น การซ่อมบำรุงตัวรถระบบไฟฟ้า ระบบจ่ายกำลัง ตัวมอเตอร์ ระบบจ่ายตัว ซอฟต์แวร์ที่ใช้ในการควบคุมการเดินทาง เป็นต้น โดยในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมาไม่มีผู้ประกอบการเรื่องนี้ในประเทศไทย จึงต้องมีการนำเข้าทั้งหมดจาก SIEMENS แต่ในปัจจุบันมีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เพราะอุปกรณ์ที่ใช้ในการซ่อมบำรุงตัวรถต้องนำเข้ามาจากผลิตภัณฑ์ที่เป็น Tier ๓ ซึ่งประเทศไทยเริ่มผลิตได้แล้วและมีปริมาณการผลิตที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

เรื่องอุตสาหกรรมระบบราง เมื่อ ๓ สัปดาห์ก่อนได้มีการประชุมเพื่อหารือถึงแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมระบบรางและอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องในประเทศไทย โดยมีกรมการขนส่งทางราง (ขร.) สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) สำนักงานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีนโยบายว่า ไทยทำ ไทยใช้ คนไทยต้องได้ก่อน ทางสำนักงานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมได้นำเสนอขั้นตอนว่า การส่งเสริมให้เกิดผู้ประกอบการอุตสาหกรรมจะมี ๒ ส่วน คือ ๑) ให้ผลประโยชน์หรือสิทธิพิเศษแก่ผู้ประกอบการ และ ๒) บังคับผู้ประกอบการ โดยเรื่องสิทธิประโยชน์ทางภาษี ทาง BOI ได้ให้โปรแกรมไว้เมื่อต้นปี ๒๕๖๒ ในเขตพื้นที่นครราชสีมากับขอนแก่นว่า จะลดภาษีนิติบุคคล ๑๕ ปี และบุคคลธรรมดา ๑๕ ปี ถ้าไปสร้างอุตสาหกรรมระบบรางในเขตพื้นที่นั้น แต่หากไม่อยู่ในเขตพื้นที่ก็ให้ได้สิทธิพิเศษทางภาษี ๗ ปี ซึ่งเมื่อสัปดาห์ที่ผ่านมาได้มีการหารือร่วมกันกับ BOI ว่า ทาง BOI ได้ให้สิทธิพิเศษทางภาษีนี้นี้มา ๑๐ กว่าปี และมีผู้ยื่นขอรับสิทธิพิเศษทางการลงทุนเพียงแค่ ๒ รายเท่านั้น โดยเรื่องสิทธิพิเศษของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนหรือ BOI มี ๒ ข้อ ดังนี้

(๑) ผู้ยื่นขอสิทธิจะต้องไม่ใช่ผู้ที่ได้รับสัญญาสัมปทานเดินรถจากภาครัฐ เมื่อพิจารณาตามสิทธิพิเศษข้อนี้แทบเป็นไปไม่ได้เลย เนื่องจากโครงการรถไฟฟ้าทั้งหมดในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ภาครัฐได้ใช้การลงทุน Public-Private Partnership หรือ PPP คือ ความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนร่วมลงทุนกัน โดยรัฐบาลลงทุนร้อยละ ๗๐ ในด้านต่าง ๆ และอีกร้อยละ ๓๐ เอกชนจะนำตัวรถและเทคโนโลยีเข้ามา Operation และซ่อมบำรุงได้สัญญาสัมปทานไป ซึ่งเป็นไปตามที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้ ดังนั้น ตามนโยบายของกระทรวงการคลังกับสิทธิทางภาษีของ BOI จึงไม่สอดคล้องกัน ทำให้เป็นไปไม่ได้ที่ผู้ประกอบการรถไฟฟ้าจะเข้ามายื่นขอรับสิทธิพิเศษของ BOI

(๒) ประเด็นเรื่องสิทธิพิเศษประเด็นนี้ยังไม่มีความชัดเจน เนื่องจากมีการระบุว่า ต้องไม่ใช่โครงการที่รับสัมปทานจากรัฐและไม่ใช้โครงการที่ไม่มี Value of Time: VOT ซึ่งประเด็นนี้ของประเทศไทยเข้าทั้งหมด

ที่ผ่านมารถไฟฟ้า BTS เอื้อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศอย่างแน่นอนแต่ต้องใช้เวลาและต้องพยายาม End grade ให้ Operator เนื่องจากรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลทั้งหมดใช้ PPP ตัว Operator เป็นผู้เลือก Supplies ซึ่งรัฐไม่ได้กำหนดว่า ผู้ประกอบการเป็นคนซื้อ บางอย่างก็ไม่ซื้อของถูกแต่จะซื้อของแพงให้มีความคุ้มค่าในเชิงต้นทุน แต่ภาครัฐต้องซื้อของถูกที่สุด โดยเรื่องการให้ราคาต่ำที่สุดจึงเป็นอุปสรรคอีกอย่างหนึ่งที่ถกเถียงกันในแวดวงอุตสาหกรรมระบบรางว่าหากรัฐกำหนดให้ซื้อของที่ดีที่สุดจะเป็นไปไม่ได้เลยที่จะเกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมระบบราง นำเข้าย้อมลูกกว่า เช่น ของจีนได้ Economy of Scale แล้วภาครัฐไปกำหนดว่า ต้องซื้อถูก หากซื้อแพงจะถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ ซึ่งทำให้ไม่มีผู้ประกอบการรายใดกล้าซื้อของแพงกว่าและผลิตในประเทศ ส่วนการพัฒนาอุตสาหกรรมระบบรางในปัจจุบันนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการและพยายามหา Stakeholder ควบคู่กันไป ซึ่งเป็นการทำคู่กันทั้งตัวอุตสาหกรรม ภาค Economic ภาคการศึกษาและตัว Operator ด้วย ถ้า Operator ไม่ให้ความร่วมมือก็จะไม่เกิดขึ้น แต่ Operator ได้ชี้ให้เห็นว่า สิ่งนี้ไม่ใช่ผลประโยชน์ในองค์รวมต่อประเทศ (Macro Economic) เพียงอย่างเดียวแต่จะเกิดประโยชน์ต่อตัวผู้ประกอบการด้วย เนื่องจากจะได้ผลิตภัณฑ์ที่ดีในราคาที่ถูกลงกว่าการนำเข้า สำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เห็นเป็นรูปธรรมคือ การพัฒนาบุคลากรกรณีผู้สำเร็จการศึกษาได้รับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) และประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) หากไม่มีโครงการขนาดใหญ่

หรือเทคโนโลยีเหล่านี้ ผู้สำเร็จการศึกษาเหล่านี้ก็จะเข้าไปทำงานในองค์กรอื่น ๆ หรือองค์กรเอกชน เช่น การซ่อมรถและซ่อมรถจักรยานยนต์ หรือไปอยู่ในโรงงานซ่อมชิ้นส่วนและอะไหล่ต่าง ๆ ทำให้มูลค่าเพิ่มของทรัพยากรมนุษย์ไม่เกิดขึ้น แต่ในปัจจุบันทาง BTS ได้จ้างบุคลากรพิเศษมาเพื่อสอนให้มีการรับเทคโนโลยีการขนส่งทางรางที่ดีขึ้น เช่น เรื่องมอเตอร์ กระแสตรงกระแสสลับ ซอฟต์แวร์เฉพาะและเทคโนโลยีการสื่อสารต่าง ๆ เป็นต้น เพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณค่าแรงงานควบคู่กัน

หากมองย้อนไปเมื่อ ๒๐ ปีที่ผ่านมาอุตสาหกรรมระบบรางยังเกิดขึ้นน้อยมาก เนื่องจาก Volume มีจำนวนน้อย แม้จะมีการส่งเสริมให้เกิดผู้ประกอบการและมีจำนวนการผลิตต่อขึ้น แต่การดำเนินธุรกิจยังไม่เกิดขึ้น และไม่มีธุรกิจป้อนอุตสาหกรรม จึงต้องอาศัย Volume และ Economic of Scale พอสมควร เพื่อให้อยู่ได้ เพราะเมื่อ ๒๐ ปีที่แล้ว มีการสั่งซื้อสินค้ามาจากประเทศเยอรมันซึ่งเป็นสินค้าที่มีคุณภาพดีและอายุการใช้งานยาวมาก และกว่าจะของที่สั่งมาจะเสียหรือต้องส่งซ่อมจะหา Supplier ระดับ Tier ๒ ระดับ Tier ๓ ที่ไหนไป Supply สำหรับเรื่องการพัฒนาเทคโนโลยีที่ Advance เนื่องจากบางอย่างมีลิขสิทธิ์ด้านผลิตภัณฑ์อยู่ซึ่งได้มีการพัฒนาเทคโนโลยีที่มีลิขสิทธิ์ล้ำหน้าไปมากแล้ว และต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร ยกตัวอย่าง อุตสาหกรรมการก่อสร้างของไทยมีความทันสมัยมาก เช่น เจาะอุโมงค์ลอดแม่น้ำเจ้าพระยา เรื่องการป้องกันการรั่วซึมทำได้ดีมากแทบจะไม่มีใครสู้เราได้ สะพานชิง สะพานแขวนและตัวติดตั้ง เนื่องจากได้สะสมประสบการณ์มายาวนาน ปัจจุบันการรถไฟแห่งประเทศไทยได้พยายามสะสมประสบการณ์อยู่ เพื่อให้มีผู้ประกอบการที่สามารถปรับปรุงตัวรถใหม่ที่จะเป็นผู้ประกอบการคนไทย ถ้าซ่อมไม่เป็นก็สร้างไม่ได้ ดังนั้น จึงเป็นแบบ Step by Step ซึ่งของสิ่งใดที่ทดแทนกันได้จะนำมาใช้หรือมาดำเนินการก่อน และหากสิ่งไหนที่ต้องใช้ของคุณภาพก็ต้องใช้ของที่มีคุณภาพ หากซ่อมได้ดำเนินการได้ก็สามารถซื้อได้ทั้งหมด แต่สิ่งสำคัญคือหากซื้อประกอบจะทำให้หมดสัญญาประกันของทางบริษัท แต่สิ่งที่แลกมา คือ สามารถซื้อและประกอบต่อไปจะสามารถสร้างทั้งหมดได้ ทั้งนี้จำเป็นที่ต้องอาศัยภาค Economic ด้วย เพื่อให้มีการเรียนรู้และมีการเข้ามาฝึกงาน และให้เอกชน Operator จ้างให้ศึกษาคู่กันไป เพื่อให้เกิดความรู้พื้นฐานก่อนจะต่อยอดความรู้ขั้นสูง

ปัจจุบันการรถไฟแห่งประเทศไทยได้มีการลงทุนโครงการเป็น ๓ ด้าน คือ ๑) ด้านทางคู่ ๒) ด้านการขยายรถไฟชานเมือง รวมถึงการขยายระบบรถไฟฟ้า และ ๓) รถไฟความเร็วสูง โดยงานที่เป็นแผนที่มีการดำเนินการมาในช่วง ๑๐ - ๒๐ ปีจะมี ๒ ส่วน คือ ทางคู่กับรถไฟฟ้า ส่วนเรื่องรถไฟความเร็วสูงเป็นงานที่เกิดขึ้นตามนโยบายของภาครัฐ ซึ่ง รฟท. เป็นเจ้าของพื้นที่และเป็น Operator เดียวที่น่าจะมีความเข้าใจในงานประเภทนี้มากที่สุด โดยได้รับมอบหมายให้ดำเนินโครงการในส่วนทางคู่ ปัจจุบัน รฟท. มีทางรวมทั้งสิ้น ๔,๐๐๐ กว่ากิโลเมตร เป็น Route lane ร้อยละ ๕๐ เป็นทางเดี่ยวทั้งหมด ซึ่งส่งผลทำให้เป็นปัญหาเรื่องการไม่ตรงต่อเวลาที่ยังไม่สามารถทำได้ เนื่องจากรถไฟขาขึ้นกับรถไฟขาล่องต้องคอยหลีกเลี่ยงกัน โดยเรื่องรถไฟทางคู่เป็นโปรเจกต์ที่ตั้งในการดำเนินการมาโดยตลอด ในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมาแม้ว่าจะไม่ได้รับการสนับสนุน โดยรัฐบาลชุดที่ผ่านมาได้มีการทยอยให้ดำเนินการได้บางส่วนแบ่งเป็น ๒ เฟส คือ ๑) เฟสที่ ๑ ประมาณ ๑,๐๐๐ กิโลเมตร อยู่ระหว่างการก่อสร้าง ซึ่งเสร็จแล้ว ๒ โครงการคือ ช่วงชุมทางถนนจิระ-โคราชถึงขอนแก่น และช่วงฉะเชิงเทรา-คลอง ๑๙-แก่งคอย สำหรับส่วนที่เหลือจะมีจากช่วงลพบุรี - ปากน้ำโพ และนครปฐม - ชุมพร ซึ่งเส้นนครปฐม - ชุมพร มี ๓ โปรเจกต์ คือ นครปฐม- หัวหิน-ประจวบคีรีขันธ์ และประจวบคีรีขันธ์ - ชุมพร ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ ช่วงมาบกะเบา-จิระ (โคราช) โดยจากเหตุการณ์ร้องเรียนของประชาชน จังหวัดนครราชสีมาส่งผลให้สามารถดำเนินการได้เพียงร้อยละ ๕๐ เท่านั้น ซึ่งส่วนที่เหลืออยู่ระหว่าง

การแก้แบบและขออนุมัติคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง และคาดว่าจะแล้วเสร็จในปี ๒๕๖๔ - ๒๕๖๕ และ ๒) เฟสที่ ๒ ประมาณ ๑,๕๐๐ กิโลเมตรเป็นส่วนต่อออกไปปลายทางทั้งหมดทั้งสายเหนือจากปากน้ำโพ-เด่นชัย และเด่นชัย-เชียงใหม่ สายอีสานแบ่งเป็นอีสานเหนือกับอีสานใต้ คือ จากขอนแก่น-หนองคาย และจิระ-อุบลราชธานี และสายใต้จากชุมพร- สุราษฎร์ธานี และสุราษฎร์ธานี-หาดใหญ่ และหาดใหญ่-ปาดังเบซาร์ โดยทางการรถไฟแห่งประเทศไทยได้เสนอโครงการทั้งหมดไปยังกระทรวงคมนาคมที่เป็นหน่วยงานหลัก ส่วนสภาพัฒน์จะเป็นหน่วยงานดูแลว่า ข้อมูลพื้นฐานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของ รฟท. เช่น มีการตลาดอย่างไร และการเตรียมเรื่องของการดำเนินการให้เกิดประโยชน์สูงสุด สำหรับทางสายใหม่ที่จะเกิดขึ้น ๒ เส้นทาง คือ ๑) เด่นชัย-เชียงใหม่-เชียงใหม่ ได้ผ่านการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว และ ๒) เส้นทางบ้านไผ่-มุกดาหาร-นครพนม แต่ทั้ง ๒ เส้นทางนี้ไม่มีที่ดินในส่วนของ รฟท. จึงอยู่ระหว่างการรอพระราชกฤษฎีกาเวนคืน หากพระราชกฤษฎีกาเวนคืนเสร็จแล้ว จะอยู่ในขั้นตอนการได้มาของที่ดิน และจะดำเนินการประกวดราคาผู้รับจ้างดำเนินการต่อไป

สำหรับโครงการรถไฟชานเมืองสายสีแดงที่เห็นว่า คล้ายกับรถไฟใต้ดินหรือ BTS มีจุดเริ่มต้นจากการเปลี่ยนแปลงระบบการขับเคลื่อนจากแบบดีเซลให้เป็นแบบไฟฟ้า โดยรถไฟสายสีแดงเป็นโครงการรถไฟชานเมืองโครงการหนึ่งคือ เส้นทางบางซื่อ-รังสิต และบางซื่อ-ตลิ่งชัน ปัจจุบันสถานะยังเป็นแผนงานที่จะเปิดเดินรถได้ประมาณเดือนมกราคม ๒๕๖๔ โดยมีส่วนต่อขยาย ๓ โปรเจกต์ที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วจากรังสิต-มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และรังสิต-มหาวิทยาลัยมหิดล และตลิ่งชัน-โรงพยาบาลศิริราช ซึ่งทั้ง ๓ โปรเจกต์ อยู่ระหว่างการเตรียมประกวดราคา นอกจากนี้ ยังมีโปรเจกต์ที่ค้างอยู่ คือ เส้นทางจากบางซื่อ-หัวลำโพง และบางซื่อ-หัวหมาก เพราะมีส่วนที่จะต้องใช้โครงสร้างร่วมกับโครงการไฮสปีดสามสนามบิน ทำให้ต้องมีการหารือและจัดทำเป็นบันทึกให้ชัดเจนถึงสิ่งที่จะร่วมกันในช่วงก่อสร้างว่าใครจะเป็นผู้ดำเนินการส่วนใด ขณะนี้อยู่ระหว่างการเตรียมงาน

ส่วนโครงการอีกโครงการที่ล่าช้าเพราะตอนทำโครงการและขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเมื่อประมาณปี ๒๕๕๙ โดยได้รับอนุมัติแล้วแต่ยังอยู่ในฐานะการคิดที่ว่า สถานีหัวลำโพงถูกย้ายไปสถานีกลางบางซื่อ ฉะนั้น เมื่อขบวนรถส่วนใหญ่ไปสถานีกลางบางซื่อแล้ว การก่อสร้างบางซื่อ-หัวลำโพง จะสามารถดำเนินการได้ตามแผน แต่เหตุการณ์ไม่ได้เป็นเช่นนั้น เนื่องจากสายสีแดงที่จะใช้สถานีกลางบางซื่อล่าช้า โดยคาดว่าจะเปิดเดินรถได้ต้นปี ๒๕๖๔ ทำให้ต้องมีการปรับแผน ปรับรูปแบบและปรับเวลาในการก่อสร้าง รวมถึงการเสนอเข้าคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบในการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ซึ่งสถานะปัจจุบันพร้อมที่จะนำเข้าคณะรัฐมนตรีคือ ส่วนของสายสีแดง โดยในอนาคตจะมีการขยายรถไฟจากธรรมศาสตร์ไปจนถึงอยุธยา (ภาชี) ส่วนทางใต้จะถึงนครปฐม และทางตะวันออกจะถึงฉะเชิงเทรา ส่วนเรื่องความเร็วสูงในช่วงต้นรัฐบาลที่ผ่านมา มี ๒ โปรเจกต์ที่เข้ามาแบ่งเป็น ๒ ความร่วมมือคือ ไทย-ญี่ปุ่น และไทย-จีน ซึ่งความร่วมมือไทย-ญี่ปุ่น จะเป็นไฮสปีดในช่วงของกรุงเทพ-พิษณุโลก-เชียงใหม่ และความร่วมมือไทย-จีนจะเป็นกรุงเทพ-นครราชสีมา-หนองคาย ซึ่ง ๒ โปรเจกต์นี้ที่เดินหน้าเจรจาและดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง ในส่วนของกรุงเทพ-หัวหิน (สายใต้) กับกรุงเทพ-ระยอง จุดเริ่มต้นเป็นโปรเจกต์ที่ไม่ได้มองในเรื่องของความร่วมมือระหว่างประเทศ แต่ถูกมองว่าเป็นความร่วมมือแบบ PPP มาตั้งแต่ต้น ซึ่งกรุงเทพ-ระยองได้ดำเนินการเรื่อยมา และเปลี่ยนเป็นโครงการเชื่อมสามสนามบินและได้ผู้รับสัมปทานเรียบร้อยแล้ว ส่วนเส้นทางกรุงเทพ-หัวหิน ยังติดปัญหาทางกายภาพเป็นหลัก เนื่องจากสิ่งที่ดำเนินการมาตั้งแต่อดีตเป็นเรื่องของแบบและโครงสร้างทางกายภาพที่เป็นสิ่งกีดขวาง โดยเฉพาะบริเวณแม่น้ำเจ้าพระยา มีทางด่วน มีโครงการรถชานเมืองสายสีแดงและทางรถไฟเดิม

จึงไม่มีช่องว่างให้ไฮสปีด ขณะนี้อยู่ระหว่างการปรับแบบตามที่ได้รับมอบหมาย เนื่องจากเส้นทาง
กรุงเทพ-หัวหิน ไม่มีความคุ้มค่า แต่หากเป็นเส้นทาง กรุงเทพ-สุราษฎร์ธานี จะคุ้มค่ามากกว่า

ส่วนเส้นทางกรุงเทพ-โคราช ได้เดินหน้าไปได้พอสมควรแบ่งเป็น ๒ ส่วน ดังนี้

(๑) ส่วนงาน Civil Work กับส่วนที่เป็นงาน E&M ตาม ม.๔๔ ตามความร่วมมือไทย-จีน
ได้ดำเนินการจ้างรัฐวิสาหกิจจีนอยู่ ๓ ข้อ คือ ๑) ให้ รฟท. เซ็นสัญญาจ้างรัฐวิสาหกิจจีนออกแบบงาน
Civil Work ซึ่งได้ดำเนินการแล้ว ๒) ให้ รฟท. ลงนามกับรัฐวิสาหกิจจีนในการควบคุมการก่อสร้าง
เนื่องจากไทยได้เจรจากับจีนว่า ศักยภาพด้านการก่อสร้างในประเทศไทยไม่แพ้ชาติใดในโลก เพื่อไม่ให้
ทางรัฐบาลจีนกล่าวอ้างทีหลังว่า ไทยก่อสร้างไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่คุยกันไว้และจะให้ทาง CSC
จากรัฐวิสาหกิจจีนมาควบคุม

(๒) ส่วนที่เห็นตามหน้าหนังสือพิมพ์ คือ สัญญา ๒.๓ เป็นงาน E&M การติดตั้งระบบ
ราง และติดตั้งระบบไฟฟ้าทั้งหมด รวมถึงงานฝึกรถโดยสาร โดยใกล้ได้ข้อสรุปทั้งหมดแล้ว จนกระทั่งเมื่อ
ประมาณ ๒ เดือนที่ผ่านมาเหลือข้อสุดท้ายเกี่ยวกับเรื่องการจ่ายค่าจ้าง ทางจีนบอกว่า ขอค่าจ้างเป็น
ดอลลาร์ เพื่อให้ดูเป็นกลาง แต่ทาง รฟท. ไม่เคยเจอลักษณะนี้มาก่อน ยกเว้นเรื่องการกู้เงินจากประเทศ
นั้น ๆ เช่น กู้เงิน JICA ก็จะมีระบุในสัญญาว่าให้จ่ายค่าจ้างเป็นเงินเยน เป็นลักษณะการกู้เงินมาเพื่อลงทุน
ภายในประเทศ แต่สุดท้ายคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจได้ให้ผู้เกี่ยวข้องและธนาคารแห่งประเทศไทยมา
ประชุมร่วมกัน เพื่อหาวิธีการที่จะปกป้องความเสี่ยงเหล่านี้ สุดท้ายได้กำหนดให้จ่ายค่าจ้างเป็นดอลลาร์
และคาดว่าในต้นปี ๒๕๖๓ จะมีการประชุมอีกครั้งหนึ่ง และอาจมีการลงนามในสัญญาในส่วนของ
สัญญา Civil Work จะเป็นสัญญาที่ ๑ โดยตามสัญญา ๒.๑ ๒.๒ ๒.๓ เป็นสัญญาที่ ๒ โดยฝ่ายไทยเป็น
ผู้ดำเนินการซึ่งได้แบ่งเป็น ๑๔ สัญญา โดยเป็นสัญญาที่ไทยทำ MOU ร่วมกับกรมทางหลวงในระยะทาง
๓.๕ กิโลเมตร

ในด้านตัวชี้วัดของการรถไฟแห่งประเทศไทยจะถูกวัดโดยสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล
(องค์กรมหาชน) หรือ สพร. เป็นประจำทุกปี ส่วนปี ๒๕๖๓ ตัวชี้วัดได้ข้อตกลงเรียบร้อยแล้ว เพื่อวัด
ประสิทธิภาพขององค์กรทั้งสิ้น ๘ ตัว ดังนี้

(๑) EBITDA จากการขนส่งด้านเดินรถ

(๒) วัดประสิทธิภาพจากการให้บริการขนส่งทางราง แบ่งเป็นด้านโดยสาร ขนส่งสินค้า
วัดความตรงต่อเวลาของการเดินรถ และด้านความปลอดภัยแบ่งเป็นอัตราการเกิดอุบัติเหตุต่อการ
เดินขบวนรถหนึ่งล้านกิโลเมตร และจำนวนการเกิดอาชญากรรมต่อจำนวนผู้โดยสารหนึ่งล้านคน

(๓) ระดับความสำเร็จในการจัดทำต้นทุนต่อหน่วยมาตรฐาน ที่ผ่านมา รฟท. อาจจะยังไม่
ทราบต้นทุนในการเดินรถของเรา ตัวนี้หากจะวัดก็ต้องจ้างที่ปรึกษามาดำเนินการวัดตัวนี้

(๔) ความสามารถในการบริหารแผนลงทุน ก็จะวัดเรื่องของภาพรวมการเบิกจ่าย
งบประมาณที่ได้รับในงบลงทุนปี ๒๕๖๓ และวัดเรื่องร้อยละความสำเร็จของการเบิกจ่ายตามแผน

(๕) วัดระดับความสำเร็จในการพัฒนาแผนระบบการเงินและการบัญชี

(๖) ระดับความสำเร็จในการจัดทำฐานข้อมูลที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในระบบสารสนเทศ
เพื่อการบริหารทรัพย์สินของ รฟท.

(๗) ระดับความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาสัญญาเช่าที่ยังมิได้ลงนาม

(๘) ระดับความสำเร็จในการสร้างวัฒนธรรมองค์กร สร้างจิตสำนึกในการปฏิบัติงาน
ให้พนักงานในองค์กรทราบ วิธีวัดจะเดินสายให้พนักงานทราบ

ในด้านดัชนีตัวชี้วัด ทาง รฟท. มีพนักงานส่วนต่าง ๆ ดำเนินการนำ PEA ไปกำหนดเป็นของฝ่ายแต่ละฝ่ายว่าควรดำเนินการอย่างไร ขณะนี้ได้มีการให้ข้อมูล (ผ่องถ่าย) ไปถึงระดับต้นๆ แต่ละส่วนจะมีตัวชี้วัดอย่างไร

ส่วนการประเมินความคุ้มค่า นั้น ทาง รฟท. ถูกประเมินโดย TRIS ซึ่งทาง สพร. เป็นผู้กำกับดูแลนโยบายของรัฐวิสาหกิจเป็นผู้สร้าง TRIS ขึ้นมา โดย TRIS จะเข้ามาเจรจากับ รฟท. ในเบื้องต้นว่าจะเอาแผน รฟท. มาหารือกัน โดยปัจจุบันทาง รฟท. ยังไม่ได้มีการประเมินตนเอง รวมถึงการวัดความคุ้มค่าด้วย โดย TRIS ได้เข้ามาดำเนินการไม่ต่ำกว่า ๑๐ ปี เพราะทาง สพร. ได้จ้างมานานแล้ว ซึ่งผลการดำเนินงานของ รฟท. ที่ผ่านมาอาจจะได้คะแนนไม่สูงมาก โดยสูงที่สุดอาจจะ ๓ เต็ม ๕ และจะมี ๒ กลาง ๆ ถึง ๒ ปลาย ๆ เพราะในการเจรจาข้อตกลงกัน มีบางอย่างที่ TRIS ต้องการอยากจะให้ รฟท. ดำเนินการให้เกณฑ์สูง แต่ รฟท. มีปัญหาค่อนข้างเยอะในเรื่องความตรงต่อเวลา เนื่องจากที่ผ่านมา ๕ ปีมีการก่อสร้างโครงการต่าง ๆ มากมาย ส่งผลต่อการเดินรถ คะแนนที่ผ่านมา ตัวชี้วัดแต่ละปีก็จะปรับเปลี่ยน รฟท. กับ TRIS ก็ปรับเปลี่ยนร่วมกัน ฉะนั้น ตัวชี้วัดแต่ละปีก็จะปรับไปเรื่อย ๆ บางปีต้องหารือกับ TRIS ว่า บางครั้งทำอย่างไรคะแนนก็ไม่ขึ้น โดยเฉพาะเรื่องการตรงต่อเวลา

สถานีบางซื่อเป็นสถานีที่ขนาดใหญ่และมีโครงการที่เกี่ยวข้องกันหลายโครงการ เช่น โครงการพัฒนาที่ดินย่านพหลโยธิน ซึ่งมีหลายหน่วยงานรวมถึงประเทศญี่ปุ่นเข้ามาช่วยทำการศึกษาเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมรองรับการเดินทางของประชาชน เมื่อลงรถที่หมอชิตและไปขึ้นรถต่อที่จุดใดก็ได้ เนื่องด้วยระยะทางค่อนข้างไกล โดยโปรเจกต์ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็น Sky Walk ที่ค่อนข้างจะใหญ่เหมือน Sky Walk ชินจูกุจะมีการแบ่งส่วนด้านบนเป็นห้างร้าน นี่คือนี่ที่ รฟท. เตรียมที่จะดำเนินการ รวมถึงการเชื่อมโยงการคมนาคมจากสถานีบางซื่อไปลงรถไฟใต้ดิน หากเป็น BTS ต้องมีโปรเจกต์มาประกอบ เนื่องจากระยะค่อนข้างไกล สำหรับเรื่องความคุ้มค่าทาง รฟท. ได้ยึดถือตามผลการศึกษาตั้งแต่เริ่มต้นของโครงการ และดำเนินการตามนั้น การวัดผลหลังจากดำเนินการ เนื่องจากโครงการยังไม่เปิดใช้ ทำให้ไม่มีตัวชี้วัดในเรื่องนี้

สถานีหัวลำโพงบางซื่อมี ๓ ชั้น คือ ๑) ชั้นที่ดำเนินการซื้อตัว ขยายตัว จุดบริการขายอาหารให้ประชาชน ๒) เป็น Inter City และ ๓) เป็น High Speed Train ชั้นล่างจะเชื่อมต่อกับรถไฟฟ้าสายสีม่วงกับสายสีน้ำเงินอยู่ด้านล่างสถานี ทางใต้จะมีรถไฟฟ้าสายสีแดง แต่อาจจะไม่เชื่อมกับสายสีเขียว เพราะสายสีเขียวอยู่พหลโยธินที่มีระยะห่างจากบางซื่อ ๒ กิโลเมตร และยังไม่มีการดำเนินการใด ๆ เพราะติดสวนสาธารณะ หากทำจริง ๆ ต้องสร้าง Sky Walk หากไม่เดินก็ต้องต่อรถไฟฟ้า ๒ ต่อ แต่ถ้าจะเดินก็ต้องทำ Sky Walk ส่วนระบบฟีดเดอร์อื่นจะมีทางด่วน ๒ อยู่แล้ว ปัจจุบันมีสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรกับการทางพิเศษแห่งประเทศไทยอยู่ระหว่างดำเนินการหารือเพื่อจัดทำแผนแม่บทการเชื่อมต่อถนน

๒.๖ เรื่อง “แนวทางการส่งเสริมนโยบายการจัดซื้อแบบชดเชย (Offset Policy)”

ผลการศึกษาวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย (สกว.) เรื่อง “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการนโยบายออฟเซตเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมป้องกันประเทศของไทย” มี๒ ประเด็น ดังนี้

๑. รายงานการศึกษาวิจัยที่นำเสนอต่อที่ประชุม นโยบายจัดซื้อแบบออฟเซตมีการดำเนินการมากกว่า ๑๓๐ ประเทศทั่วโลก โดยแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน แต่ประเทศที่มีความโดดเด่นและ

สามารถนำมาเป็นตัวอย่างประกอบการพิจารณาศึกษาได้ดี คือ ประเทศมาเลเซีย ประเทศเกาหลีใต้ และ ประเทศอินโดนีเซีย อย่างไรก็ตามมีประเด็นน่าสนใจซึ่งมีการนำเสนอโดยสำนักข่าว Jane's เกี่ยวกับ กองทัพอากาศไทยเป็นหนึ่งในตัวอย่างที่แสดงว่าประเทศไทย โดยกองทัพอากาศเริ่มมีการดำเนินการจัดซื้อ ที่คล้าย ๆ กับนโยบายการจัดซื้อแบบออฟเซต ภายใต้ชื่ออื่น กล่าวคือ ไม่ใช่ชื่อว่าการจัดซื้อแบบออฟเซต โดยตรง แต่เลี่ยงไปใช้ชื่ออื่นแทน โดยใช้ชื่อว่า “Purchase and develop policy”

๒. จุดอ่อนและจุดแข็งของนโยบายการจัดซื้อแบบชดเชยที่รัฐบาลไทยควรนำมาปรับใช้ เพื่อให้เหมาะสมแก่บริบทของประเทศไทย สำหรับประเทศไทยขณะนี้สิ่งสำคัญที่ควรดำเนินการ คือ การส่งบุคลากรจากภาครัฐในแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปร่วมฝึกอบรม หรือศึกษา เรื่องนโยบายการจัดซื้อแบบชดเชยอย่างจริงจัง โดยการเข้าไปฝังตัวในองค์กรหรือในหน่วยงานของต่างประเทศที่มีการ ดำเนินการเรื่องนี้ เพื่อให้มีองค์ความรู้และความเข้าใจอย่างแท้จริงและสามารถกลับมาดำเนินการตาม รูปแบบที่เหมาะสมกับประเทศไทยได้ โดยจัดทำรายงานผลการศึกษานำเสนอต่อรัฐบาลเพื่อให้ ดำเนินการผลักดันเรื่องนี้ต่อไป เพื่อเป็นการต่อยอดรายงานการวิจัยที่ได้ดำเนินการไว้แล้ว นอกจากนี้ ก่อนการประกาศใช้โครงการจริง ควรเสนอโครงการไปยังหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยทำการ เปิดสอบคัดเลือกข้าราชการและเจ้าหน้าที่เพื่อไปปฏิบัติงานรวบรวมข้อมูลภาคปฏิบัติในต่างประเทศ โดยควรคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญภาษาอังกฤษ มีความรู้ด้านออฟเซตและอุตสาหกรรม ป้องกันประเทศที่ดียเยี่ยม

การจัดทำนโยบายแบบออฟเซตถือเป็นหนึ่งในกลไกของการพัฒนาอุตสาหกรรม ในประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเป็นหนึ่งในตัวเร่งให้เกิดการพัฒนาที่รวดเร็วขึ้นโดยอาศัยแนวทางการ ดำเนินการจากภาครัฐเข้ามาเป็นตัวขับเคลื่อนและผลักดันอุตสาหกรรมภาคเอกชนให้เกิดการพัฒนา ที่มากขึ้น ด้วยการเข้ามากำหนดว่าให้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐต้องมีการถ่ายทอดเทคโนโลยี และมีการ ลงทุนในต่างประเทศ สำหรับปัญหาที่เกี่ยวข้องและแนวทางการแก้ไข ปรากฏรายละเอียดตามภาพด้านล่าง



แผนภาพที่ ๘ ปัญหาที่เกี่ยวข้องและแนวทางแก้ไข

ตัวแปรหรือปัจจัยหลักที่ใช้ในการคำนวณ Multipliers รายละเอียดการคำนวณได้ปรากฏตามเอกสารรายงานการวิจัยที่นำเสนอต่อที่ประชุม หน้า ๑๒๓ รายละเอียดปรากฏตามแผนภาพ

โครงการ	กิจกรรมออฟเซต	ข้อมูลออฟเซต	ผู้รับออฟเซต	ตัวคูณทางเศรษฐศาสตร์	มูลค่าออฟเซตที่เสนอ (USD)	ออฟเซตรวม (USD)
1. การจัดตั้งศูนย์วิจัยและพัฒนาแบบนำวิถีของ จรวด 122 มม.	1.1. การทำแผนที่นำทางโครงการ	10 วัน ประเทศไทย	ฝ่ายวิจัยและพัฒนา สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ	1.0	40,000.00	40,000.00
	1.2. การถ่ายทอดเทคโนโลยีหลัก (Core Technology)	45 วัน ประเทศไทย		3.0	300,000.00	900,000.00
	1.3. การพัฒนาซอฟต์แวร์	30 วัน ประเทศเยอรมนี		3.0	500,000.00	1,500,000.00
2. การจัดส่งสำนักงานออกแบบ Rocket Fuze ของจรวด 122 มม.	2.1. การถ่ายทอดเทคโนโลยีการออกแบบ Rocket Fuze จนเข้าสู่สายการผลิต	30 วัน ประเทศเยอรมนี	ตัวแทนวิจัย สปท., สรพท. และภาคเอกชนที่ได้รับการคัดเลือก	4.0	600,000.00	2,400,000.00
	2.2. การถ่ายทอดเทคโนโลยีการประกอบรวม Rocket Fuze เข้ากับระบบจรวด	30 วัน ประเทศไทย โรงปฏิบัติการ 2 สปท.	ตัวแทนวิจัย สปท. ที่ผ่าน Top Security Clearance	3.5	400,000.00	1,200,000.00
3. การช่วยเหลือการส่งออกจรวด 122 มม. ไปยังประเทศที่สาม	3.1. การอบรมด้านการตลาดของการค้าอาวุธ	15 วัน ประเทศไทย	ตัวแทนจากฝ่ายพัฒนากิจการ สปท.	2.0	50,000.00	100,000.00
	3.2. การทำ business matching กับ potential buyer และพัฒนา lobbyist strategy	30 วัน ณ ประเทศที่เป็น potential buyers มากกว่า 10 ประเทศ	ตัวแทนจากฝ่ายพัฒนากิจการ สปท.กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงการต่างประเทศ	2.5	300,000.00	7,500,000.00
รวมมูลค่าออฟเซตทั้งหมด					2,190,000.00	12,560,000.00

แผนภาพที่ ๙ รายละเอียดการคำนวณ Multipliers

นอกจากนี้ มีตัวอย่างการคำนวณของประเทศเกาหลีใต้ แม้ว่าการถ่ายทอดเทคโนโลยีดูเหมือนจะมี Multipliers มากที่สุดและเป็นที่ต้องการ แต่ DAPA ของประเทศเกาหลีใต้ต้องการให้เกิดตัวคูณทางเศรษฐศาสตร์ในด้านเทคโนโลยีการผลิตและการส่งออก เพราะง่ายต่อการตีราคาเป็นตัวเงินและจับต้องได้ ซึ่งการคำนวณมีรายละเอียดจำนวนมาก โดยหน่วยงานภายใต้ DAPA ที่ทำการคำนวณคือ DTAQ (Defence Agency for Technology and Quality) หรือหน่วยงานเทคโนโลยีและคุณภาพด้านการทหาร เรียกตัวแบบการคำนวณว่า Defence Offset Valuation หรือ DOV ซึ่งมีการคำนวณ ๓ แบบ คือ (รายละเอียดที่ปรากฏในเอกสารรายงานการศึกษาวิจัย หน้า ๘๕ – ๘๖) ดังนี้

๑) Cost Approach หรือวิธีคิดต้นทุน สูตรการคำนวณ คือ Offset Value = Suggested Value x Peer Review Value x Adjusted Value โดยที่ Suggested Value คือ มูลค่าโครงการออฟเซตที่ได้รับการเสนอจากบริษัทผู้ผลิตต่างชาติ

๒) Income Value หรือวิธีรายได้ สูตรการคำนวณ คือ Offset Value = ((N. sum over (i =)) x ((FCF.sub.t)/(๑+ WACC).sub.N)) + (V.sub.t)/((๑+ WACC).sub.N)) x Technology Factor

๓) Case Studies Methods (สูตรตามที่ปรากฏด้านล่าง)

เมื่อ:

FCF_t = Future Cash Flows at Time T_t

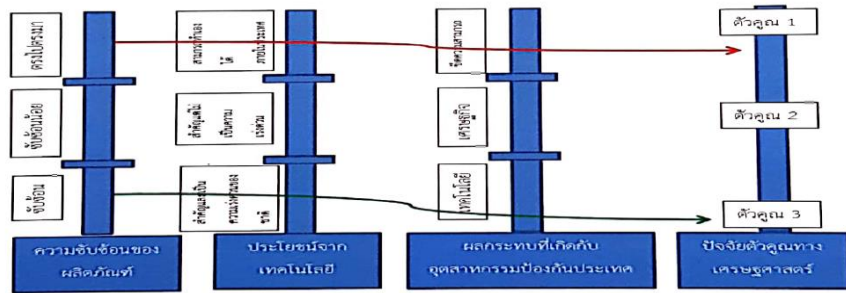
V_t = Salvation Value at Time T_t

Technology Factor = Technology Contribution Factor

WACC = Weight Average Cost of Capital 1

$i = T_1, T_2, \dots, T_n$ = Offset-proposed Technology

จากตัวอย่างทั้ง ๓ รูปแบบ การคำนวณแบบ Cost Approach ถูกนำมาใช้มากที่สุดในประเทศเกาหลีใต้ เพราะสามารถคำนวณได้ง่าย ส่วนวิธีอื่นมีสูตรการคำนวณที่ยากจึงถูกกำหนดไว้เป็นเพียงทางเลือกหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า การได้มาซึ่ง Multipliers ของแต่ละประเทศนั้นตั้งอยู่บนหลักการและเงื่อนไขที่แตกต่างกัน โดยกฎหมายประเทศเกาหลีใต้และประเทศมาเลเซียมีการกำหนดรูปแบบการคำนวณไว้ สำหรับประเทศมาเลเซียใช้สูตรการคำนวณที่ซับซ้อนและทำความเข้าใจยาก แต่บางประเทศ เช่น ประเทศอินโดนีเซียไม่ปรากฏรายละเอียดสูตรการคำนวณในกฎหมายหรือระเบียบแต่พิจารณาจาก Impact ในแต่ละด้านและนำมาประกอบการพิจารณาตัวคูณทางเศรษฐศาสตร์



แผนภาพที่ ๑๐ แนวทางการกำหนดตัวคูณทางเศรษฐศาสตร์ของโครงการออฟเซตอินโดนีเซีย

หน่วยงานหลักที่ควรรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีขึ้นอยู่กับชนิดหรือประเภทของเทคโนโลยี ถ้าเป็นเทคโนโลยีด้านการป้องกันประเทศ สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศควรเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบได้ หากเป็นเทคโนโลยีอื่น ๆ เช่น ระบบรางต้องให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับระบบรางเป็นผู้รับผิดชอบ โดยหน่วยงานภาครัฐควรเป็นหลักในเรื่องนี้ ตัวอย่างบางประเทศที่เป็นประเทศขนาดเล็ก เช่น ไต้หวัน อิสราเอล แต่มีอุตสาหกรรมป้องกันประเทศที่มีความแข็งแกร่งและอุตสาหกรรมขนาดใหญ่หรือเทคโนโลยีสำคัญ โดยรัฐบาลเป็นผู้เข้ามาดูแลและรับผิดชอบ core technology และ advanced technology แต่หากเป็นเทคโนโลยีระดับรองลงมาจะให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการ ซึ่งรูปแบบนี้ง่ายต่อการดำเนินการและไม่ต้องมีความกังวลว่า เอกชนจะมีเทคโนโลยีที่ล้ำหน้ากว่ารัฐบาล โดยผู้ชี้แจงเห็นว่า หากพิจารณาว่าหน่วยงานใดจะรับผิดชอบการถ่ายทอดเทคโนโลยีดังกล่าวย่อมต้องพิจารณาถึงประเภทและความซับซ้อนของเทคโนโลยีนั้น ๆ เป็นสำคัญ หากเป็น core technology ภาครัฐเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ แต่กรณีเทคโนโลยีระดับรองลงมา หรือส่วนวิจัยและพัฒนาควรให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันมีความแตกต่างอย่างชัดเจนกับกฎหมายฉบับเก่าในเรื่องการเน้นให้เกิดอุตสาหกรรมเกี่ยวกับการป้องกันประเทศในเชิงพาณิชย์โดยตรง โดยมีการอนุญาตให้สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศสามารถทำการร่วมทุนเพื่อผลิตและดำเนินกิจกรรมกับเอกชนในด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศได้ โดยปัจจุบันทางคณะกรรมการของสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศอยู่ระหว่างการร่างระเบียบการร่วมทุนหรือกิจการร่วมค้าดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำเรื่องระเบียบเกี่ยวกับการผลิตและการขาย ซึ่งในส่วนนี้ไม่มีในพระราชกฤษฎีกา อนึ่ง ยังมีการกำหนดให้สถาบันฯ มีลักษณะเป็นองค์การมหาชนภายใต้พระราชบัญญัติเทคโนโลยีป้องกันประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อให้มีความมั่นคงแข็งแรงมากขึ้น พร้อมทั้งกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายเทคโนโลยีป้องกันประเทศกำกับการทำงานของคณะกรรมการและสถาบันอีกชั้นหนึ่ง

เรื่องการจัดทำร่างระเบียบและร่างนโยบายขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินงาน โดยได้กำหนดเรื่องออฟเซตไว้ด้วย ซึ่งจะมีการประชุมคณะกรรมการนโยบายเทคโนโลยีป้องกันประเทศ ช่วงต้นปี พ.ศ.๒๕๖๓ เป็นการประชุมครั้งแรก โดยจะพิจารณารายละเอียดต่าง ๆ รวมทั้งเรื่องออฟเซตด้านการทหารและการป้องกันประเทศเท่านั้น ส่วนการจัดทำนโยบายออฟเซตในด้านอื่นมีการกำหนดเรื่องทางเลือกไว้ใน หน้า ๑๒๐ ของรายงานวิจัย (การวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ภาครัฐและข้อกำหนดต่าง ๆ ของนโยบายออฟเซต)

กฎหมายระดับต่าง ๆ	ข้อดี	ข้อจำกัด
กฎหมายลำดับรองของ พ.ร.บ.เทคโนโลยีป้องกันประเทศ พ.ศ. 2562	มีความเฉพาะเจาะจงกับการจัดหายุทธโปกรณ์และสร้างประโยชน์เพื่อการถ่ายทอดเทคโนโลยีทางการทหารโดยตรง (แบบเดียวกับเกาหลีใต้ที่ต้องการ military offset เท่านั้น)	การนำมาซึ่ง military offset เท่านั้น อาจได้รับแรงต่อต้านจากกระทรวงกลาโหมในช่วงแรก เพราะต้องกระทำตามเพียงกระทรวงเดียว (ต้องอธิบายให้เข้าใจว่า ยุทธโปกรณ์นั้นเป็นเพียงจุดเริ่มต้นเท่านั้น หากดำเนินการแล้วได้ผลสัมฤทธิ์ที่ดี ย่อมนำไปสู่การขออนุมัติงบประมาณวงเงินที่สูงขึ้น เพราะการจัดหาอาวุธได้เกิดประโยชน์ในระบบเศรษฐกิจภาพรวมของประเทศ ส่งผลให้การจัดซื้ออาวุธโครงการขนาดใหญ่สามารถอนุมัติงบประมาณกลางได้ และกระทรวงกลาโหมจะได้รับยุทธโปกรณ์ที่มากขึ้นตามลำดับ)
กฎหมายลำดับรองของ พ.ร.บ.การจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560	เป็นการบังคับใช้ในการจัดหาสินค้าทั้งทางทหารและพลเรือนพร้อมกันในครั้งเดียว (แต่ต้องยกเลิกหรือแก้ไข พ.ร.บ. มาตรา 7(2) ที่ยกเว้นการจัดซื้อจัดจ้างยุทธโปกรณ์และบริการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ	เกิดขึ้นได้ยาก เพราะจะครอบคลุมการจัดซื้อจัดจ้างทั้ง ระบบราชการและรัฐวิสาหกิจในครั้งเดียว โดยที่ไทยยังไม่มีผู้เชี่ยวชาญในการบริหารโครงการ และการแก้ไข พ.ร.บ.มาตรา 7(2) ยังกระทำได้ยากอีกด้วย
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี	มีเวลากลับกรองข้อกฎหมายอยู่มาก ทำให้ออกกฎหมายได้รอบคอบ สามารถถอดระเบียบได้รวดเร็ว กระบวนการทำงานไม่ซับซ้อน	ล้มเลิกได้ง่ายตามสภาวะทางการเมืองในอดีต เคยได้รับการยกเลิก countertrade มาก่อนเพราะกระทรวงกลาโหมไม่ต้องการปฏิบัติตาม และยังครอบคลุมเฉพาะกิจกรรม countertrade เท่านั้น offset ไม่ได้กำหนดให้ดำเนินการ ⁵⁷

แผนภาพที่ ๑๑ ข้อกำหนดต่าง ๆ ของนโยบายออฟเซต

บริษัท บอมบาร์ดิเอร์ ทรานสปอร์ตเทชั่น จำกัด เป็นศูนย์กลางธุรกิจเกี่ยวกับรถไฟ โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคพื้นเอเชียแปซิฟิก ออสเตรเลียและประเทศจีน ที่ได้ดำเนินธุรกิจในส่วนที่เป็นนโยบายออฟเซตและการถ่ายทอดเทคโนโลยี ที่ชัดเจนที่สุด คือ การดำเนินการกับประเทศมาเลเซีย ก่อนหน้านี้ได้ดำเนินการกับประเทศจีน แต่เป็นในลักษณะของการที่ประเทศจีนมาซื้อเทคโนโลยีเก่าไป และบริษัทได้ให้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาบางส่วน โดยให้ประเทศจีนสามารถผลิตผลิตภัณฑ์ในส่วนที่บริษัทไม่ได้มีนโยบายทำกำไรอีกต่อไป ในส่วนของประเทศมาเลเซียได้มีการดำเนินการเรื่องนโยบายการจัดซื้อแบบออฟเซตที่ชัดเจน โดยบริษัทเข้าไปดำเนินการครั้งแรกตั้งแต่ ปี ค.ศ. ๒๐๑๑ และปัจจุบันดำเนินการ Project ที่สองให้เข้าสู่รูปแบบ ICP Policy ซึ่งเป็นส่วนที่ต่อยอดมาจากตัวออฟเซตโปรแกรมสำหรับปี ค.ศ. ๒๐๑๑ ได้ดำเนินการ Offset Programmer in Government Procurement (KVMRT L๑) แบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ

Direct Offset คือ การทำกิจกรรมหลักที่เกี่ยวข้องกับโครงการ แบ่งเป็น ๓ หัวข้อ คือ

๑) Capability Development เน้นการพัฒนาขีดความสามารถของการดำเนินการ

๒) Local work packages เป็นการให้การสนับสนุนกระบวนการผลิตตัวสินค้าและผลิตภัณฑ์ ตลอดทั้งการพัฒนาส่วนประกอบ และส่วนประกอบย่อย ๆ ของผลิตภัณฑ์ มีการถ่ายโอนเทคโนโลยี เช่น การออกแบบระบบต่าง ๆ ตลอดจนระบบอื่นที่น้อย ๆ ลงไป

๓) ToT and Competency Development กิจกรรมที่เกี่ยวกับการพัฒนาถ่ายทอดองค์ความรู้เกี่ยวกับการออกแบบระบบและระบบย่อยต่าง ๆ

การที่บริษัทเข้าไปซื้อขายโดยตรงกับรัฐบาลดังกล่าวในการดำเนินการจัดซื้อแบบออฟเซต ถือว่าเป็นกิจกรรมที่ทำให้มีเงินได้ มีกำไรเกิดขึ้นจากการจัดซื้อจัดจ้างอยู่แล้ว เพราะฉะนั้น Multipliers ตัวคูณของ Direct Offset จะค่อนข้างน้อยอยู่ในระดับแค่ ๑ หรือ ๒ เท่านั้น แต่ถ้าเป็นเทคโนโลยีหรือองค์ความรู้ที่มีความสำคัญขึ้นมาอาจจะถึง ๔ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความยากง่ายของกิจกรรมที่ทำ

Indirect Offset คือ การทำกิจกรรมเสริมที่ช่วยพัฒนาประเทศมาเลเซียให้มากขึ้น ซึ่งปกติมี Multipliers มากกว่า Direct Offset ประกอบด้วย

๑) Transfer of Technology (ToT) and know-how มีความแตกต่างจากการ training เพราะในส่วนนี้บริษัทถูกบังคับให้ต้องมอบสิทธิของทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property Rights หรือ IPR) ให้แก่ประเทศมาเลเซียเพื่อให้ทางผู้ว่าจ้างสามารถเข้าถึง Source code ที่เป็นชุดคำสั่งหรือโค้ดของโปรแกรมได้ ซึ่งในส่วนนี้อาจได้ Multipliers ถึงระดับ ๔ หรือ ๕ แต่ปกติแล้วจะไม่มีบริษัทไหนยอมให้ IPR ดังกล่าว เพราะถือว่าเป็นเรื่องทางธุรกิจ ต้องผ่านการซื้อขายที่มีมูลค่าสูง ซึ่งกรณีนี้ไม่ใช่เรื่องง่ายที่บริษัทเอกชนจะเข้าไปดำเนินการแล้วยอมให้ IPR แก่ทางรัฐบาลประเทศอื่น

๒) Research, Development and Commercialization (R&D&C) ถ้าเข้าไปดำเนินการเพื่อมีการทำการวิจัยและพัฒนาโดยใช้มาเลเซียเป็นฐานก็จะมี multipliers มากขึ้น เช่น การเข้าไปดำเนินการจัดตั้ง Lab สำหรับดำเนินการวิจัยพัฒนาเพื่อใช้กับงานอื่น ๆ โดยใช้ประเทศมาเลเซียเป็นฐานที่ตั้งของศูนย์วิจัยพัฒนานั้น

๓) Local Content มีความใกล้เคียงกับกรณีของการทำในรูปแบบ Direct Offset คือ มีลักษณะเป็น Local Manufacturing มุ่งเน้นเรื่องเกี่ยวกับกรณีมีการย้ายฐานในการผลิตจากที่อื่นมายังประเทศมาเลเซีย เพื่อให้เกิดการจ้างงานในประเทศมาเลเซีย

๔) Access to Global Market ในส่วนนี้จะมี multipliers ที่ค่อนข้างสูงอาจถึงระดับ ๕ ถ้าเกิดสามารถผลิตสินค้าและสามารถส่งสินค้าที่ผลิตได้นั้นไปขายในประเทศอื่นได้ มูลค่าที่ขายได้ก็จะเป็นตัวคูณและตัว contract value ซึ่งถูกนับเป็นผลบวกของบริษัทเช่นเดียวกัน

๕) Foreign Direct Investment (FDI) เป็นการดำเนินธุรกิจหรือกิจกรรมต่อเนื่อง เช่น กรณีดำเนินการทำธุรกิจเกี่ยวกับรถไฟในประเทศมาเลเซียแล้วเห็นว่าเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การพัฒนาและทำธุรกิจอื่น ๆ เพิ่มขึ้น เช่น ธุรกิจด้านเครื่องบิน และเมื่อสามารถนำมาขายได้ก็จะถูกมาเป็นตัวคูณและถูกนับเป็นผลบวกของบริษัทด้วยเช่นกัน

ในช่วงที่เข้าไปจัดทำนโยบายจัดซื้อแบบออฟเซต ตั้งแต่ ปี ค.ศ. ๒๐๑๑ ได้มีการใช้กับโครงการที่มีมูลค่ามากกว่า ๕๐ ล้านริงกิต (ประมาณ ๕๐๐ ล้านบาท) ซึ่งโครงการรถไฟทั่วไปมีมูลค่าเกินจำนวนดังกล่าวอยู่แล้ว โดยเมื่อรวมการคูณ Multipliers แล้วต้องได้ร้อยละ ๑๐๐ มี Bank Guarantees ซึ่งเป็นการกำหนดเงื่อนไขมัดมือเสร็จสรรพว่าจะต้องดำเนินการต่าง ๆ ได้สำเร็จ ในการดำเนินการนี้จะมีการตรวจสอบจากประเทศมาเลเซียโดยตลอด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับคำแนะนำของบริษัท

ที่ทำการตกลงไว้ในตอนต้นว่ามีอะไรบ้าง ดังนั้น ทางมาเลเซียก็จะจัดให้มีทีมเข้ามาตรวจสอบทุกเดือน หรือตามกำหนดเวลาที่ตกลงไว้ โดยขึ้นอยู่กับแต่ละโครงการ

ขั้นตอนการดำเนินงานเริ่มต้นโดยรัฐบาลมาเลเซียมีการจัดทำตัวข้อเสนอพร้อมมีการทำ ข้อเสนอส่งมาโดยมีการกำหนดไว้ว่ามี Offset Policy ตัวใดที่ต้องดำเนินการตามข้อกำหนดบ้าง และ ต้องมีการทำการร่างโครงการแบบคร่าว ๆ ว่าในช่วงต้นของโครงการสิ่งที่ commitment ได้มีส่วน กี่เปอร์เซ็นต์ และสุดท้ายสิ่งที่ต้อง commitment ต่อไปคือ ต้องดำเนินการให้ได้ครบ ๑๐๐% ของมูลค่า ตามสัญญา โดยในระยะแรกของ Project อาจต้องมีการตกลงกับทางรัฐบาลของประเทศมาเลเซียว่า บริษัทจะมีการเตรียมโครงการเพื่อ support กับตัวออฟเซตโปรแกรมของทางบริษัทจนจบ Project อย่างไร โดยต้องตกลงกันในส่วนของคุณต่าง ๆ ก่อนนำไปดำเนินการจริง ในระหว่างที่ดำเนินการตาม Project รัฐบาลจะมีการติดตามและตรวจสอบการทำงานตลอดเป็นระยะ และทางบริษัทต้องแต่งตั้ง พนักงาน ๑ คน เพื่อคอยประสานงานกับรัฐบาล การดำเนินการต่าง ๆ เหล่านี้ต้องแล้วเสร็จก่อนจบ Project และหลังจากนั้นจะได้รับใบรับรองจากรัฐบาล

โครงการหลัก ๆ ที่บริษัทเสนอให้แก่ทางรัฐบาลมาเลเซีย คือ Local procurement ตลอด ทั้ง training โดยส่วนใหญ่เป็นเรื่อง ดังนี้

- ๑) การซื้อ Mechanical Parts and sub-components
- ๒) Power Distribution Unit
- ๓) CATR, Junction Box & Termination Box
- ๔) Uninterrupted Power Supply (UPS)
- ๕) Fiber Optics Cables
- ๖) Special Operation Control Centre Consoles
- ๗) Mimic Panel Installation & Accessories
- ๘) Station Control Room Console Installation & Accessories
- ๙) Other products and services

นอกจากนี้ ยังมีเรื่องของ Local Manufacturing เช่น กรณีการตัดสินใจย้ายฐานการผลิตจาก ยุโรปมายังประเทศมาเลเซีย โดยย้ายมาไว้ที่ปีนัง มีเรื่อง Employment, Job creation, job training, Additional new employment, Supervision ตลอดจนการจัดซื้อจัดจ้างที่ second tier คือคนที่ supply ของต่าง ๆ มาให้แก่บริษัท สำหรับการ training นั้น จะอยู่ในทุกการผลิต

ต่อมาในปี ค.ศ. ๒๐๑๔ เริ่มดำเนินการแบบเป็น Industrial Collaboration Programme (KVMRT L๒) เข้าสู่ช่วงที่เป็นการดำเนินการ ICP Policy แบ่งเป็น ๓ ส่วน คือ Economic Enhancement Program (EEP), Counter Trade, Offset Program ทั้งนี้ มีการเพิ่มมูลค่าของ โครงการเป็น ๑๐๐ ล้านริงกิต สำหรับโครงการที่จะอยู่ในระบบ EEP มีการบังคับให้บริษัทต้องมีการร่วม ทุนหรือทำกิจการร่วมค้ากับธุรกิจหรือนักลงทุนในประเทศมาเลเซีย และบริษัทเหล่านั้นจะถือหุ้น มากกว่า หลังจากจบโครงการก็ได้รับใบรับรองจากรัฐบาลของมาเลเซียว่าผ่านดำเนินงานกับทาง บริษัทบอมบาร์ดิเอร์มาแล้วในโครงการใดบ้าง ซึ่งจะเป็นผลงานหรือเป็นตัวรับรองเกี่ยวกับประสิทธิภาพ ในการทำงานของบริษัทเหล่านั้น สำหรับไว้ต่อยอดการทำงานอื่น ๆ ต่อไป บริษัทของผู้ชี้แจงได้มีการร่วมมือกับ Local supplier ที่เคยร่วมงานกันเมื่อครั้งจัดทำออฟเซต โปรแกรม เมื่อ ปี ค.ศ. ๒๐๑๑ ดึงเข้ามาทำงานร่วมกันในส่วนของ EEP ซึ่งในการทำ EEP จะมีการแทรกเรื่องของ Local content

เอาไว้ คือ การจัดซื้อจัดจ้างแบ่งเป็นหน่วยย่อย ๆ ว่าในสัญญาทั้งหมด ๑๐๐% จะต้อง มี Local Content สัดส่วนประมาณ ๓๐% โดยในสัดส่วนนี้มีการรวมเรื่องการร่วมค้าและการร่วมทุนไว้ด้วย ประมาณ ๕๐% ที่เป็น local contract และจะต้องประกอบด้วยออฟเซต โปรแกรมในนั้นเช่นกันคิดเป็น ๑๐๐% ของ contract value ซึ่งการบังคับใช้จะเข้มงวดมากขึ้น ส่วนกรณีการเปลี่ยนแปลงองค์กรจากเดิมที่เคยดำเนินการโดย MIGHT ก็เปลี่ยนมาเป็น TDA ซึ่งรัฐบาลจัดตั้งขึ้นสำหรับดูแลเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ กระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ก็ไม่แตกต่างจากออฟเซตมากนัก

ในส่วนของ multipliers มีสูตรในการคำนวณที่ค่อนข้างซับซ้อน ปรากฏรายละเอียดตามภาพ

Malaysia

ICP Implementation

$$\text{Minimum MLC threshold: } \text{Nominal Value}_{MLC} \geq 30\% \text{ of ICV}_{Prog} = 30\% \text{ of Main Procurement Contract Value}$$

$$\text{AND } \text{ICP Value}_{MLC} = \sum (\text{Local Content Value} \times \text{Category Multiplier}_{MLC})$$

Nota: MLC value can only be counted once, either in MLC, either in OP

Nota2: Local content for Manufacturing materials is to be at least 30%

Category Multiplier for MLC				Information to provide to Government	
Cat.	Item	Sub-Item	Multiplier		
A	Professional Services Local (Scoring)	Design, systems integration work knowledge and skills development (Engineers and Senior Management)	4	<ul style="list-style-type: none"> Bill of Material List of specifications and global standard test and certification cost Malaysia made Completely Knocked-down material list List of foreign suppliers willing to collaborate by providing technical assistance to local companies 	Definition of "Local content" <ul style="list-style-type: none"> A company 100% owned by Malaysian, or A local company listed on Bursa Malaysia, or A JV incorporated in Malaysia, which foreign equity not exceeding 49% and with a Board of Directors, Management and employees Malaysian in their majority, or at least 51% equity-owned by Malaysian and registered with the CCM
		Technology upgrading, knowledge/ Skills transfer and certification (People, Product & Process)	4		
		Installation, testing, Commissioning and Project Management	2		
B	Local Products	Part & Component, Main Equipment, Test Equipment	3		
		Custom Made Off the Shelves	1		
C	Plant facility	Plant equipment and Machinery	3		
		Tools, sign and fixtures	4		
D	Logistics	Integrated logistics support	1		
		Forwarding, haulage and transportation, storage & warehouse Local insurance	1		

แผนภาพที่ ๑๒ สูตรการคำนวณ Multipliers ของ Malaysia

สิ่งสำคัญของระบบการทำงานในธุรกิจรถไฟนั้นคือ เรื่องระบบความปลอดภัย หากไม่ใช่ Global Player การจะเข้าไปทำธุรกิจในเรื่องนี้เป็นไปได้ยากมาก สำหรับการเข้าแข่งขันประมูลงานต่าง ๆ ก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่รัฐของแต่ละประเทศกำหนดทุกประการเหมือนกับรายอื่น แต่การดำเนินการในรูปแบบของออฟเซตมีความพิเศษกว่าการจัดซื้อจัดจ้างทั่วไป เพราะจะต้องมีการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานที่เข้มงวดมากในแต่ละขั้นตอน และด้วยความที่การดำเนินการแบบออฟเซต มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องของเทคโนโลยี การพัฒนาขีดความสามารถต่าง ๆ และแต่ละโครงการมีมูลค่าที่สูงมาก หน่วยงานกลางหรือรัฐจึงต้องดำเนินการอย่างเข้มงวดเพื่อป้องกันการทุจริตที่อาจจะเกิดขึ้นได้

สำหรับประเทศไทยมีความจำเป็นต้องพิจารณาความพร้อมของรัฐและหน่วยงานที่จะเข้ามาควบคุมและกำกับดูแลการดำเนินการตามนโยบายจัดซื้อแบบออฟเซตว่าใครคือผู้ที่เหมาะสมที่จะรับผิดชอบเรื่องนี้ และเป็นหน่วยงานซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเรื่องนี้ ตลอดจนความพร้อมในการเปลี่ยนวิธีการจัดซื้อจัดจ้างจากรูปแบบเดิมที่เคยดำเนินการมาเป็นรูปแบบการจัดซื้อแบบออฟเซต มุ่งเน้นสิ่งที่ประเทศไทยจะได้รับจากการจัดซื้อนั้น โดยเฉพาะเรื่องของเทคโนโลยีมากกว่าจะพิจารณาเพียงในมิติด้านราคาว่าของใครถูกกว่าหรือแพงกว่าเท่านั้น หากมีหน่วยงานหลักที่พร้อมสำหรับดำเนินการเรื่องนี้ การบังคับใช้และปฏิบัติเพื่อให้เกิดนโยบายแบบออฟเซตย่อมเกิดขึ้นได้อย่างแน่นอน

บริษัท บอมบาร์ดิเอร์ฯ ซึ่งดำเนินกิจการในประเทศไทยเป็นระยะเวลาอันยาวนานจึงเกิดการพัฒนาศักยภาพจากเดิมที่มีประมาณไม่ถึงหนึ่งร้อยคน ปัจจุบันเพิ่มขึ้นมาเป็นหกร้อยกว่าคน ประกอบด้วย Design Engineer ประมาณ ๕๐๐ คน และที่เหลือเป็น support function และอื่น ๆ ซึ่งในส่วนของ Local Content ทางบริษัทฯ ไม่มีปัญหาเรื่องการดำเนินการหากมีการจัดทำนโยบายแบบออฟเซตในประเทศไทยก็พร้อมที่จะเข้าร่วมโครงการได้ทันที อย่างไรก็ตาม เนื่องจากธุรกิจรถไฟมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจ และไม่ได้มีขอบเขตกว้างขวางเหมือนกับบริษัทที่ประกอบการด้านอิเล็กทรอนิกส์ทั่ว ๆ ไป ดังนั้น ผู้ประกอบการที่ทำธุรกิจเกี่ยวกับรถไฟจึงมีความจำเป็นต้องทำธุรกิจอื่น ๆ เข้ามาเสริมด้วย การพัฒนา Local Content อย่างเช่นกรณีการทำออฟเซตในประเทศมาเลเซียเองก็ไม่ใช่ว่าเรื่องง่าย มีหลายบริษัทที่ไม่สามารถประกอบและดำเนินการต่อไปได้ ในส่วนของบริษัท บอมบาร์ดิเอร์ ปัจจุบันการดำเนินการและมีการนำชิ้นส่วนที่ผลิตในมาเลเซียมาขายให้กับระบบรถไฟของประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ เช่นกัน กรณีของประเทศไทยหากมี volume มากพอทางบริษัทก็คิดว่ามีความเป็นไปได้หากจะมีการย้ายฐานการผลิตมายังประเทศไทย หรือมีการร่วมทุนหรือทำกิจการร่วมค้ากับบริษัทอื่นในประเทศไทยเพื่อผลิตในระบบรถไฟ ซึ่งเรื่องนี้ต้องมีการพิจารณาเรื่อง contract value และการช่วยเหลือจากทางรัฐบาลไทยด้วย ทั้งนี้ มีรายละเอียดที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ

การดำเนินการในรูปแบบการจัดซื้อแบบออฟเซตส่วนใหญ่เป็นเรื่องความพร้อมของรัฐ ตลอดทั้งต้องมีการรวบรวมตัวของหน่วยงานและผู้ประกอบการที่มีความพร้อมในการดำเนินการเรื่องนี้ สำหรับประเทศมาเลเซียมีหน่วยงานกลางดูแลเรื่องนี้ในช่วงต้นคือ MIGHT คล้ายๆ กับกระทรวงอุตสาหกรรมย่อย ๆ ที่มีการรวบรวมผู้ประกอบการต่าง ๆ ที่มีความเหมาะสม และนำเสนอข้อมูลต่าง ๆ ให้บริษัทต่างชาติที่เข้าไปจัดทำออฟเซตได้เลือกว่าจะให้บริษัทในประเทศบริษัทใดร่วมดำเนินการใน Project ในส่วนของโครงการไต่บ้าง ในช่วงต้นและจะช่วยให้บริษัทจากต่างประเทศสามารถเข้าไปช่วยดำเนินการพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีให้ได้ สำหรับกรณีประเทศไทยอาจต้องมีการเตรียมตัวและให้เวลา supplier สักระยะเวลาในการพัฒนาต่าง ๆ สำหรับเรื่องของโครงการที่เลือกมาปรับใช้ต้องพิจารณาเรื่องระยะเวลาโครงการ และเน้นการดำเนินการบังคับใช้แบบเป็นขั้นบันได ซึ่งบริษัทที่เป็นการทำ Local Content อาจจะเริ่มจากงานหรือระบบที่ไม่ยุ่งยากมากนักไปก่อน เพราะ supplier รายย่อยอาจจะยังไม่พร้อมเท่ากับรายใหญ่ ต้องมีการกำหนดขอบเขตก่อนว่าเรื่องสามารถดำเนินการได้แล้วก็ให้ดำเนินการไปก่อน และเนื่องจากการลงทุนใช้เงินจำนวนมาก จึงมีความคาดหวังให้ขายสินค้าและบริการนอกเหนือจากขายในประเทศเท่านั้น ต้องส่งออกต่างประเทศได้ด้วย การเติบโตจึงชัดเจน เห็นผล เห็นถึงความคุ้มค่า และในการลงทุน รายย่อยก็มีความเสี่ยงเกิดขึ้น รัฐจึงเป็นหน่วยงานสำคัญที่ต้องให้ความช่วยเหลือหรือผลักดัน รัฐต้องเตรียมการและมีแผนการดำเนินงานว่าจะเข้าให้ความช่วยเหลืออย่างไร เนื่องจากอุตสาหกรรมรถไฟ เทคโนโลยีมีลักษณะเป็นระบบปิด supplier ในแต่ละเจ้ามีการใช้เทคโนโลยีที่แตกต่างกัน มีเรื่องสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาเข้ามาเกี่ยวข้อง อุปกรณ์หลักสำคัญในระบบรถไฟคือระบบประมวลผลและในส่วนของตู้รถไฟที่ใช้สำหรับนำมาเดินรถ ประเทศไทยยังไม่สามารถผลิตเองได้ item ที่เป็น local content ในมาเลเซียและในประเทศไทยไม่ได้มีความแตกต่างกันมากนัก เช่น กรณีเคเบิล ปัจจุบันประเทศไทยสามารถดำเนินการผลิตเองได้ทั้งหมด แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือเรื่องการได้รับมาตรฐานของผลิตภัณฑ์ของอุตสาหกรรมรถไฟ กล่าวคือ ประเทศไทยมีการอ้างอิงมาตรฐานของระดับสากลที่เป็น International Standard แต่ไม่ได้อ้างอิงกับมาตรฐานอุตสาหกรรมในประเทศไทย ดังนั้น จึงเป็นจุดอ่อนให้บริษัทในไทยที่ผลิตชิ้นส่วนเหล่านี้ขึ้นมาไม่สามารถนำมาใช้กับอุตสาหกรรมรถไฟภายในประเทศได้เอง

บริษัท ซีเอสที เม็ททอล แอนร์บเบอร์ จำกัด เป็นผู้ผลิตยุทธโปกรณ์เพื่อใช้ในกองทัพของประเทศไทยและส่งขายไปยังประเทศอื่น ๆ หลายประเทศทั่วโลก ทั้งในส่วนของ การซ่อมบำรุง เช่น การซ่อมรถให้กองทัพ และผลของการซ่อมรถมาเป็นเวลานานทำให้มีองค์ความรู้ว่ารถต่าง ๆ ที่ใช้ในกองทัพของประเทศไทยควรเป็นแบบใด นำมาซึ่งการสร้างและผลิตรถขึ้นมาเอง ทางบริษัทได้มีการดำเนินการจัดทำเกี่ยวกับช่วงล่างของรถ โดยเฉพาะข้อต่อสายพาน ออกแบบรถเกราะล้อย่างที่ไม่มียางอะไหล่ไว้ให้ทำรถ แต่จะมีล้ออะไหล่เตรียมไว้ให้ที่ฐานปฏิบัติการ ในอดีตประเทศไทยเคยมีการทำ Counter Trade ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อประเทศมาก ๆ ส่งผลให้สมัยนั้นบริษัทสามารถส่งข้อต่อสายพานไปขายยังต่างประเทศได้ แต่หลังจากนั้นมีการยกเลิกไป ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำให้ประเทศไทยเสียโอกาสในการค้าและการดำเนินธุรกิจกับต่างประเทศพอสมควร

นโยบายจัดซื้อแบบออฟเซตที่ทางบริษัทดำเนินการซื้อขายกับประเทศมาเลเซีย คือ รถเกราะล้อย่าง เฟอร์สวีนิ การทำออฟเซตเป็นการดำเนินการโดยตรงกับรัฐบาล โดยรัฐบาลประเทศมาเลเซียได้มีข้อเสนอในสัญญาว่าต้องการอะไรบ้าง ทางบริษัทต้องดำเนินการส่วนใด จำนวนรถที่ขายนั้นต้องจัดส่งแบบรถเสร็จพร้อมใช้งานก็คัน และจัดส่งเป็นส่วนประกอบที่จะให้มาเลเซียนำไปประกอบเองอีกก็คัน (semi knock down) ดังนั้น หากประเทศไทยจะใช้นโยบายจัดซื้อแบบออฟเซตก็มีความจำเป็นต้องจัดทำข้อเสนอและกำหนดข้อเสนอไว้ให้ชัดเจนว่าต้องการอะไรบ้าง ในสัดส่วนและปริมาณเท่าใด เพื่อเสนอไปให้กับบริษัทต่าง ๆ ที่จะเข้ามาแข่งขันการเสนอสินค้าและเงื่อนไขต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์และคำนึงถึงสิ่งที่ประเทศไทยจะได้รับประโยชน์เป็นอันดับแรก การทำธุรกิจกับรัฐบาลของต่างประเทศที่ต้องยอมรับว่าไม่มีทางที่ประเทศเหล่านั้นจะยอมเสียเปรียบ การทำธุรกิจกับประเทศมาเลเซียก็เช่นกัน ดังนั้น สิ่งใดที่ทางประเทศมาเลเซียเสนอมาบริษัทเองก็ต้องพิจารณาว่าเรื่องใดสามารถดำเนินการได้ หรือดำเนินการไม่ได้ พร้อมมีการเจรจาต่อรองกันไป อย่างไรก็ตามแต่ละประเทศต่างคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศตัวเองเป็นหลัก ซึ่งสิ่งนี้ผู้ทำธุรกิจต่างเข้าใจ

กรณีการจัดซื้อจัดจ้างในต่างประเทศ หลายประเทศมีความแตกต่างกับประเทศไทย กล่าวคือ ในต่างประเทศมีการกำหนดขั้นตอนที่ไว้ ๒ ส่วน ส่วนแรกเรียกว่า technical bid โดยให้ผู้ประกอบการที่จะเข้าร่วมประกวดราคาหรือเข้ามาทำการค้ากับกองทัพจะต้องส่งสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ของตนไปให้แก่รัฐบาลของประเทศนั้นเพื่อทำการทดสอบสินค้า ศึกษา หรือทดลองใช้งานว่าสินค้าดังกล่าวผ่านเกณฑ์และเป็นไปตามมาตรฐานที่กองทัพต้องการหรือไม่ เมื่อผ่านการทดลองแล้วจึงจะเข้าสู่กระบวนการจัดซื้อขั้นที่สอง คือ pricing bid เป็นขั้นตอนที่ผู้ผ่านการคัดเลือกจากรัฐบาลจะต้องเสนอราคาเข้ามาแข่งขันกัน และให้กองทัพตัดสินใจคัดเลือกว่าจะให้ผู้ใดเข้าทำสัญญา การจัดซื้อในลักษณะนี้มีผลดีต่อรัฐบาลและต่อกองทัพของต่างประเทศอย่างมากเพราะสินค้าที่เลือกซื้อได้ผ่านการทดสอบและผ่านการทดลองมาแล้ว จึงไม่มีปัญหาเรื่องคุณภาพและมาตรฐานของสินค้าว่าซื้อมาแล้วสามารถใช้งานได้จริงหรือไม่ เพียงใด การจัดซื้อในลักษณะดังกล่าวไม่ได้คำนึงถึงเรื่องราคาว่าสินค้าที่จัดซื้อต้องมีราคาถูกที่สุดเพียงอย่างเดียว แต่เป็นการซื้อโดยคำนึงถึงคุณภาพของสินค้าและอยู่ภายใต้ราคาที่เหมาะสม ซึ่งประเทศไทยควรใช้วิธีการนี้เช่นกัน

สำหรับประเทศไทยมีระเบียบที่เกี่ยวกับการจัดซื้อสินค้าที่ผลิตภายในประเทศก่อนเช่นกัน ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีเรื่องนี้ แต่ในทางปฏิบัติไม่มั่นใจว่าดำเนินการเช่นนั้นหรือไม่ เพราะเรื่องนี้เป็น การกำหนดไว้ในเชิงนโยบายแต่ยังไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายว่าหากไม่ปฏิบัติตามจะมีโทษอย่างไร นอกจากนี้ เรื่องการสนับสนุนสินค้าไทยควรพิจารณาเรื่องอัตราภาษีและการกำหนดพิกัดศุลกากรสำหรับวัสดุที่ต้องนำเข้ามาอย่างเหมาะสม กล่าวคือ ในเรื่องที่ต้องใช้ดุลพินิจกำหนดพิกัด

ศุลกากรต้องเป็นไปอย่างเหมาะสมเช่นกัน บางกรณีสินค้าที่ผลิตในประเทศไทยแต่ต้องนำเข้าวัสดุต่าง ๆ จากต่างประเทศเข้ามาต้องเสียภาษีในหลายอัตราที่มีจำนวนสูง แต่การสั่งซื้อสินค้าจากต่างประเทศแบบสำเร็จรูปเข้ามาใช้ในประเทศไทยกลับได้รับการยกเว้นภาษี เป็นต้น การดำเนินการในเรื่องนี้ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบและเกิดความไม่เป็นธรรม รัฐควรพิจารณาและทบทวนเสียใหม่ให้มีความเหมาะสม เพื่อเป็นการช่วยเหลือและให้การสนับสนุนสินค้าไทยที่ผลิตในประเทศไทยอย่างแท้จริง จริงอยู่ที่สินค้าถ้าผลิตในประเทศและสามารถส่งขายไปยังต่างประเทศจะได้รับการยกเว้นภาษีหรือได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี แต่นั่นเป็นเพียงในหลักการ เพราะในความเป็นจริงแล้วสินค้าประเภทยุทธภัณฑ์ทางการทหารมีข้อยกเว้นเรื่องคลังสินค้าทัณฑ์บนทำให้การได้รับประโยชน์ทางภาษีน้อยมาก ยกตัวอย่างกรณีรถเกะาะล้อยาง หากนำเข้าแบบรถสำเร็จจากต่างประเทศมีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีทั้งหมด แต่สำหรับการผลิตเองในประเทศไทยกลับต้องเสียภาษีในการนำเข้าวัสดุแต่ละชนิด โดยเฉพาะเหล็ก ต้องจ่ายภาษีในอัตราที่สูงมาก ทำให้ต้นทุนในการผลิตสูงขึ้นตามมา

๒.๗ เรื่อง “ความคุ้มค่าในการลงทุนและความสามารถด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจ”

การจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย โดยเป็นการจัดอันดับจากสถาบันการจัดการนานาชาติ (International Institute for Management Development: IMD) และสภาเศรษฐกิจโลก (World Economic Forum: WEF) ซึ่งเป็นสถาบันการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศต่าง ๆ สำหรับประเทศไทยจะมีกองยุทธศาสตร์และประสานการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน สังกัดสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเจ้าภาพหลัก เพื่อทำหน้าที่ดูแลและรับผิดชอบการจัดทำคู่มือตัวชี้วัดความสามารถในการแข่งขันของ IMD และ WEF เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชนได้ใช้เป็นคู่มือศึกษาการวัดความสามารถในการแข่งขันของประเทศว่า สถาบันจัดอันดับได้วัดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยด้านอะไรบ้าง เพื่อให้ภาครัฐหรือภาคเอกชนมีการแก้ไขหรือมีมาตรการเพิ่มเติมสามารถดำเนินการไปในทิศทางที่ถูกต้อง สำหรับแนวคิดการวิเคราะห์การลงทุนและความคุ้มค่าได้มีการนำหลักคิดแบบการทำการศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility) ตามปกติ แต่อาจมีมิติของความเสี่ยงหรือความแตกต่างได้ หากได้ศึกษารายละเอียดในแต่ละรายหมวด นอกจากนั้น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มีการทำงานแบบบูรณาการร่วมกับกระทรวงต่าง ๆ เกี่ยวกับการคิดแผนงาน โครงการที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย สามารถแบ่งออกได้ ๒ เรื่อง ดังนี้

๑. การลงทุนและความสามารถในการแข่งขันของประเทศในสถานการณ์ปัจจุบัน

ที่ผ่านมาประเทศไทยมีการลงทุนขนาดใหญ่เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันระดับพื้นฐานและขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้เติบโตต่อเนื่อง การลงทุนครั้งใหญ่เกิดขึ้นมาตั้งแต่โครงการ Eastern Seaboard ที่เป็นการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจครั้งใหญ่ของประเทศ จากนั้นต่อมาเริ่มมีการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เช่น รถไฟ ถนน เป็นต้น โดยส่วนใหญ่ได้เน้นที่การสร้างถนนอันก่อให้เกิดการเชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ต้องยอมรับว่า มาพร้อมความเหลื่อมล้ำบางส่วนที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานที่ดีทำให้บุคคลที่อยู่ในฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่ดีกว่ามีโอกาสได้ใช้ประโยชน์ก่อน สำหรับมุมมองเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนา หากเปรียบเทียบกับประเทศอื่นแล้วประเทศไทยได้มีการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานยุคใหม่เป็นจำนวนมาก เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล (Digital Infrastructure) ที่ช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มจากวัตถุดิบซึ่งต้องใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์ การ

วิจัย หรือเทคโนโลยีที่ยกระดับความสามารถของผู้ประกอบการในการสร้างนวัตกรรม เพื่อให้เกิดผู้ประกอบการที่มีความสามารถในการแข่งขัน ซึ่ง Dr. Michael E. Porter ได้กล่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้มาเป็นระยะเวลา ๑๕ - ๑๖ ปี ว่าประเทศไทยอยู่ในระดับการพัฒนาที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพ เพิ่มขีดความสามารถในการสร้างนวัตกรรมมาเป็นระยะเวลานาน แต่มีข้อจำกัดในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ถ้าเทียบกับระดับการศึกษาที่อยู่ในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) แม้จะมีบัณฑิตจบการศึกษาระดับปริญญาตรีเป็นจำนวนมาก และเข้าทำงานในบริษัทต่าง ๆ แต่ไม่มีการสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะช่วงที่ผ่านมา การลงทุนของภาครัฐในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสามารถใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ได้น้อย ทำให้สัดส่วนการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของไทยอยู่ที่ระดับร้อยละ ๑ ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วจะอยู่ที่ระดับร้อยละ ๒ - ๓ ดังนั้น ประเทศไทยควรเพิ่มงบการลงทุนในด้านดังกล่าวให้สูงขึ้น ทั้งนี้ แม้รัฐบาลในช่วงระยะเวลา ๕ - ๑๐ ปี ที่ผ่านมาได้มีการยกระดับการลงทุน แต่การเสนอโครงการลงทุนขนาดใหญ่อาจพบปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้ จึงต้องพึงพายุศรัทธาที่เฉพาะเจาะจงที่เอื้อให้เกิดการลงทุนขนาดใหญ่ เช่น เสาตอม่ออ่าวรัษฎานนวิภาวดีที่ได้มีการเสนอโครงการก่อสร้างดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีว่า ควรต้องผ่านการวิเคราะห์ของประธานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิหรือบอร์ดสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐ ภาคเอกชนและภาควิชาการเสียก่อน แต่ปรากฏว่าโครงการดังกล่าวไม่ได้ผ่านการวิเคราะห์จึงส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งด้านแรงงาน ต้นทุน และค่าเสียโอกาส ในยุคสมัยต่อมา การพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ก็พบอุปสรรคที่เพิ่มมากขึ้น เช่น ไม่สามารถลงทุนสร้างเขื่อน โครงสร้างพื้นฐาน ถนน และรถไฟฟ้าได้ เนื่องจากต้องทำตามขั้นตอนของการวิเคราะห์โครงการที่ต้องใช้ระยะเวลานาน เพื่อศึกษาผลกระทบและความคุ้มค่า ดังนั้น ในประวัติศาสตร์การพัฒนาของประเทศไทยจึงเห็นว่า เกิดภาวะย้อนแย้งอย่างหนึ่ง กฎหมายหรือโครงการสำคัญที่ช่วยปรับโครงสร้างและทิศทางของประเทศมักอยู่ในรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เพราะรัฐบาลสามารถลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ ทั้งนี้ อาจมีบุคคลเห็นแย้งว่า มีการทุจริต แต่หากเทียบกับยุคก่อนถือว่าการลงทุนโปร่งใสมากขึ้น

การพัฒนาประเทศเริ่มต้นจากการมีแผนพัฒนาประเทศ ช่วง พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๕ ต่อมามีการพัฒนาเป็นโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด และปัจจุบันเป็นการพัฒนาประเทศผ่านโครงการขนาดใหญ่ ทั้งในด้านคมนาคมและการขนส่ง ด้านดิจิทัล ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านการศึกษา และด้านสาธารณสุข อันเป็นพื้นฐานสำหรับการขับเคลื่อนเพื่อพัฒนาประเทศในระยะเวลา ๒๐ - ๓๐ ปี ข้างหน้า ดังนั้น จึงต้องระมัดระวังการลงทุนในช่วงระยะเวลาต่อไปที่จะเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอย่างฉับพลัน (Disruption) ที่ไม่อาจให้คำตอบได้ว่าเทคโนโลยีประเภทใดจะเข้ามาในประเทศไทยใช้ระยะเวลาเท่าใด และสร้างความเปลี่ยนแปลงอย่างไร การลงทุนจึงต้องมีการคาดการณ์อย่างรอบคอบ และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี เพื่อส่งเสริมการพัฒนาหรือยกระดับความสามารถในการแข่งขันของไทยให้เทียบเท่ากับประเทศที่พัฒนาแล้ว

๒. แนวคิดการประเมินความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรในประเทศเพื่อการพัฒนาประเทศ

ประเด็นความคุ้มค่าเป็นการมองถึงความคุ้มค่าที่เกิดขึ้น ตามผลการประเมินของการลงทุน ก่อนเริ่มโครงการและหลังโครงการ กล่าวคือ การประเมินก่อนเริ่มโครงการเพื่อให้ภาครัฐได้รับทราบและนำมาประกอบการตัดสินใจว่า โครงการหรือกิจกรรมการลงทุนทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่

มีความคุ้มค่าหรือไม่ อย่างไร โดยอาจประเมินแบบเต็มรูปแบบหรือเพียงบางส่วนในโครงสร้างระบบการบริหารงานราชการแผ่นดินของประเทศไทย ซึ่งสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ทำหน้าที่เป็นหน่วยคัดกรองโครงการลงทุนที่มาจากรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน ส่วนโครงการภาครัฐ อาจส่งเรื่องเข้ามาหรือไม่ก็ได้ โดยยึดถือตามคำสั่งที่ได้รับ เช่น หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าโครงการนี้เป็น การลงทุนขนาดใหญ่ ดังนั้น หน่วยงานจะต้องเสนอโครงการมาที่สภาพัฒน์เพื่อผ่านการพิจารณา อย่างไรก็ตาม หน่วยงานราชการอาจไม่นำส่งโครงการเพื่อการพิจารณาก็ได้ ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ หากกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานใดต้องนำส่งโครงการลงทุนโดยต้องผ่านการพิจารณาของ สภาพัฒน์ก็จะต้องดำเนินการตามนั้น หากไม่ปฏิบัติตามผิดกฎหมายได้ นอกจากนี้ ยังมีการออก กฎระเบียบบางประการเพื่อให้มีการกำกับ ควบคุมโครงการและประเมินความคุ้มค่า โดยกำหนดให้ไว้ใน ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณที่หน่วยงานต้องประเมิน และระบุถึงความคุ้มค่าของการลงทุนในโครงการ พัฒนาตามแบบฟอร์มของงบประมาณ ตามหลักคิดขององค์การพัฒนาอุตสาหกรรมแห่งสหประชาชาติ เกี่ยวกับการประเมินการลงทุน ได้กำหนดว่า ขนาดจำนวนเงินลงทุนใดที่เหมาะสมต่อการประเมิน เช่น โครงการหนึ่งใช้เงินลงทุน จำนวน ๑,๐๐๐ ล้านบาท หรือ ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท สัดส่วนของเงินที่ใช้ในการ ประเมินโครงการควรอยู่ที่ร้อยละ ๐.๑ หรือร้อยละ ๐.๐๑ เท่านั้น ดังนั้น โครงการที่มีเงินลงทุนน้อยจึง ไม่ควรมีการประเมินหรือการจัดทำแบบฟอร์มการประเมินที่มากเกินไป เพราะยุ่งยากและไม่คุ้มค่ากับ ทรัพยากรที่ต้องใช้

ส่วนการประเมินหลังโครงการจะยึดหลักความคุ้มค่าในการประเมินเช่นเดียวกับการประเมินก่อนเริ่มโครงการ กล่าวคือ ประเมินความคุ้มค่าในการลงทุนโดยต้องกำหนดเวลาและ ค่าใช้จ่ายในการประเมินไว้ แต่ประเทศไทยยังมีจุดอ่อนในเรื่องนี้ คือ ไม่นิยมการประเมินหลังดำเนิน โครงการแล้วเสร็จ เพราะมีสาเหตุ ๒ ประการ คือ ๑) ดังสุภาษิตไทยที่ว่า อย่าพินฝอยหาตะเข็บ ๒) การ ประเมินหลังเหตุการณ์จะมีลักษณะเข้าข่ายการจับผิด จึงไม่มีหน่วยงานใดต้องการ เพราะการประเมิน อาจส่งผลกระทบต่อหน่วยงานของตนได้ ทั้งที่ความเป็นจริงในแง่ของกระบวนการกำหนดนโยบาย สาธารณะ การประเมินหลังเหตุการณ์หรือประเมินหลังโครงการมีความสำคัญ และมีความจำเป็นอย่าง มากกว่าการประเมินก่อนโครงการด้วยซ้ำ ส่วนการประเมินหลังเหตุการณ์มีใช้เพียงแต่ประเมินความ คุ้มค่า แต่ประเมินเพื่อให้รู้ว่า ผลผลิต ผลลัพธ์ หรือความคุ้มค่านั้นตรงตามเป้าหมายที่ต้องการหรือไม่ หากจะดำเนินโครงการต่อไป ควรปรับเปลี่ยนแผนงาน โครงการ หรือควรปรับเปลี่ยนวิธีการบริหาร แผนงาน โครงการ กระบวนการเช่นนี้ช่วยให้เกิดการเรียนรู้แบบวงรูป (Learning Loop) ก่อให้เกิดการ ปรับปรุงตนเอง (self - improvement) ซึ่งเป็นระบบที่ควรสร้างให้เกิดขึ้นในประเทศไทย ปัจจุบัน ในการติดตามประเมินผลในประเทศมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ตรวจสอบในลักษณะที่ เป็นข้อมูลด้านบัญชีมากกว่าการประเมินผลในเชิงยุทธศาสตร์ของแผนงานโครงการ ในขณะที่สำนัก งบประมาณ กระทรวงการคลังจะประเมินในประเด็นการใช้งบประมาณเป็นหลัก ส่วนสภาพัฒน์ ทำหน้าที่ประเมินเรื่องเนื้อหาของเนื้อหาในส่วนของแผนงานและโครงการ ซึ่งทั้ง ๓ หน่วยงานมีความพยายามที่ จะยกระดับการประเมินขึ้นมาเพื่อให้ครอบคลุมมากกว่าเดิม แต่ความเป็นจริงยังไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องของงบประมาณและเวลาที่จะไปทำการประเมิน และกระบวนการ งบประมาณที่กำหนดให้หน่วยงานต้องรีบดำเนินการให้แล้วเสร็จ เพื่อจะได้นำเสนอตามกระบวนการ งบประมาณต่อไป

นอกจากนี้ การพิจารณาความคุ้มค่าของการลงทุนในระยะยาว ในเรื่องมาตรการที่ควรเสริมสร้างให้เกิดขึ้นในประเทศไทย คือ การให้ความสำคัญกับการสำรวจ ติดตามประเมินผลโครงการในขั้นตอนระหว่าง หรือหลังโครงการ ส่วนก่อนเริ่มโครงการจะมีระบบที่กำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีการลงทุนสูง มีความเสี่ยง และมีความสำคัญในเชิงยุทธศาสตร์ ตลอดจนโครงการขนาดกลางและขนาดเล็กหลายโครงการที่ในแต่ละปีเมื่อนำมารวมกันก็มีมูลค่าสูงมาก ทั้งนี้ ไม่ควรมุ่งเน้นการประเมินในรูปแบบการวิเคราะห์ข้อเสนอของงบประมาณในโครงการต่าง ๆ แต่ควรให้มีการติดตามโครงการหรือแผนงานด้วย

การแบ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก เป็นการประมาณการของผู้ชี้แจง แต่ในส่วนระเบียบที่เกี่ยวข้องระบุให้โครงการลงทุนใดที่มีวงเงินหลักพันล้านบาทขึ้นไปต้องนำเสนอต่อสภาพัฒน์ก่อน แล้วจึงนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี แต่ถ้าเป็นโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรมหาชน แม้โครงการมีมูลค่าไม่ถึงหลักพันล้านบาทก็ต้องนำเสนอต่อสภาพัฒน์ด้วย โครงการที่ต้องทำการประเมินผลไม่จำเป็นต้องมีมูลค่าหลักพันล้านบาทก็ได้ หากมีมูลค่าน้อยกว่านั้นและเป็นโครงการที่สำคัญ มีความซับซ้อนฝ่ายนโยบาย อาทิ บอร์ดสภาพัฒน์ กระทรวงที่เกี่ยวข้อง ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เห็นควรให้ทำการศึกษาก่อนก็จะต้องดำเนินการต่อไป

สิ่งที่ต้องระวังคือ ตัวชี้วัดอาจไม่สอดคล้องกับสิ่งที่ต้องการจะวัดผลจริง ซึ่งการกำหนดตัวชี้วัดไว้ก็เพื่อความสะดวกในการวัด เพราะมีข้อมูลอยู่แล้ว ส่วนการสร้างตัวชี้วัดผลลัพธ์จะทำให้ยาก เพราะอาจยังไม่ได้คิดหาคำตอบ การดำเนินการสวนทางกับกระบวนการของตัวชี้วัด ในกระบวนการกำหนดตัวชี้วัดที่ถูกต้องจะต้องทราบก่อนว่า ต้องการจะวัดอะไร อย่างไร โดยต้องผ่านกระบวนการติดตามประเมินผลเรื่องนั้นมาอย่างน้อย ๒ - ๓ รอบเสียก่อน เพื่อให้รู้ว่าโครงการลักษณะนี้ ตัวชี้วัดเป้าหมาย และตัวชี้วัดผลลัพธ์มีลักษณะอย่างไร จะแปลงเป็นตัวชี้วัดที่แท้จริงได้อย่างไร หากดำเนินการได้ตามกระบวนการ ก็จะได้ตัวชี้วัดที่ตรงกับสิ่งที่ต้องการวัด แต่หากไม่ได้มีการติดตามประเมินผลแต่ละโครงการหรือแผนงานแต่ละประเภทให้แตกฉาน ลึกซึ้ง เข้าใจ ครอบคลุม ครบถ้วน การกำหนดตัวชี้วัดแบบนี้จะเป็นการกำหนดตัวชี้วัดจากหน่วยงานระดับล่าง และตัวชี้วัดจะไม่เชื่อมโยงกัน

ควรให้ความสำคัญน้อยลงกับตัวชี้วัดเชิงปริมาณที่มีการกำหนดขั้นตอนที่ยุงยาก แต่ควรให้ความสำคัญมากขึ้นกับการติดตามประเมินผลแผนงานโครงการแต่ละประเภทเสียก่อน เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ ให้หน่วยงานทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติได้เรียนรู้ว่าแผนงานโครงการแต่ละประเภทนำไปสู่ตัวชี้วัดเป้าหมาย และตัวชี้วัดผลลัพธ์อะไร กำหนดเป็นตัวชี้วัดที่แท้จริงได้อย่างไรแล้วรวบรวมตัวชี้วัดที่ได้ นำมาสังเคราะห์ให้เป็นระบบตัวชี้วัดที่เหมาะสม แต่การกำหนดตัวชี้วัดในขณะนี้ของไทยอาจยังไม่ได้ติดตามประเมินผลโครงการแต่ละประเภท จึงไม่สามารถที่จะเข้าใจโครงการแต่ละประเภทได้อย่างลึกซึ้ง ต้องมีกลไกและกระบวนการที่ถูกต้อง ซึ่งกลไกและกระบวนการของแต่ละกระทรวงหน่วยงานมีอยู่แล้ว แต่ควรเสริมสร้างให้แต่ละหน่วยงานดำเนินการติดตามประเมินผลให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ กล่าวคือ ระบุเป้าหมาย ผลลัพธ์ ตัวชี้วัด ถูกต้องตามหลักวิชาการและรัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับการติดตามประเมินผล มีการติดตามประเมินผลต่อเนื่องสร้างสรรค์ รมต.ระวางมิให้ผู้ที่ถูกติดตามประเมินผลเกิดความรู้สึกถูกจับผิด ซึ่งในอดีตพบว่า ในการติดตามประเมินผล ผู้ที่ทำหน้าที่ติดตามจะรู้สึกว่าเป็นอำนาจและแสดงให้เห็นว่าตนนั้นมีอำนาจ ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อเกิดการติดตามประเมินผลสร้างสรรค์ โดยผู้ทำหน้าที่ติดตามประเมินผล ไม่มีลักษณะอาการที่เหนือกว่าผู้ถูกติดตามประเมินผล แต่ให้มีลักษณะอาการของผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจนโยบาย มีความเป็นกลางในการติดตาม

เป็นผู้สนับสนุนให้ผู้ถูกประเมินผลเกิดการเรียนรู้ว่าสิ่งที่ได้ดำเนินการแล้วนั้น ได้ผลเป็นประการใด และช่วยกันคิดและปรับปรุง ซึ่งผู้ชี้แจงได้นำวิธีดังกล่าวไปทดลองในระดับปฏิบัติการแล้วพบว่า สามารถดำเนินการได้พร้อมทั้งสนับสนุนให้เปลี่ยนแนวคิดของผู้ถูกติดตามประเมินผล มิให้รู้สึกว่ามันถูกจับผิดด้วยวิธีการ คือ เห็นควรให้เริ่มต้นกับหน่วยที่ทำหน้าที่ติดตามประเมินผล รัฐบาลหน่วยงานตั้งแต่ระดับนโยบายลงไป จะต้องให้ความสำคัญในขณะที่ทำแผนงานโครงการ แผนงานนโยบาย และข้อมูล หรือให้ความสำคัญว่าก่อนหน้านี้ได้ดำเนินการอะไรบ้าง ตัวอย่างเช่น งบประมาณของแผนจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในช่วงที่ผ่านมาเริ่มมีการปรับปรุง กล่าวคือ ในขั้นตอนที่เสนอแผนงานโครงการของปีนี้เข้ามา ต้องเสนอรายงานผลของปีที่แล้วมาด้วยว่าดำเนินการไปอย่างไร

แต่ทั้งนี้ กระบวนการคิดและรูปแบบการติดตามประเมินผลยังไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการหรือยังขาดความสมบูรณ์ ในขณะเดียวกัน ความเร่งรีบของกระบวนการงบประมาณที่ต้องประสบอยู่ทุกปี ทำให้ไม่มีเวลาเหลือที่จะศึกษาลงในรายละเอียดเชิงลึก และทำการตรวจสอบซึ่งแนวทางแก้ไข คือ การตัดสินใจของหน่วยงานแต่ละครั้ง ต้องมีการอ้างอิงข้อมูลจริงที่ได้จากการติดตามประเมินผลในพื้นที่จริง และสร้างให้เกิดเป็นวัฒนธรรมภายในองค์กร ส่งเสริมการประเมินผลที่มีลักษณะสร้างสรรค์ จากนั้นสภาพพัฒนาได้เสนอว่า ประเทศไทยควรมีสถาบันองค์กรขึ้นมาดูแล แต่ไม่ได้ต้องการให้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่หรือให้มีอำนาจมากเกินไป แต่หน่วยงานนั้นควรที่จะมีความรู้ความเข้าใจหลักคิดการติดตามประเมินผล และมีอำนาจในการประเมินหน่วยงานอื่นอย่างสร้างสรรค์ โดยอาจอยู่ในรูปแบบองค์การมหาชนที่ต้องมีความเป็นกลาง และความเป็นวิชาชีพ แต่ปัจจุบันยังไม่ได้ดำเนินการผลักดันในเรื่องนี้

ระบบติดตามและประเมินผลแห่งชาติ eMENSCR (Electronic Monitoring and Evaluation System of National Strategy and Country Reform) เป็น ระบบ กลไก ที่ ได้รับ พัฒนาขึ้นโดยสภาพัฒน์ ร่วมกับสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) ให้เป็นระบบข้อมูลที่รวบรวมแผนงานโครงการของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๘๐) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ ให้มารวมอยู่รวมกัน โดยได้พัฒนาไปแล้วในระดับหนึ่ง แต่เนื่องจากเป็นระบบที่มีขนาดใหญ่มาก และปัจจุบันระบบยังติดตามได้เฉพาะการเข้าดูชื่อโครงการเท่านั้น และจะต้องกลับไปพึ่งพาข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ให้บันทึกข้อมูลของแผนงานโครงการอื่น ๆ เข้ามาในระบบตามแต่ละช่วงเวลา ซึ่งระบบดังกล่าวนี้ ยังไม่มีมาตรการที่บังคับให้หน่วยงานต้องดำเนินการบันทึกข้อมูลตลอดเวลา หรือไม่มีบุคลากรที่ทำหน้าที่อยู่ตลอดเวลา หากไม่ส่งข้อมูลก็ไม่ถูกลงโทษ หรือไม่ถูกรายงาน ทำให้ระบบยังมีข้อมูลไม่ครบถ้วน และรัฐบาลก็ต้องการให้เชื่อมระบบติดตามประเมินผลกับทุกหน่วยงานด้วย ทำให้เพิ่มความซับซ้อน และต้องใช้เวลาในการพัฒนา

ประเทศไทยมีจุดอ่อนในการติดตามประเมินผล หน่วยงานที่ทำหน้าที่ปัจจุบันนี้ยังไม่เพียงพอ เนื่องจากมีระบบการทำงานต่าง ๆ ที่เยอะมาก และอาจถือได้ว่าเป็นเรื่องปกติ เพราะฉะนั้นผลกระทบที่ได้รับคือ โครงการที่ไม่ได้ติดตามและประเมิน การบังคับใช้อาจจะขาดความต่อเนื่อง แต่ท้ายที่สุดวิธีการที่จะทำให้การดำเนินโครงการแผนการพัฒนาจนเกิดการรับผิดชอบที่เป็นจริง มิใช่เป็นเพียงแต่กลไกติดตามประเมินผลจากส่วนกลาง เนื่องจาก ส่วนกลางก็ไม่สามารถที่จะติดตามประเมินผลได้ครอบคลุมรอบด้าน จึงเห็นว่า กลไกที่ถูกต้องในหลักการ คือให้เกิดการรับผิดชอบในพื้นที่ของโครงการนั้นได้ อันเป็นการกระจายอำนาจออกไปให้ท้องถิ่นและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

สุดท้ายคำตอบของประเทศไทยก็อยู่ที่การกระจายอำนาจ ถ้าหากต้องการสร้างประสิทธิผลของการพัฒนา มิใช่เป็นเรื่องของอุดมการณ์ แต่เป็นเรื่องของการขับเคลื่อน และต้องสร้างให้เกิดเนื้องาน โดยให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการนั้นมากที่สุดเป็นผู้ตรวจสอบ สาเหตุที่ต้องเป็นหน่วยงานท้องถิ่น หากส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางลงไปศึกษาโครงการในพื้นที่ ประชาชนมักไม่มีข้อเสนอแนะ เพราะมองว่าเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไม่มีตัวตน ที่จะทำให้ประชาชนจะกล้าแสดงความคิดเห็น หากเป็นหน่วยงานท้องถิ่น ประชาชนจะกล้าแสดงความคิดเห็นมากขึ้น และมีข้อเสนอแนะกลับมา และหากหน่วยงานในท้องถิ่นทุจริต โอกาสที่จะถูกตรวจสอบ และถูกร้องเรียนก็สูงมาก หรือเมื่อถึงเวลาที่จะต้องเลือกตั้งก็อาจไม่ได้รับเลือกจากประชาชนก็ได้ ทั้งหมดนี้เป็นการสร้างระบบโดยอัตโนมัติ หากดำเนินการในลักษณะนี้ไปอย่างต่อเนื่องและเป็นระยะเวลาานาน ผลที่ได้รับ คือ เกิดความเข้มแข็งของภาคประชาชน ที่ช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศที่แท้จริง

๒.๘ เรื่อง “ความคุ้มค่าของการลงทุนในโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินแบบไร้รอยต่อ (ดอนเมือง – สุวรรณภูมิ – อุตะเภ)”

โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินแบบไร้รอยต่อ (ดอนเมือง – สุวรรณภูมิ – อุตะเภ) เป็นการทำงานโครงการร่วมกันระหว่าง EEC และการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑. รายละเอียดสาระสำคัญของสัญญาร่วมลงทุนฯ และ TOR

โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อม ๓ สนามบิน (ดอนเมือง-สุวรรณภูมิ-อุตะเภ) ระยะทาง ๒๒๐ กิโลเมตร มูลค่ากว่า ๒.๒ แสนล้านบาท ได้เซ็นสัญญาการร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public Private Partnership : PPP) ระหว่างการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) กับกลุ่มกิจการร่วมค้า บริษัทเจริญโภคภัณฑ์โฮลดิ้ง จำกัด และพันธมิตร (กลุ่ม CPH) เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๒ โดยสัญญามีทั้งหมด ๑๗๐ หน้า ไม่นับเอกสารแนบท้าย ๑๒ ฉบับ ซึ่งขึ้นก่อนการลงนามเริ่มต้นศึกษาความเหมาะสม สรุปย่อเป็นหลักการของโครงการและส่งให้กับบอร์ด EEC เพื่ออนุมัติ จากนั้น ได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา และมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๑ หลังจากคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการแล้ว ทางคณะกรรมการคัดเลือกเขียนเอกสารล๊อตตามมติคณะรัฐมนตรี เพื่อนำไปสู่การประกาศเชิญชวนการยื่นข้อเสนอที่มีการยื่นมา จำนวน ๒ ราย เพื่อประเมินข้อเสนอและประเมินด้านเทคนิคต่าง ๆ โดยผู้ยื่นข้อเสนอที่ขอเงินร่วมลงทุนต่ำที่สุดคือ กลุ่มซีพี

สำหรับการเจรจาสัญญาอยู่บนหลักการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ดังนี้

๑) วัตถุประสงค์ยังคงเหมือนเดิมในเอกสารคัดเลือกเอกชนกับสัญญาร่วมลงทุนเป็นโครงการที่เชื่อมสามสนามบินแบบไร้รอยต่อ (ดอนเมือง – สุวรรณภูมิ – อุตะเภ) โครงการนี้มีมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่เป็นรถไฟความเร็วสูง แต่เมื่อ EEC เข้ามาและได้นำรถไฟที่วิ่งทะลุหากัน โดยผู้โดยสารไม่ต้องเปลี่ยนขบวนรถ เพราะสมัยก่อนผู้โดยสารต้องไปเปลี่ยนขบวนรถที่ลาดกระบัง นอกจากนั้นทุกอย่างเหมือนเดิม เช่น ค่าก่อสร้าง แบบการก่อสร้าง แผนพัฒนาพื้นที่ตรงมักกะสันที่อยู่ในแผนฟื้นฟูการรถไฟ แต่จะนำมาเฉพาะในพื้นที่ที่ว่างที่ไม่ได้รบกวนในส่วนของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิประมาณ ๑๔๐ ไร่ ตรงพื้นที่เขียวติดกับ Airport Link

๒) ขอบเขตของโครงการมีสถานี Airport Link มีสถานีรถไฟความเร็วสูง มีรถไฟความเร็วสูง ๒๕๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมง และรถไฟในเมือง ๑๖๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมง รวมถึงมีการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์บนสถานีและพื้นที่ที่การรถไฟมอบให้ บริเวณมักกะสันและศรีราชา

๓) ระยะเวลาของโครงการ ๕๐ ปี ได้แก่ รถไฟความเร็วสูงออกแบบและก่อสร้าง ๕ ปี และเดินรถ บำรุงรักษา ๔๕ ปี ส่วน Airport Rail Link ออกแบบและก่อสร้าง ๒ ปี และเดินรถ บำรุงรักษา ๔๘ ปี และ Airport Rail Link ส่วนต่อขยายจะออกแบบและก่อสร้าง ๕ ปี และเดินรถ บำรุงรักษา ๔๕ ปี สำหรับการพัฒนาพื้นที่สนับสนุนบริการรถไฟ ๕๐ ปี เมื่อสิ้นสุดสัญญาจะไม่มี การต่อขยายสัญญา ๕๐ ปี บวก ๔๙ ปี

๔) กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของโครงการ ทาง รฟท. จะมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ใช้ในโครงการเกี่ยวกับรถไฟตามรูปแบบ BTO (Build-Transfer-Operate) และจะมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ใช้ในการพัฒนาพื้นที่เพื่อสนับสนุนบริการรถไฟของโครงการฯ ตามรูปแบบ BOT (Build-Operate-Transfer) โดยเอกชนจะไปสร้างอาคารอะไรก็ตามเมื่อสัญญาสิ้นสุดแล้วอาคารเหล่านั้นก็จะส่งมายัง รฟท. แนวคิดเรื่องนี้ คือ จะพัฒนาพื้นที่ได้ก็ต่อเมื่อส่งมอบรถไฟให้ โดยไม่สามารถพัฒนาพื้นที่มาก่อนได้ก่อน

๕) การแบ่งผลประโยชน์ของรัฐ ในส่วนของรัฐมีสิทธิรับรายได้ ๓ ส่วน คือ ในวันยื่นข้อเสนอเอกชนจะทำการคาดการณ์โมเดลการเงินในอนาคต โดยรัฐจะยึดผลการคาดการณ์ไว้ ถ้าผลประโยชน์การจริงของเอกชนทำได้ดีกว่าในสัญญา ส่วนแบ่งจะถูกแบ่งมาที่รัฐ แต่ในทางกลับกัน ถ้าเอกชนบริหารจัดการไม่ดี รัฐไม่ได้เข้าไปการันตีตรงนี้ให้ ซึ่งเอกชนต้องรับความเสี่ยง สำหรับเอกชนคู่สัญญามีสิทธิรับรายได้ในส่วนค่าโดยสาร ส่วนเงินร่วมลงทุนจะรับหลังจากสร้างเสร็จตามมูลค่าจริงคือ ๑๔๙,๖๕๐ ล้านบาท ซึ่งมูลค่าปัจจุบันอยู่ที่ประมาณ ๑๑๙,๐๐๐ ล้านบาท

๒. ภาพรวมและรายละเอียดงบประมาณในโครงการ

โครงการรถไฟความเร็วสูงแบ่งเป็น ๓ ส่วน คือ Airport Rail Link ระยะทาง ๒๘ กิโลเมตร ช่วงพญาไท-สุวรรณภูมิ ที่เปิดให้บริการอยู่ โดยจะก่อสร้างต่อขยายต่อไปดอนเมืองอีก ๒๒ กิโลเมตร และทางด้านทิศตะวันออกลงมาที่อยู่ตะเข็บอีก ๑๗๐ กิโลเมตร ส่วนมูลค่าของการลงทุนทั้งหมดเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๒๔,๕๔๔.๓๖ ล้านบาท แบ่งเป็น รถไฟความเร็วสูงและ Airport Rail Link ส่วนต่อขยาย และโครงสร้างโยธาพร้อม ๑๖๘,๗๑๘ ล้านบาท Airport Rail Link ๑๐,๖๗๑,๐๙ ล้านบาท และการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์บริเวณมักกะสัน ๔๕,๑๕๕.๒๗ ล้านบาท สำหรับภาระงบประมาณของโครงการรวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๕๓,๒๒๐.๒๙ ล้านบาท โดยเป็นค่าเวนคืนที่ดิน ๓,๕๗๐.๒๙ ล้านบาท และเงินที่ร่วมลงทุนกับเอกชน ๑๔๙,๖๕๐ ล้านบาท ทั้งนี้ เงินที่รัฐร่วมลงทุนกับเอกชนจะเริ่มชำระภายหลังจากโครงการเกี่ยวกับรถไฟเปิดดำเนินการเชิงพาณิชย์แล้ว สำหรับผลประโยชน์ที่รัฐจะได้รับแบ่งเป็น ๒ ด้าน ดังนี้

๑) ผลประโยชน์ทางการเงินเป็นรายได้เข้าสู่ รฟท. ที่จะเป็นรายได้จากค่าเช่าที่ดินบริเวณมักกะสันและศรีราชา และค่าสิทธิการเดินรถ Airport Rail Link ๖๓,๐๐๗.๘๗ ล้านบาท ทั้งนี้ ในส่วนของรายได้ค่าเช่าที่ดินจากขนาดพื้นที่ ๑๓๙.๘๒ ไร่ อาจเปลี่ยนแปลงขึ้นอยู่กับจำนวนพื้นที่ที่ส่งมอบได้จริง โดยส่วนแบ่งรายได้ของโครงการอยู่ระหว่างร้อยละ ๑๓๐-๑๕๐ ของรายได้รวมของโครงการที่คาดการณ์ไว้ เอกชนจะแบ่งร้อยละ ๒๐ ของรายได้รวมของโครงการ ส่วนที่อยู่ระหว่างร้อยละ ๑๓๐-๑๕๐ ของรายได้รวมของโครงการให้กับภาครัฐ และหากรายได้รวมของโครงการเกินร้อยละ ๑๕๐ ของรายได้รวม เอกชนจะแบ่งร้อยละ ๔๐ ของรายได้ของโครงการส่วนเกินจากร้อยละ ๑๕๐ ให้กับภาครัฐ

๒) ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจคำนวณตามหลักที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดไว้ ได้แก่ การประหยัดค่าใช้จ่ายในการใช้ยานพาหนะ ประหยัดเวลาในการเดินทาง การลดความสูญเสียจากอุบัติเหตุทางถนน การประหยัดค่าใช้จ่ายจากการลดมลภาวะ การเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินบริเวณโดยรอบ และผลประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจเชิงกว้าง

๓. หลักเกณฑ์และรายละเอียดการกำหนดค่าสิทธิในการบริหารปรับปรุงสภาพ Airport Rail Link

การเรียกเก็บจากผู้ชนะการประมูล ๑๐,๖๐๐ ล้านบาท จากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ได้เห็นชอบให้แยกบทบาทของรัฐและ รฟท. ให้ชัดเจน โดย รฟท. กำหนดงบประมาณในการพัฒนาระบบรางโครงข่ายต่าง ๆ เช่น รถไฟฟ้าทางคู่ ซึ่งรัฐเป็นผู้ลงทุนก่อสร้างให้ส่วนหน้าที่ รฟท. คือ การซ่อมบำรุงและเดินรถเหมือนกับ Airport Rail Link ซึ่งมูลค่าที่ลงทุนเมื่อปี ๒๕๕๓ คิดเป็นค่าโครงสร้างพื้นฐาน ๒๒,๐๐๐ ล้านบาท งานรถจักรล้อเลื่อน ๕,๐๐๐ ล้านบาท และระบบควบคุมระบบสื่อสาร ๕,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีในส่วนของการสร้างพื้นฐาน ๒๒,๐๐๐ ล้านบาท กระทรวงการคลังจะเป็นผู้รับภาระหนี้ โดยหนี้ก้อนนี้จะออกจาก รฟท. ไปซึ่งจะทำเป็นในรูปแบบพันธบัตร ส่วนหนี้งานระบบถือเป็นค่าที่ รฟท. โอนสิทธิการบริหารจัดการให้เอกชนที่ลงนามในสัญญาที่มีการระบุไว้ว่า ภายใน ๒ ปี เอกชนต้องจ่ายค่าสิทธิให้ รฟท. ทำให้หนี้ของแอร์พอร์ตลิงก์ ๓๓,๐๐๐ ล้านบาท จะถูกตัดออกไป จึงเป็นที่มาว่าทำไมค่าสิทธิคิดอยู่ที่ประมาณ ๑๐,๖๐๐ ล้านบาท ถูกตัดออกไป เนื่องจากเป็นต้นทุนที่เอกชนต้องรับผิดชอบทั้งหมด

๔. สถานะทางการเงิน งบการเงินของโครงการ Airport Rail Link ปี ๒๕๖๐ - ปี ๒๕๖๒

จากงบของ ๓ ปี จะเห็นว่า สถานะทางการเงินของ Airport Rail Link ปี ๒๕๖๐ - ๒๕๖๒ มี ๒ ส่วน คือ ๑) รฟท. เป็นผู้ได้รับรายได้ค่าโดยสารเฉลี่ย คิดเป็นปีละประมาณ ๗๐๐ ล้านบาท ได้แก่ ปี ๒๕๖๐ จำนวน ๖๘๖ ล้านบาท ปี ๒๕๖๑ จำนวน ๗๐๓ ล้านบาท และปี ๒๕๖๒ จำนวน ๗๗๙ ล้านบาท ในขณะที่ รฟท. มีรายจ่ายเกี่ยวกับ Airport Rail Link คือ ส่วนของค่าจ้างที่จ้างให้ Airport Rail Link เดินรถ และส่วนค่าซ่อมบำรุงอุปกรณ์หลักที่เกี่ยวข้องกับรถไฟ ค่าไฟฟ้าที่ใช้ในโครงการรถไฟ Airport Rail Link ทั้งหมด โดยจ่ายเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในปี ๒๕๖๐ จ่ายประมาณ ๖๙๐ ล้านบาท ปี ๒๕๖๑ จ่ายประมาณ ๑,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งเบ็ดเสร็จเฉลี่ยจะขาดทุนปีละประมาณ ๓๐๐ ล้านบาท ขณะนี้เปิดมาได้ ๙ ปี ขาดทุนไปแล้วประมาณ ๒,๐๐๐ กว่าล้านบาท ซึ่งเป็นเรื่องการค้าเงินงานที่ขาดทุน

๕. หลักเกณฑ์และรายละเอียดในการกำหนดค่าเช่าที่ดิน ๕๐ ปี ในพื้นที่บริเวณมักกะสัน และศรีราชาที่ให้ต่อผู้ชนะการประมูล

พื้นที่มักกะสันได้มีการวางวัดจริง และพื้นที่ส่งมอบจริง ๆ ๑๓๙.๘๒ ไร่ ตอนที่ทาง รฟท. ประเมินได้คิดบนหลักการของมูลค่ากรรมสิทธิ์ของที่ดิน คือ ที่ดินแปลงใหญ่ ๑๐๐ กว่าไร่ ไม่ได้ซื้อขายเป็นแปลงเล็ก ตัดถนนมีการพัฒนาโดยรอบอย่างไร โดยที่ปรึกษาด้านทรัพย์สิน บริษัท โลโก้ซิน ประเมินว่ามีมูลค่า ๒๓,๐๐๐ กว่าล้านบาท คิดโดยเฉลี่ยตารางวาละ ๔๒๐,๐๐๐ บาท ภายใต้งบประมาณที่วางไว้ว่า ขายยกแปลง ๑๔๐ ไร่ แต่ความเป็นจริง โครงการนี้เป็นเรื่องกรรมสิทธิ์ของที่ดินยังเป็นของ รฟท. ซึ่งเอกชนได้แต่เช่าอย่างเดียว โดย รฟท. คิดค่าเช่าประมาณร้อยละ ๖๑ ของมูลค่าที่ดิน ปัจจุบัน คิดเป็นมูลค่า ๑๔,๐๐๐ ล้านบาทตลอดอายุสัญญา นอกจากนี้ สัญญาข้อกำหนดว่า ผู้ชนะการประมูลต้องพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ มูลค่า ๔๒,๐๐๐ กว่าล้านบาทตลอดอายุโครงการ พื้นที่เชิงพาณิชย์ ๘๕๐,๐๐๐ ตารางเมตร จากกฎหมายผังเมืองปัจจุบัน ถ้าตามข้อกำหนดผังเมืองจริงประมาณล้านกว่าตารางเมตร แต่มีพื้นที่สีเขียวด้วยจึงเหลือ ๘๕๐,๐๐๐ ตารางเมตร หลังหมดสัญญาจะโอนมาให้ รฟท. เลือกรถเมล์เส้นทางจากพระราม ๙ ผ่านมักกะสัน แต่ไม่สามารถเลี้ยวเข้าได้ ต้องไปกลับรถ ในขณะเดียวกันขาออกก็ไม่สามารถเลี้ยวได้ เป็นเงื่อนไขที่เอกชนต้องสร้างสะพานเลี้ยวเข้าทำให้จากพระราม ๙ เลี้ยวขวาเข้ามักกะสันได้ก็จะช่วยบรรเทาการจราจรบริเวณนั้นได้ ปัจจุบันพื้นที่ตรงนั้นเข้าออกทางเดียว และทางเอกชนต้องมารื้อย้ายงานบางส่วนของ รฟท. ด้วย ซึ่งรวมมูลค่าที่เอกชนต้องทำประมาณ ๑๓๐,๐๐๐ ล้านบาท หากดำเนินการเสร็จจะยกให้เป็นของสาธารณะ

สำหรับพื้นที่ศรีราชา ๒๐ ไร่ ราคาประเมิน ๒๔,๐๐๐ บาทต่อตารางวา คิดในอัตรา ร้อยละ ๖๑ ในระยะเวลา ๕ ปี ประมาณ ๕๐๐ กว่าล้านบาท และกำหนดให้เอกชนต้องสร้าง อสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่และสร้างอาคารบ้านพักสำหรับพนักงาน รพท. ในพื้นที่ให้เสร็จก่อน ถึงจะมีสิทธิ์ เข้าไปสร้างอสังหาริมทรัพย์ในบริเวณ ๒๐ ไร่นี้ โดยทางที่ปรึกษาไปหาข้อมูลมาว่า ทางสิงคโปร์จะมี The Singapore Land Authority คือ คณะกรรมการตามกฎหมายภายใต้กระทรวงกฎหมายของ รัฐบาลสิงคโปร์ที่กำกับดูแลการใช้ที่ดินของทั้งเกาะ โดยคิดที่ร้อยละ ๕๖ ในการเช่า ๕๐ ปี

๖. หลักเกณฑ์และรายละเอียดในการประเมินจำนวนผู้โดยสาร ตลอดระยะเวลา ดำเนินการ ๔๕ ปี

การคาดการณ์จำนวนผู้โดยสารอยู่บนหลักวิชาการโดยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ ในเรื่องความสมดุลของอุปสงค์และอุปทาน (Demand-Supply Equilibrium) ที่พัฒนาขึ้นมาอย่างต่อเนื่องในวิศวกรรมขนส่งและจราจร เรียกว่า แบบจำลองต่อเนื่อง ๔ ขั้นตอน คือ ๑) แบบจำลอง การเกิดการเดินทาง ๒) แบบจำลองการกระจายการเดินทาง ๓) แบบจำลองการเลือกรูปแบบการ เดินทาง และ ๔) แบบจำลองการกระจายการเดินทางลงบนระบบโครงข่ายการคมนาคมขนส่ง ทั้งนี้ แบบจำลองทั้ง ๔ ขั้นตอน อยู่ในรูปแบบของสมการทางคณิตศาสตร์ขั้นสูง ต้องอาศัยโปรแกรม คอมพิวเตอร์ โดยในประเทศไทยได้มีการพัฒนาฐานข้อมูลด้านการขนส่งและสร้างแบบจำลองนี้ โดยใช้โปรแกรม TRIP ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น CUBE โดยมีหน่วยงานหลักคือ สำนักงานนโยบายและ แผนการขนส่งและจราจร (สนข.) ซึ่งได้มีการปรับปรุงฐานข้อมูลทั้งในด้าน Socio-Economic และ ข้อมูลโครงข่ายการขนส่งทั้งทางถนนและทางราง ข้อมูลพวกนี้เป็นข้อมูลพื้นฐาน เพื่อให้ทางที่ปรึกษาเข้ามาใช้ข้อมูลพวกนี้และสำรวจหน้างานได้จริง ซึ่งจะมีการนับรถตามถนนหลักที่เกี่ยวข้องกับโครงการ การ ทำแบบสอบถามประชาชน เพื่อนำมาปรับเข้ากับโมเดล โดยเสริมว่า มีการใช้รถบัส รถทัวร์อย่างไร นอกจากนี้ ได้มีการสำรวจความเร็วการเดินทางไปสำรวจค่าใช้จ่ายการเดินทาง เพราะเรื่องเหล่านี้เป็น ปัจจัยสำคัญที่คนจะเลือกใช้ยานพาหนะ

หากคิดการเดินทางในพื้นที่ EEC ทั้งหมดเฉลี่ยแล้ว ข้อมูลปี ๒๕๖๐ มีการเดินทาง ในพื้นที่ทั้งหมดประมาณ ๒.๔ ล้านเที่ยวต่อวัน เทียบเป็นรถยนต์ ๒.๔ ล้านคันเที่ยวต่อวัน คือ เข้าไป ทำงานเย็นกลับนับเป็น ๒ เที่ยว ในพื้นที่ภาคตะวันออกตรงนี้ ๒.๔๕ ล้านคันเที่ยวต่อวัน ส่วนกรณีจาก กรุงเทพฯ- ฉะเชิงเทรา-ชลบุรี-ระยอง ต้องไปดูที่เขียนว่า กรุงเทพฯและปริมณฑล ประมาณ ๖๗๕,๐๐๐ เที่ยวต่อวัน ถ้าเฉลี่ยคนใช้รถยนต์คนละประมาณ ๑ คัน ตัวเลขคนเดินทางจากกรุงเทพฯจะประมาณ ๗ แสนคนต่อวัน สมมติฐานที่ใช้ในการคาดการณ์เป็นค่าน้ำมัน เปิดปีไหน ความเร็วเท่าไร มีกี่สถานี ค่าโดยสารเป็นเท่าไร ค่าโดยสารมี ๒ กลุ่มคือ กลุ่มระหว่างเมืองที่วิ่งระหว่างจังหวัด กรุงเทพฯ-ระยอง กรุงเทพฯ-ชลบุรี มีค่าแรกเข้า ๘๐ บาท บวกค่าโดยสารตามระยะทาง ตอนทำโมเดลขึ้นอยู่กับว่าจะถูก หรือแพง โดยได้ทดสอบที่ ๑.๓๐ ต่อคนต่อกิโลเมตร ถึง ๒ บาทต่อคนต่อกิโลเมตร แล้วนำมาศึกษาว่า ค่าไหนที่ทำให้ผลตอบแทนทางการเงินดีที่สุด และรถไฟฟ้าในเมือง Airport Rail Link วิ่งจากตอนเมือง ถึงสุวรรณภูมิโดยไม่ออกนอกเมืองจะคิดที่ ๑๓ บาท ค่าแรกเข้าและบวก ๒ บาทต่อคนต่อกิโลเมตร รูปแบบเหล่านี้เป็นไปตามที่ สนข. ศึกษาไป ๒๐ ปี โดยรถไฟฟ้าในเมืองส่วนใหญ่ผู้โดยสารจะขึ้น ส่วน รถไฟฟ้าวิ่งระหว่างเมืองปรากฏว่า ผู้โดยสารจะนั่งและมีราคาแพงกว่า สำหรับค่าโดยสารของการ เดินทางประเภทอื่น ๆ อาทิ รถไฟชั้น ๓ ชั้น ๒ ชั้น ๑ และรถยนต์ส่วนบุคคลข้อมูลเหล่านี้จะนำมาใส่ ในแบบจำลองทั้งหมด

๗. หลักเกณฑ์และรายละเอียดในการกำหนดค่าโดยสารตลอดระยะเวลาดำเนินการ ๔๕ ปี ค่าโดยสารที่กำหนดให้เป็นค่าโดยสารที่เหมาะสมสำหรับการเดินทางภายในกรุงเทพมหานครเป็นค่าโดยสารอัตราเดียวกับ ARL เดิม (ปี ๒๕๖๐) และสำหรับการเดินทางระหว่างเมือง ค่าโดยสารที่ได้จากการทดสอบคือ ๘๐+๑.๘ บาท/กม. ซึ่งเป็นอัตราเดียวกับค่าโดยสารรถไฟฟ้าความเร็วสูงสายกรุงเทพ-โคราช และราคาที่กำหนดไว้สำหรับปี ๒๕๖๔ ดังนั้น สมมติฐานระหว่างอัตราเงินเพื่อเท่ากับร้อยละ ๒.๐ ต่อปี ซึ่งการปรับอัตราค่าโดยสารจะใช้ดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งประกาศโดยกองสารสนเทศและดัชนีเศรษฐกิจการค้า สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า โดยเอกชนคู่สัญญาสามารถปรับอัตราค่าโดยสาร สมมติฐานคาดการณ์ผู้โดยสารตามตารางหน้า ๔๙ และเทียบกับสิ่งที่ได้สำรวจจริง โดยผลต่างออกมาอยู่ในระยะบวกไม่เกินร้อยละ ๑๐ จึงนำโมเดลไปคาดการณ์ว่า จะมีผู้โดยสารเท่าไร ตารางแสดงผู้โดยสารอยู่หน้า ๕๑ - ๕๒ ที่เป็นตัวเลขจริง แต่จะมีบางตัวเลขผู้โดยสารเกินกว่านั้น เฉพาะแค่พญาไท - สุวรรณภูมิประมาณ ๗๐,๐๐๐ ที่จะเพิ่มจำนวนรถเข้าไปอีก เพราะทุกวันนี้มีประมาณ ๘ - ๙ ขบวน ที่ใส่เพิ่มเท่าไรก็เต็ม ก่อนหน้านั้นรถจะเสียเยอะมาก แต่พอเพิ่มเข้าไปเท่าไรจะมีผู้โดยสารเต็มตลอด ซึ่งทางที่ปรึกษาคาดการณ์ว่า ปี ๒๕๖๖ จะมีจำนวนเพิ่มเป็นแสน บนสมมติฐานที่จะขยายไปดอนเมือง และมีรถไฟฟ้าสายสีอื่นมาเชื่อมในการเดินทาง เช่น สายสีเหลือง สีแดง สีม่วงและสีน้ำเงินส่งผลให้โครงข่ายมีความสมบูรณ์เพิ่มมากขึ้น ในขณะเดียวกัน ตัวเลขผู้โดยสารระหว่างเมืองตามตารางหน้า ๕๒ ประมาณ ๔๑,๐๐๐ คน ที่วิ่งระหว่างกรุงเทพไปฉะเชิงเทรา ชลบุรี ศรีราชา พัทยา อุตะเกา และขอให้กลับไปดูหน้า ๔๗ ข้อมูลการเดินทางปัจจุบันในปี ๒๕๖๐ ตัวเลขสำรวจจริง การเดินทางปัจจุบันประมาณ ๖๗๐,๐๐๐ โดยมีปัจจัยเสริมอื่นคือ รถไฟความเร็วสูงมีความตรงต่อเวลามากกว่าการเดินทางด้วยรถยนต์ ซึ่งทางที่ปรึกษาได้คาดการณ์บนสมมติฐานหลายอย่าง เช่น เรื่องค่าโดยสาร เรื่องการพัฒนาสนามบิน การพัฒนาพื้นที่บริเวณมักกะสัน อุตะเกาที่ตัวเลขอาจจะเปลี่ยนแปลงได้ เพราะตอนที่คิดเริ่มต้นปี ๒๕๖๐ แต่ขณะนี้การเปิดไม่ทันและอาจเลื่อนเปิดเป็นปี ๒๕๖๖ - ๒๕๖๘ ผู้โดยสารตอนเปิดคาดการณ์ว่า จะมี ๑๔๐,๐๐๐ คน แต่เป็นในเมือง ๑๐๐,๐๐๐ คน และระหว่างเมือง ๔๐,๐๐๐ คน ส่วนหน้า ๕๔ จะเป็นตารางสรุปค่าโดยสารของปี ๒๕๖๖ ตารางบนเป็นรถไฟในเมืองจากดอนเมือง-สุวรรณภูมิ ตรงนี้ได้ใช้ค่าโดยสารของ Airport Rail Link ในปัจจุบัน และปรับเพื่อให้เข้ากับปี ๒๕๖๖ ถ้าให้เห็นภาพจากพญาไทไปสุวรรณภูมิจะเสียเงิน ๕๐ บาท เพราะระยะทาง ๒๘ กิโลเมตร ๑๓+๒ บาทต่อกิโลเมตร แต่ถ้าเกิดนั่งไกลสุดคือ จากดอนเมืองไปสุวรรณภูมิ + อีก ๒๒ กิโลเมตร คิดเป็น ๔๐ บาทต่อระยะทาง อยู่ที่ ๙๗ บาท คือ ค่าโดยสารของรถไฟในเมืองจะยื่นเป็นส่วนใหญ่ โดยรถไฟความเร็วสูง ขบวนนี้ไม่มีการยื่น นั่งหมดจะมีราคาแพงกว่า เพราะค่าแรกเข้าจะมีราคาสูง แต่ได้นั่งสบายมากกว่า

๘. การกำหนดมาตรการเพื่อเร่งรัดโครงการ

ภาครัฐมีความเสี่ยงเดียว คือ การส่งมอบพื้นที่ ๔,๐๐๐ ไร่ โดยพื้นที่โครงการแบ่งเป็น ๓ ส่วน คือ ๑) Airport Rail Link ปัจจุบัน ๒๘ กิโลเมตร ทาง รฟท. พร้อมส่งได้เมื่อเอกชนจ่ายค่าสิทธิ ๒) พื้นที่ที่ยาวที่สุดคือ ๑๗๐ กิโลเมตรเป็นส่วนที่รถไฟความเร็วสูงวิ่ง ๒๕๐ กิโลเมตรจากทางลาดกระบังไปถึงอุตะเกาที่มีพื้นที่เวนคืนตามพระราชกฤษฎีกา จำนวน ๑๑ ฉบับ พื้นที่ ๘๐ ไร่ โดยมีสาธารณูปโภคที่สำคัญ เช่น เสาไฟแรงสูงที่พาดอยู่ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค มีเรื่องท่อก๊าซของ ปตท. ที่ขนานไปกับทางรถไฟที่มาขอเช่ากับการรถไฟตรงพื้นที่ ฉะเชิงเทราประมาณ ๗๐ กิโลเมตร ซึ่งในสัญญากำหนดให้ส่งภายใน ๒ ปี แต่ทางคณะกรรมการนโยบาย

หรือ กบอ. ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารและคณะกรรมการส่งมอบพื้นที่จัดทำแผนเร่งรัดออกมา จะส่งให้ได้ภายใน ๓ ปี ๒ เดือน ๓) พื้นที่กลางเมืองจตุพญาไทถึงบางซื่อ พื้นที่นี้ต้องผ่านบริเวณสวน จิตรลดาและสามเสนจึงต้องเป็นการสร้างอุโมงค์แล้วปิดเป็นเขตทางรถไฟ มีท่อน้ำมันของ FPT ต้องย้าย มีสายไฟของการไฟฟ้านครหลวงมีอุโมงค์ระบายน้ำของกรุงเทพมหานคร กำหนดไว้ภายใน ๒ ปี ๓ เดือน ดังนั้น พื้นที่ทั้งหมดมีคณะกรรมการส่งมอบพื้นที่และคณะกรรมการที่ดูแลในทุกเรื่อง

๒.๙ เรื่อง “แนวทางการปฏิรูปหน่วยงานราชการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการลงทุนของภาครัฐ”

สำนักงาน ก.พ.ร. มีบทบาทหลักเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในส่วนที่เกี่ยวกับการ ติดตามประเมินผลที่สำคัญ ๒ ส่วน คือ ๑) การติดตามและประเมินผลการพัฒนาระบบราชการ ๒) การ ตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ ซึ่งเป็นบทบาทตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่กำหนดให้สำนักงาน ก.พ.ร. เป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนาระบบ ราชการเพื่อดำเนินการเรื่องดังกล่าวในภาพรวม ตามมาตรา ๗๑/๑๐

“(๑) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการงาน ของรัฐอย่างอื่น ซึ่งรวมถึงโครงสร้างระบบราชการ ระบบงบประมาณ ระบบบุคลากร มาตรฐานคุณธรรม และจริยธรรม ค่าตอบแทน และวิธีการปฏิบัติราชการอื่น ให้เป็นไปตามมาตรา ๓/๑ โดยจะเสนอแนะให้ มีการกำหนดเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการก็ได้ ...

(๓) ติดตาม ประเมินผล และแนะนำเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และรายงาน ต่อคณะรัฐมนตรีพร้อมข้อเสนอแนะ”

เมื่อพิจารณามาตรา ๗๑/๑๐ (๑) และ (๓) พบว่า นอกจากการติดตามประเมินผลแล้ว ยังมีภารกิจในการเสนอแนะให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการของ หน่วยงานรัฐ การดำเนินงานของ ก.พ.ร. เป็นไปตามแนวทางการบริหารประเทศ และแผนยุทธศาสตร์ ของประเทศเป็นหลัก โดยเมื่อดำเนินการแล้วต้องมีการรายงานและเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีพิจารณา หากการดำเนินการเรื่องใดที่ทาง ก.พ.ร. เห็นว่าควรมีการปรับปรุง แก้ไข หรือปรับเปลี่ยนก็สามารถเสนอ ความเห็นไปยังคณะรัฐมนตรีพิจารณาได้ แต่ ก.พ.ร. ไม่มีอำนาจตัดสินใจสั่งการเกี่ยวกับ แนวทางที่รัฐ ดำเนินการไว้ หรือที่รัฐกำหนดยุทธศาสตร์ไว้ ยกเว้นเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายไว้ดำเนินการ เป็นการเฉพาะไป

การเสนอแนะให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีมีทั้งเรื่องประเด็นโครงสร้างหน่วยงานและ การติดตามประเมินผลต่าง ๆ รวมทั้งด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบราชการ สำหรับการ ติดตามประเมินผลตามมาตรา ๗๑/๑๐ (๓) ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ และมีการกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยลงมาในระดับกฎหมายลำดับรอง คือ พระราช กฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งกำหนดไว้เกี่ยวกับ เรื่องการติดตามประเมินผลที่ค่อนข้างชัดเจนในระดับต่าง ๆ และย่อยลงมาในระดับกฎกระทรวงคือ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดให้สำนักงาน ก.พ.ร. มีภารกิจเกี่ยวกับการศึกษา วิเคราะห์ เสนอแนะนโยบาย และให้ คำปรึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการแก่คณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบราชการมีความเข้มแข็ง ทันสมัย และสอดคล้องกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นผลสัมฤทธิ์ ของงาน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑) ศึกษา วิเคราะห์ และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการ และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รวมทั้งตรวจสอบดูแลการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

๒) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม การติดตามประเมินผลระบบราชการในภาพรวม เป็นการกำหนดกรอบแนวทางในการประเมินผลตั้งต้นมาจากการศึกษาทฤษฎีการประเมินผลแบบภาพใหญ่ ใช้ระบบ Kaplan and Often เข้ามาใช้เพื่อประเมินในมิติต่าง ๆ เริ่มต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ มีแนวคิดในการทำ Balanced Score Card (BSC) ซึ่งเป็นการนำตัว KPI เข้ามาใช้ และวัดผลการดำเนินการตามค่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ และในปัจจุบันมีการปรับเปลี่ยนมาเรื่อย ๆ มีหลักการประเมินภาคราชการระดับ กระทรวง และกรมเป็นหลัก โดยเน้นงานที่สะท้อนหลักการตามยุทธศาสตร์ของประเทศ และย่อลงมาเป็นเป้าหมายประเทศระดับต่าง ๆ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ หรือแผนการปฏิรูปประเทศ ซึ่งล้วนถือว่าเป็นเป้าหมายของประเทศทั้งหมด ตลอดทั้งแผนแม่บทซึ่งถือเป็นแผนระดับสอง ต่อมาในแผนระดับสาม เช่น แผนระดับกระทรวง และกรม ซึ่งสภาวะการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สภาพัฒน์) เป็นหน่วยงานที่กำหนดระดับของแผนต่าง ๆ

ดังนั้น การประเมินที่สำนักงาน ก.พ.ร. จัดทำจะเป็นกรณีการประเมินผลการดำเนินงานรายปี โดยขณะนี้อยู่ระหว่างวางแผนกำหนดค่าเป้าหมาย และกำหนดตัวชี้วัดของ ปี ๒๕๖๓ นอกจากนี้ยังมีการวัดในส่วนของ Agenda ที่แต่ละกระทรวง ทบวง กรม ได้รับมอบหมาย ซึ่งจะมีความแตกต่างกันตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน ตลอดทั้งการวัดในส่วนที่เป็น Innovation ภายในองค์กรด้วย โดยหน่วยงานจะรายงานผ่านระบบ e-SAR ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นฐานการประเมินผลในระดับกรมเป็นหลัก ไม่ใช่การติดตามประเมินผลระดับโครงการ แต่หากหน่วยงานใดประสงค์จะนำตัวโครงการใดเข้ามาวัดผลด้วย ก็จะมีการเสนอต่อ ก.พ.ร. ซึ่งทาง ก.พ.ร. จะดำเนินการวัดผลตามแนวทางนั้น

เพราะฉะนั้น การลงทุนในโครงการต่าง ๆ โดยบทบาทและภารกิจ ทาง ก.พ.ร. ไม่ได้มีการกำหนดตัวชี้วัดเพื่อวัดผลในระดับโครงการเหล่านี้ แต่จะไปตอบโจทย์ในส่วนของการวัดการดำเนินงานของหน่วยงานที่ดำเนินการเรื่องนี้ ซึ่งก็คือ บีไอโอ โดยแต่ละปีจะดำเนินการกำหนดเป้าหมายเป็น Telnet ว่ามีตัวชี้วัดไหนหรือเป้าหมายไหนที่เป็นตัวชี้วัดตามภารกิจของหน่วยงาน เช่น ในปี ๒๕๖๓ มีตัวชี้วัดหลัก ๆ ที่เสนอเข้ามาและอยู่ระหว่างการพิจารณาค่าเป้าหมาย เช่น มูลค่าการขอส่งเสริมการลงทุนที่ได้รับบัตรส่งเสริมแล้ว กับมูลค่าการขอรับการส่งเสริมการลงทุนประจำปี เป็นต้น สิ่งนี้ คือ KPI ที่จะมีการใช้ในปี ๒๕๖๓ อย่างไรก็ตาม อาจมีกรณีที่เกิดข้อสงสัยว่า เหตุใดไม่มีการวัดการลงทุนที่เกิดขึ้นจริง สำหรับประเด็นนี้สามารถอธิบายได้ว่า เมื่อมีการได้รับบัตรส่งเสริมแล้ว ผู้ประกอบการอาจเข้ามาลงทุนในปีนั้นเลยหรืออาจลงทุนในปีถัดไป หรืออีกสองปีข้างหน้าก็ได้ เพราะฉะนั้น กลไกในการวัดผลการลงทุนดังกล่าว จะเป็นการวัดผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก

ส่วนแผนการปฏิรูปประเทศ มีหลายแผนงานที่ต้องดำเนินการ ซึ่งแต่ละแผนมีการจัดทำเป็นไซโล โดยสิ่งที่พบคือ ในมิติของการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการมีการเสนอเพื่อให้ตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่มากกว่า ๕๐ หน่วยงาน ลักษณะการเสนอแผนมีรูปแบบคล้ายคลึงกัน โดยมีการเสนอเรื่องหลัก ๆ คือ ตั้งหน่วยงานใหม่ และการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งขอให้มีการเพิ่มกำลังคน การแก้ไขกฎหมาย แต่ไม่มีการเสนอแนวทางในการดำเนินงาน หรือลงมือดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องต่าง ๆ อย่าง

เป็นรูปธรรม หากดำเนินการตามแผนปฏิรูปประเทศที่มีการเสนอไว้แต่ละด้านจะส่งผลกระทบต่อการใช้จ่ายงบประมาณเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ในปี ๒๕๖๒ ทาง ก.พ.ร. ได้รายงานผลการติดตามประเมินผลสิ่งต่าง ๆ ที่หน่วยงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรีคือ ถ้าให้มีการตั้งหน่วยงานเพิ่มในจำนวนมากย่อมส่งผลเสียและมีผลกระทบต่อจำนวนงบประมาณ เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา และมีความเห็นกลับมาว่า หากจะมีการจัดตั้งหน่วยงานใดขึ้นตามแผนปฏิบัติจะต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตามขั้นตอนประเด็นเรื่องความคุ้มค่าในการลงทุนหรือการใช้จ่ายงบประมาณต่าง ๆ นั้น มีการกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๒๒ “ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงานงบประมาณร่วมกันจัดให้มีการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐที่ส่วนราชการดำเนินการอยู่ เพื่อรายงานคณะรัฐมนตรีสำหรับเป็นแนวทางในการพิจารณาว่าภารกิจใดสมควรจะได้ดำเนินการต่อไปหรือยุบเลิก และเพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งงบประมาณของส่วนราชการในปีต่อไป ทั้งนี้ตามระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนดในการประเมินความคุ้มค่าตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงประเภทและสภาพของแต่ละภารกิจ ความเป็นไปได้ของภารกิจหรือโครงการที่ดำเนินการ ประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะพึงได้และรายจ่ายที่ต้องเสียไปก่อนและหลังที่ส่วนราชการดำเนินการด้วยความคุ้มค่าตามมาตรานี้ให้หมายความถึงประโยชน์หรือผลเสียทางสังคม และประโยชน์หรือผลเสียอื่น ซึ่งไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ด้วย”

ดังนั้น เมื่อพิจารณามาตรา ๒๒ จึงเท่ากับว่ากฎหมายกำหนดตัวหน่วยงานหลักที่ต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดการประเมินผลความคุ้มค่าในการลงทุนและการใช้จ่ายงบประมาณเอาไว้แล้ว เป็นการเฉพาะ ซึ่งในอดีตประมาณ ๒๕๕๓ ได้มีโอกาสศึกษาเกี่ยวกับรายละเอียดคู่มือที่สภาพัฒน์ฯ จัดทำขึ้นเกี่ยวกับเรื่องการประเมินความคุ้มค่าในมิติต่าง ๆ ดังกล่าว และในกรณีนี้เห็นว่า หากจะให้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับการประเมินเรื่องนี้ต้องให้สภาพัฒน์ฯ เป็นผู้ชี้แจงและนำเสนอประเด็นดังกล่าว

สำหรับการนำเรื่องตัวชี้วัดมาผูกเข้ากับเงื่อนไขในการขอรับงบประมาณนั้น เนื่องจากการประเมินตามตัวชี้วัดเป็นการติดตามผลการดำเนินงานรายปีในแต่ละปี แต่การจัดทำงบประมาณประจำปี เป็นการจัดทำงบประมาณแบบล่วงหน้า ดังนั้นการจะนำมาผูกเข้าด้วยกันจึงอาจเป็นเรื่องยาก อย่างไรก็ตาม ทาง ก.พ.ร. มีความพยายามจะให้ตัวชี้วัดของสำนักงานงบประมาณ และของ ก.พ.ร. เป็นชุดเดียวกัน เพราะจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานและสามารถวัดผลได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่แม้ ก.พ.ร. จะกำหนดว่าหน่วยงานต้องมี KPI แบบนั้นแบบนี้ แต่หากหน่วยงานตอบกลับมาว่าไม่ได้รับงบประมาณจึงไม่สามารถดำเนินการได้ทุกอย่างก็คงไม่สามารถเดินต่อตามที่ ก.พ.ร. กำหนด

ปัจจุบันการนิยามคำว่าความคุ้มค่า เป็นการแสดงออกมาในลักษณะของการพรรณนาและบรรยายโวหาร แต่ยังขาดการประเมินในเชิงเศรษฐศาสตร์อย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม ก.พ.ร. มีความประสงค์จะให้การประเมินเรื่องความคุ้มค่านี้เกิดผลเป็นรูปธรรมขึ้นมา สามารถคำนวณผลการดำเนินงานคล้าย ๆ กับ cost benefit ในระบบธุรกิจ สิ่งหนึ่งที่น่าจะเป็นข้อเสนอแนะให้คณะอนุกรรมการได้ คือ ควรดำเนินการให้เกิดการบูรณาการด้านการดำเนินงานของหน่วยงานกลางที่เป็นองค์กรหลัก พร้อมทั้งจัดทำแผนบูรณาการของหน่วยงานกลางขึ้นมา และการกำหนดตัวชี้วัดในการประเมินผลภายใต้ KPI ชุดเดียวกัน และวงรอบงบประมาณมีความสอดคล้องกับการดำเนินงาน

เรื่องการประเมินติดตามผลการดำเนินงานนั้น หน่วยงานยึดเรื่องเป้าหมายของประเทศเป็นหลัก ซึ่งมีการกำหนดในแผนยุทธศาสตร์และแผนแม่บทต่าง ๆ ซึ่งแผนแม่บทได้กำหนดทิศทางในการดำเนินงานไว้แล้ว ดังนั้น การกำหนด KPI ของแต่ละหน่วยงานจึงต้องดึงออกมาจากแผนเหล่านั้น

และนำมาพิจารณาว่าการดำเนินงานของหน่วยงานนั้นมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับเป้าหมายของประเทศมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม Project ต่าง ๆ ที่รัฐดำเนินการ ในระดับโครงการต้องมีการจ้างที่ปรึกษาเข้ามาศึกษาปัจจุบันทาง ก.พ.ร. ยังไม่ได้มีการกำหนดตัวชี้วัดในเรื่องนี้ทั้งหมดทุกโครงการ แต่อาจมีการใช้ KPI บางตัวที่เกี่ยวข้องกับโครงการนั้น ๆ หากหน่วยงานที่รับผิดชอบเห็นว่าเป็นกลไกสำคัญของหน่วยงานที่ตนรับผิดชอบ และ KPI ส่วนใหญ่เป็นการประเมินรายปี แต่บางโครงการไม่สามารถวัดผลได้ภายใน ๑ ปี อาจต้องใช้ระยะเวลา ๒-๓ ปี หรือมากกว่านั้น ซึ่งประเด็นนี้ทาง ก.พ.ร. พยายามจะหาแนวทางในการกำหนด KPI ที่เหมาะสมอยู่เช่นกัน สิ่งสำคัญคือ พยายามให้แต่ละหน่วยงานดำเนินงานไปตามเป้าหมายเดียวกัน

ในส่วนของ EEC ปัจจุบันไม่ได้มีการประเมินแบบรายโครงการทั้งหมด แต่ที่ ก.พ.ร. ดำเนินการภายใต้คณะกรรมการชุดนี้และคณะกรรมการย่อยที่พิจารณาด้าน EEC เป็นการเฉพาะ ได้พิจารณาเพื่อกำหนดกรอบการประเมินติดตามว่าในแต่ละปีจะมีการติดตามเรื่องใด ซึ่ง ปี ๒๕๖๓ เป็นการติดตามประเมิน ๖ โครงการขนาดใหญ่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน แต่จะเป็นการประเมินตามกรอบประเมินความเสี่ยงว่า เรื่องนี้มีความเสี่ยงใด มีโอกาสจะเกิดขึ้นได้มากน้อยเพียงใด แต่มีใช้การประเมินเรื่องความคุ้มค่าในการลงทุน อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมากการดำเนินงานของ ก.พ.ร. เพื่อประเมินความเสี่ยงต่าง ๆ เหล่านี้ ได้รับความร่วมมือน้อยมาก เพราะผู้รับผิดชอบโครงการต่าง ๆ มีความรู้สึกว่าการติดตาม จับผิด แต่ในขณะนี้ได้สร้างความเข้าใจให้แก่หน่วยงานและได้รับความร่วมมือมากขึ้น เรื่องระบบฐานข้อมูลและปัญหาด้านเทคโนโลยีของหน่วยงานที่รับผิดชอบใน EEC ซึ่งสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เพิ่งเริ่มวางระบบฐานข้อมูลในปี ๒๕๖๓ เนื่องจากเพิ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณ และมีการดำเนินการเกี่ยวกับฐานข้อมูลสำหรับ ๖ โครงการขนาดใหญ่ก่อน ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงแล้ว EEC เป็นหนึ่งในแผนบูรณาการที่มีแผนงานโครงการจำนวนมาก มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับหลายหน่วยงาน แต่ในแผนบูรณาการกลับเปิดช่องไว้ในเรื่องการประเมินการดำเนินงานว่า หากเป็นแผนงานหรือโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใดก็จะต้องให้หน่วยงานนั้นเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องการติดตามประเมินผล ทั้งระบบข้อมูลต่าง ๆ ก็จะอยู่ที่หน่วยงานเจ้าของโครงการ ซึ่งประเด็นนี้ถือเป็นปัญหาหลักที่สำคัญของโครงการ EEC ที่ส่งผลกระทบต่อติดตามและประเมินผลของโครงการ เพราะปัจจุบันไม่มีระบบฐานข้อมูลที่เป็นดิจิทัลให้สามารถติดต่อเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกันได้ ซึ่งถือว่าเป็นความเสี่ยงอย่างหนึ่ง

การกำหนด KPI ของ บีไอไอดำเนินการพิจารณาว่า ตัวชี้วัดที่อยู่ในแผนแม่บทที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนและเป็นความรับผิดชอบของ บีไอไอ มีเรื่องใดบ้าง และเพื่อไม่ให้หน่วยงานเกิดภาระเพิ่มขึ้น ทาง ก.พ.ร. จึงพยายามที่จะไม่กำหนดให้มี KPI หลายชุด จึงพยายามพิจารณาตัวชี้วัดตามแผนแม่บทเป็นหลักเพื่อจะให้ KPI มีความสอดคล้องกับข้อมูลของ สภาพัฒน์ฯ ตัวชี้วัดใดที่จะสามารถรายงานผลได้ในแต่ละปีก็จะถูกนำมากำหนดเป็น KPI ของหน่วยงานนั้น ๆ เช่น มูลค่าการส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น โดยข้อมูลดังกล่าวเหล่านี้ถูกกำหนดไว้ในแผนแม่บทอยู่แล้ว

เรื่องการประเมินหน่วยงานจะดำเนินการประเมินตนเองตาม KPI ที่กำหนดไว้ และมีการรายงานมาให้ ก.พ.ร. ทุก ๖ เดือน โดยเป็นการรายงานผลที่ได้เทียบกับเป้าหมาย โดย ก.พ.ร. จะมีเกณฑ์การให้คะแนน และเมื่อครบ ๑ ปี จะมีการรายงานทั้งหมดมาเป็นภาพรวม ซึ่งต้องนำมาเทียบกับค่าเป้าหมายอีกเช่นกันว่าผลการดำเนินงานของหน่วยงานเป็นอย่างไร ผลการดำเนินงานดังกล่าวจะมีการให้คะแนนและจัดว่าหน่วยงานนั้นอยู่ในระดับไหน และในอนาคตจะมีการจัดทำเรื่องข้อเสนอแนะให้แก่

หน่วยงานด้วย ว่าควรมีการปรับปรุง แก้ไข เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้มากขึ้น ซึ่งในส่วนนี้ เป็นหนึ่งในแนวทางของ ก.พ.ร. ที่จะทำการยกระดับในเรื่อง KPI ในการประเมินให้เพิ่มขึ้น

กรณี KPI ที่กำหนดขึ้นในปี ๒๕๖๓ ทาง ก.พ.ร. จะดำเนินการกำหนดเฉพาะตัวสำคัญ ๓-๕ ตัว เท่านั้น แต่อาจจะมีตัวอื่น ๆ ที่หน่วยงานดำเนินการและได้รายงานเข้ามาด้วย ซึ่งตรงส่วนนั้นไม่ได้ นำมาเทียบค่าเป้าหมายที่กำหนด ส่วนตัวเลขที่หน่วยงานรายงานเข้ามา ทาง ก.พ.ร. ก็จะพิจารณาควบคู่ กับ base line data ที่หน่วยงานได้รายงานเข้ามาควบคู่กันเพราะหากเป็นตัวชี้วัดที่มีการวัดต่อเนื่องทาง ก.พ.ร. จะมีฐานข้อมูลที่สามารถนำมาพิจารณาเปรียบเทียบได้อยู่แล้วว่าผลการดำเนินงานย้อนหลัง ๓ ปี ๕ ปี เป็นอย่างไร และแนวโน้มปี ๒๕๖๓ ควรจะต้องมีผลการดำเนินงานเป็นอย่างไร ซึ่งในการเจรจา เรื่องตัวชี้วัดอาจจะต้องพิจารณาเรื่องของงบประมาณที่ได้รับ การใช้จ่ายงบประมาณต่าง ๆ ด้วย เพราะ บางกรณีหน่วยงานอาจจะมีการรายงานเข้ามาว่าเนื่องจากไม่ได้รับงบประมาณหรือได้รับงบประมาณ ส่วนนั้นน้อยลงจึงทำให้การดำเนินการไม่สามารถไปถึงจุดที่คาดหวังหรือตั้งเป้าไว้ได้ นอกจากนี้ อาจจะ ต้องพิจารณาเรื่องสถานะทางเศรษฐกิจ การขยายตัวทางเศรษฐกิจ เพื่อหาแนวทางในการกำหนดตัวชี้วัด และค่าเป้าหมายที่เหมาะสม สามารถปฏิบัติและดำเนินการได้

บทที่ ๓

สรุปผลการพิจารณาศึกษา และข้อสังเกตของคณะกรรมการการศึกษา

๓.๑ สรุปผลการพิจารณาศึกษา

ตามที่คณะกรรมการการศึกษาได้ตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาความคุ้มค่าและประสิทธิผลการส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อพิจารณาศึกษาเรื่องที่คณะกรรมการมอบหมายและนำเสนอรายงานผลการศึกษาต่อคณะกรรมการ โดยได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการศึกษาความคุ้มค่าและประสิทธิผลการส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ไว้ ๒ ประการ คือ

๑) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรค วิเคราะห์ข้อมูล ข้อเท็จจริง แนวทางและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความคุ้มค่าและประสิทธิผลของมาตรการส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่ยั่งยืนในระยะยาวต่อไป

๒) เพื่อศึกษาการประเมินความคุ้มค่าและประสิทธิผลของการส่งเสริมการลงทุนและตัวชี้วัดที่ใช้ในโครงการการลงทุน

โดยที่ประชุมของคณะกรรมการฯ ได้พิจารณารายงานผลการศึกษาอย่างเป็นระบบ เนื่องจากมีรายละเอียดของการศึกษาค่อนข้างมาก และมีชุดความคิดกรอบของการศึกษาที่อาจมีลักษณะแตกต่างจากวิธีปฏิบัติที่ดำเนินการกันอยู่ในระบบราชการ สามารถแบ่งโครงเนื้อหาหลักออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่

(ก) แรงขับ (Drivers of Change) : เป็นส่วนที่ว่าด้วยเหตุผล ที่มาความสำคัญของปัญหา ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และแนวทางการประเมินความคุ้มค่าของการใช้เงินงบประมาณของรัฐเพื่อการลงทุน

(ข) พื้นฐาน (Baseline) : เป็นส่วนที่ว่าด้วยสภาพพื้นฐาน ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนในปัจจุบัน ความแตกต่างของการส่งเสริมการลงทุนในต่างประเทศ และในประเทศไทย ดัชนีชี้วัด

(ค) ทางเลือก (Options) : เป็นส่วนบทสรุป ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกต เพื่อเพิ่มความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณของรัฐ ยกกระดับขีดความสามารถในการแข่งขัน และเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

ทั้งนี้ จากการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ข้างต้น สามารถสรุปผลการพิจารณาเกี่ยวกับความคุ้มค่าและประสิทธิผล การส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ได้ดังนี้

๓.๑.๑ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคุ้มค่า และการประเมินความคุ้มค่า

ในเบื้องต้นต้องทำความเข้าใจกับนิยามของการวัดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคุ้มค่า และการประเมินความคุ้มค่าเพื่อนำไปสู่การพัฒนาตัวชี้วัดที่เหมาะสมสำหรับใช้งานต่อไป

“ประสิทธิภาพ” (Efficiency) หมายถึง ความสามารถของกระบวนการ หรือระบบงาน ในการแปลงทรัพยากรการทำงานหรือ Input (เช่น เงินทุน แรงงาน วัตถุดิบ พลังงาน เป็นต้น) ไปเป็นผลลัพธ์หรือ Output ที่ต้องการ ซึ่งสามารถวัดประสิทธิภาพได้จากสัดส่วนของผลลัพธ์ที่ได้เทียบกับทรัพยากรที่ใช้ในกระบวนการทำงาน แล้วคิดเทียบเป็นร้อยละ ทำให้สามารถพิจารณาความสามารถของกระบวนการได้ใน ๒ มิติ คือ สามารถผลิตงานที่ต้องการได้เป็นสัดส่วนเท่าไร และเกิดของเสียหรือความสูญเปล่าของระบบงานเป็นสัดส่วนเท่าไร ระบบงานที่มีประสิทธิภาพสูงจึงอาจสะท้อนถึงระบบงานที่ได้ผลลัพธ์ที่ต้องการสูง หรือมีความสูญเปล่าต่ำ เช่น ระบบงานที่มีประสิทธิภาพ ๘๐% หมายถึง ทรัพยากรที่ใช้ไปสามารถแปลงเป็นผลลัพธ์ที่ต้องการได้ร้อยละ ๘๐ ในขณะที่เกิดความสูญเปล่าร้อยละ ๒๐ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้เป้าหมายของการประเมินประสิทธิภาพจึงมุ่งเน้นไปที่การลด

ความสูญเปล่าในการใช้ทรัพยากร (Minimize Loss) เมื่อนำมาประยุกต์ใช้กับการประเมินประสิทธิภาพของการส่งเสริมการลงทุน จึงนำไปสู่การพิจารณาว่าจะสามารถวัดความสูญเปล่า เพื่อนำไปสู่การลดความสูญเปล่าในการส่งเสริมการลงทุนได้อย่างไร

“ประสิทธิผล” (Effectiveness) หมายถึง ความสามารถของกระบวนการหรือระบบงาน ในการบรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของการทำงาน กล่าวคือ จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของกระบวนการ หรือระบบงาน ตลอดจนกรอบเวลาอย่างชัดเจน ว่ามีเป้าหมายใด เช่น ต้องการเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการผลิตยานยนต์สมัยใหม่ให้ได้ ๓,๐๐๐ ราย ภายในระยะเวลา ๓ ปี หรือ ต้องการเพิ่มรายได้เฉลี่ยของประชากรเป็นปีละ ๖๐๐,๐๐๐ บาทต่อคน ภายในระยะเวลา ๑๐ ปี เป็นต้น เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนดก็สามารถประเมินผลสัมฤทธิ์ได้ว่ากระบวนการทำงานหรือระบบงานที่ออกแบบไว้สามารถ “บรรลุ” หรือ “ไม่บรรลุ” วัตถุประสงค์ ระบบงานที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ เรียกว่าเป็นระบบงานที่มีประสิทธิผล และระบบงานที่ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้เรียกว่าเป็นระบบงานที่ไม่มีประสิทธิผล การประเมินประสิทธิผลของการส่งเสริมการลงทุนจึงต้องพิจารณาเทียบกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของแผนการส่งเสริมการลงทุน โดยมีกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน

“ความคุ้มค่า” (Worth) เป็นคำศัพท์ที่ใช้ในการศึกษาทาง “วิศวกรรมคุณค่า” (Value Engineering) ซึ่งถือกำเนิดขึ้นในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒ โดยวิศวกรจัดซื้อของบริษัท General Electric ในสหรัฐอเมริกาขณะนั้นที่ต้องทำหน้าที่ผลิตอุปกรณ์สำหรับใช้ในเครื่องบิน B-24 ของกองทัพ เนื่องจากการขาดแคลนวัตถุดิบสำคัญที่ใช้ในอุตสาหกรรม โดยเฉพาะสำหรับผลิตภัณฑ์ จึงมีแนวคิดพื้นฐานสำคัญอันเป็นรากฐานของการศึกษาความคุ้มค่าในเวลาต่อมา คือ “ถ้าไม่สามารถผลิตผลิตภัณฑ์ได้ จะต้องหาหน้าที่การทำงาน (Function) ของมันให้ได้ ทำอย่างไรที่จะได้หน้าที่การทำงานที่เหมือนกัน โดยใช้เครื่องจักร คน หรือวัสดุซึ่งเราสามารถหาได้” การวิเคราะห์คุณค่าจึงเริ่มต้นจากการศึกษา “หน้าที่ในการทำงาน” หรือ “Function” ว่าระบบงานถูกออกแบบขึ้นเพื่อทำหน้าที่ใด และเมื่อเทียบกับต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของระบบงานนั้นมีความคุ้มค่าหรือไม่ มีการนิยามการวัดคุณค่า (Value) ว่าเท่ากับสัดส่วนของความคุ้มค่า (Worth) เมื่อเทียบกับต้นทุน (Cost) ซึ่งหมายถึงความคุ้มค่าในการใช้งานตามวัตถุประสงค์ เมื่อเทียบกับต้นทุนที่จ่ายไป

หากต้นทุนที่ต้องจ่ายมีค่าน้อยกว่าความคุ้มค่า คือ $Worth > Cost$ เราเรียกว่า “มีคุณค่าสูง” (an exceptional value หรือ Bargain) และหากต้นทุนที่ต้องจ่ายมีค่ามากกว่าความคุ้มค่า คือ $Worth < Cost$ เราเรียกว่า “ด้อยคุณค่า” (poor value)

$$\text{คุณค่า (Value Index, VI)} = \text{Function Worth} / \text{Function Cost}$$

ข้อสังเกต : ในที่นี้ “Function Worth” หมายถึง คุณค่าในการใช้งาน (function เป็นตัวขยาย worth) ซึ่งเป็นคนละความหมายกับ Worth Function ที่อาจจะหมายถึงฟังก์ชันความคุ้มค่า

การประเมินความคุ้มค่าของการส่งเสริมการลงทุนจึงเป็นเรื่องของการศึกษา “หน้าที่ของการส่งเสริมการลงทุนที่ต้องการ” เทียบกับต้นทุนที่จ่ายไป และเป้าหมายหลักของการเพิ่มความคุ้มค่าของการส่งเสริมการลงทุนจึงเป็นเรื่องของการเพิ่มคุณค่าของการส่งเสริมการลงทุน (Maximize Value)

กล่าวโดยสรุป ประเด็นเพื่อพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาจึงเป็นเรื่องการลดความสูญเปล่า (Minimize Loss) และเพิ่มคุณค่า (Maximize Value) ของการส่งเสริมการลงทุน เพื่อนำไปสู่การใช้เงิน

งบประมาณอย่างคุ้มค่า โดยคณะกรรมการธิการได้พิจารณาศึกษาว่าจะใช้ตัวชี้วัดที่เหมาะสมอย่างไร จึงจะสามารถทำให้เชื่อมั่นได้ว่าประเทศไทยกำลังเดินหน้าไปสู่เป้าหมายตามวิสัยทัศน์ที่ต้องการ

๓.๑.๒ ตัวชี้วัดของมาตรการส่งเสริมการลงทุน

การประเมินความคุ้มค่า:
การประเมินการดำเนินงาน
ของภาครัฐเพื่อให้ได้ผลผลิต
ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์อย่าง
มีประสิทธิภาพมีประโยชน์ที่
สมดุลงกับทรัพยากรที่ใช้
ผลลัพธ์เป็นได้ทั้งผลสำเร็จ
และผลกระทบทางลบ ทั้งที่เป็น
ตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน

ประเมินว่าการปฏิบัติภารกิจมีประสิทธิภาพ
ประสิทธิผลก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อ
ประชาชน/ภาครัฐ มากหรือน้อยกว่าค่าใช้จ่าย
และผลเสียที่เกิดขึ้นเพียงใด เป็นข้อมูลสำหรับ
ส่วนราชการในการทบทวน จัดลำดับ
ความสำคัญในการเลือกปฏิบัติภารกิจ หรือ
เป็นข้อมูลให้รัฐบาลเพื่อพิจารณาขยับเลิก
ภารกิจ รวมทั้งปรับปรุงวิธีการปฏิบัติภารกิจ

แนวทางการประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติภารกิจของรัฐ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

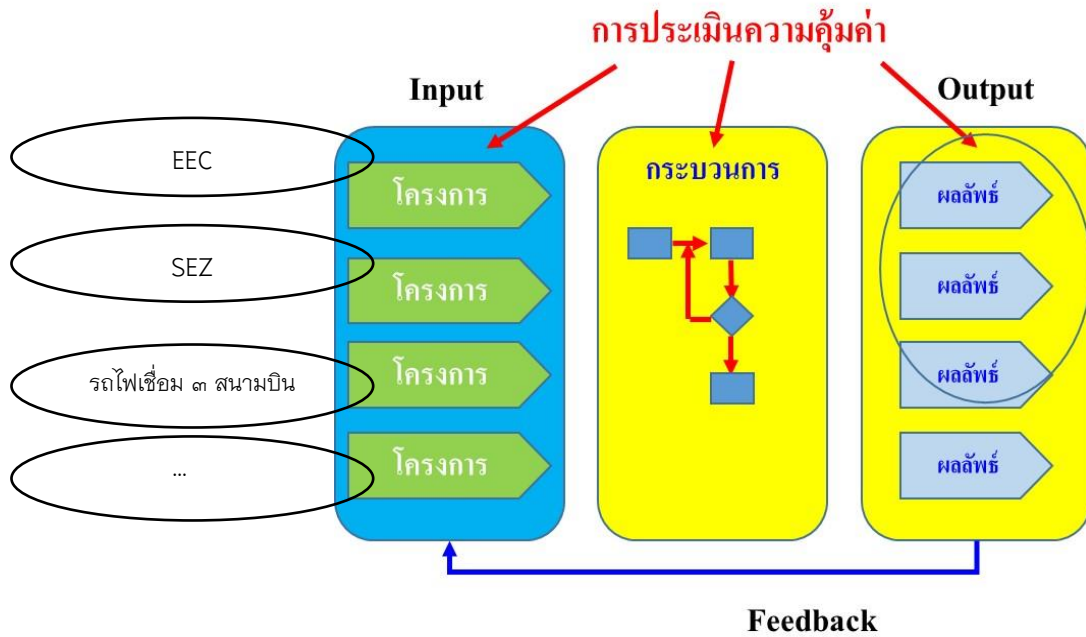
แผนภาพที่ ๑๓ แนวทางการประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติภารกิจของรัฐ

ในมาตรา ๒๒ ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง
ที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ และ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดบทบาทความรับผิดชอบให้สำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานงบประมาณร่วมกันจัดให้มีการประเมิน
ความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐที่ส่วนราชการดำเนินการอยู่ เพื่อรายงานคณะรัฐมนตรีสำหรับ
เป็นแนวทางในการพิจารณาว่าภารกิจใดสมควรจะได้ดำเนินการต่อไปหรือขยับเลิก และเพื่อประโยชน์ใน
การจัดตั้งงบประมาณของส่วนราชการในปีต่อไป ทั้งนี้ ตามระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

จากสาระสำคัญของมาตรา ๒๒ การประเมินความคุ้มค่าจะเกี่ยวข้องกับการประเมินการปฏิบัติ
ภารกิจเพื่อให้ทราบว่าผลผลิตจากการดำเนินงานหลัก (Core Business) บรรลุตามวัตถุประสงค์
ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และก่อให้เกิดผลประโยชน์ (Benefit) รวมทั้งผลกระทบ
ที่เกิดขึ้นมีมากน้อยเพียงใด ทั้งทางตรงในรูปของตัวเงิน อาทิ งบประมาณที่หน่วยงานภาครัฐใช้ในการ
ลงทุน รายได้ที่สูงขึ้นของภาครัฐ ต้นทุนค่าพิมพ์เอกสารและการจัดส่งเอกสารที่ลดลง เป็นต้น และ
ผลประโยชน์ทางอ้อมที่ไม่อยู่ในรูปตัวเงิน อาทิ บริการภาครัฐที่มีคุณภาพมากขึ้น ความปลอดภัยของ
ประชาชนที่เพิ่มมากขึ้น เป็นต้น

๓.๑.๓ ความเชื่อมโยงการประเมินผลความคุ้มค่าและตัวชี้วัดของการปฏิบัติภารกิจ

จากแนวคิดอย่างเป็นระบบ (Systematic Thinking) และสาระสำคัญของมาตรา ๒๒
สามารถกำหนดความเชื่อมโยงของการประเมินความคุ้มค่าและตัวชี้วัดการปฏิบัติภารกิจของรัฐ ได้ดังนี้



แผนภาพที่ ๑๔ ความเชื่อมโยงของการประเมินความคุ้มค่าและตัวชี้วัด
การปฏิบัติการกิจของรัฐ

จากความเชื่อมโยงระหว่างการประเมินความคุ้มค่ากับแนวคิดอย่างเป็นระบบ การประเมินความคุ้มค่าตามมาตรา ๒๒ ต้องมีการประเมินก่อนเริ่มโครงการเสมอโดยมุ่งเน้นในเรื่องความคุ้มค่าของโครงการต่าง ๆ ที่จะทำว่ามีความคุ้มค่ามากน้อยเพียงใด เช่น รูปแบบของผลตอบแทนจากการลงทุน (Return on Investment: ROI) ระยะเวลาคืนทุน (Payback Period) รวมทั้งผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ เพื่อช่วยในการตัดสินใจว่าควรจะดำเนินการโครงการหรือไม่ รวมทั้งผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดในอนาคตอันเนื่องมาจากการดำเนินโครงการที่พิจารณาอยู่ การประเมินคุณค่าในระหว่างที่โครงการต่าง ๆ กำลังดำเนินการปฏิบัติการกิจ และการปฏิบัติการกิจเสร็จสิ้น จำเป็นต้องมีเช่นเดียวกันเพื่อเป็นการตรวจสอบโดยมุ่งเน้นที่การประเมินผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ของการปฏิบัติการกิจว่าเป็นไปอย่างประหยัด (Economy) เปรียบเทียบกับเงินที่ได้รับจากการดำเนินการกิจ (Value of Money) มีประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผลมากหรือน้อยเพียงใด (Effectiveness) ตรงตามกำหนด หรือวิเคราะห์ไว้มากหรือน้อยเพียงใด รวมทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งในเชิงบวกหรือลบ เพื่อเป็นข้อมูลให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องใช้การทบทวนเพื่อพิจารณาขุบเล็ก รวมทั้งการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติการกิจของโครงการ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดตัวชี้วัด (Key Performance Index) ต้องชัดเจนเพื่อช่วยกำหนดทิศทางการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติการกิจของส่วนราชการเพื่อก่อประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน โดยประเด็นในการประเมินความคุ้มค่าต้องประกอบด้วย ๓ มิติ ได้แก่ มิติประสิทธิผล มิติประสิทธิภาพ และมิติผลกระทบ^๔

^๔ วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และคณะ, โครงการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติการกิจของรัฐและการจัดทำรายงานการดำเนินงานของรัฐต่อสาธารณะ, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการ, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑) หน้า ๓ - ๗

(๑) **มิติประสิทธิผล** เป็นการประเมินการบรรลุประสิทธิผลหรือเป้าหมายของการปฏิบัติการ โดยเปรียบเทียบกับผลที่ได้รับว่ามีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และผลที่คาดหวัง ก่อนดำเนินการหรือไม่ โดยมีตัวชี้วัด ๒ ด้าน คือ

(๑.๑) การบรรลุวัตถุประสงค์ หมายถึง การเปรียบเทียบผลผลิตที่ได้จากการปฏิบัติการ เทียบกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในกรอบระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ เพื่อประเมินระดับความสำเร็จในการทำงานว่าสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ ได้เพียงใด รวมทั้งการประเมินด้วยการบรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติการนั้น มีค่าใช้จ่ายเท่าใด หรือเรียกว่าประสิทธิผลของค่าใช้จ่าย (Cost-effectiveness)

(๑.๒) ความพึงพอใจ หมายถึง ความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้ใช้ประโยชน์จากผลผลิตและบริการนั้น ๆ โดยผู้ใช้ประโยชน์อาจหมายถึง ประชาชนหรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับประโยชน์โดยตรง ในกรณีที่สามารถประเมินความคุ้มค่าที่เปรียบเทียบ กับ Cost ได้แก่ Benefit - Cost Ratio ในกรณีกระทรวงด้านเศรษฐกิจ หรือ Cost-Effectiveness ในกรณีกระทรวงด้านสังคม การวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้ใช้ประโยชน์จากผลผลิตและบริการนั้น ๆ ทั้งในด้านคุณภาพผลผลิตและการให้บริการ ระยะเวลาที่ใช้ในการได้รับบริการ

(๒) **มิติประสิทธิภาพ** หมายถึง การประเมินความเหมาะสมสอดคล้องของการใช้ทรัพยากรและกระบวนการทำงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตตามวัตถุประสงค์ โดยพิจารณาจากผลผลิตเทียบกับต้นทุนทั้งหมด การจัดหาทรัพยากรที่ได้มาตรฐาน มีค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม รวมทั้งมีกระบวนการทำงานที่ประหยัดทรัพยากร ทั้งนี้ ตัวชี้วัดมี ๒ ด้าน ได้แก่ ประสิทธิภาพการผลิตและการประหยัด

(๒.๑) ประสิทธิภาพการผลิต หมายถึง ความสอดคล้องของการใช้ทรัพยากรที่เป็นปัจจัย (Input) กระบวนการดำเนินการ (Process) และผลผลิต (Output) เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตตามวัตถุประสงค์ของภารกิจ ซึ่งประเด็นในการพิจารณาแบ่งออกเป็น ๔ กลุ่มหลัก ดังนี้

ก. ประสิทธิภาพการดำเนินงานโดยรวม เช่น การผลิตผลผลิตโดยใช้ค่าใช้จ่ายน้อยกว่าแผนที่กำหนด หรือผลิตภาพของการใช้ปัจจัยการผลิตสูงกว่าแผนที่กำหนด

ข. ปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงาน เช่น มีทางเลือกอื่น ๆ ในการดำเนินงาน การปรับปรุงวิธีการทำงานที่มีอยู่ การใช้เทคโนโลยีและเครื่องจักร การลดต้นทุนปัจจัยการผลิต เป็นต้น

ค. ระบบการจัดการและการปฏิบัติงาน เช่น การจัดทำแผนกลยุทธ์ แผนปฏิบัติการ การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากร ระบบและกระบวนการในการทำงาน การดำเนินการตรวจสอบและควบคุม เป็นต้น

ง. สิ่งแวดล้อมในการทำงาน เช่น การเห็นความสำคัญของประสิทธิภาพ การมุ่งเน้นลูกค้าและการบริการ การมีความเชื่อถือได้ การมีระบบให้กำลังใจและประกาศความดีความชอบ การปฏิบัติงานในแนวทางที่มาจากความเห็นชอบร่วมกัน เป็นต้น

(๒.๒) การประหยัด หมายถึง การได้รับทรัพยากรในปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสมด้วยต้นทุนที่ต่ำสุด ซึ่งประเด็นในการประเมิน อาทิ การลดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการ ค่าใช้จ่ายในการจัดทำปัจจัยการผลิต เป็นต้น

(๓) **มิติผลกระทบ** หมายถึง ผลอันสืบเนื่องจากการปฏิบัติการ ทั้งที่คาดหวังหรือตั้งใจ และไม่ได้คาดหวัง ทั้งที่เกิดขึ้นระหว่างและภายหลังการปฏิบัติการ ที่อาจกระทบต่อการพัฒนาในมิติอื่น หรือการปฏิบัติการของหน่วยงานอื่น หรือประชาชนทั้งที่เป็นกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มอื่น ทั้งในและนอกพื้นที่การวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามภารกิจภาครัฐ ครอบคลุมถึงผลกระทบ

ทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งผลกระทบด้านบวกและด้านลบ ในมิติที่สามารถประเมินในรูปตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงิน นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงผลกระทบในกรณีที่ไม่ได้ดำเนินงานตามภารกิจภาครัฐด้วย ซึ่งมีประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

(๓.๑) ผลกระทบต่อประชาชน ได้แก่ ผลกระทบที่ประชาชนได้รับจากการดำเนินงานตามภารกิจภาครัฐ ที่เป็นประโยชน์และความพึงพอใจ เช่น การมีงานทำและการเพิ่มรายได้ให้ประชาชน การพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตประชาชน หรือผลกระทบทางลบ เช่น การสูญเสียอาชีพ/ทรัพย์สิน การเจ็บป่วยจากมลภาวะที่เกิดจากการดำเนินภารกิจ

(๓.๒) ผลกระทบทางสังคม ได้แก่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่สังคมจากการดำเนินงานตามภารกิจภาครัฐ ซึ่งรวมถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับโครงสร้างทางสังคม วิถีชีวิต อาชีพ วัฒนธรรม ภูมิปัญญา ชุมชน และการสร้างความเป็นธรรมในสังคม

(๓.๓) ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการดำเนินงานตามภารกิจภาครัฐ เช่น ด้านมลภาวะ ด้านทรัพยากรธรรมชาติ ด้านระบบนิเวศ และด้านภูมิสถาปัตยกรรม

(๓.๔) ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ได้แก่ ผลกระทบต่อรายได้ประชาชาติ/การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การสร้างความเป็นธรรมและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (ระดับราคาสินค้า ดุลบัญชีเดินสะพัด ดุลการคลัง การก่อกวนเสถียรภาพ) และการกระจายรายได้

(๓.๕) ผลกระทบด้านอื่น ๆ เช่น ด้านการเมือง และความมั่นคงของประเทศ

๓.๑.๔ แนวทางการกำหนดตัวชี้วัดเพื่อประเมินความคุ้มค่าแบบ SMART

การกำหนดตัวชี้วัดแบบ SMART เพื่อใช้ในการประเมินผลความคุ้มค่าและประสิทธิผลของการปฏิบัติการของโครงการต่าง ๆ ต้องมีองค์ประกอบต่าง ๆ ดังนี้

(๑) Specific หมายถึง จะต้องมีการระบุแบบมีลักษณะเฉพาะเจาะจงและชัดเจน เช่น การกระจายรายได้ที่เพิ่มขึ้น

(๒) Measurable หมายถึง จะต้องมีการระบุแบบตัวเลขที่ชัดเจน และสามารถวัดผลได้จริง เช่น การกระจายรายได้เพิ่มขึ้น x%

(๓) Achievable หมายถึง จะต้องสามารถดำเนินการให้บรรลุผลได้จริง เช่น การกระจายรายได้เพิ่มขึ้น x% ภายในระยะเวลา ๕ ปี ไม่ใช่กำหนดภายในระยะเวลา ๑ เดือน

(๔) Realistic หมายถึง จะต้องมีความเกี่ยวข้องหรือสอดคล้องหรือสมเหตุสมผลกับหรือเป็นจริงได้ตามวัตถุประสงค์หรือ วิสัยทัศน์ พันธกิจ หรือกระบวนทัศน์ เช่น หนึ่งในวัตถุประสงค์ของโครงการระบุว่า “การกระจายรายได้”

(๕) Timely หมายถึง จะต้องมีการกำหนดช่วงระยะเวลาในการวัดผลที่ชัดเจน อาทิ วัดผลทุก ๆ ๑ เดือน ๑ ไตรมาส หรือ ๑ ปี

องค์กรที่มีการตั้งเป้าหมายโดยไม่มีหลักการ อาจไม่ส่งผลให้เกิดการปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และอาจทำให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ ดังนั้น องค์กรควรใส่ใจในการตั้งเป้าหมายให้ชัดเจนและสามารถบรรลุผลได้จริง ซึ่งหลักการ SMART เป็นเสมือนคู่มือในการกำหนดเป้าหมายที่มีองค์ประกอบที่จำเป็นครบถ้วน ซึ่งช่วยให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรดังนี้

ประโยชน์ของการกำหนดตัวชี้วัดแบบ SMART

(๑) มีโอกาสประสบความสำเร็จสูง องค์การที่มีการกำหนดเป้าหมายอย่างชัดเจน ช่วยให้รู้ว่าต้องปฏิบัติภารกิจอย่างไรให้บรรลุตามเป้าหมาย การกำหนดทิศทาง หรือวิธีการที่เป็นรูปธรรมจะช่วยให้โครงการมีโอกาสประสบความสำเร็จได้สูง และบรรลุเป้าหมายได้โดยสะดวก

(๒) องค์การมีทิศทางดำเนินงานหรือปฏิบัติการที่ชัดเจน หลักการ SMART ทำให้้องค์กรมีทิศทางที่ชัดเจน ไม่สะเปะสะปะ ไม่เสียเวลาทำในสิ่งที่ไม่ใช่ ไม่หลงทิศทาง

(๓) กระตุ้นให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ การตั้งเป้าหมายตามหลัก SMART นั้นจะเน้นเป้าหมายที่สามารถบรรลุได้จริง และกระตุ้นให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายได้ดีที่สุด

(๔) มีการวางแผนการทำงานที่ชัดเจนและครบวงจร เป้าหมายที่ถูกตั้งตามหลักการ SMART นั้นมีความชัดเจน รวมถึงมีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนการทำงานได้ทั้งระบบ และตามกรอบเวลาที่กำหนดไว้ เมื่อมีการวางแผนการปฏิบัติภารกิจที่ชัดเจนก็จะทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีทิศทางในการปฏิบัติงานได้ดีมีประสิทธิภาพ และทำงานได้ครบวงจรในทุกกระบวนการ

(๕) ติดตามผลการดำเนินงานได้ชัดเจน เมื่อมีเป้าหมาย และระบบการทำงานที่ชัดเจนแล้ว ทำให้สามารถติดตามผลการดำเนินงานได้ง่าย สามารถประเมินผลได้ว่าขณะนั้นการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพแค่ไหน ประสบความสำเร็จในระดับใด และต้องทำอะไรที่จะให้บรรลุเป้าหมายได้ นอกจากนี้ยังเป็นข้อมูลเพื่อใช้ในการทบทวน พิจารณา และปรับปรุงการปฏิบัติภารกิจเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

สำหรับตัวอย่างกรณีศึกษาเพื่อใช้ในการวิเคราะห์การกำหนดตัวชี้วัดแบบ SMART ของโครงการส่งเสริมการลงทุนนั้น ได้แก่ (๑) โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (๒) โครงการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (๓) โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน เป็นต้น

(๑) กรณีศึกษาโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC)^๙

วิสัยทัศน์ของโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) คือ เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นต้นแบบการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่สมบูรณ์แบบ ช่วยผลักดัน การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้นโยบายไทยแลนด์ ๔.๐ และให้ประเทศไทยก้าวขึ้นสู่ระดับประเทศพัฒนาโดยเร็วที่สุด สำหรับวัตถุประสงค์ของโครงการ คือ

(๑) เพื่อส่งเสริมการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ทันสมัยและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นฐานการสะสมเทคโนโลยี เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

(๒) เพื่อเพิ่มศักยภาพโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคให้เชื่อมโยงอย่างเป็นระบบสมบูรณ์มีประสิทธิภาพ มีความต่อเนื่อง ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก

^๙ รายงานสรุปผู้บริหาร แผนภาพรวมเพื่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๕ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๑.

(๓) เพื่อพัฒนาเมืองให้น่าอยู่และมีความทันสมัยระดับนานาชาติที่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัย อย่างสะดวกปลอดภัยเข้าถึงได้โดยทั่วหน้า และสามารถประกอบกิจการอย่างมีคุณภาพ และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

(๔) เพื่อเสริมสร้างบทบาทของประเทศไทยในฐานะประตูของภูมิภาคเอเชียในบริบทโลก

ขณะที่เป้าหมายภารกิจหลักของโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) มี ๓ ระดับ ดังนี้

ระดับประเทศ

(๑) เป็นพื้นที่แรกที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นระบบ มีกฎหมายองค์การดำเนินการ และมีภารกิจชัดเจน เป็นตัวอย่างของการพัฒนาพื้นที่อื่น ๆ ในอนาคต

(๒) รายได้ประชาชาติขยายตัวไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕ ต่อปี

(๓) มีการสะสมและนำเทคโนโลยีมาใช้ประโยชน์ในการสร้างรายได้และสร้างความสะดวกให้กับคนไทยทุกคน ทุกระดับ

ระดับเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

(๔) ยกกระตือรือร้นการลงทุนในทุกด้าน ไม่ต่ำกว่า ๑.๕ ล้านล้านบาท ใน ๕ ปีแรก เพื่อให้เกิดฐานเทคโนโลยีใหม่ของประเทศ และเกิดการพัฒนาคมนาคม และเทคโนโลยี ให้ก้าวทันโลกอนาคต

ระดับจังหวัด ภายในระยะเวลา ๑๐ ปี

(๕) **ฉะเชิงเทรา** เป็นที่อยู่อาศัยชั้นดี เป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ (Logistics hub) เชื่อมโยงภาคตะวันออกกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น กัมพูชา ลาว และจีน

(๖) **ชลบุรี** เป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงคุณภาพและการศึกษา เป็นศูนย์กลางทางการเงิน และการวิจัยและพัฒนา

(๗) **ระยอง** เป็นเมืองนวัตกรรมการวิจัยและพัฒนาและการท่องเที่ยวเกษตร

โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาของการดำเนินงาน แบ่งเป็น ๓ ระยะ คือ **ระยะเร่งด่วน** (สัมฤทธิ์ผลใน ๑ ปี ใช้งบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๑) **ระยะปานกลาง** (สัมฤทธิ์ผลใน ๒-๕ ปี ใช้งบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๔) และ **ระยะถัดไป** (สัมฤทธิ์ผลใน ๑๐ - ๑๕ ปี โดยใช้งบประมาณตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นต้นไป)

ตารางที่ ๓ การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างตัวชี้วัดของการประเมินความคุ้มค่าตามกรอบแนวทางตัวชี้วัด SMART ของโครงการ EEC

ระดับ	ตัวชี้วัด	S	M	A	R	T
ประเทศ	(๑) อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ	X			X	
	(๒) มูลค่าการสะสมทุนถาวรสุทธิ	X			X	

ระดับ	ตัวชี้วัด	S	M	A	R	T
จังหวัด	ฉะเชิงเทรา					
	(๑๓) อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด	X			X	
	(๑๔) การจ้างงานของจังหวัด	X			X	
	(๑๕) จำนวนนักท่องเที่ยว (ผู้มาเยือน) ชาวต่างชาติ และชาวไทยของจังหวัด	X			X	
	(๑๖) เป็นเมืองที่อยู่อาศัยชั้นดีและศูนย์กลางโลจิสติกส์ (logistics hub) เชื่อมภาคตะวันออก กับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น กัมพูชา ลาว และจีน	X			X	
	ชลบุรี					
	(๑๗) อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด	X			X	
	(๑๘) การจ้างงานของจังหวัด	X			X	
	(๑๙) จำนวนนักท่องเที่ยว (ผู้มาเยือน) ชาวต่างชาติ และชาวไทยของจังหวัด	X			X	
	(๒๐) เป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงคุณภาพ และการศึกษา รวมทั้งเป็นศูนย์กลางทางการเงิน และการวิจัยและพัฒนา	X			X	
	ระยอง					
	(๒๑) อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด	X			X	
	(๒๒) การจ้างงานของจังหวัด	X			X	
	(๒๓) จำนวนนักท่องเที่ยว (ผู้มาเยือน) ชาวต่างชาติ และชาวไทยของจังหวัด	X			X	
(๒๔) เป็นเมืองนวัตกรรม การวิจัยและพัฒนา และการท่องเที่ยวเกษตร	X			X		

จากตารางข้างต้นของกรณีศึกษามีข้อสังเกต คือ การกำหนดตัวชี้วัดเพื่อใช้ในการประเมินความคุ้มค่าของโครงการ EEC มีทั้งหมด ๒๔ หัวข้อ ถึงแม้ว่าตัวชี้วัดทั้งหมดจะมีการระบุลักษณะเฉพาะเจาะจง (S) และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการฯ (R) อย่างไรก็ตามการกำหนดตัวชี้วัดเหล่านี้มีความยากลำบากต่อการประเมินความสำเร็จในทางปฏิบัติ เนื่องจากไม่มีการกำหนดเป้าหมายที่เป็นตัวเลขอย่างชัดเจน และสามารถวัดผลได้จริง (M) ต้องการให้มีผลสัมฤทธิ์จากการปฏิบัติภารกิจเป็นจำนวนเท่าไร (A) ในแต่ละช่วงเวลาหรือในแต่ละปี และที่สำคัญคือ ต้องกำหนดช่วงระยะเวลาในการวัดผลเป็นระยะ ๆ ที่ชัดเจนว่าเมื่อไรจะทำการวัดผลการปฏิบัติภารกิจ (T) เพื่อใช้ในการติดตามและควบคุมการปฏิบัติภารกิจให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ไม่ใช่การวัดผลตามรอบปีงบประมาณเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างมาวิเคราะห์ให้เห็นเพียงแค่บางหัวข้อเท่านั้น เช่น หัวข้อที่ (๑๔) การจ้างงานของจังหวัดฉะเชิงเทรา, หัวข้อที่ (๑๘) การจ้างงานของจังหวัดชลบุรี และหัวข้อที่ (๒๒) การจ้างงานของจังหวัดระยอง ควรต้องมีการกำหนดตัวเลขเป้าหมายอย่างชัดเจนว่าต้องการให้เกิดการจ้างงานของแต่ละจังหวัดเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละเท่าไรเมื่อเปรียบเทียบกับก่อนและ

หลังโครงการ EEC ซึ่งตัวเลขที่กำหนดควรมีความท้าทายมากพอ ไม่ใช่การกำหนดเป้าหมายที่สามารถบรรลุได้ง่ายเกินไป มีการกำหนดระยะเวลาวัดผลการดำเนินงานในแต่ละจังหวัดว่าผลลัพธ์เป็นเท่าไร มากหรือน้อยกว่าที่กำหนดไว้เท่าไร และจะบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ นอกจากนี้ตัวชี้วัดของหัวข้อการจ้างงานเหล่านี้ควรต้องกำหนดกลุ่มสาขาอาชีพที่ต้องการให้เกิดการจ้างงานขึ้น เช่น จังหวัดระยองต้องการให้เกิดการจ้างงานกลุ่มเทคโนโลยีขั้นสูง อาทิ ช่างซ่อมเครื่องบินเพิ่มขึ้นร้อยละ ๓ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๔ (ระยะปานกลางของโครงการ EEC) และเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๐ ในปีพ.ศ.๒๕๖๕ เป็นต้นไป (ระยะถัดไปของโครงการ EEC) เช่นเดียวกับหัวข้อที่ (๒๔) การกำหนดตัวชี้ว่าจังหวัดระยองต้องเป็นเมืองนวัตกรรม การวิจัยและพัฒนา และการท่องเที่ยวเกษตร การกำหนดตัวชี้วัดนี้ไม่มีการกำหนดตัวเลขเป้าหมายที่ชัดเจน นอกจากนี้ควรกำหนดว่าการเป็นเมืองนวัตกรรม การวิจัยและพัฒนา และการท่องเที่ยวเกษตรต้องประกอบไปด้วยอะไร จำนวนเท่าไร เช่น มีการจัดตั้งศูนย์วิจัยและพัฒนาเพิ่มขึ้นร้อยละเท่าไร (M) โดยเป็นศูนย์วิจัยและพัฒนาทางด้านอะไร (S) ที่สอดคล้องหรือรองรับกับโครงการ EEC ศูนย์วิจัยและพัฒนาแต่ละแห่งจะสำเร็จปีไหน (A) และกำหนดระยะเวลาในการวัดผลของการดำเนินการในระหว่างการทำงานและเสร็จภารกิจ (T)

(๒) กรณีศึกษาโครงการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (SEZ)^{๓,๔}

โครงการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (SEZ) มีการกำหนดวิสัยทัศน์ คือ เป็นพื้นที่เศรษฐกิจใหม่บริเวณชายแดนและประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีการพัฒนาอย่างสมดุลและยั่งยืน

โครงการ SEZ วัตถุประสงค์ คือ

- (๑) กระจายความเจริญสู่ภูมิภาค
- (๒) ยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตของประชาชน
- (๓) แก้ปัญหาความมั่นคง

สำหรับเป้าหมายภารกิจหลักของโครงการ คือ

มุ่งเน้นในการดำเนินการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษใน ๑๐ จังหวัดเป้าหมาย คือ ตาก สระแก้ว มุกดาหาร ตราด สงขลา หนองคาย นครพนม กาญจนบุรี นราธิวาส และเชียงราย

โดยมีกรอบเวลาของการดำเนินงานระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔ สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฯ ฉบับที่ ๑๒

สำหรับการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างตัวชี้วัดของการประเมินความคุ้มค่าตามกรอบแนวทางตัวชี้วัด SMART ของโครงการ SEZ สามารถแจกแจงได้ดังในตารางต่อไปนี้

ระดับ	ตัวชี้วัด	S	M	A	R	T
เขตเศรษฐกิจพิเศษ ๑๐ จังหวัด	(๑) มูลค่าการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพิ่มขึ้นร้อยละ ๒๐ ในปีงบประมาณ ๒๕๖๓	X	X	X	X	X
	(๒) สถานประกอบการที่จดทะเบียนในพื้นที่เศรษฐกิจใหม่เพิ่มขึ้น ในปีงบประมาณ ๒๕๖๓	X			X	X
	(๓) การขอรับส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (สกท.)	X			X	
	(๔) การลงทุนพัฒนาที่ราชพัสดุ	X			X	
	(๕) การจัดตั้งธุรกิจใหม่					
	(๖) พัฒนาจำนวนพื้นที่/โครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง/ ด่านศุลกากร CIQ/ ความมั่นคงและป่าไม้/พัฒนาระบบประปา/ การผังเมือง/สาธารณสุข/ การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม/ การส่งเสริมการลงทุน	X			X	
	(๗) การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ๑๐ จังหวัด	X			X	
	(๘) การตลาดและประชาสัมพันธ์	X			X	
	(๙) การพัฒนาบุคลากรตามความต้องการของภาคอุตสาหกรรม	X			X	

จากตารางข้างต้นของกรณีศึกษา มีข้อสังเกต คือ การกำหนดตัวชี้วัดเพื่อใช้ในการประเมินความคุ้มค่าของโครงการ SEZ มีทั้งหมด ๙ หัวข้อ ตัวชี้วัดต่างๆ จะมีความสอดคล้องกับการเชื่อมโยงในกรอบแนวทางตัวชี้วัด SMART ทางด้านมีการระบุตัวชี้วัดเฉพาะเจาะจง (S) และมีสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ (R) บางหัวข้อก็พบว่าไม่มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของโครงการแต่อย่างใด อาทิเช่น หัวข้อที่ “(๗) การตลาดและประชาสัมพันธ์” จะพบว่าตัวชี้วัดนี้ไม่มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมาย (R) ของการดำเนินโครงการ SEZ นอกจากนี้พบว่า ทุกหัวข้อไม่มีการกำหนดเป้าหมายที่เป็นตัวเลขอย่างชัดเจน และสามารถวัดผลได้จริง (M) ต้องการให้มีผลสัมฤทธิ์จากการปฏิบัติการกิจเป็นจำนวนเท่าไร (A) ในแต่ละช่วงเวลาหรือในแต่ละปี และที่สำคัญคือ ต้องกำหนดช่วงระยะเวลาในการวัดผลเป็นระยะๆ ที่ชัดเจนว่าเมื่อไรจะทำการวัดผลการปฏิบัติการกิจ (T) เพื่อใช้ในการติดตามและควบคุมการปฏิบัติการกิจให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ไม่ใช่การวัดผลตามรอบปีงบประมาณเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างมาวิเคราะห์หรืออธิบายให้เห็นเพียงแค่บางหัวข้อเท่านั้น เช่น หัวข้อที่ “(๗) การตลาดและประชาสัมพันธ์” ว่ามีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ วิสัยทัศน์ พันธกิจ หรือกระบวนทัศน์ของโครงการ (R) โดยเฉพาะอย่างยิ่งขาดการกำหนดตัวเลขอย่างชัดเจน (M) ที่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้จริง ควรต้องกำหนดแจกแจงว่าจะวัดผลสัมฤทธิ์อะไรที่เกี่ยวกับการตลาดและประชาสัมพันธ์ สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติการกิจมีความยากลำบากในการกำหนดวางแผนยุทธวิธี หรือการปฏิบัติการกิจเพื่อให้ตัวชี้วัดหัวข้อนี้

ประสบความสำเร็จ รวมถึงไม่มีกำหนดระยะเวลาของความสำเร็จของการปฏิบัติการกิจ (A) เช่นเดียวกับหัวข้อที่ (๕) การจัดตั้งธุรกิจใหม่ ควรต้องมีการระบุแจกแจงประเภทของธุรกิจที่ต้องการให้มีการจัดตั้งในแต่ละจังหวัด เนื่องจากแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างในตำแหน่งของภูมิประเทศ ทรัพยากรของแต่ละจังหวัด เป้าหมายย่อมต้องแตกต่างกันเกี่ยวกับเรื่องของศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ หรือทรัพยากรประเภทวัตถุดิบของแต่ละพื้นที่ อาทิ ธุรกิจที่ควรต้องให้เกิดการลงทุนในเขตพื้นที่ของสามจังหวัดชายแดนใต้ ย่อมต้องแตกต่างจากธุรกิจที่ต้องการให้มีของจังหวัดสระแก้ว เป็นต้น ดังนั้นควรต้องมีการระบุกลุ่มธุรกิจที่ต้องการให้เกิดการจัดตั้งในแต่ละเขตพื้นที่เศรษฐกิจอย่างชัดเจน การระบุที่ชัดเจนนี้จะเป็นการทำให้มีการสอดคล้องกับการกำหนดตัวชี้วัดในหัวข้อ (๙) การพัฒนาบุคลากรตามความต้องการของภาคอุตสาหกรรม อย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกัน นอกจากนี้หัวข้อที่ “(๓) การขอรับส่งเสริมการลงทุนจาก สกท. ตัวชี้วัดนี้ไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงการมีการลงทุนจริงว่ามีมากหรือน้อยเพียงใด แตกต่างจากกำหนดหัวข้อตัวชี้วัดว่า จำนวนการได้รับบัตรการส่งเสริมการลงทุนจาก สกท. เป็นต้น”

(๓) กรณีศึกษาโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน^{๑๐}

โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของโครงการระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกที่จะช่วยผลักดันให้การขยายของเศรษฐกิจภูมิภาคตะวันออกมี ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากเส้นทางของโครงการนั้นพาดผ่านทั้งจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง ทั้งนี้โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน จะเชื่อมโยงท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ท่าอากาศยานดอนเมือง และท่าอากาศยานอู่ตะเภา เข้าด้วยกัน

ดังนั้นโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินจะมีความสอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ในการพัฒนาประเทศชาติ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี แผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม แผนหลักการพัฒนาระบบขนส่งและจราจร ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๖๓ และยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๕

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) มีการกำหนดยุทธศาสตร์ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน ได้แก่

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ : การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน มุ่งเน้นในด้านการลงทุน ในโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ โดยใช้แนวทางการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPP) ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเฉลี่ยปีละ ๔๗,๐๐๐ ล้านบาท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มศักยภาพของฐานการผลิต อำนวยความสะดวกทางการค้า และ สนับสนุนอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้เติบโตอย่างยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ : การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อพัฒนาอย่างยั่งยืน การเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศส่งผลให้ประเทศไทยต้องมุ่งเน้นการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยมีเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคพลังงานและคมนาคมขนส่งไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗ ภายในปี ๒๕๖๓ ซึ่งจะมุ่งเน้นพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเมือง สนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และวางมาตรการด้านคมนาคมขนส่งที่ยั่งยืน

^{๑๐} รายงานผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ (ฉบับสมบูรณ์) โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน” บริษัท เอเชียน เอ็นจิเนียริง คอนซัลแตนท์ จำกัด บริษัท ทีน คอนซัลตติ้ง เอ็นจิเนียริ่ง แอนด์ แมเนจเม้นท์ จำกัด และสถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีนาคม ๒๕๖๑.

ยุทธศาสตร์ที่ ๗ : การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์เป็นปัจจัยสนับสนุน เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะก่อให้เกิดการกระจายความเจริญ การพัฒนาเมืองและพื้นที่ และการยกระดับ คุณภาพชีวิตของ ประชาชน นอกจากนี้ ยังเป็นการยกขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยมี แผนงานรองรับ ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการ รถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน ได้แก่ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง ของไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๕ ซึ่งจะมีการพัฒนาโครงข่ายรถไฟความเร็วสูงขนาดมาตรฐาน เพื่อทำเป็นหน้าที่ โครงข่ายหลักในการขนส่งผู้โดยสาร โดยเฉพาะในแนวเส้นทางยุทธศาสตร์ที่สามารถเชื่อมโยงกับฐานการผลิต อุตสาหกรรมและเกษตรกรรมของประเทศไปยังประตูการค้าหลักของประเทศ ทำเรือระหว่างประเทศ และด้าน การค้าสำคัญ รวมถึงมุ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี ระบบขนส่งมวลชน (Transit Oriented Development: TOD) ซึ่งนอกจากจะช่วยลดต้นทุนโลจิสติกส์ของประเทศ เพิ่มอันดับขีดความสามารถในการ แข่งขันด้านโลจิสติกส์ และพัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องกับระดับการพัฒนาทาง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม แล้ว ยังจะส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมทางรางจากการถ่ายทอดเทคโนโลยีสู่ผู้ประกอบการภาครัฐ และเอกชนและสถาบันการศึกษา อันจะก่อให้เกิดการลงทุนทั้งในระดับผู้ประกอบการขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดย่อมในอุตสาหกรรมระบบรางภายในประเทศ และอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่อง เพื่อลดการพึ่งพาการ นำเข้า และสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจระดับประเทศ นอกจากนี้ในยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและ ระบบโลจิสติกส์ยังมุ่งเน้นเรื่องการพัฒนาท่าอากาศยาน ทั้งในส่วนของท่านอากาศยานสุวรรณภูมิ ท่าอากาศยาน ดอนเมือง และท่าอากาศยานอู่ตะเภา เพื่อรองรับปริมาณความต้องการเดินทางและขนส่งสินค้าที่มีแนวโน้ม เพิ่มสูงขึ้น รวมถึงเพื่อส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมการบินของประเทศอีกด้วย ซึ่งโครงการรถไฟความเร็วสูง เชื่อมสามสนามบิน จะเข้ามาเชื่อมโยงการเดินทางของผู้โดยสารได้อย่างเป็นระบบและครบวงจร

ยุทธศาสตร์ที่ ๘ การพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม ส่วนของ การลงทุนวิจัยและพัฒนาในกลุ่มเทคโนโลยีที่นำไปสู่การพัฒนาแบบก้าวกระโดดนั้น มีการให้ความสำคัญใน เรื่องของเทคโนโลยีระบบราง โดยให้การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPP) เป็นหนึ่งในกลไกของการรับช่วงต่อในเทคโนโลยี รวมถึงการพัฒนาในลักษณะวิศวกรรมย้อนกลับ (Reverse Engineering)

ยุทธศาสตร์ที่ ๙ การพัฒนาภาคเมืองและพื้นที่เศรษฐกิจ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ มียุทธศาสตร์เชิงรุกในการเสริมจุดเด่นระดับภาคและระดับจังหวัดในการเป็นฐานการผลิตและการบริการที่ สำคัญ รวมถึง ส่งเสริมการพัฒนาเมืองให้เป็นเมืองที่มีศักยภาพในการรองรับการลงทุน ผ่านการลงทุนใน โครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ที่เป็นเครือข่ายระหว่างเมือง ซึ่งจะทำให้เกิดผลตอบแทนในเชิงเศรษฐกิจ และสังคม และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยในส่วนของพัฒนาภาคเมือง และพื้นที่ เศรษฐกิจในพื้นที่ภาคกลางนั้น จะมีการยกระดับการพัฒนากลุ่มอุตสาหกรรมในพื้นที่จังหวัด ฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยองให้เป็นกลุ่มอุตสาหกรรมสำหรับกิจการที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ซึ่งหนึ่งในปัจจัยสำคัญในการ บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวคือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง เชื่อมโยงท่าอากาศยาน ๓ แห่ง ได้แก่ สุวรรณภูมิ ดอนเมือง และอู่ตะเภา รวมถึงทางราง ทางเรือ และทางอากาศ อีกทั้งยังมีแผนการเพิ่ม ศักยภาพการท่องเที่ยวเชื่อมโยงอ่าวไทยฝั่งทะเลตะวันออกและตะวันตก และโครงการพัฒนามัคคุเทศก์ ในพื้นที่บริเวณชายฝั่งตะวันออก โดยมีแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งในพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลภาค ตะวันออกเป็นแผนรองรับการพัฒนาดังกล่าว ซึ่งจะเห็นได้ว่า โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินเป็น หนึ่งปัจจัยสำคัญของการพัฒนาเมืองและพื้นที่เศรษฐกิจในภาคตะวันออกให้ประสบความสำเร็จ

ยุทธศาสตร์ที่ ๑๐ ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ของประเทศไทยในการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ คือการเตรียมความพร้อมให้ประเทศไทยเป็นประตูเชื่อมโยงเชิงกายภาพสู่การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจและชุมชนตามแนวระเบียงเศรษฐกิจต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายในการผลักดันให้เกิดโครงข่ายความเชื่อมโยงด้านโลจิสติกส์ที่ครอบคลุมทางบกทางราง ทางน้ำ ทางอากาศ ภายในภูมิภาค เพื่ออำนวยความสะดวก และลดระยะเวลาและต้นทุนในการขนส่งทั้งในส่วนของคนและสินค้า โดยมีแผนงานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและคมนาคมขนส่ง ภายใต้ยุทธศาสตร์ด้านคมนาคมขนส่งในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ๖ ประเทศ ระยะเวลาดำเนินการ ๑๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๘) โดยระเบียงเศรษฐกิจภายใต้กรอบอนุภูมิภาคในส่วนของแนวระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้ ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี สระแก้ว ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด และกาญจนบุรี ซึ่งจะเป็นการเชื่อมโยงท่าเรือน้ำลึกทวาย เข้ากับท่าเรือแหลมฉบัง และท่าเรือน้ำลึกมาตาพุดในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกของไทย

ในส่วนของยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีที่เกี่ยวข้องกับโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินโดยตรง ได้แก่

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ส่งเสริมพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ โดยการส่งเสริมการค้าการลงทุน การพัฒนาภาคการผลิตและบริการ ให้สร้างฐานการผลิตที่เข้มแข็ง การพัฒนาผู้ประกอบการให้มีความรู้ความสามารถในการยกระดับผลิตภาพแรงงาน และพัฒนา SMEs สู่อุตสาหกรรม การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษและตัวเมือง ส่งเสริมให้มีการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การขนส่ง ความมั่นคงทางพลังงาน ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และการวิจัย เป็นต้น รวมถึงการเชื่อมโยงกับภูมิภาคและเศรษฐกิจโลก เนื่องด้วยโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน สามารถเชื่อมระหว่างกรุงเทพฯ จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยองเข้าด้วยกัน ซึ่งบริเวณชายฝั่งภาคตะวันออกเป็นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และมีท่าเรือที่เป็นประตูการนำเข้าและส่งออกสินค้าหลักจึงเป็นโอกาสที่จะทำให้เส้นทางนี้เป็นเส้นทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ทั้งด้านท่องเที่ยว การผลิต และการนำเข้าส่งออก ด้วยการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ จะสามารถลดต้นทุนโลจิสติกส์ ลดปัญหาคอขวดได้อย่างมาก ซึ่งสามารถสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ อีกทั้งยังสามารถสร้างรายได้สำหรับประชาชนในภาคการพัฒนาเมืองอย่างมีคุณภาพ การฟื้นฟูบริเวณเส้นทางของโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน เพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมอย่างสมดุล รวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาภาคและเมืองให้เกิดผลอย่างรูปธรรม เพื่อกระจายความเจริญและโอกาสทางเศรษฐกิจ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและพัฒนาชีวิตคนในชุมชนอีกด้วย โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน มีการยกระดับการให้บริการและการบริหารจัดการในการอำนวยความสะดวกทางการค้า และการจัดการห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain Management) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบบริหารจัดการโลจิสติกส์ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายทั้งคนและสินค้าอย่างมีประสิทธิภาพ ตรงเวลา ประหยัดต้นทุน และน่าเชื่อถือ ตอบสนองผู้ประกอบการและผู้ใช้บริการทั้งนี้โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินและการพัฒนาท่าอากาศยาน ทั้งท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ท่าอากาศยานดอนเมือง และท่าอากาศยานอู่ตะเภาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) มีการพัฒนาเพื่อรองรับแนวโน้มผู้ใช้บริการที่มากยิ่งขึ้น รวมทั้งสินค้าโลจิสติกส์ที่มากขึ้นด้วย

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม สาระสำคัญของยุทธศาสตร์ดังกล่าว ให้ความสำคัญในด้านการสร้างความมั่นคงและการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ในด้านการพัฒนาระบบบริการและระบบบริหารจัดการสุขภาพ มีสภาพแวดล้อมนวัตกรรม สิ่งอำนวยความสะดวกที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวก โดยเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุ พร้อมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันสังคมและชุมชนเป็นสำคัญ

โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน สามารถพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการเชื่อมโยงระบบขนส่งสาธารณะอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม โดยการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเดิมให้มีประสิทธิภาพสามารถใช้งานได้อย่างปลอดภัย เข้าถึงการบริการได้สะดวก และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานใหม่เพิ่มเติม เพื่อรองรับการใช้งานและเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนหันมาใช้ระบบขนส่งสาธารณะมากยิ่งขึ้น รวมถึงการพัฒนาาระบบขนส่งและระดับการบริการที่ดี เชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจและชุมชน (Accessibility) โดยการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพระบบขนส่งเพื่อส่งเสริมให้มีการขยายพื้นที่การพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่แต่ละภูมิภาค รวมถึงการยกระดับการขนส่งให้สามารถรองรับผู้ใช้งานได้ทุกกลุ่ม ทั้งกลุ่มผู้สูงอายุ ผู้พิการ และเด็ก เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงการบริการระบบขนส่งสาธารณะได้อย่างสะดวก ตั้งแต่การออกแบบและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการซึ่งมีส่วนสำคัญในการพัฒนาสังคมไทย

ยุทธศาสตร์ที่ ๕ ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รัฐบาลให้ความสำคัญในด้านการจัดระบบอนุรักษ์ พื้นฟูและป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการวางระบบบริหารจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพ การใช้พลังงานที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อลดมลภาวะทางอากาศและลดปัญหาภาวะโลกร้อนที่ส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพและภัยพิบัติ รวมถึงการสนับสนุนนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และนโยบายการคลังมาปรับใช้กับสิ่งแวดล้อม โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน ให้ความสำคัญในการปรับกระบวนการพัฒนาและขับเคลื่อนประเทศเพื่อเตรียมความพร้อมสู่การเป็นเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยได้เพิ่มแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้พลังงานในภาคคมนาคมขนส่ง เพื่อลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก พัฒนาเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยเน้นการวางผังเมืองที่ผสมผสานวัฒนธรรม สังคม และระบบนิเวศเข้าด้วยกัน โดยใช้พลังงานสะอาดหรือพลังงานทางเลือกเป็นตัวขับเคลื่อน พร้อมนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (Carbon Emission) โดยโครงการทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ครอบคลุมทั้งทรัพยากรเชิงชีวภาพ และทรัพยากรเชิงกายภาพ ตามแนวเส้นทางโครงการไม่ต่ำกว่า ๕๐๐ เมตร ครอบคลุมทั้ง กรุงเทพฯ จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง เพื่อเตรียมแผนป้องกันและลดผลกระทบที่อาจเกิดกับสิ่งแวดล้อม ให้อยู่ระดับต่ำสุด

ยุทธศาสตร์ที่ ๖ ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการรัฐเพื่อการปรับปรุงโครงสร้างบทบาทของภาครัฐให้เหมาะสม โดยการวางระบบบริหารแบบบูรณาการปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ ให้ทันสมัย เป็นธรรมและเป็นสากล ครอบคลุมการบริหารจัดการรายได้และรายจ่ายของภาครัฐให้อยู่ในสัดส่วนที่เหมาะสม เปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และบริหารจัดการด้านคมนาคมขนส่ง (Public Private Partnership: PPP) เป็นทางเลือกในการลงทุนรูปแบบใหม่ ซึ่งสามารถลดภาระของภาครัฐในการจัดสรรเงินมาลงทุน รวมทั้งเกิดการจ้างงานในเอกชน ช่วยกระตุ้นการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจ โดยมีความโปร่งใสและความเท่าเทียม ในการ

บริหารงานและการให้บริการคมนาคมขนส่ง พร้อมนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ ๆ มาพัฒนาโครงสร้างการบริการด้านการขนส่งให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

สำหรับแผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคมที่เกี่ยวข้องโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินมีดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การเดินทางการขนส่งและการจราจรมีความปลอดภัย ประหยัดพลังงานและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนช่วยยกระดับโครงสร้างพื้นฐาน ช่วยลดระยะเวลาและเพิ่มความคล่องตัวในการเดินทาง ตลอดจนช่วยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้เดินทาง

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การพัฒนาการให้บริการระบบขนส่งสาธารณะเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต โดยที่โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินมีส่วนในการปรับปรุง และพัฒนาการให้บริการของระบบขนส่งสาธารณะให้มีโครงข่ายการให้บริการครอบคลุมพื้นที่เศรษฐกิจ ชุมชน และพื้นที่ห่างไกล ตลอดจนช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะได้มากขึ้น และมีความเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ยังช่วยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการเดินทางของประชาชนให้มีการใช้ระบบขนส่งมวลชนมากยิ่งขึ้น

ในส่วนของแผนหลักการพัฒนาระบบขนส่งและจราจร ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๖๓ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงสามสนามบินมีดังนี้

เป้าประสงค์ที่ ๑ เพื่อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางเชื่อมต่อการเดินทางและการขนส่ง (Hubs for Connectivity) โดยการมีการพัฒนาและปรับปรุงเพื่อเพิ่มศักยภาพของโครงข่ายและศูนย์กลางการขนส่งระหว่างประเทศ ทั้งการขนส่งทางถนน ทางราง ทางน้ำ ทางอากาศ และการส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันให้ผู้ประกอบการไทย โดยต้องการให้ปริมาณการเดินทางและการขนส่งสินค้าผ่านประเทศไทยมากขึ้น ส่งผลให้มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) เพิ่มขึ้น การค้าระหว่างประเทศของไทยขยายตัว อีกทั้งเพิ่มบทบาทเศรษฐกิจของไทยในภูมิภาค

เป้าประสงค์ที่ ๒ เพื่อให้มีระบบขนส่งที่มีประสิทธิภาพและมีระดับการให้บริการที่ดี เชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจและชุมชน (Accessibility) โดยการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพระบบขนส่ง เพื่อส่งเสริมให้มีการขยายพื้นที่การพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาค เช่น การพัฒนาและปรับปรุงเส้นทางที่มีปริมาณการจราจรระหว่างเมืองสูงในอนาคต โดยต้องการให้การขนส่งบนเส้นทางหลักที่เชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจมีความสะดวก รวดเร็ว และน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น รวมถึงการเพิ่มระดับความพึงพอใจของผู้ใช้บริการระบบขนส่งส่งผลให้เศรษฐกิจในภูมิภาคสามารถเติบโตได้อย่างรวดเร็วและยั่งยืน

เป้าประสงค์ที่ ๓ เพื่อปรับปรุงและเพิ่มความปลอดภัย (Safety) ในการเดินทางและการขนส่ง ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน มาตรฐานยานพาหนะ สภาพแวดล้อมให้มีคุณภาพ และความปลอดภัยในการเดินทางและการขนส่ง รวมทั้งปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้มีความรู้ ความเข้าใจ และทักษะเรื่องความปลอดภัยด้านการขนส่ง เพื่อลดจำนวนอุบัติเหตุและจำนวนผู้เสียชีวิตจากเหตุจากการขนส่ง ส่งผลให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิด จากอุบัติเหตุ

เป้าประสงค์ที่ ๔ เพื่อส่งเสริมการขนส่งที่ประหยัดพลังงาน (Energy Saving) และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Environment Friendly) โดยมีการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปรับเปลี่ยนมาใช้รูปแบบการขนส่งทางรางและทางน้ำมากยิ่งขึ้น (Shift Mode) รวมถึงการส่งเสริมและพัฒนาเทคโนโลยี เพื่อให้มีการใช้พลังงานและยานพาหนะที่สะอาดและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อต้องการให้สัดส่วนและปริมาณการใช้พลังงานในภาคการขนส่งลดลง รวมทั้งมลภาวะที่เกิดจากการขนส่งลดลง ส่งผลให้สามารถลดผลกระทบที่มีต่อภาวะโลกร้อน ลดการพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง อีกทั้งเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

เป้าประสงค์ที่ ๕ เพื่อยกระดับการเข้าถึงและเพิ่มการใช้ระบบขนส่งสาธารณะ (Public Transport) ประกอบด้วยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการเชื่อมโยงระบบขนส่งสาธารณะอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม โดยการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับระบบขนส่ง ทั้งการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเดิมให้มีประสิทธิภาพ สามารถใช้งานได้อย่างปลอดภัย เข้าถึงการบริการได้อย่างสะดวก และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานใหม่เพิ่มเติม เพื่อรองรับการใช้งานและเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนหันมาใช้ระบบขนส่งสาธารณะมากยิ่งขึ้น

เป้าประสงค์ที่ ๖ เพื่อเพิ่มความคล่องตัว (Mobility) ในการเดินทางและการขนส่ง โดยการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อลดปัญหาคอขวด และลดปัญหาการจราจรติดขัด รวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการจราจร (Traffic Management) เพื่อเพิ่มจำนวนผู้โดยสารในระบบขนส่งสาธารณะมากขึ้น ส่งผลให้มีการเพิ่มความเท่าเทียมในสังคม คุณภาพชีวิตดีขึ้น รวมทั้งชุมชนมีความน่าอยู่มากยิ่งขึ้น

สำหรับยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๕ เกี่ยวข้องโดยตรงกับโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน มีเส้นทางพาดผ่านหลายพื้นที่ โดยเฉพาะเขตจังหวัดกรุงเทพฯ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง สามารถลดการจราจรคับคั่งในบางพื้นที่ สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรอบ ส่งเสริมให้ประชาชนใช้บริการระบบขนส่งสาธารณะมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้การใช้นโยบายลดต้นทุนการดำเนินงานลดมลภาวะทางอากาศและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมถึงสามารถลดระยะเวลาในการเดินทางในเส้นทางดังกล่าวได้อย่างมาก อีกทั้งโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน ยังช่วยการกระตุ้นการเติบโตของเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม เนื่องจากเส้นทางพาดผ่านนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในหลาย ๆ จุด ทำให้ความเจริญนั้นไม่กระจุกตัวอยู่เพียงในตัวเมือง และยังช่วยสนับสนุนการเติบโตของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอีกด้วย เนื่องจากโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน ทำให้นักท่องเที่ยวสามารถเดินทางระหว่างท่าอากาศยาน ไปสู่จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง ได้สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น

สำหรับวัตถุประสงค์ของโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินได้ถูกกำหนดไว้ดังนี้

(๑) เป็นโครงสร้างพื้นฐานหลักในการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) ซึ่งทำให้การเดินทางและขนส่งระหว่างจังหวัดในระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก รวมถึงจังหวัดหรือภูมิภาคอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น สามารถลดระยะเวลาและต้นทุนในการเดินทางเมื่อเทียบกับการเดินทางรูปแบบอื่น

(๒) เป็นโครงการที่เชื่อมต่อ ๓ ท่าอากาศยานในเขตกรุงเทพมหานครและระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก คือ ท่าอากาศยานดอนเมือง ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และท่าอากาศยานอุตุตะเถา ทำให้ผู้โดยสารสามารถเดินทางระหว่างท่าอากาศยาน เข้าสู่เขตเมืองและเขตธุรกิจได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว

(๓) พัฒนาพื้นที่เพื่อสนับสนุนบริการรถไฟของโครงการฯ บริเวณสถานีรถไฟฟ้าวอร์พอร์ต เรลลิงก์มีกะสัน ให้เป็นศูนย์กลางการเชื่อมโยงกรุงเทพมหานคร กับระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC Gateway) และพื้นที่สถานีรถไฟความเร็วสูงศรีราชา

(๔) เป็นโครงการฯ ที่ส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งมวลชนสาธารณะ ลดการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล ลดมลภาวะ ด้านสิ่งแวดล้อมและลดอุบัติเหตุบนถนน เนื่องจากรถไฟความเร็วสูงเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มีระบบควบคุมที่มีความปลอดภัยสูง จึงมีโอกาสดังกล่าวเกิดขึ้นได้น้อยมาก

สำหรับเป้าหมายภารกิจหลักของโครงการฯ มีดังนี้

(๑) รองรับและเพิ่มศักยภาพการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก รวมถึงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก โดยการเชื่อมต่อท่าอากาศยานในเขตกรุงเทพมหานคร (ท่าอากาศยานดอนเมืองและท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ) และท่าอากาศยานในระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (ท่าอากาศยานอู่ตะเภา) ทำให้ผู้โดยสารสามารถเดินทางระหว่างท่าอากาศยาน ได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว

(๒) ให้บริการขนส่งแก่ประชาชนระหว่างจังหวัดในระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกและกรุงเทพมหานคร โดยรถไฟความเร็วสูงมีความเร็วสูงสุด ๒๕๐ กิโลเมตร/ชั่วโมง (สำหรับการเดินทางระหว่างเมือง คือ สถานีสุวรรณภูมิ ถึงสถานีอู่ตะเภา) และความเร็วสูงสุด ๑๖๐ กิโลเมตร/ชั่วโมง (สำหรับการเดินทางในเมือง คือ สถานีดอนเมือง ถึงสถานีสุวรรณภูมิ)

(๓) สนับสนุนการเดินทางระหว่างจังหวัดในระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก และจังหวัดหรือประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยทำให้การเดินทางโดยรถไฟของประชาชนระหว่างจังหวัดในระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกและกรุงเทพมหานคร มีความเชื่อมโยงกันอย่างไร้รอยต่อ ซึ่งใช้เวลาประมาณ ๖๐ นาที (สำหรับกรณีขบวนรถไฟความเร็วสูงจอดรับผู้โดยสารเฉพาะสถานีดอนเมือง และสถานีอู่ตะเภา) และใช้เวลาประมาณ ๗๐ นาที (สำหรับกรณีขบวนรถไฟความเร็วสูงจอดรับผู้โดยสารเฉพาะสถานีดอนเมือง สถานีสุวรรณภูมิ และสถานีอู่ตะเภา) และใช้เวลาประมาณ ๑๐๐ นาที (สำหรับกรณีขบวนรถไฟความเร็วสูง จอดรับผู้โดยสารทุกสถานีของโครงการซึ่งได้แก่ สถานีดอนเมือง บางซื่อ มักกะสัน สุวรรณภูมิ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ศรีราชา พัทยา และอู่ตะเภา)

(๔) รองรับการเดินทางของผู้โดยสารระหว่างจังหวัดในระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกและกรุงเทพมหานคร ประมาณ ๑๔๗,๐๐๐ คนต่อวัน ในปีเปิดให้บริการ (พ.ศ. ๒๕๖๖)

(๕) สนับสนุนให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีของรถไฟความเร็วสูง ซึ่งรวมถึงระบบของรถไฟความเร็วสูง และขบวนรถไฟความเร็วสูง ให้แก่บุคลากรของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ให้มีความรู้ ความเข้าใจ และความเชี่ยวชาญ ในการปฏิบัติงานในระบบของรถไฟความเร็วสูง และขบวนรถไฟความเร็วสูง

(๖) ส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งมวลชนสาธารณะ ลดการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล ลดมลภาวะด้านสิ่งแวดล้อม และลดอุบัติเหตุบนถนน

(๗) พัฒนาพื้นที่เพื่อสนับสนุนบริการรถไฟและบริการผู้โดยสาร ในพื้นที่มักกะสัน ซึ่งอยู่รอบบริเวณสถานีรถไฟฟ้าแอร์พอร์ต เรลลิงก์มักกะสัน ขนาดไม่เกิน ๑๕๐ ไร่ และพื้นที่สถานีรถไฟฟ้าแอร์พอร์ต เรลลิงก์มักกะสัน เพื่อให้สถานีรถไฟฟ้าแอร์พอร์ต เรลลิงก์มักกะสัน เป็นสถานีศูนย์กลางการเชื่อมโยงกรุงเทพมหานคร กับจังหวัดในระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก รวมถึงการดำเนินกิจการพาณิชย์ในพื้นที่นั้น

(๘) พัฒนาพื้นที่เพื่อสนับสนุนบริการรถไฟรอบบริเวณสถานีรถไฟความเร็วสูงศรีราชา ขนาดไม่เกิน ๒๕ ไร่ และพื้นที่เชิงพาณิชย์ในสถานีรถไฟของโครงการฯ ทั้งหมด เพื่อรองรับจำนวนผู้โดยสารจำนวนมากที่เข้ามาในสถานีดังกล่าว รวมถึงการดำเนินกิจการพาณิชย์ในพื้นที่นั้น

(๙) พัฒนาเชิงพาณิชย์ในพื้นที่บริเวณสถานีรถไฟของโครงการฯ ทั้งหมด และบริเวณพื้นที่จอดรถของสถานีรถไฟของโครงการฯ ทั้งหมด ยกเว้นสถานีรถไฟฟ้าแอร์พอร์ต เรลลิงก์มักกะสันและสถานีรถไฟความเร็วสูงศรีราชา ตลอดจนภายในขบวนรถไฟทั้งหมดที่ใช้ในโครงการฯ (ทั้ง

ในส่วนของสถานีรถไฟที่รถไฟความเร็วสูงจอดรับส่งผู้โดยสาร และสถานีรถไฟที่รถไฟฟ้าแอร์พอร์ตเรลลิงก์จอดรับส่งผู้โดยสาร) เพื่อนำรายได้ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาดังกล่าวมาแบ่งปันให้แก่ รฟท.

ขอบเขตของโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน สามารถแบ่งขอบเขตได้เป็น ๒ ส่วน คือ

- ส่วนของระบบขนส่งทางรถไฟเชื่อมท่าอากาศยานดอนเมือง ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และท่าอากาศยานอุตะเภา
- ส่วนของการพัฒนาพื้นที่เพื่อสนับสนุนบริการรถไฟและบริการผู้โดยสารและการดำเนินกิจการทางพาณิชย์

ตารางที่ ๔ การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างตัวชี้วัดของการประเมินความคุ้มค่าตามกรอบแนวทางตัวชี้วัด SMART ของโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน

ตัวชี้วัด	S	M	A	R	T
(๑) รองรับและเพิ่มศักยภาพการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก รวมถึงการพัฒนาสนามบิน อุตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก (Aerotropolis) โดยการเชื่อมต่อท่าอากาศยานในเขต กรุงเทพมหานคร (ท่าอากาศยานดอนเมืองและท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ) และท่าอากาศยานในระบียง เศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (ท่าอากาศยานอุตะเภา) ทำให้ผู้โดยสารสามารถเดินทางระหว่างท่าอากาศยาน ได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว				X	
(๒) ให้บริการขนส่งแก่ประชาชนระหว่างจังหวัดในระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกและกรุงเทพมหานคร โดยรถไฟความเร็วสูงมีความเร็วสูงสุด ๒๕๐ กิโลเมตร/ชั่วโมง (สำหรับช่วงการเดินทางระหว่างเมือง คือ สถานีสุวรรณภูมิถึงสถานีอุตะเภา) และความเร็วสูงสุด ๑๖๐ กิโลเมตร/ชั่วโมง (สำหรับช่วงการเดินทางในเมืองคือ สถานีดอนเมือง ถึงสถานีสุวรรณภูมิ)				X	
(๓) สนับสนุนการเดินทางระหว่างจังหวัดในระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก และจังหวัดหรือประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยทำให้การเดินทางโดยรถไฟของประชาชนระหว่างจังหวัดในระบียงเศรษฐกิจพิเศษ ภาคตะวันออก และกรุงเทพมหานคร มีความเชื่อมโยงกันอย่างไร้รอยต่อ ซึ่งใช้เวลาประมาณ ๖๐ นาที (สำหรับกรณีขบวนรถไฟความเร็วสูงจอดรับผู้โดยสารเฉพาะสถานีดอนเมือง และสถานีอุตะเภา) และใช้เวลาประมาณ ๗๐ นาที (สำหรับกรณีขบวนรถไฟความเร็วสูงจอดรับผู้โดยสารเฉพาะสถานีดอนเมือง สถานีสุวรรณภูมิ และสถานีอุตะเภา) และใช้เวลาประมาณ ๑๐๐ นาที (สำหรับกรณีขบวนรถไฟความเร็วสูง จอดรับผู้โดยสารทุกสถานีของโครงการซึ่งได้แก่ สถานีดอนเมือง บางซื่อ มักรกะสัน สุวรรณภูมิ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ศรีราชา พัทยา และอุตะเภา)				X	

ตัวชี้วัด	S	M	A	R	T
(๔) รองรับการเดินทางของผู้โดยสารระหว่างจังหวัดในระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกและกรุงเทพมหานคร ประมาณ ๑๔๗,๐๐๐ คนต่อวัน ในปีเปิดให้บริการ (พ.ศ. ๒๕๖๖)				X	
(๕) สนับสนุนให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีของรถไฟความเร็วสูง ซึ่งรวมถึงระบบของรถไฟความเร็วสูง และขบวนรถไฟความเร็วสูง ให้แก่บุคลากรของภาครัฐที่เกี่ยวข้องให้มีความรู้ ความเข้าใจ และความเชี่ยวชาญ ในการปฏิบัติงานในระบบของรถไฟความเร็วสูง และขบวนรถไฟความเร็วสูง			X	X	
(๖) ส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งมวลชนสาธารณะ ลดการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล ลดมลภาวะด้านสิ่งแวดล้อม และลดอุบัติเหตุบนถนน				X	
(๗) พัฒนาพื้นที่เพื่อสนับสนุนบริการรถไฟและบริการผู้โดยสาร ในพื้นที่มีกะสัน ซึ่งอยู่รอบบริเวณสถานี รถไฟฟ้าแอร์พอร์ต เรลลิงก์มีกะสัน ขนาดไม่เกิน ๑๕๐ ไร่ และพื้นที่สถานีรถไฟแอร์พอร์ต เรลลิงก์มีกะสัน เพื่อให้สถานีรถไฟแอร์พอร์ต เรลลิงก์มีกะสันเป็นสถานีศูนย์กลางการเชื่อมโยงกรุงเทพมหานคร กับ จังหวัดในระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก รวมถึงการดำเนินกิจการพาณิชย์ในพื้นที่นั้น				X	
(๘) พัฒนาพื้นที่เพื่อสนับสนุนบริการรถไฟรอบบริเวณสถานีรถไฟความเร็วสูงศรีราชา ขนาดไม่เกิน ๒๕ ไร่ และพื้นที่เชิงพาณิชย์ในสถานีรถไฟของโครงการฯ ทั้งหมด เพื่อรองรับจำนวนผู้โดยสารจำนวนมากที่เข้ามาในสถานีดังกล่าว รวมถึงการดำเนินกิจการพาณิชย์ในพื้นที่นั้น				X	
(๙) พัฒนาเชิงพาณิชย์ในพื้นที่บริเวณสถานีรถไฟของโครงการฯ ทั้งหมดและบริเวณพื้นที่จอดรถของสถานีรถไฟของโครงการฯ ทั้งหมด ยกเว้นสถานีรถไฟแอร์พอร์ต เรลลิงก์มีกะสันและสถานีรถไฟความเร็ว สูงศรีราชา ตลอดจนภายในขบวนรถไฟทั้งหมดที่ใช้ในโครงการฯ (ทั้งในส่วน of สถานีรถไฟที่รถไฟความเร็วสูงจอดรับส่งผู้โดยสาร และสถานีรถไฟที่รถไฟแอร์พอร์ต เรลลิงก์จอดรับส่งผู้โดยสาร) เพื่อนำรายได้ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาดังกล่าวมาแบ่งปันให้แก่ รฟท.				X	

จากตารางของกรณีศึกษาโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน มีข้อสังเกต คือ มีการกำหนดตัวชี้วัดเพื่อใช้ในการประเมินความคุ้มค่าของโครงการ จำนวนทั้งสิ้น ๙ หัวข้อ จะพบว่าตัวชี้วัดทั้งหมดไม่มีการระบุลักษณะเฉพาะเจาะจง (S) สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ วิสัยทัศน์ หรือกระบวนทัศน์ของโครงการฯ (R) แล้วก็ตาม อย่างไรก็ตามไม่พบการกำหนดเป้าหมายที่เป็นตัวเลขอย่างชัดเจน และสามารถวัดผลได้จริง (M) ต้องการให้มีผลสัมฤทธิ์จากการปฏิบัติการเป็นจำนวนเท่าไร (A) ในแต่ละ

ช่วงเวลาหรือในแต่ละปี และที่สำคัญคือ ต้องกำหนดช่วงระยะเวลาในการวัดผลเป็นระยะ ๆ ที่ชัดเจนว่าเมื่อไรจะทำการวัดผลการปฏิบัติการกิจ (T) เพื่อใช้ในการติดตามและควบคุมการปฏิบัติการกิจให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ไม่ใช่การวัดผลตามรอบปีงบประมาณเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างบางหัวข้อมาอธิบายเท่านั้น เช่น หัวข้อที่ (๕) สนับสนุนให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีของรถไฟความเร็วสูง ซึ่งรวมถึงระบบของรถไฟความเร็วสูง และขบวนรถไฟความเร็วสูง ให้แก่บุคลากรของภาครัฐที่เกี่ยวข้องให้มีความรู้ ความเข้าใจ และความเชี่ยวชาญ ในการปฏิบัติงานในระบบของรถไฟความเร็วสูง และขบวนรถไฟความเร็วสูง” มีการระบุให้มีลักษณะเฉพาะ (A) ตัวชี้วัดนี้มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการฯ (R) อย่างไรก็ตามตัวชี้วัดนี้ควรมีการกำหนดเฉพาะเจาะจงที่ชัดเจนว่าการถ่ายทอดเทคโนโลยีของรถไฟความเร็วสูงแก่บุคลากรของภาครัฐทางด้านใดบ้าง หน่วยงานใดบ้างจะได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีดังกล่าว นอกจากนี้ควรมีการกำหนดจำนวนตัวเลขของการวัดผลได้จริงที่ชัดเจน (M) และช่วงระยะเวลาของการดำเนินงานให้บรรลุผล (A) อาทิ จำนวนบุคลากรที่ได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีในแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพิ่มขึ้นร้อยละเท่าไร ในระยะเวลาที่ปี และแต่ละปีเท่าไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรมีการกำหนดระยะเวลาในการวัดผลที่ชัดเจน (T) อาทิ การวัดผลทุก ๆ ๑ ปี

ภายหลังการวิเคราะห์กรณีศึกษาทั้ง ๓ โครงการ ทางคณะกรรมการฯ ได้ทำหนังสือสอบถามความคิดเห็นเรื่องตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินผลความคุ้มค่าและประสิทธิผลของการดำเนินภารกิจตามหลัก SMART จาก ๓ หน่วยงาน คือ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) สำนักงานกรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จากหนังสือการตอบกลับจากหน่วยงานได้ให้ความคิดเห็นด้วยตรงกันกับการประยุกต์ใช้กรอบแนวทางการกำหนดตัวชี้วัดและการประเมินผลความคุ้มค่าและประสิทธิผลของการดำเนินภารกิจตามหลัก SMART ซึ่งมีรายละเอียดดังแสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๕ วิเคราะห์กรณีศึกษา ๓ โครงการ คือ EEC, SEZ และรถไฟความเร็วสูง ๓ สนามบิน

โครงการ/ หน่วยงาน	EEC	SEZ	รถไฟความเร็วสูง ๓ สนามบิน
การนิคม อุตสาหกรรมแห่ง ประเทศไทย (กนอ.)	-	- เห็นด้วยกับกรอบแนว ทางการวิเคราะห์ตัวชี้วัด และเกณฑ์การประเมินผล ความคุ้มค่าและประสิทธิผล ของการดำเนินภารกิจ ตามหลัก SMART	-
การรถไฟแห่ง ประเทศไทย (รฟท.)	-	-	- รับผิดชอบ “โครงสร้างพื้นฐาน” ได้แก่ โครงข่ายรถไฟ ความเร็วสูง ๓ สนามบิน และสนามบินอยู่ตะเภา - ท่าเรือแหลมฉบัง - เห็นด้วยกับกรอบแนวทางการ วิเคราะห์ตัวชี้วัดและ

โครงการ/ หน่วยงาน	EEC	SEZ	รถไฟความเร็วสูง ๓ สนามบิน
			<p>เกณฑ์การประเมินผลความคุ้มค่าและประสิทธิภาพของการดำเนินภารกิจตามหลัก SMART โดยการกำหนดตัวชี้วัดตาม SMART สามารถใช้เป็นแนวทางในการกำกับดูแลโครงการฯ ให้เกิดความคุ้มค่าของเงินที่ได้ให้หรือได้รับจากการดำเนินภารกิจ (Value for Money) และเกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ซึ่งนำมาสู่การพัฒนาโครงการฯ ที่แล้วเสร็จ และเกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามแผนที่กำหนด</p> <p>- ตัวอย่างตัวชี้วัดที่ใช้ คือ การเวนคืนที่ดิน และการส่งมอบพื้นที่</p> <p>(๑) การเวนคืนที่ดินที่ใช้ในการพัฒนาโครงการฯ จำนวน ๘๕๘ ไร่ ภายใน ๑๕ เดือน นับจากวันที่ลงนามในสัญญา</p> <p>(๒) การส่งมอบพื้นที่ที่ใช้ได้ร้อยละ ๑๐๐ ภายใน ๒๗ เดือน นับจากวันที่ลงนามในสัญญา</p> <p>(๓) ร้อยละความสำเร็จของโครงการฯ เมื่อเทียบกับแผนงานและกรอบเวลาที่กำหนด</p>
สำนักงาน กรรมการนโยบาย เขตพัฒนาพิเศษ ภาคตะวันออก (สกพอ.)	- ความรับผิดชอบ “การขับเคลื่อน การดำเนินงานตาม แผนภาพรวมเพื่อการ พัฒนาเขตเศรษฐกิจ พิเศษภาคตะวันออก	-	-

โครงการ/ หน่วยงาน	EEC	SEZ	รถไฟความเร็วสูง ๓ สนามบิน
	<p>พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๕”- ประเมินผลสัมฤทธิ์และ ความคุ้มค่าในการ ดำเนินงาน ทุก ๓ ปี - เห็นด้วยกับกรอบแนว ทางการวิเคราะห์ตัวชี้วัด และเกณฑ์การประเมินผล ความคุ้มค่าและประสิทธิ ผลของการดำเนินภารกิจ ตามหลัก SMART และ แนวทางการบริหาร จัดการแบบมุ่งผลงาน (Result Based Management - BM)</p>		
<p>สำนักงานสภา พัฒนาการ เศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ (สศช.)</p>	<p>-</p>	<p>- ไม่มีความเห็นขัดแย้งต่อ ตัวแบบหรือระบบการ ประเมินประเมินผลความ คุ้มค่าและประสิทธิผล ของการดำเนินภารกิจ ตามหลัก SMART - ข้อเสนอแนะ คือ หลักการ SMART มีความ เหมาะสม ในการประเมิน “ระดับยุทธศาสตร์” (ประเมินผลลัพธ์และ ผลสัมฤทธิ์) มากกว่า ประเมินในระดับโครงการ (ประเมินผลผลิตและ ผลลัพธ์ของโครงการ เดี่ยว ๆ) - มีความจำเป็นต้อง พิจารณา คุ้มค่าในเชิง ธุรกิจควบคู่ไปกับการ พิจารณา ประโยชน์ ทางอ้อม ได้แก่ การสร้าง โอกาสทางสังคมและ กระจายโอกาสทาง เศรษฐกิจ</p>	<p>-</p>

ดังนั้น ในการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (Modern Public Management) เพื่อให้มีมาตรฐาน มีวิธีการวัดผลที่ชัดเจน สามารถควบคุม ตรวจสอบ และทบทวนความคุ้มค่าของการลงทุน การประเมินความคุ้มค่าในการดำเนินงานภารกิจต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดต่าง ๆ มีการระบุรายละเอียดให้เฉพาะเจาะจงชัดเจนสอดคล้องตรงตามวัตถุประสงค์ วิสัยทัศน์ หรือพันธกิจที่ได้กำหนดไว้ มีการกำหนดตัวเลอย่างชัดเจนในการประเมินความคุ้มค่าในแต่ละช่วงระยะเวลา ว่าเป็นไปอย่างประหยัด (Economy) เกิดความคุ้มค่าเงินที่ได้ลงทุนไป (Value of Money) มีประสิทธิภาพ (Efficiency) และมีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด (Effectiveness) ตรงตามกำหนด หรือวิเคราะห์ไว้มากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประเมินความคุ้มค่าของโครงการหรือภารกิจ นอกจากการประเมินที่ผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) เมื่อเสร็จการดำเนินการภารกิจ ควรจะต้องมีการประเมินในระหว่างการดำเนินการ (Process) เพื่อทำการควบคุม ตรวจสอบ และทบทวน นอกจากเพื่อติดตามดูความคืบหน้าของการดำเนินการ

ในการกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินผลความคุ้มค่าและประสิทธิผลของการดำเนินการตามหลัก SMART ของโครงการต่าง ๆ จะต้องมีการระบุแบบมีลักษณะเฉพาะเจาะจงและกำหนดตัวเลอย่างชัดเจน รวมทั้งกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานให้บรรลุผลตามที่ตั้งไว้ ยกตัวอย่างเช่น มูลค่าการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษใน ๑๐ จังหวัดเป้าหมายเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๐ ภายในกรอบระยะเวลาของการดำเนินงานระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ เป็นต้น ต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการประเมินผลเพื่อดูความก้าวหน้าของผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินกิจการ เช่น ทุกๆ ๓ เดือน หรือ ๖ เดือน เป็นต้น ไม่ใช่การประเมินผลตามระยะเวลาของปีงบประมาณเท่านั้น

ในการกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินผลความคุ้มค่าและประสิทธิผลของการดำเนินการตามหลัก SMART นอกจากต้องมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการแล้ว ยังต้องมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของระดับยุทธศาสตร์ที่สูงขึ้นไปในแต่ละลำดับชั้นที่เกี่ยวข้องด้วย จากการวิเคราะห์กรณีศึกษาดังกล่าว สามารถแบ่งได้ ๓ ระดับ คือ

ระดับที่ ๑ ระดับบนสุดสุด คือ ระดับยุทธศาสตร์ของประเทศ

ระดับที่ ๒ ระดับกลาง คือ ระดับยุทธศาสตร์ของโครงการใหญ่ อาทิ เช่น โครงการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (SEZ)

ระดับที่ ๓ ระดับล่าง คือ โครงการย่อยต่าง ๆ เช่น โครงการย่อยต่าง ๆ ของโครงการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (SEZ) อาทิ เช่น โครงการพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ๑๐ จังหวัดเป้าหมาย คือ ตาก สระแก้ว มุกดาหาร ตราด สงขลา หนองคาย นครพนม กาญจนบุรี นราธิวาส และเชียงราย

ข้อสังเกตในการกำหนดตัวชี้วัดของทั้ง ๓ ระดับจากกรอบแนวคิดแบบ SMART พบว่า ตัวชี้วัดระดับ ๒-๓ ไม่ครบตามหลักของ SMART ทำให้การประเมินผลการปฏิบัติการไม่ครอบคลุมและไม่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงความคุ้มค่าของโครงการมากหรือน้อยเพียงใดได้ ทั้งนี้ อาจเนื่องจากการกำหนดตัวชี้วัดในระดับบนสุดยังขาดความชัดเจน ส่งผลให้ระดับล่างมีความยากลำบากในการกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนให้มีความสอดคล้องกับระดับบน ยกตัวอย่างของโครงการ SEZ การกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินผลในระดับโครงการย่อยของแต่ละจังหวัด ควรต้องมีความแตกต่างกัน ไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน เนื่องจากแต่ละจังหวัดอาจมีบริบทที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่ตั้งทางด้านภูมิภาค เชื้อชาติของแรงงานต่างด้าว ทรัพยากรหรือความสามารถของอุตสาหกรรม ดังนั้น ตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินผลของจังหวัด สระแก้วและจังหวัดนราธิวาสไม่ควรเหมือนกัน อาทิ ตัวชี้วัดของการจัดตั้งธุรกิจใหม่ หรือตัวชี้วัดของการ

พัฒนาบุคลากรตามความต้องการของภาคอุตสาหกรรมของจังหวัดสระแก้วและจังหวัดนครราชสีมาไม่ควรเหมือนกัน ซึ่งตัวชี้วัดเหล่านี้จะไปเกี่ยวข้องกับการกำหนดตัวชี้วัดของความต้องการในการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่แตกต่างกันของแต่ละโครงการหรือแต่ละพื้นที่ เป็นต้น ดังนั้น ควรต้องกำหนดเป็นระเบียบในการกำหนดตัวชี้วัดว่าอย่างน้อยที่สุดควรครอบคลุมประกอบของ SMART เพื่อช่วยให้การกำหนดตัวชี้วัดในแต่ละระดับทั้งระดับ ๑ ระดับ ๒ และระดับ ๓ มีความสอดคล้องในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้การประเมินผลความคุ้มค่าของโครงการต่าง ๆ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๓.๒ ข้อสังเกตของคณะกรรมการธิการ

๓.๒.๑ ข้อสังเกตโดยรวมเกี่ยวกับตัวชี้วัดของโครงการต่าง ๆ

ไม่มีเป้าหมายและตัวชี้วัดภาพรวมของการส่งเสริมการลงทุนของประเทศ ปัจจุบันมีหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการลงทุน สำหรับการส่งเสริมการลงทุนแบบทั่วไป เช่น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กรมสรรพากร กรมศุลกากรที่ให้สิทธิประโยชน์ผ่านมาตรการทางภาษีกับนักลงทุนเป็นหลัก สำหรับการลงทุนแบบรายพื้นที่ เช่น สำนักงานคณะกรรมการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ที่ดูแลพื้นที่ EEC ครอบคลุมพื้นที่ ๓ จังหวัด คือ ระยอง ชลบุรี และฉะเชิงเทรา และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดูแลการส่งเสริมการลงทุนสำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ๑๐ แห่ง ร่วมกับการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่เน้นการส่งเสริมการลงทุนผ่านการสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น ระบบขนส่งมวลชนอย่างรวดเร็วไฟความเร็วสูง หรือการก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรม

อย่างไรก็ดี **ยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับภาพรวมในการส่งเสริมการลงทุนของประเทศ** รวมทั้งไม่มีการกำหนดเป้าหมาย และตัวชี้วัดภาพรวมการส่งเสริมการลงทุนในระดับประเทศว่ามีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประเมินผลความคุ้มค่าของโครงการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๒ ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ และ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกำหนดไว้ว่า **“หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐจะต้องทำการประเมินความคุ้มค่าของการปฏิบัติภารกิจของรัฐ”** แต่ปรากฏว่าที่ผ่านมายังไม่มีประเมินผลความคุ้มค่าของโครงการต่าง ๆ ว่าการดำเนินงานมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และได้ผลกระทบตามแผนที่กำหนดไว้หรือไม่

การประเมินผลความคุ้มค่าไม่เพียงแต่ทำให้หน่วยงานต้องแสดงความรับผิดชอบ (Accountability) แต่จะช่วยให้เรามองเห็นทิศทาง ว่าเราได้เดินมาถูกทางแล้วหรือไม่ และจะต้องปรับปรุงอย่างไร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพเรื่องดังกล่าวให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งในอดีตจนถึงปัจจุบันประเทศไทย ยังขาดการติดตามและการประเมินผลอย่างจริงจังที่มีประสิทธิภาพที่สามารถวัดผลและความคุ้มค่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุนได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ควรพิจารณาอุตสาหกรรมเป้าหมายที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนควบคู่กับอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่ไม่ใช่อุตสาหกรรมเป้าหมาย ๑๒ อุตสาหกรรมหลักด้วยว่ามีการขับเคลื่อนไปอย่างไร

เป้าหมายของการส่งเสริมการลงทุนนั้น ไม่ควรจำกัดเพียงเรื่องเม็ดเงินลงทุนที่เกิดขึ้นว่า มากน้อยเพียงใด แต่ควรเป็นการดึงดูดให้เกิดการลงทุนแบบที่ประเทศชาติต้องการอย่างมียุทธศาสตร์ตามที่กำหนดไว้ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่ใหญ่กว่าของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาทุนมนุษย์ การยกระดับรายได้ประชากร หรือการพัฒนาเทคโนโลยีภายในประเทศ และการสร้างอุตสาหกรรมต่อเนื่องให้เกิดขึ้นภายในประเทศ

BOI เป็นหน่วยงานเดียวที่มีการประเมินผลเป็นระยะ (เป็นไปตามพ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) แต่ปรากฏว่าเป็นการประเมินผลเฉพาะของหน่วยงานตัวเองเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การประเมินผลที่มีการเผยแพร่เป็นการประเมินยุทธศาสตร์ในระยะ ๒ ปีหลังจากที่ได้มีการปรับปรุงยุทธศาสตร์ ที่มีลักษณะเหมือนการรายงานผลการดำเนินการ ถึงจะมีการวิเคราะห์ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และผลกระทบ แต่พบว่าไม่ได้มีการประเมินผลว่า การดำเนินการกิจของโครงการสำเร็จ หรือแตกต่างจากเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ มีความคุ้มค่าเมื่อเปรียบเทียบระหว่างต้นทุนและผลประโยชน์ที่ได้รับตามที่วางแผนหรือไม่

สำหรับเป้าหมายรายปี และตัวชี้วัดของ BOI ที่มีการตกลงกันไว้กับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) และตัวชี้วัดงบประมาณที่มีกับสำนักงบประมาณ ยังขาดมิติของความคุ้มค่าด้านความมีประสิทธิภาพ ไม่มีตัวชี้วัดด้านภาษีที่ใช้ไป หรือสัดส่วนมูลค่าการลงทุนที่ได้เมื่อเทียบกับภาษีที่ใช้ไป เมื่อพิจารณาตัวชี้วัดด้านงบประมาณจะพบว่า ผลการดำเนินการเกินกว่าเป้าหมายหลายเท่าตัว ในแง่หนึ่งถือว่า BOI มีผลการดำเนินงานที่ดี แต่อีกนัยหนึ่งสะท้อนว่าเป้าหมายที่ถูกตั้งไว้นั้น ไม่มีความท้าทาย หรือทะเยอทะยานมากพอทำให้สามารถบรรลุเป้าหมายได้ง่าย ยกตัวอย่างเช่น จำนวนนักลงทุนเป้าหมายที่กำหนดไว้เท่าเดิมคือ ๑๑ ราย ทั้งในปี ๒๕๖๑ และ ๒๕๖๒ นอกจากนี้ ยังมีการยกเลิกตัวชี้วัดที่เป็นการวัดผลว่าโครงการที่ได้รับการส่งเสริมจาก BOI นั้นลงทุนจริงมากน้อยเพียงใด แตกต่างจากตัวเลขในคำขอหรือไม่ ลงทุนจริงล่าช้ากว่าที่ได้ยื่นเอกสารขอส่งเสริมมากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้ในส่วนของอุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศที่มีการระบุไว้ในแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี กลับไม่ได้มีการตั้งเป้าหมายเงินลงทุนเป็นรายอุตสาหกรรมว่าสอดคล้องกับกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายเท่าไร โดยไม่ต้องกล่าวถึงการตั้งเป้าหมายเชิงคุณภาพของเม็ดเงินลงทุน ว่านำไปสู่การถ่ายทอดเทคโนโลยีของกลุ่มเทคโนโลยีเป้าหมายหรือไม่ หรือมีการลงทุนด้านวิจัยและพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมหรือเทคโนโลยีเป้าหมายจริง ๆ เป็นสัดส่วนเท่าไร บรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายหรือไม่ หรือจะนำไปสู่การสร้างอุตสาหกรรมต่อเนื่องภายในประเทศตามเป้าหมายหรือไม่

สำหรับการส่งเสริมการลงทุนในลักษณะเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (SEZ) นั้นพบว่าขาดการประเมินผล เนื่องจากไม่มีการวางเป้าหมาย หรือตัวชี้วัดที่ชัดเจนที่คาดว่าจะเกิดผลสัมฤทธิ์จากโครงการที่แท้จริง มีเพียงผลผลิตที่คาดหวัง และความคืบหน้าการดำเนินงานเท่านั้น ส่วนการประเมินผลจะเป็นการประเมินผลรวมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ ทั้ง ๆ ที่โครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนนี้ เริ่มดำเนินการมาเป็นเวลา ๕ ปี นับตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ มีการลงทุนในส่วนของโครงสร้างพื้นฐานจากส่วนของภาครัฐเป็นเงินไม่ต่ำกว่า ๔๔,๐๐๐ ล้านบาท แต่ผลการดำเนินงานกลับปรากฏว่า มียอดผู้ขอรับการส่งเสริมการลงทุนโดย BOI เพียงราว ๑๐,๐๐๐ ล้านบาทเท่านั้น ปัญหาก็คือ ตัวเลขการขอรับการส่งเสริมไม่ใช่เม็ดเงินลงทุนจริง ไม่สามารถสะท้อนผลสัมฤทธิ์ของโครงการนี้ได้ นอกจากนี้ยังได้มีการนำตัวเลขทุนจดทะเบียนของบริษัทตั้งใหม่มาเป็นผลการดำเนินงานด้านเงินลงทุนเพิ่มอีกด้วย ยังไม่ต้องกล่าวถึงการประเมินความคุ้มค่าของโครงการ ว่ามีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และเกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างไร เป็นเรื่องที่น่าแปลกใจว่า สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบต่อการประเมินโครงการจากหน่วยงานอื่น ๆ ว่ามีความเหมาะสมคุ้มค่าหรือไม่ กลับละเลยที่จะทำการประเมินผลความคุ้มค่าของโครงการต่าง ๆ ภายใต้การกำกับดูแลของตนเช่นนี้

โครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนมักถูกวิพากษ์วิจารณ์เรื่องยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจที่ผิดพลาดในเรื่องการส่งเสริมการลงทุนที่ใช้แรงงานเข้มข้นในพื้นที่ติดชายแดนในประเทศไทย ทั้งที่ความเป็นจริงบริษัทต่าง ๆ สามารถเข้าไปทำการลงทุนในประเทศที่มีพรมแดนติดกับไทย อาทิ พม่า

ลาว กัมพูชาได้ โดยสามารถจ่ายค่าจ้างแรงงานที่ถูกกว่าด้วย นอกจากนี้การตั้งเป้าหมายต่ำเกินไปโดยกำหนดให้อัตราการเติบโตของมูลค่าการลงทุนเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ ๕ ต่อปี การกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนมากถึง ๑๐ แห่งและกระจายอยู่ในหลายจังหวัด แต่กลับไม่ได้มีการประเมินความคุ้มค่า ทั้งในแง่ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และผลกระทบ ทำให้ยากที่จะตอบคำถามต่อสาธารณะว่าโครงการลงทุนขนาดใหญ่เช่นนี้ ยังควรดำเนินการต่อไปหรือไม่ มีเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนใดควรถูกยกเลิกหรือไม่ หรือมีจุดใดที่ควรได้รับการปรับปรุง

สำหรับโครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) หลังจากถูกเริ่มดำเนินการมาเป็นเวลากว่า ๓ ปี เพิ่งจะมีการบรรจุแผนการประเมินผลกระทบของโครงการในปีงบประมาณ ๒๕๖๓ และแม้จะมีการตั้งเป้าหมายทั้งในมิติของพื้นที่ (ระดับประเทศ ระดับเขต และระดับจังหวัด) และมีมิติของเวลา (ระยะเร่งด่วน ๑ ปี ระยะปานกลาง ๒ - ๕ ปี และระยะถัดไป ๑๐ - ๑๕ ปี) แต่ขาดการติดตามประเมินผล ทำให้ไม่สามารถติดตามได้ว่าสามารถบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ทั้งในทั้ง ๒ มิติ นอกจากนี้ จากการชี้แจงของตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พบว่าไม่มีการประเมินผลแม้แต่ในระดับองค์กร ในส่วนประเด็นตัวชี้วัดการประเมินความคุ้มค่าของแต่ละโครงการที่มีการลงทุนใน EEC นั้น ทางหน่วยงานดำเนินการจัดทำเพียงตัวชี้วัดพื้นฐานในการจัดทำโครงการเท่านั้น แต่ตัวชี้วัดอื่น ๆ ในแต่ละโครงการเป็นหน้าที่ของเจ้าของโครงการแต่ละส่วนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำตัวชี้วัดและการประเมินโครงการของตนเอง โดยไม่ได้มีการจัดทำตัวชี้วัดเพื่อประเมินความคุ้มค่า ในเชิงประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในภาพรวมของแผนการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

สำหรับโครงการ EEC นั้น ประกอบด้วยโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานหลายโครงการที่ใช้เม็ดเงินจำนวนมากไม่ต่ำกว่า ๑,๐๖๑,๔๗๑.๓๒๕ ล้านบาท ทำให้ยิ่งต้องมีการติดตามและประเมินผลว่างบประมาณที่ใช้ไปในการลงทุนทั้งหมด นอกจากจะทำให้เกิดประโยชน์โดยตัวของมันเองแล้ว เป็นปัจจัยสำคัญที่จะขับเคลื่อนโครงการ EEC ทั้งโครงการประสบความสำเร็จหรือไม่อย่างไร การประเมินผลระหว่างโครงการยังทำให้เราสามารถจัดลำดับความสำคัญได้ดียิ่งขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีบางโครงการเกิดความล่าช้าอาจเป็นเรื่องที่ไม่สามารถยอมให้เกิดขึ้นได้ ถ้าโครงการนั้น ๆ เป็นโครงการหลักที่จะนำไปสู่เป้าหมายหลักของทั้งโครงการ EEC ทั้งนี้พบว่าวิธีการแก้ปัญหาในปัจจุบัน เมื่อมีปัญหาหรืออุปสรรคเกิดขึ้น จะอาศัยการพิจารณาแก้ไข โดยคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นผู้ดำเนินการซึ่งเป็นเรื่องในเชิงนโยบายเป็นหลัก ไม่ได้มีการวางแผนการดำเนินงาน เป้าหมาย และติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ

๓.๒.๒ ข้อสังเกตเรื่องการพัฒนาดัชนีชี้วัดร่วมระหว่างองค์กร

การกำหนดตัวชี้วัดแบบ SMART ซึ่งจะช่วยในการติดตามและประเมินผลการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนี้โครงการที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานจำเป็นต้องดำเนินการพัฒนา “ดัชนีชี้วัดร่วมกันระหว่างองค์กรที่มีเป้าหมายร่วมกัน หรือ Joint KPIs” จึงถือได้ว่าเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินงานแบบบูรณาการ ซึ่งจะเครื่องมือช่วยในการประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินการกิจของรัฐมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยลดความสูญเปล่าในการประเมินผลของโครงการจากการกำหนดตัวชี้วัดที่ซ้ำซ้อนและต่างคนต่างทำ ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของยุทธศาสตร์ของประเทศ และเพิ่มคุณค่าช่วยให้ผู้บริหารตัดสินใจได้อย่างถูกต้องในการเรื่องการใช้งบประมาณว่ามีคุ้มค่ามากน้อยเพียงใด สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๒ ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พ.ศ. ๒๕๕๖ และฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่หน่วยงานต่างๆ ซึ่งกำกับโครงการต่างๆอยู่ จำเป็นต้องมี ประเมินการปฏิบัติภารกิจว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากหรือน้อยเพียงใด ไม่ว่าจะเป็นการกิจ พื้นฐาน หรือภารกิจตามหน้าที่ความรับผิดชอบ (Functional Based) ได้แก่ หรือภารกิจตามกลุ่มจังหวัด หรือการบูรณาการการดำเนินงานหลายพื้นที่ (Area Based) ได้แก่ โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษ ภาคตะวันออก (EEC) โครงการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจพิเศษ ชายแดน (SEZ) หรือโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน เป็นต้น เมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่าย และผลเสียที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามพบว่าหลายโครงการต่างจะเกี่ยวข้อง และทำงานร่วมกับกับหน่วยงาน อื่น ไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น เช่น โครงการ EEC หรือ โครงการ SEZ เป็นต้น การประเมินความคุ้มค่าของภารกิจเหล่านี้จำเป็นต้องมีการกำหนดตัวชี้วัด ระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานที่มีเป้าหมายหรือภารกิจร่วมกัน (Joint KPIs) ขึ้นมา

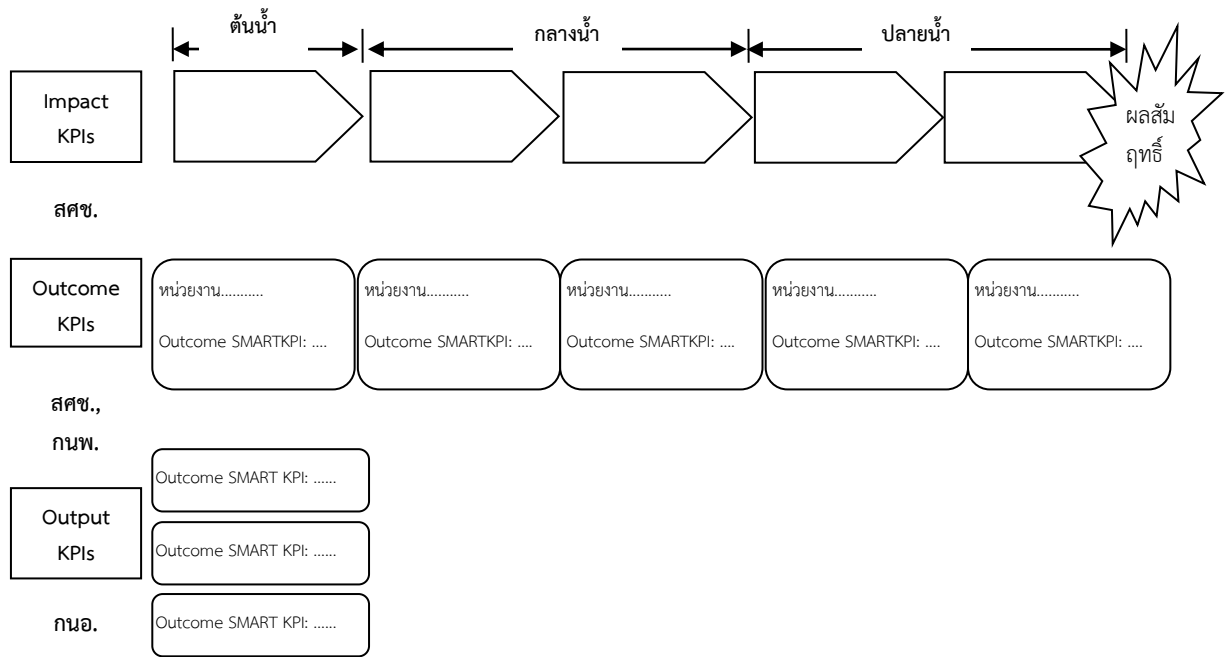
สำหรับแนวทางการพิจารณาเพื่อกำหนดตัวชี้วัดร่วมระหว่างองค์กร (Joint KPIs) ตามหลักการ SMART ดังนั้นต้องมีการกำหนดรายละเอียดซึ่งมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และ เป้าหมายของระดับยุทธศาสตร์ทั้ง ๓ ระดับ (ระดับที่ ๑ คือ ระดับยุทธศาสตร์ของประเทศ ระดับที่ ๒ คือ ระดับยุทธศาสตร์ของโครงการใหญ่ อาทิ เช่น โครงการ SEZ และระดับล่างสุด คือ ระดับโครงการย่อย ต่างๆ เช่น โครงการพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ๑๐ จังหวัดเป้าหมายที่จะส่งผลให้โครงการ SEZ ประสบ ความสำเร็จตามที่วางแผนไว้ นอกจากนี้ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ทาง กพร. ได้เคยวางกรอบและหลักการกำหนด Joint KPIs ต้องประกอบไปด้วย ๓ ส่วน คือ Impact Joint KPIs, Outcome Joint KPIs และ Output KPIs ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ก. Impact Joint KPIs จะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่เป็นผู้กำกับดูแลภาพรวมของโครงการ ทั้งหมดหรือระดับต้นน้ำ ได้แก่ สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือ สศช. เป็นผู้กำกับดูแล ภาพรวมของโครงการ SEZ เป็นต้น การกำหนดน้ำหนักของตัวชี้วัดในแต่ละเรื่องเท่ากับร้อยละ ๑๐

ข. Outcome Joint KPIs จะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการขับเคลื่อน การดำเนินงานของโครงการ หรือระดับกลางน้ำ ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ขับเคลื่อนการดำเนินงานของโครงการ SEZ เป็นต้น การกำหนดน้ำหนักของตัวชี้วัดในแต่ละเรื่อง ไม่เกินร้อยละ ๑๐

ค. Output KPIs จะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเป็นฟันเฟืองหลักหรือผู้ ขับเคลื่อนกับโครงการย่อยต่างๆ หรือระดับปลายน้ำ มีส่วนสำคัญในการผลักดัน Joint KPIs ให้บรรลุ ตามเป้าหมายที่วางแผนไว้ ได้แก่ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) เป็นหน่วยงานที่ รับผิดชอบการพัฒนาจัดตั้งและบริหารนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษชายแดน (SEZ) หรือสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (สกท.) หรือ BOI เป็น หน่วยงานที่ส่งเสริมการลงทุน หรือให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ แก่ภาคเอกชน เป็นต้น โดยหน่วยงานเหล่านี้ จะต้องกำหนดดัชนีตัวชี้วัดในเรื่องต่างๆ ตามหลักแนวคิดของ SMART ที่ได้กล่าวไว้ตอนต้น

Joint KPIs เรื่อง



แผนภาพที่ ๑๕ กรอบแนวทางการกำหนด Joint KPIs

๓.๒.๓ ข้อสังเกตเรื่องนโยบายชดเชย (Offset Policy) เพื่อเพิ่มคุณค่าในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ

(๑) ความหมายของนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชย (Offset Policy)

นโยบายการจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชยหรือชดเชยออฟเซต (Offset Policy) เป็นนโยบายการทำธุรกรรมหรือซื้อขายสินค้าและบริการระหว่างประเทศ ระหว่างภาครัฐในประเทศผู้ซื้อ (Buyer) กับภาคเอกชนจากประเทศผู้ผลิต หรือประเทศผู้ขาย (Seller) โดยกำหนดในสัญญาการจัดซื้อจัดจ้าง ให้มีเงื่อนไขการตอบแทนด้วยการสนับสนุนการพัฒนาประเทศ หรือที่เรียกว่า ออฟเซต (Offset) โดยเนื้อหาส่วนชดเชยหรือออฟเซตเป็นสัญญาส่วนเพิ่มเพื่อให้ผู้ผลิตต้องชดเชยหรือทดแทนให้แก่ผู้ซื้อในรูปแบบที่ไม่ใช่เงินสดจากการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าหรือบริการนั้น เช่น การถ่ายทอดเทคโนโลยี การตั้งโรงงานผลิตขึ้นส่วนประกอบต่างๆ

นโยบายการจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชยถือเป็นมาตรการแทรกแซงเศรษฐกิจของรัฐบาลรูปแบบหนึ่ง โดยปกติการแทรกแซงของภาครัฐต่อระบบตลาดเป็นเรื่องที่ควรหลีกเลี่ยง ยกเว้นการแทรกแซงในบางอุตสาหกรรมที่หากปล่อยตามกลไกตลาด จะนำมาซึ่งความล้มเหลว ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่เกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจ ตัวอย่างมาตรการของรัฐบาลที่แทรกแซงกลไกตลาด เช่น รัฐบาลสหรัฐอเมริกาสนับสนุนงบประมาณต่อภาคการศึกษาและมหาวิทยาลัยเอกชนจำนวนมาก เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หรือในกรณีประเทศอังกฤษ รัฐบาลสนับสนุนและร่วมลงทุนกับภาคเอกชน เพื่อพัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยีด้านยานยนต์ สิ่งเหล่านี้สะท้อนว่า ภาครัฐยังจำเป็นต้องแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางกิจกรรม เช่น อุตสาหกรรมที่ก่อผลกระทบเชิงบวก (Positive Externality)

เช่น การศึกษา การสาธารณสุข หรืออุตสาหกรรมที่เป็นยุทธศาสตร์ของรัฐ เช่น อุตสาหกรรมด้านยุทธภัณฑ์ อุตสาหกรรมด้านการบินและอวกาศ อุตสาหกรรมเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคม พลังงาน และการสื่อสาร ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและผลประโยชน์สูงสุดของคนในชาติ (อ้างอิงจากงานสัมมนาเรื่อง “นโยบายการจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชย (Offset Policy) เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ” โดย Dr. Kogila Balakrishnan จัดโดยคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกับคณะกรรมการการศึกษาความคุ้มค่าและประสิทธิผลการส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ณ รัฐสภา)

การใช้จ่ายของภาครัฐผ่านการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการขนาดใหญ่ที่มีมูลค่าสูง ในอดีตมักพิจารณาให้ปฏิบัติตามตัวบทกฎหมาย เน้นให้ได้สินค้าตามคุณภาพที่กำหนดและราคาต่ำสุดเท่านั้น ไม่ได้สนใจเงื่อนไขสิทธิประโยชน์อื่นที่ประเทศควรได้รับ เช่น ส่งเสริมให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยี พัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลดีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว ยกตัวอย่างเช่น ในการส่งเสริมอุตสาหกรรมรถไฟของรัฐบาลที่ผ่านมา ไม่ได้ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้เรื่องการต่อรถไฟ หรือพัฒนากระบวนการผลิตชิ้นส่วนประกอบ เพื่อสร้างความสามารถให้ประเทศสามารถผลิตเองได้ในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นการถ่ายทอดเทคโนโลยี ซึ่งเป็นหัวใจนำไปสู่การต่อยอดอุตสาหกรรมในประเทศ และพัฒนาอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่เหมาะสม นอกจากต้องได้สินค้าตามที่ต้องการแล้ว ควรกำหนดให้ผู้ขายมีการถ่ายทอดเทคโนโลยี สนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจด้วย การระบุเงื่อนไขให้ผู้ขายปฏิบัติในลักษณะนี้เรียกว่า นโยบายการจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชย ตัวอย่างเช่น หากเป็นอุตสาหกรรมยุทธโปกรณ์ป้องกันประเทศ ประเทศผู้ซื้อยุทธโปกรณ์สามารถตั้งเงื่อนไขเพิ่มเติมจากการซื้อหรือนำเข้ายุทธโปกรณ์ตามปกติ ให้ผู้ขายต้องชดเชยผลประโยชน์กลับมายังประเทศผู้ซื้อในรูปแบบต่าง ๆ เช่น สอนให้ผลิตเองได้ ถ่ายทอดเทคโนโลยีสำคัญ เป็นต้น โดยกำหนดมูลค่าชดเชยนี้ให้เป็นสัดส่วนขั้นต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับมูลค่าสัญญาซื้อขายนั้น

นโยบายจัดซื้อแบบชดเชยหรือออฟเซตแบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ การชดเชยโดยตรง (Direct Offset) และการชดเชยโดยอ้อม (Indirect Offset) อ้างอิงจากงานวิจัยเรื่อง โครงการนโยบายออฟเซตเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมป้องกันประเทศของไทย โดย นาวาตรี ดร.บดินทร์ สันทัด และคณะที่เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) การชดเชยโดยตรง คือ การชดเชยที่เกี่ยวข้องกับสินค้าในสัญญานั้นโดยตรง เช่น การเข้ามาลงทุนเพื่อเปิดสายการผลิตสินค้าหรือชิ้นส่วนประกอบของสินค้านั้น การผลิตรวมกันหรือผลิตตามใบอนุญาต การอนุญาตขายสิทธิบัตรหรือใบอนุญาต การถ่ายทอดเทคโนโลยี ส่วนการชดเชยโดยอ้อม คือ การชดเชยที่ไม่เกี่ยวข้องกับสินค้านั้น แต่ส่งเสริมหรือช่วยเหลือด้านอื่น เช่น ให้คำปรึกษา การวิจัยร่วม การให้งบประมาณด้านการศึกษา อบรม ทุน การฝึกใช้งาน และการซ่อมบำรุง ทั้งนี้ การชดเชยโดยตรงและการชดเชยโดยอ้อม ไม่ได้แยกจากกันเด็ดขาด มีส่วนทับซ้อนกันอยู่บ้าง และการชดเชยในสัญญาหนึ่ง ๆ อาจประกอบด้วยสองอย่างในสัญญาเดียวกันได้

(๒) ประโยชน์ของนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชย

ปัจจุบันทั่วโลกมีประเทศที่ใช้นโยบายจัดซื้อแบบชดเชยมากกว่า ๑๓๐ ประเทศ จากประสบการณ์ในต่างประเทศ พบว่าประเทศที่นำเอานโยบายจัดซื้อแบบชดเชยไปปรับใช้ มีแนวโน้มประสบความสำเร็จสูงในการพัฒนาเทคโนโลยีของตนเอง เช่น ใช้นโยบายจัดซื้อแบบชดเชยเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเทคโนโลยีป้องกันประเทศ ในหลายประเทศ นโยบายจัดซื้อแบบชดเชยช่วยพัฒนา

อุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว หลายประเทศสามารถใช้นโยบายจัดซื้อแบบชดเชยส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี จนรุดหน้าใกล้เคียงประเทศพัฒนาแล้ว หลายประเทศประสบความสำเร็จ ใช้นโยบายจัดซื้อแบบชดเชยพัฒนาตนเองเป็นประเทศเศรษฐกิจใหม่ หรือตลาดเกิดใหม่ (Emerging Markets) ขณะที่ประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปอย่างเยอรมนีเป็นประเทศที่ใช้ นโยบายจัดซื้อแบบชดเชยนี้ทั้งสองด้าน ด้านหนึ่งคือ เป็นผู้ให้การชดเชย และอีกด้านหนึ่งเป็นผู้รับ การชดเชยในเวลาเดียวกัน ประเทศในสหภาพยุโรปอื่นที่ใช้นโยบายจัดซื้อแบบชดเชย เช่น อิตาลี กรีซ โปแลนด์ นอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ และ ตุรกี ขณะที่ตัวอย่างในภูมิภาคเอเชีย ได้แก่ เกาหลีใต้ อินเดีย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ ไต้หวัน ในแต่ละประเทศ การดำเนินนโยบายจัดซื้อแบบชดเชยของรัฐบาลมีความ แตกต่างกัน สามารถสรุปขั้นตอนของการพัฒนานโยบายการชดเชยของประเทศต่างๆ ที่สัมพันธ์กับการ สร้างมูลค่าเพิ่มทางระบบเศรษฐกิจของประเทศได้ ๔ ระดับ ดังนี้

ระดับที่ ๑ แลกเปลี่ยนสินค้าในระบบการค้าต่างตอบแทน (Counter Trade หรือ Barter Trade) เพื่อสร้างความเติบโตของอุตสาหกรรมอื่น ๆ เช่น แอฟริกา และบางประเทศ ในทวีปอเมริกาใต้

ระดับที่ ๒ ถ่ายทอดเทคโนโลยี (Technology Transfer) เพื่อสนับสนุน อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น เกาหลีใต้ ตุรกี ซาอุดีอาระเบีย และสหรัฐอเมริกาหรับเอมิเรตส์

ระดับที่ ๓ ร่วมลงทุนผลิต (Co-production) เพื่อสร้างอุตสาหกรรมที่ เกี่ยวข้องให้เติบโตต่อเนื่อง เช่น ฟินแลนด์ เดนมาร์ก บราซิล เป็นต้น

ระดับที่ ๔ ชดเชยเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Offset) เพื่อสร้างความร่วมมือ กับภาคอุตสาหกรรมในประเทศ โดยกำหนดปัจจัยและเงื่อนไขการตอบแทน ด้วยการสนับสนุนการ พัฒนาประเทศตามที่แต่ละประเทศให้ความสำคัญ เช่น การขยายการส่งออก ความร่วมมือในการผลิต การส่งเสริมการจ้างงาน การเน้นความร่วมมือกับภาคอุตสาหกรรมในระยะกลางและระยะยาว เช่น อังกฤษ อิสราเอล เนเธอร์แลนด์ แคนาดา

โดยสรุป นโยบายจัดซื้อแบบชดเชยมีประโยชน์อย่างน้อย ๕ ประการ ได้แก่ **ประการที่หนึ่ง** ส่งเสริมให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยี ทั้งนี้ไม่ใช่แค่เพียง ฝึกอบรม หรือปรับปรุงทักษะแรงงานอย่างง่ายเท่านั้น แต่ส่งเสริมให้เกิดการวิจัยและพัฒนาอย่างจริงจัง จนสามารถต่อยอดสร้างองค์ความรู้ หรือเทคโนโลยีด้วยตัวเองได้

ประการที่สอง ส่งเสริมให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องภายในประเทศ ภายใต้ การพัฒนาอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ด้วยนโยบายจัดซื้อแบบชดเชย สามารถขยายต่อยอดไปสู่ อุตสาหกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องได้ เช่น อุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วนอุปกรณ์การผลิต อุตสาหกรรมที่พึ่งพา เทคโนโลยีประเภทเดียวกัน

ประการที่สาม ช่วยให้เศรษฐกิจเติบโตยั่งยืนและ ยกระดับความสามารถใน การแข่งขันของประเทศ การส่งเสริมให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีและพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องช่วย ยกระดับความสามารถทางการแข่งขันโดยรวมให้แก่ประเทศ ช่วยให้ระบบเศรษฐกิจสามารถผลิตสินค้าที่ มีมูลค่าสูง คุณภาพดี แข่งขันกับนานาประเทศได้ ช่วยสร้างรายได้ให้ประเทศ นอกจากนี้การผลิตสินค้า และบริการที่มีคุณภาพสูงขึ้น ยังช่วยให้ประชาชนในประเทศสามารถเข้าถึงสินค้าคุณภาพดี ประชาชนมี คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

ประการที่สี่ ช่วยพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ เพราะในการเตรียมความพร้อมต่อการซึมซับเทคโนโลยีระดับสูง รัฐต้องเตรียมทั้งทรัพยากรมนุษย์และโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากต้องการรองรับอุตสาหกรรมที่เทคโนโลยีมีความซับซ้อน

ประการที่ห้า ช่วยให้ในระยะยาว ภาคเอกชนของประเทศมีความแข็งแกร่ง และสามารถแข่งขันได้ เพราะในระยะยาวภาคเอกชนคือหัวใจของระบบเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ นโยบายการจัดซื้อแบบขดเชยคือการแทรกแซงของรัฐที่ช่วยให้ภาคเอกชนของประเทศสามารถเข้าถึงเทคโนโลยีขั้นสูง ผ่านการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐ ที่รัฐบาลในฐานะผู้ซื้อมีแต้มต่อในการเจรจา

(๓) ตัวอย่างการใช้นโยบายการจัดซื้อจัดจ้างแบบขดเชยในต่างประเทศ

รายงานฉบับนี้จะยกตัวอย่างประเทศในเอเชียที่ประสบความสำเร็จในการใช้นโยบายการจัดซื้อจัดจ้างแบบขดเชย ได้แก่ มาเลเซีย อินโดนีเซีย อินเดีย และเกาหลีใต้ (อ้างอิงจากรายงานวิจัยเรื่อง “โครงการนโยบายออฟเซตเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมป้องกันประเทศของไทย” โดย นาวาตรี ดร.บดินทร์ สันทัด และคณะที่เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย)

๓.๑ ประเทศมาเลเซีย

จุดเริ่มต้นที่มาเลเซียมีแนวคิดใช้นโยบายจัดซื้อแบบขดเชย เพราะต้องการพัฒนาเทคโนโลยีทางทหาร ต้องการให้กองทัพมีความทันสมัย

หน่วยงานที่รับผิดชอบ

ฝ่ายอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ กระทรวงกลาโหม หรือ Ministry of Defence, Malaysia, Defence Industry Division เป็นหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการนโยบายจัดซื้อแบบขดเชย เฉพาะในส่วนของ ยุทธภัณฑ์ของกระทรวงกลาโหม นอกจากนี้ยังมีศูนย์รับการถ่ายทอดเทคโนโลยี Technology Depository Agency (TDA) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการบริหารจัดการนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีมูลค่าสูงและการจัดหาทางทหารที่มีผลกระทบต่อทางยุทธศาสตร์ที่มีมูลค่ามากกว่า ๕๐ ล้านริงกิตขึ้นไป โดยปฏิบัติงานร่วมกับกระทรวงที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ในการรวบรวมเทคโนโลยีที่ต้องการ เพื่อหารือกับ Offset Management Unit ให้แน่ใจว่าการจัดซื้อนั้นดีต่อการพัฒนาเทคโนโลยีป้องกันประเทศและสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมทั้งให้คำแนะนำด้านต่างๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การจัดซื้อแบบขดเชยนั้น ได้เทคโนโลยีที่ต้องการ ได้ข้อเสนอที่ดีต่อการพัฒนาเทคโนโลยีเกิดองค์ความรู้ใหม่ พัฒนาอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจของประเทศ สนับสนุนการจ้างงานและพัฒนาทักษะแรงงาน

ตัวอย่างโครงการจัดซื้อจัดจ้างแบบขดเชยของมาเลเซีย

กรณีการจัดซื้อเรือดำน้ำโจมตีพลังงานดีเซลชั้น Scorpène-class จากฝรั่งเศส โดยมีการจัดตั้งการร่วมทุนระหว่าง DCNS ที่เป็นบริษัทผู้ผลิต และ Atlas Electronik ที่เชี่ยวชาญด้านโซนาร์จากเยอรมนี กับบริษัท Boustead Heavy Industry ของมาเลเซีย เป็นบริษัทร่วมทุนชื่อ Boustead DCNS Naval Corporation เพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีและการผลิตอะไหล่ของเรือ ระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้สนับสนุนการใช้งานเรือดำน้ำทั้งสองลำ ตามวงรอบการใช้งาน โดยมีการเยี่ยมชมของผู้นำมาเลเซียและฝรั่งเศสเพื่อกระชับความสัมพันธ์เรื่องดังกล่าวด้วย

๓.๒ ประเทศอินโดนีเซีย

เช่นเดียวกับมาเลเซีย ประเทศอินโดนีเซียต้องการพัฒนาศักยภาพของกองทัพ ต้องการเทคโนโลยีด้านการทหาร ทั้งอินโดนีเซียยังมีข้อพิพาทชายแดนอยู่เป็นประจำ ประเทศมีพื้นที่มากและเป็นหมู่เกาะ การพัฒนาเทคโนโลยีทางทหารจึงเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งยังมีวัตถุประสงค์ลดการนำเข้าและพึ่งพาต่างประเทศ ตลอดจนให้กองทัพมีความคล่องตัว กะทัดรัด รวมถึงปลดประจำการยุทโธปกรณ์ที่ใช้ได้ไม่เต็มประสิทธิภาพออกไป โดยอินโดนีเซียกำหนดให้การจัดซื้อแบบชดเชยเป็นกฎหมายที่ทุกหน่วยงานภาครัฐต้องนำไปปฏิบัติ

หน่วยงานที่รับผิดชอบ

กรมนโยบายอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ กระทรวงกลาโหม โดยทำงานร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรมในการกำหนดนโยบายการจัดซื้อแบบชดเชยด้านการทหารและยุทโธปกรณ์ กำหนดมาตรการรองรับด้านวิจัย พัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยี นอกจากนี้ยังทำงานร่วมกับกระทรวงการคลังในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องด้านเศรษฐกิจมหภาค

ตัวอย่างโครงการจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชยของอินโดนีเซีย

กรณีการจัดซื้อเรือดำน้ำจากสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ในปี ค.ศ.๒๐๑๑ จาก Daewoo Shipbuilding and Marine Engineering เป็นเรือดำน้ำ Type ๒๐๙ ที่ได้รับใบอนุญาตการต่อเรือมาจากเยอรมนีอีกทีหนึ่ง สัญญาการจัดหานี้ เรือดำน้ำจำนวน ๓ ลำ แบ่งเป็น ๒ ลำแรก ต่อเรือดำน้ำในเกาหลีใต้ โดยวิศวกรและช่างชาวเกาหลีใต้ทั้งหมด และมีวิศวกรและช่างของอินโดนีเซียกว่า ๒๐๐ ชีวิตที่ถูกส่งไปประจำการที่เกาหลีใต้ ได้รับการฝึกสอนการต่อเรือในขณะเดียวกันไปด้วย ทั้งทางด้านการบริหารโครงการ เทคโนโลยีเรือดำน้ำ เทคนิคการสร้าง การควบคุมคุณภาพ และวัสดุที่ใช้สร้าง เมื่อ ๒ ลำแรกต่อเสร็จ ลำที่ ๓ จะถูกต่อโดยรัฐวิสาหกิจด้านการต่อเรือ PT PAL ของอินโดนีเซีย โดยช่างและวิศวกรชาวอินโดนีเซียทั้งหมด โดยเริ่มตั้งแต่ปี ๒๐๑๗ เป็นต้นไป นอกจากนั้น DNCS (ที่เพิ่งร่วมทุนกับมาเลเซียไปเร็ว ๆ นี้) ยังเข้าร่วมโครงการด้วย และคาดว่าจะมียุทธศาสตร์ความร่วมมือในแบบเดียวกับมาเลเซีย คือ การจัดตั้งบริษัทร่วมทุนระหว่างประเทศ เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ Minimum Essential Force ของประเทศ ที่ต้องมีเรือดำน้ำอย่างน้อย ๑๐-๑๒ ลำ ครอบคลุมพื้นที่ทะเลที่มีขนาดใหญ่ของประเทศ

๓.๓ ประเทศเกาหลีใต้

เกาหลีใต้เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ใช้นโยบายจัดซื้อแบบชดเชยในการพัฒนาอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ และพัฒนาเศรษฐกิจ การใช้นโยบายจัดซื้อแบบชดเชยของเกาหลีใต้ มีจุดประสงค์เพื่อทำการวิจัยและพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ พัฒนากองทัพให้ทันสมัย จนให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ และนำไปสู่การส่งออกเพื่อสร้างรายได้ให้ประเทศ เป็นการร่วมมือทั้งจากฝ่ายการทหารและพลเรือน โดยยกระดับด้านเทคโนโลยีให้ทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ

ตัวอย่างที่เกาหลีใต้ดำเนินการไปแล้ว

เช่น การจัดหาอะไหล่ บริการซ่อมอากาศยานรุ่นเก่า การจัดหาเครื่องบินสำหรับฝึกและรถถังไปยังตุรกี การขยายตลาดไปอินเดียในการจัดหาเรือทดแทนเรือเก่าของโซเวียต หรือขยายตลาดไปประเทศแถบอเมริกาใต้ที่ต้องการยุทโธปกรณ์ราคาต่ำกว่าสหรัฐอเมริกา เช่น เปรู บราซิล โคลัมเบีย เป็นต้น

หน่วยงานที่รับผิดชอบ

องค์การโครงการจัดหายุทโธปกรณ์ทางทหาร (Defence Acquisition Program Administration - DAPA) ภายใต้กระทรวงกลาโหม และสภาพัฒนาอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ โดย DAPA มีหน้าที่ในการบริหารจัดการโครงการวิจัย แสวงหาความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศจัดการด้านงบประมาณ การค้าระหว่างประเทศ การถ่ายทอดเทคโนโลยี โดยรวมศูนย์การตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและการตรวจสอบได้

ตัวอย่างโครงการจัดซื้อจัดจ้างแบบขดเชยของเกาหลีใต้

จัดซื้อเรือดำน้ำจากเยอรมนี โดยโครงการเรือดำน้ำของเกาหลีใต้เป็นโครงการขนาดใหญ่ แบ่งเป็น ๓ ระยะย่อย เริ่มต้นเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๒ เป็นการถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตตามสิทธิบัตร (licensed production) จากเรือดำน้ำเยอรมนี แบบ ๒๐๙-๑๒๐๐ เริ่มตั้งแต่ KSS-1 สัญญาการจัดหานี้ จำนวน ๙ ลำ โดยต่อเรือดำน้ำลำแรกที่ Howaldtswerke Deutsche Werft (HDW) ของเยอรมนี โดยมีวิศวกรและช่างของเกาหลีใต้ “สังเกตการณ์” และ ๘ ลำที่เหลือ HDW ส่งออกมาเกาหลีใต้มาเป็นชุด kit แล้วต่อโดยอู่ต่อเรือ Daewoo Heavy Shipbuilding & Heavy Machinery (DSME) ในเกาหลีใต้ และเข้าประจำการตามลำดับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๓-๒๐๐๑ กิจกรรมเหล่านี้ ทำให้เกาหลีใต้เพิ่มขีดความสามารถที่สามารถต่อเรือตามต้นแบบเดิมของเยอรมนี ส่วนโครงการ KSS-2 ในปี ค.ศ. ๑๙๙๙ เป็นโครงการจัดหาเรือ Type 214 พร้อมระบบ AIP จำนวน ๙ ลำ โดย ๓ ลำแรก ต่อที่ Hyundai Heavy Industries และ DSME ร่วมผลิตบางส่วน ซึ่งขณะนี้ต่อภายในประเทศแล้วเสร็จเกือบครบทุกลำ ในระยะต่อไปจะเข้าสู่ KSS-3 ที่จะใช้เทคโนโลยีภายในประเทศล้วน นับเป็นความพยายามสูงสุดในการพึ่งพาตนเองของประเทศ การต่อเรือดำน้ำในโครงการ KSS-3 ไม่ได้ผ่านการผลิตตามใบอนุญาตแบบ KSS-1 และ KSS-2 โดยมุ่งเป้าในการต่อเรือให้ครบ ๙ ลำ ในปี ค.ศ. ๒๐๒๒

อย่างไรก็ดี เกาหลีใต้เองยังไม่ถึงขั้นสามารถพึ่งพาตนเองได้ ๑๐๐% เพราะในเรือดำน้ำยังมีระบบภายในหรือ sub-systems อื่น ๆ ที่ DAPA จัดหาจากบริษัทต่างๆ ของเยอรมนี ไม่ว่าจะเป็นเทคโนโลยีระดับเสียงปฏิบัติงานระดับต่ำ เครื่องยนต์ดีเซลไฟฟ้า MTU แบบ 12V 396 SE 4 เครื่อง มอเตอร์ไฟฟ้าของ Siemens ระบบขับเคลื่อนความเร็วสูงสุด ๒๒ นอต ระยะปฏิบัติการ ๕๕๕ กม. ติดตั้งระบบบริหารจัดการสนามรบที่ทันสมัยด้วยแผงควบคุมการนำเรืออเนกประสงค์ทั้งโซนาร์ ระบบนำเรือแบบเฉื่อย Sigma 40 XP (โดย Sagem) ที่ใช้ไฮโรแบบเลเซอร์และระบบอาวุธอยู่ด้วยกัน เซนเซอร์ใต้น้ำของ Atlas Elektronik เพื่อการวิเคราะห์ภาพการรบและตอบสนองอย่างรวดเร็ว ระบบอาวุธติดตั้งตอปิโตขนาด ๕๓๓ มม. จำนวน ๘ ท่อยิง หัวรบขนาด ๒๖๐ กก. ที่ยิงเป้าผิวน้ำและใต้น้ำได้ระยะสูงสุด ๒๘ กม. ทุ่นระเบิด ๒๘ ทุ่น จรวดฮาร์พูนแบบ UGM-84 เกาหลีใต้จัดหายุทโธปกรณ์อย่างมีกลยุทธ์มุ่งเป้าไปในการพึ่งพาตนเอง ยุทโธปกรณ์ที่เกาหลีใต้สามารถผลิตเพื่อเข้าประจำการในกองทัพและส่งออกได้นั้น ผ่านวิธีการผลิตตามสิทธิบัตรทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็น เครื่องบิน T-50 เครื่องบิน F-16 รถถัง K-1 เรือดำน้ำ Type 209 รถสะเทินน้ำสะเทินบก หรือ AAV เป็นต้น ด้วยวิธีดังกล่าวทำให้เกาหลีใต้ส่งออกเรือดำน้ำมายังอินโดนีเซีย จำนวน ๘ ลำ พร้อมการถ่ายทอดเทคโนโลยี โดยแบ่งเป็นระยะเช่นเดียวกับที่เยอรมนีถ่ายทอดให้

๓.๔ ประเทศอินเดีย

ด้วยสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศกับทั้งบังคลาเทศ และปากีสถาน ทำให้อินเดียต้องพัฒนาศักยภาพทางกองทัพและยุทโธปกรณ์ของตนเอง อินเดียจึงมีเป้าหมายพัฒนาอุตสาหกรรมป้องกันประเทศให้สามารถแข่งขันได้ สร้างแรงจูงใจให้ต่างชาติเข้ามาร่วมทุน หรือลงทุนในอุตสาหกรรมภายในประเทศ ช่วยส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศด้วย

หน่วยงานที่รับผิดชอบ

ได้แก่ Defence Offset Management Wing (DOMW) ภายใต้กระทรวงกลาโหม ทำหน้าที่จัดทำและทบทวนนโยบายการจัดซื้อแบบชดเชย ตรวจสอบการใช้นโยบาย รวบรวมข้อคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ช่วยเหลืออุตสาหกรรมภายในประเทศในการประสานงานกับบริษัทต่างชาติ ตลอดจนชักชวนต่างชาติให้เข้ามาลงทุน และอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ

ตัวอย่างโครงการจัดซื้อแบบชดเชยของอินเดีย

การจัดซื้อเรือดำน้ำจากรัสเซียจำนวน ๙ ลำเท่านั้น ในกฎหมาย Defence Procurement Procedure (DPP) ของอินเดีย มีข้อกำหนดให้เมื่อรัฐบาลทำการจัดหายุทโธปกรณ์จากต่างประเทศ สัญญาการจัดหาจะต้องมีความร่วมมือที่กำหนดให้บริษัทผู้ผลิตยุทโธปกรณ์ต้องทำการถ่ายทอดเทคโนโลยี หรือการจัดหาวัสดุการผลิตยุทโธปกรณ์ภายในอินเดีย ให้กับบริษัทที่ทำการผลิตภายในอินเดีย โดยต้องมีมูลค่ารวมทางเศรษฐกิจที่มากกว่าร้อยละ ๓๐ ของสัญญาการจัดหาในแต่ละครั้ง ข้อกำหนดนี้สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของ Anatoly Isaikin ประธานกรรมการบริหารของ Rosoboronexport ที่เป็นหน่วยงานส่งออกยุทโธปกรณ์ของรัสเซีย ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดหาเรือดำน้ำของอินเดียว่า อินเดียเป็นพันธมิตรทางยุทธศาสตร์ด้านความร่วมมืออุตสาหกรรมทางทหาร ทาง Rosoboronexport มีความมั่นใจและพร้อมที่จะถ่ายทอดเทคโนโลยีชั้นล่าสุด เพื่อให้อุตสาหกรรมป้องกันประเทศของอินเดียพัฒนาขึ้นมากกว่าเดิม นับเป็นสิ่งที่อินเดียประสบความสำเร็จในการเจรจากิจกรรมทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี หลังจากทีอินเดียเป็นลูกค้าของรัสเซียมาเป็นเวลานานตั้งแต่ยุคสงครามเย็นจนถึงปัจจุบัน นอกจากนั้นยังมีกรณีการจัดซื้อของประเทศสิงคโปร์ที่มีรายละเอียดที่น่าสนใจ กล่าวคือการจัดซื้อเรือดำน้ำจากเยอรมนี โดยวางแผนล่วงหน้าให้ ThyssenKrupp Marine Systems (TKMS) ของเยอรมนีร่วมมือกับบริษัท ST Electronics ในเครือ ST Engineering อันเป็นอุตสาหกรรมอาวุธหลักของสิงคโปร์ และ Atlas Elektronik ของเยอรมนี ในการร่วมพัฒนาระบบอำนวยความสะดวกในสนามรบแบบที่ออกแบบเฉพาะมาเพื่อกองทัพเรือสิงคโปร์ (tailor-made combat management system) ของเรือดำน้ำที่กำลังจะส่งมอบ และปรับคุณลักษณะเฉพาะอื่นๆ ให้เป็นไปตามความต้องการเฉพาะของกองทัพเรือสิงคโปร์

จากตัวอย่างข้างต้นของทั้ง ๕ ประเทศในการจัดซื้อเรือดำน้ำจะพบว่าประเทศกรณีศึกษาเหล่านั้นจัดซื้อเรือดำน้ำโดยแสวงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเทคโนโลยีจากการจัดหาอย่างมียุทธศาสตร์และความร่วมมือแบบ “หุ้นส่วนระยะยาว (long-term partnership)” ทุกประเทศมีการตรากฎหมายว่าด้วยการชดเชย หรือ “offset law” ขึ้นมาอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมว่าบริษัทผู้ขายต้องชดเชยให้ตามที่กำหนดนี้ มิเช่นนั้นการซื้อขายก็จะไม่เกิดขึ้น

(๔) ข้อควรระวังในการดำเนินนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชย

นโยบายการจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชยมีข้อควรระวังอย่างน้อย ๖ ประการ ดังนี้

ประการแรก นโยบายจัดซื้อแบบชดเชยเป็นช่องทางเอื้อให้เกิดการทุจริตได้ เนื่องจากในกระบวนการจัดซื้อ ไม่ได้เน้นที่ราคาต่ำสุดเป็นหลัก แต่รัฐยอมจ่ายในราคาแพงขึ้นเพื่อได้รับสินค้าและบริการบางอย่างเป็นการชดเชย การเปิดช่องเช่นนี้เอื้อให้เกิดการทุจริต เพราะสิ่งที่มีผู้ซื้อแต่ละรายต้องการให้ชดเชยมีความแตกต่างกัน จึงยากในการหาราคากลางมาเปรียบเทียบ ดังนั้นรัฐบาลจำเป็นต้องวางระบบให้ชัดเจน โปร่งใส ขณะเดียวกันระบบนั้นก็ต้องไม่รัดกุมเกินไปจนนำไปปฏิบัติได้ยาก ขาดความยืดหยุ่น

ประการที่สอง นโยบายจัดซื้อแบบชดเชยในทุกประเทศกว่าจะสำเร็จต้องผ่านการปรับปรุง ลองผิดลองถูก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีทัศนคติที่ดีต่อการลองผิดลองถูก ปรับปรุงระบบระเบียบที่เกี่ยวข้องไปเรื่อย ๆ ไม่สามารถหาสูตรสำเร็จได้ตั้งแต่ในครั้งแรก จากงานวิจัยของ สกว. พบว่า ในประเทศมาเลเซีย อินโดนีเซีย เกาหลีใต้ มีการทบทวนนโยบายเฉลี่ยทุก ๒-๓ ปี การสร้างความเข้าใจกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องว่า นโยบายหรือมาตรการต่างๆ ต้องถูกปรับเปลี่ยนเสมอ จึงเป็นเรื่องสำคัญ

ประการที่สาม ความจำกัดของบุคลากรทั้งด้านจำนวนและความสามารถ ตลอดจนศักยภาพของหน่วยงานต่างๆ ทั้งรัฐและเอกชนในการรับถ่ายทอดเทคโนโลยี ทำให้สุดท้ายแล้วหากไม่สามารถรองรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีได้เต็มที่ ท้ายที่สุดจึงผลิตได้เพียงชิ้นส่วนอุปกรณ์ที่ใช้เทคโนโลยีการผลิตไม่สูง นอกจากนี้รัฐต้องสร้างกลไกสนับสนุนอุตสาหกรรมภายในประเทศอย่างจริงจัง และมีการบริหารจัดการที่ไม่ล่าช้า จากประสบการณ์ในต่างประเทศเช่น ตุรกี พบว่า การที่รัฐบาลมีระบบบริหารจัดการล่าช้า ไม่เน้นการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันแบบบริษัทเอกชน ทำให้ศักยภาพของอุตสาหกรรมป้องกันประเทศจากนโยบายจัดซื้อแบบชดเชยโดยรวมเติบโตไม่เต็มที่

ประการที่สี่ ในการดำเนินนโยบายจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชย ต้องคำนึงถึงการประสานผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากทุกภาคส่วน เนื่องจากโครงการในลักษณะนี้เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมาก รวมถึงผู้ที่เคยได้ประโยชน์ก่อนมีนโยบายจัดซื้อแบบชดเชย ทุกฝ่ายย่อมต้องการประโยชน์สูงสุด หากจัดสรรผลประโยชน์ไม่เหมาะสมหรือลงตัวอาจนำไปสู่ความขัดแย้ง จนทำให้โครงการล้มเหลวได้ ดังนั้นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงคือการจัดสรรผลประโยชน์อย่างยุติธรรมและเหมาะสม นอกจากนี้รัฐยังต้องบูรณาการทั้งระบบ จากประสบการณ์ในต่างประเทศพบว่า การดำเนินการทั้งระดับนโยบายและปฏิบัติต้องสอดคล้องกัน บางครั้งในระดับนโยบาย มีหลักการที่ดี แต่การนำไปปฏิบัติไม่มีประสิทธิภาพ ก็ไม่สามารถได้ผลลัพธ์อย่างที่ตั้งไว้ การดำเนินการจึงต้องบูรณาทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อหาแนวทางที่มีประสิทธิภาพ ต้องรับฟังทุกฝ่าย โดยเฉพาะผู้มีหน้าที่ในการนำไปปฏิบัติจริง เนื่องจากทราบปัญหาและข้อเท็จจริงมากที่สุด นอกจากนี้รัฐบาลต้องส่งเสริมให้มีการติดตาม ประเมินผล และปรับปรุงวิธีการดำเนินงานตลอดเวลา เพื่อให้การดำเนินนโยบายมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ประการที่ห้า เพื่อให้นโยบายจัดซื้อแบบชดเชยเกิดผลจริง รัฐบาลควรกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนและมีตัวชี้วัดที่เหมาะสมในแต่ละช่วงเวลาๆ ที่ดำเนินโครงการ ตัวชี้วัดหนึ่งที่เป็นคือ ตัวชี้วัดว่าผู้ที่เข้ามาลงทุนได้ดำเนินการจริงหรือไม่ มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีจริงหรือไม่ สร้างอุตสาหกรรมต่อเนื่องได้จริงหรือไม่ นอกจากนี้ตัวชี้วัดและหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้ว รัฐบาลต้องกำหนดหน่วยงานหรือองค์กรผู้มีหน้าที่ติดตามตรวจสอบด้วย ตัวอย่างในมาเลเซีย ภาครัฐมีการกำหนดตัวองค์กรหรือบุคคลที่ทำหน้าที่กำกับและควบคุมการดำเนินงานอย่างชัดเจนตลอดการดำเนินนโยบาย ทั้งคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินการโครงการจัดซื้อแบบชดเชย คณะกรรมการตรวจสอบผู้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยี คณะกรรมการตรวจทานการถ่ายทอดเทคโนโลยี ตัวชี้วัดและคณะทำงานเหล่านี้มีหน้าที่ตรวจสอบติดตามการดำเนินงานให้เป็นไปตามข้อกำหนดและข้อตกลงในสัญญา ในการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ สามารถกำหนดได้จากหลายปัจจัย ขึ้นอยู่กับความต้องการและวัตถุประสงค์ของประเทศนั้น ๆ ว่าให้ความสำคัญกับเรื่องใด เช่น การเติบโตทางเศรษฐกิจ ปริมาณ

การส่งออกของประเทศ อัตราการจ้างงาน การพัฒนาทักษะแรงงานในประเทศ ทั้งนี้ตัวชี้วัดความสำเร็จของประเทศหนึ่งอาจไม่เหมาะสมต่อการนำไปใช้ในประเทศอื่น ๆ

ประการที่หก ในการดำเนินนโยบายจัดซื้อแบบชดเชย มีหลายขั้นตอนที่ต้องอาศัยดุลพินิจจากภาครัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ สิ่งที่รัฐควรตระหนักคือ รัฐต้องใช้อำนาจดุลพินิจเท่าที่จำเป็น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความรู้ ความเป็นกลางและคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ

(๕) มุมมองของภาคเอกชนต่อนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชย

อ้างอิงจากการชี้แจงต่อคณะอนุกรรมการฯ ของผู้แทนภาคเอกชนที่มีประสบการณ์ในการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชยในต่างประเทศ ได้ข้อสรุปที่น่าสนใจดังนี้

โครงการแต่ละโครงการที่ภาคเอกชนเข้าไปดำเนินการในต่างประเทศผ่านนโยบายการจัดซื้อแบบชดเชย รัฐบาลในต่างประเทศประเมินมูลค่าการชดเชยหรือค่าตัวคูณ (Multipliers) ให้แตกต่างกัน ขึ้นกับประโยชน์หรือการให้ความสำคัญของรัฐบาลประเทศนั้นว่าให้ความสำคัญแก่ประเด็นใด มากน้อยแค่ไหน โดยปกติ หากเป็นโครงการประเภทชดเชยโดยตรง (Direct Offset) มูลค่าการชดเชยหรือตัวคูณที่ได้รับจะค่อนข้างน้อย (เช่นระดับ ๑ หรือ ๒) แต่หากเป็นโครงการประเภทที่มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีหรือให้องค์ความรู้สำคัญ มูลค่าการชดเชยหรือตัวคูณจะสูงขึ้น (เช่นระดับ ๔) ทั้งนี้ขึ้นกับความยากง่ายของกิจกรรมที่ทำด้วย

ตัวอย่างกิจกรรมที่รัฐบาลมาเลเซียประเมินโดยให้ค่าตัวคูณสูง มักเป็นประเภทชดเชยโดยอ้อม (Indirect Offset) ที่เสริมหรือช่วยพัฒนาศักยภาพประเทศมาเลเซียมากกว่าระดับปกติ ตัวอย่างเช่น กิจกรรมดังต่อไปนี้

๑) **Transfer of Technology (ToT) and know-how** ซึ่งแตกต่างจากการฝึกอบรม (training) โดยในส่วนนี้บริษัทต้องมอบสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property Rights หรือ IPR) ให้แก่ประเทศมาเลเซียเพื่อให้ทางผู้ว่าจ้างสามารถเข้าถึง Source code ที่เป็นชุดคำสั่งหรือโค้ดของโปรแกรมได้เลย ในส่วนนี้รัฐบาลมาเลเซียอาจประเมินค่าตัวคูณถึงระดับ ๔ หรือ ๕ เพราะปกติแล้วบริษัทส่วนใหญ่ไม่ยอมให้ IPR ดังกล่าว

๒) **Research, Development and Commercialization (R&D&C)** ถ้าในการเข้าไปดำเนินการ มีการทำการวิจัยและพัฒนาโดยใช้มาเลเซียเป็นฐาน โครงการนั้นก็จะถูกประเมินให้มีค่าตัวคูณมากขึ้น เช่น มีการจัดตั้งห้องปฏิบัติการทดลอง (Lab) สำหรับดำเนินการวิจัยและพัฒนาเพื่อสามารถเข้ากับงานอื่น ๆ ได้ หรือพัฒนาให้มาเลเซียเป็นฐานของศูนย์วิจัยพัฒนาในด้านนั้น ๆ

๓) **Local Content** กล่าวคือ ช่วยพัฒนาการผลิตในประเทศให้ยกระดับเป็นฐานการผลิตให้แก่ประเทศอื่น เช่นมีการย้ายฐานการผลิตจากประเทศอื่นมายังประเทศมาเลเซียเอื้อให้เกิดการจ้างงานในมาเลเซียเพิ่มขึ้น ยกกระดับอุตสาหกรรมให้มาเลเซียก้าวหน้าขึ้น

๔) **Access to Global Market** หากสามารถช่วยให้อุตสาหกรรมของมาเลเซียเข้าสู่ตลาดโลกได้อย่างมีนัยสำคัญได้ รัฐบาลจะให้ค่าตัวคูณสูง อาจถึงระดับ ๕ เพราะเป็นการสะท้อน ความสำเร็จของนโยบายการจัดซื้อแบบชดเชยด้านนั้นว่า สามารถบรรลุผลทั้งการถ่ายทอดเทคโนโลยี การสร้างอุตสาหกรรมในประเทศ กระทั่งสามารถช่วยให้มาเลเซียแข่งขันได้

๕) Foreign Direct Investment (FDI) เป็นการดำเนินธุรกิจหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่อง เช่น ในเบื้องต้นของการจัดซื้อแบบชดเชยอาจดำเนินธุรกิจเฉพาะรถไฟในประเทศมาเลเซีย แล้วขยายเป็นประกอบธุรกิจด้านเครื่องบินด้วย เพราะเห็นว่ามาเลเซียมีศักยภาพในการพัฒนาและทำธุรกิจด้านอื่นเพิ่มขึ้น หากทำแล้วประสบความสำเร็จ ก็จะถูกนำมาประเมินเป็นตัวคูณให้แก่บริษัทด้วย

ในการดำเนินการ รัฐบาลมาเลเซียมีการกำหนดเงื่อนไขผูกมัดว่าต้องดำเนินการให้สำเร็จ โดยระหว่างดำเนินการ จะมีการตรวจสอบจากรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตลอดเวลาว่า เป็นไปตามที่ระบุในข้อตกลงหรือไม่ สำหรับขั้นตอนการดำเนินงาน แรกเริ่ม รัฐบาลมาเลเซียจะจัดทำข้อเสนอส่งมาให้ โดยระบุว่า มีสิ่งใดที่ผู้ขายต้องระบุในการจัดซื้อแบบชดเชยบ้าง ในแต่ละช่วงเวลาของการดำเนินโครงการ สิ่งทีระบุในข้อตกลงจะสำเร็จเสร็จสิ้นคิดเป็นสัดส่วนเท่าไร (ร้อยละเท่าไร) โดยเมื่อจบโครงการ สิ่งนั้นจะต้องดำเนินการเสร็จ หรือครบถ้วนตามที่ระบุในสัญญา จากประสบการณ์ภาคเอกชน เพื่อให้กระบวนการติดตามตรวจสอบ ประสานงานระหว่างเอกชนและรัฐบาลราบรื่น บริษัทต้องแต่งตั้งพนักงานอย่างน้อย ๑ คน ทำหน้าที่ประสานงานกับรัฐบาลในเรื่องนี้

อย่างไรก็ตาม ผลกระทบด้านลบที่อาจเกิดขึ้นแก่ภาคเอกชนไทย ได้แก่ การเพิ่มขึ้นของผู้ค้าหรือผู้ประกอบการจากต่างประเทศ นำมาซึ่งการแข่งขันกับธุรกิจเดิมในประเทศที่รุนแรงขึ้น ผู้ประกอบการในประเทศที่อ่อนแอหรือเทคโนโลยีด้อยกว่าผู้ประกอบการจากต่างประเทศแข่งขันได้ยากขึ้น

(๖) แนวทางการปรับใช้นโยบายการจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชยสำหรับประเทศไทย

ในระยะสั้น

๖.๑ ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนด

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐได้มาซึ่งสินค้าและบริการที่มีความคุ้มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตรวจสอบได้ โดยมาตรา ๘ และมาตรา ๙ ระบุไว้ดังนี้

“มาตรา ๘ การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐ ต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐ และต้องสอดคล้องกับหลักการ ดังต่อไปนี้

(๑) คุ้มค่า โดยพัสดุที่จัดซื้อจัดจ้างต้องมีคุณภาพหรือคุณลักษณะที่ตอบสนองวัตถุประสงค์ในการใช้งานของหน่วยงานของรัฐ มีราคาที่เหมาะสม และมีแผนการบริหารพัสดุที่เหมาะสมและชัดเจน

(๒) โปร่งใส โดยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุต้องกระทำโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการปฏิบัติต่อผู้ประกอบการทุกรายโดยเท่าเทียมกัน มีระยะเวลาที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการยื่นข้อเสนอ มีหลักฐานการดำเนินงานชัดเจน และมีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุในทุกขั้นตอน

(๓) มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยต้องมีการวางแผนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุล่วงหน้าเพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และมีกำหนดที่เหมาะสม โดยมีการประเมินและเปิดเผยผลสัมฤทธิ์ของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ

(๔) ตรวจสอบได้ โดยมีการเก็บข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุอย่างเป็นระบบเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ...”

“มาตรา ๙ การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้าง ให้หน่วยงานของรัฐคำนึงถึงคุณภาพ เทคนิค และวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุนั้น และห้ามมิให้กำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุให้ใกล้เคียงกับยี่ห้อใดยี่ห้อหนึ่ง หรือของผู้ขายรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ เว้นแต่พัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างตามวัตถุประสงค์นั้นมียี่ห้อเดียวหรือจะต้องใช้อะไหล่ของยี่ห้อใด ก็ให้ระบุยี่ห้อนั้นได้”

นอกจากนี้ยังต้องเป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ด้วย

เจตนารมณ์ของกฎหมายทั้งสองฉบับ มุ่งให้การจัดซื้อจัดจ้างมีความโปร่งใสเป็นสำคัญ ไม่ได้มุ่งเน้นเรื่องอื่นเช่น การถ่ายทอดเทคโนโลยี การพัฒนาต่อยอดอุตสาหกรรมต่อเนื่อง โดยในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ผ่านมา บางโครงการมีข้อกำหนดเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยี เช่น การจัดซื้อระบบเรดาร์ของกองทัพอากาศ แต่เป็นการกำหนดให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อใช้ประโยชน์ในการทำงานเท่านั้น ไม่ได้มุ่งเน้นเพื่อต่อยอดสู่การพัฒนาสู่ระดับอุตสาหกรรมให้สามารถผลิตเองได้ ทั้งนี้ หากต้องการปรับใช้นโยบายจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชยภายใต้กฎหมายปัจจุบัน ผู้แทนจากกรมบัญชีกลางให้ความเห็นว่าสามารถดำเนินการได้ทันที เพียงกำหนดเงื่อนไขเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยี และเงื่อนไขที่ช่วยส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศในสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง โดยหากรัฐบาลถือกำหนดเป็นนโยบาย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความพร้อมรองรับการถ่ายทอดเทคโนโลยี ภายใต้กฎหมายปัจจุบัน ไม่มีข้อจำกัดใดๆ ทั้งหมดนี้ขึ้นกับแต่ละหน่วยงานว่าจะกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวใน TOR อย่างไร และเอาจริงเอาจังกับการถ่ายทอดเทคโนโลยีแค่ไหน ขอเพียงให้สอดคล้องกับข้อกำหนด การกำหนดเงื่อนไขใน TOR เอื้อให้เอกชนหลายรายสามารถแข่งขันได้ ไม่เอื้อรายใดรายหนึ่งมากเกินไป โดยสรุป ภายใต้กฎหมายปัจจุบันหน่วยงานรัฐสามารถใช้นโยบายการจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชยได้ทันที

๖.๒ ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภาครัฐ

ภาครัฐจำเป็นต้องเปลี่ยนแนวคิดและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง จากเดิมที่พิจารณาโดยคำนึงถึงราคาถูกสุดเป็นหลัก ต้องเปลี่ยนเป็นพิจารณาจากคุณภาพและมาตรฐานของผลิตภัณฑ์ก่อน เมื่อได้ข้อสรุปและเป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐกำหนด จึงค่อยมาสู่ขั้นตอนการเสนอราคา การจัดซื้อไม่จำเป็นต้องได้ผลิตภัณฑ์ที่ราคาถูกที่สุดเสมอไป แต่ต้องได้ผลิตภัณฑ์ที่มีราคาสมเหตุสมผลกับคุณภาพมาตรฐานของสินค้า โดยสิ่งที่รัฐบาลควรคำนึงได้แก่ การถ่ายทอดเทคโนโลยี การสร้างอุตสาหกรรมต่อเนื่อง และเอื้อต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

ในระดับนโยบาย รัฐบาลควรประกาศให้นโยบายการจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชยเป็นนโยบายที่หน่วยงานราชการทุกแห่งที่มีการจัดซื้อจัดจ้างขนาดใหญ่จากต่างประเทศหรือเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีต้องนำไปปฏิบัติ อาจกำหนดเป็นระดับมูลค่าโครงการขั้นต่ำ เช่น หากโครงการมีมูลค่าตั้งแต่ ๑,๐๐๐ ล้านบาทขึ้นไป หน่วยงานราชการนั้นต้องใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชย และมีการ

รายงานความคืบหน้า แสดงมูลค่าหรือประโยชน์การชดเชยที่ประเทศได้รับจากการจัดซื้อจัดจ้างนั้น หากทำได้เช่นนี้ นอกจากเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีให้หน่วยงานรัฐเริ่มใช้นโยบายจัดซื้อแบบชดเชย ยังเป็นตัวอย่างที่ดีให้แก่หน่วยงานอื่นๆ ปฏิบัติตามและเรียนรู้ไปด้วย เมื่อเวลาผ่านไป หน่วยงานราชการมีความคุ้นเคยกับการจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชยมากขึ้น รัฐบาลก็สามารถลดระดับมูลค่าโครงการลง เพื่อเพิ่มจำนวนโครงการที่ใช้วิธีจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชยมากขึ้น

สำหรับประเด็นบุคลากร ภาครัฐต้องเตรียมความพร้อมบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจเรื่องนโยบายจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชย ควรส่งบุคลากรจากแต่ละหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการลงทุน จัดซื้อจัดจ้างขนาดใหญ่ เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีไปฝึกอบรม หรือศึกษาดูงานเรื่องนโยบายการจัดซื้อแบบชดเชยอย่างจริงจัง ปัจจุบันมีองค์กรหรือหน่วยงานในต่างประเทศที่มีประสบการณ์เปิดหลักสูตรฝึกอบรม ให้ความรู้เรื่องนโยบายจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชย ตัวอย่างหน่วยงาน เช่น TDA ของมาเลเซีย หรืออาจผ่านบริษัทเอกชนในต่างประเทศที่รัฐบาลมีแนวโน้มจัดซื้อจัดจ้างก็ได้ หากสามารถทำได้เช่นนี้ บุคลากรภาครัฐก็จะมี ความเข้าใจเรื่องจัดซื้อแบบชดเชยมากขึ้น สามารถกลับมาดำเนินการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย โดยเจ้าหน้าที่เหล่านี้ต้องจัดทำรายงานเสนอแนวทางการใช้นโยบายจัดซื้อแบบชดเชยตามหน้าที่ที่หน่วยงานที่ตนสังกัดรับผิดชอบ เพื่อเสนอต่อรัฐบาลให้ดำเนินการผลักดัน การคัดเลือกบุคลากรของแต่ละหน่วยงาน อาจคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับนโยบายการจัดซื้อแบบชดเชย มีความชำนาญภาษาอังกฤษ และมีความรู้เกี่ยวกับอุตสาหกรรมนั้น ๆ นอกจากนี้ภาครัฐยังต้องจัดเตรียมหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับการถ่ายทอดเทคโนโลยี ทั้งนี้ขึ้นกับชนิดหรือประเภทเทคโนโลยี ถ้าเป็นเทคโนโลยีด้านการป้องกันประเทศ อาจกำหนดให้สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศเป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบ หากเป็นเทคโนโลยีอื่น ๆ เช่น ระบบราง อาจให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบรางเป็นผู้รับผิดชอบ นอกจากนี้เทคโนโลยีบางส่วน อาจให้ภาคเอกชนเป็นผู้รับไปดำเนินการ เช่น เทคโนโลยีระดับรองหรือไม่สำคัญนัก โดยรัฐบาลอาจรับผิดชอบเฉพาะเทคโนโลยีสำคัญ หรือเทคโนโลยีหลัก หรือเทคโนโลยีที่ซับซ้อนเท่านั้น การใช้แนวทางนี้ช่วยให้รัฐบาลยังสามารถครอบครองเทคโนโลยีหลักอยู่ ไม่ต้องกังวลว่าเอกชนจะมีเทคโนโลยีที่ล้ำหน้ากว่ารัฐบาล

ในแง่การบริหารจัดการโครงการ เพื่อให้โครงการภายใต้ นโยบายจัดซื้อแบบชดเชยมีความต่อเนื่อง หน่วยงานราชการหรือภาครัฐต้องมีความเข้มแข็ง ดำเนินโครงการให้ต่อเนื่อง แม้รัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองจะเปลี่ยนหน้าไป ภาครัฐต้องปฏิบัติตามสัญญาเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ให้ประเทศได้สิ่งที่ระบุไว้และรัฐบาลไม่ต้องเสียค่าปรับ

สำหรับสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ ซึ่งดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติเทคโนโลยีป้องกันประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๒ กฎหมายอนุญาตให้สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศสามารถทำการร่วมทุนเพื่อผลิตและดำเนินกิจกรรมกับเอกชนในด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศได้ ปัจจุบันคณะกรรมการของสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศอยู่ระหว่างการร่างระเบียบการร่วมทุนหรือกิจการร่วมค้า โดยในการจัดทำร่างระเบียบและร่างนโยบายได้บรรจุเรื่องนโยบายจัดซื้อแบบชดเชยไว้ด้วย

๖.๓ ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน จากประสบการณ์ในต่างประเทศพบว่า การจับคู่ภาคเอกชนที่ไม่เหมาะสมกันส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชย ดังนั้นในการดำเนินนโยบาย การเลือกคู่สัญญาจึงเป็นสิ่งสำคัญ ต้องเลือกบริษัทต่างชาติและบริษัทในประเทศให้เหมาะสมกัน สามารถทำงานร่วมกันได้ มีศักยภาพ ทัศนคติและวัฒนธรรมองค์กรที่ไม่แตกต่างกันเกินไป ในมุมมองภาคเอกชน หากประเทศไทยจะนำนโยบายการจัดซื้อแบบชดเชยมาใช้ สิ่งที่ต้องเตรียมการได้แก่ ความพร้อมของภาครัฐ ที่ต้องทำหน้าที่รวบรวมหน่วยงานและผู้ประกอบการที่มีความพร้อมในการปรับใช้นโยบายดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น มาเลเซีย ที่มีหน่วยงานกลาง MIGHT ดูแลเรื่องนี้ ทำหน้าที่คล้ายกับกระทรวงอุตสาหกรรมที่รวบรวมผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องและเหมาะสม นำเสนอข้อมูลเหล่านี้เสนอให้บริษัทต่างชาติที่ ทำหน้าที่เลือกว่าจะให้บริษัทในประเทศรายใดร่วมดำเนินการในโครงการ และร่วมในส่วนตัว นอกจากนี้เพื่อให้การดำเนินนโยบายมีความจริงจังและต่อเนื่อง บุคคลที่ภาครัฐกำหนดให้รับผิดชอบโครงการควรรับผิดชอบตั้งแต่ต้นจนจบโครงการ ไม่ควรเปลี่ยนบุคคลผู้รับผิดชอบระหว่างดำเนินโครงการ นอกจากนี้รัฐบาลไทยควรระบุให้ชัดเจนเหมือนในต่างประเทศ เช่น ในกรณีมาเลเซียที่รัฐบาลมาเลเซียระบุว่าหากมูลค่าโครงการมากกว่า ๕๐ ล้านริงกิต ต้องดำเนินการภายใต้นโยบายจัดซื้อแบบชดเชย และมีมูลค่าชดเชยเป็นเท่าไร

ในประเด็นการถ่ายทอดเทคโนโลยี ภาคเอกชนที่ให้ข้อมูลระบุว่า มีความพร้อมทั้งในการถ่ายทอดเทคโนโลยีและรับการถ่ายทอดเทคโนโลยี เพราะมีการศึกษาและพัฒนาด้านนี้มาโดยตลอด อย่างไรก็ตามจากประสบการณ์ของภาคเอกชน การทำสัญญาจัดซื้อแบบชดเชยทั่วโลกไม่ว่าในประเทศใด พบว่าผู้ขายไม่ถ่ายทอดเทคโนโลยีให้ทั้งหมด ผู้ขายย่อมรักษาบางส่วนเป็นความลับ เป็นหน้าที่ของภาครัฐในการระบุสิ่งที่ผู้ขายต้องปฏิบัติ และติดตามตรวจสอบอย่างจริงจังเพื่อให้ประเทศไทยได้ประโยชน์สูงสุด นอกจากนี้ประเทศไทยอาจต้องใช้เวลาผู้ประกอบการในเรื่องการเตรียมตัว การพัฒนาต่าง ๆ รัฐบาลอาจเลือกดำเนินการนโยบายจัดซื้อแบบชดเชยในลักษณะขั้นบันได เช่น เริ่มจากงานหรือระบบที่ไม่ยุ่งยาก นอกจากนี้ ควรระบุให้ในท้ายที่สุด การพัฒนาสินค้าและบริการต่างๆ สามารถส่งออกต่างประเทศได้ หากทำได้เช่นนี้ การเติบโตจึงเห็นผลชัดเจน คุ่มค่า และรัฐยังคงมีแผนว่าจะให้ความช่วยเหลือแก่ภาคเอกชนอย่างไร หากภาคเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้ตามที่ระบุในข้อสัญญา

(๗) การประยุกต์นโยบายจัดซื้อแบบชดเชยเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม

ในประเทศไทย

เมื่อต้องการประยุกต์ใช้การจัดซื้อแบบชดเชย หรือออฟเซต เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศไทย ต้องทำความเข้าใจก่อนว่าในต่างประเทศมีวิธีการประยุกต์ที่หลากหลาย เนื่องจากแต่ละประเทศมีเงื่อนไขของการพัฒนาอุตสาหกรรมที่แตกต่างกัน ไม่มีสูตรสำเร็จสำหรับการประยุกต์ใช้ บางประเทศอาจมีการกำหนดเป็นกฎหมายที่ชัดเจน ในขณะที่บางประเทศก็กำหนดไว้เป็นแนวปฏิบัติหลวมๆ กรณีศึกษาที่น่าสนใจกรณีหนึ่งสำหรับประเทศไทย คือ กรณีของประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย เนื่องจากตลอดระยะเวลาที่ ๓๐ ปีที่มีการพัฒนาแนวนโยบายก็ได้ผ่านกระบวนการลองผิดลองถูกและปรับปรุงวิธีการใช้งานอย่างต่อเนื่อง มีบริบทหลายประการที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย

สำหรับประเทศสหพันธรัฐมาเลเซียการจัดซื้อแบบชดเชยเป็นส่วนหนึ่งของโปรแกรมความร่วมมือภาคอุตสาหกรรม หรือ ICP (Industrial Collaboration Program) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ (Strategic Industries) มีการริเริ่มแนวความคิดที่การค้าต่างตอบแทน (countertrade) สำหรับการจัดซื้อโดยภาครัฐในช่วงปี ค.ศ.๑๙๘๗ โดยมหาเธร์ โมฮัมหมัด นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ในระยะแรกดำเนินการในลักษณะหนังสือเวียนภายในสำนักนายกรัฐมนตรี (คาดว่ามีความลักษณะเดียวกันกับการใช้ระเบียบจัดซื้อของสำนักนายกรัฐมนตรี) ก่อนจะกำหนดให้มีการศึกษาวิจัยแนวทางการจัดซื้อแบบชดเชยในอุตสาหกรรมป้องกันประเทศในช่วงปี ค.ศ.๒๐๐๑-๒๐๐๒ และพัฒนาออกมาเป็นโปรแกรมการจัดซื้อแบบชดเชย ฉบับแรก ใช้ในกระทรวงกลาโหมก่อนหน่วยงานอื่นในปี ค.ศ.๒๐๐๕ ในเวลาต่อมาได้มีการขยายผลนโยบายการจัดซื้อแบบชดเชย ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๒ ไปใช้ครอบคลุมในทุกการจัดซื้อของภาครัฐในปี ค.ศ.๒๐๑๑ และพัฒนาต่อยอดจนกลายเป็นโปรแกรมความร่วมมือภาคอุตสาหกรรม หรือ ICP (ซึ่งนับเป็นฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๓) ในปี ค.ศ.๒๐๑๔ ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน

ผลจากการพัฒนาโปรแกรม ICP ทำให้มีการจัดตั้ง TDA (Technology Depository Agency) ซึ่งมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้กระทรวงการคลังขึ้นมาดูแลกระบวนการจัดซื้อของภาครัฐที่เข้ากับเงื่อนไขในปี ค.ศ.๒๐๑๕ กล่าวได้ว่าสหพันธรัฐมาเลเซียใช้เวลาพัฒนาความคิด ปรับรายละเอียดกันมากกว่า ๓๐ ปี ในการประชุมนานาชาติ GOCA APAC ๒๐๑๗ “คุณไซลานี ซาฟารี” (Zailani Safari) ซึ่งมีตำแหน่งเป็น CEO ของ TDA ได้กล่าวว่าสำหรับสหพันธรัฐมาเลเซียแล้ว “TDA คือประตูของการนำเข้าการถ่ายทอดเทคโนโลยีใหม่สมัยใหม่จากต่างประเทศสู่มาเลเซีย” กล่าวคือ สหพันธรัฐมาเลเซียมีนโยบายการปฏิรูประบบเศรษฐกิจ (ETP, Economic Transformation Program) เพื่อให้สหพันธรัฐมาเลเซียกลายเป็นประเทศพัฒนาแล้วภายในปี ค.ศ.๒๐๒๐ โดยมีการผูกแผนการพัฒนา “อุตสาหกรรมเป้าหมาย” หรือ “อุตสาหกรรมยุทธศาสตร์” (ซึ่งมีการปรับเป็นระยะ) เข้ากับการประเมินความต้องการในอนาคตของประเทศผ่านโปรแกรม MyForesight เช่น ผู้การพัฒนาอุตสาหกรรมระบบราง เครื่องบิน เรือ และรถบรรทุกสินค้าสมรรถนะสูง เข้ากับการปฏิรูปการคมนาคม การพัฒนาโลจิสติกส์ ผู้การพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตยุทธภัณฑ์เข้ากับกิจการกลาโหม ผู้การพัฒนาความมั่นคงด้านระบบสารสนเทศ (Cyber Security) และการพัฒนาอุตสาหกรรม IT เข้ากับยุทธศาสตร์เศรษฐกิจดิจิทัล มีการสร้าง “Cyberjaya” ทางตอนใต้ของกัวลาลัมเปอร์ ซึ่งเป็นเมืองสำหรับกิจกรรมวิจัยและพัฒนา มีมหาวิทยาลัยเฉพาะทาง และสำนักงานของบริษัทด้าน IT จากประเทศต่างๆ เช่น CISCO และ HP เป็นต้น

ประเด็นการผูกความต้องการใช้ภายในประเทศจากการจัดซื้อของภาครัฐเข้ากับการพัฒนาอุตสาหกรรมของสหพันธรัฐมาเลเซีย มีลักษณะคล้ายคลึงกับแผนการพัฒนานโยบายออฟเซ็ทของอินโดนีเซียซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ.๑๙๘๒ โดยอดีตประธานาธิบดี “ฮาบีบี” ซึ่งเริ่มต้นที่อุตสาหกรรมการผลิตยุทธภัณฑ์เช่นเดียวกับสหพันธรัฐมาเลเซีย ผลจากการพัฒนานโยบายออฟเซ็ท ทำให้ปัจจุบันอินโดนีเซียสามารถผลิตอาวุธได้หลายรายการ ซึ่งรวมถึงเฮลิคอปเตอร์รุ่น CN ๒๓๕-๒๒๐ M ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ^{๑๑} และกองทัพเรือ^{๑๒} ของประเทศไทยซื้อจากโรงงานในบันดุงของอินโดนีเซีย

^{๑๑} <https://mgronline.com/indochina/detail/9590000016061>

ICP Policy 3rd Edition: A new start



The current policy titled 'Policy and Guidelines on Industrial Collaboration Program (ICP) in Government Procurement' was approved by the Government on 10th Dec 2014



แผนภาพที่ ๑๖ แนวคิดและผลลัพธ์ที่คาดหวังจากการดำเนินงานภายใต้โปรแกรม ICP
ที่มา: Policy and Guidelines on Industrial Collaboration Program (ICP)
in Government Procurement, ๒๐๑๔

หัวใจสำคัญของความสำเร็จในการพัฒนาโปรแกรมความร่วมมือภาคอุตสาหกรรม หรือ ICP ของสหพันธรัฐมาเลเซีย อยู่ที่การมีกระบวนการที่ชัดเจน ซึ่งมีรากฐานสำคัญ หรือหัวใจอยู่ที่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ ผ่านการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับอุตสาหกรรมภายในประเทศด้วยการพยายามผลักดันให้มีการใช้ชิ้นส่วนที่ผลิตในประเทศมากที่สุด ซึ่งตั้งอยู่บนยุทธศาสตร์สำคัญ ๓ ประการ คือ

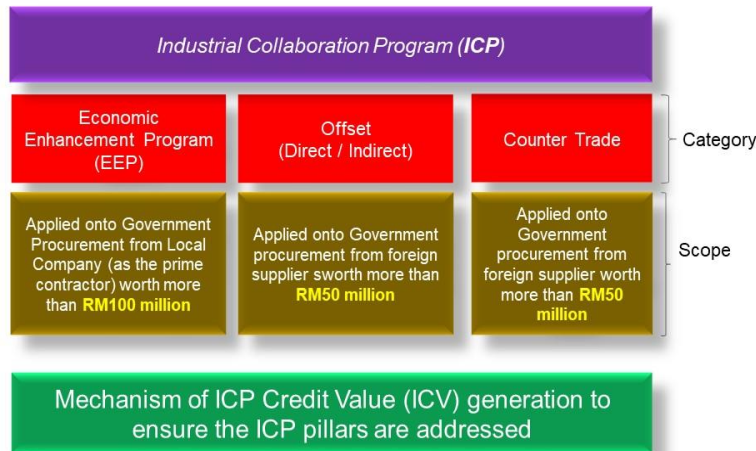
- ๑) ยุทธศาสตร์การรับการถ่ายทอดเทคโนโลยี การพัฒนาเทคโนโลยี และการบ่มเพาะเทคโนโลยี (technology transfer, development, and nurturing)
- ๒) ยุทธศาสตร์การเข้าถึงตลาด การเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่อุปทานโลก และการพัฒนาสู่การขยาย (market access, global supply chain, and commercialization)
- ๓) ยุทธศาสตร์การสนับสนุนการใช้สินทรัพย์ของรัฐแบบตลอดอายุการใช้งาน ('Thru-life-support' for Government strategic asset)

กระบวนการที่สามนี้ มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม สร้างความเข้มแข็งให้กับอุตสาหกรรมภายในประเทศ เพิ่มขีดความสามารถให้กับประเทศ เพิ่มความคุ้มค่าในต้นทุนผ่านกระบวนการจัดซื้อของภาครัฐกรณีของโปรแกรม ICP ของสหพันธรัฐมาเลเซีย เครื่องมือหรือกลไกการทำงานที่สำคัญมี ๓ ประการ คือ โปรแกรมสนับสนุนเศรษฐกิจ หรือ EEP (Economic Enhancement Program) นโยบายออฟเซต (Offset) และการค้าต่างตอบแทน (Countertrade)

หากประเทศไทยต้องการประยุกต์ใช้โปรแกรม ICP และนโยบายการจัดซื้อแบบชดเชยจึงจำเป็นอย่างไรที่จะต้องทำความเข้าใจกับกระบวนการที่สาม และเครื่องมือทั้ง ๓ รายการนี้ก่อน

^{๑๒} <https://aagth1.blogspot.com/2018/02/cn-235-220-mpa.html>

ICP Policy 3rd Edition: Elements



แผนภาพที่ ๑๗ รูปแบบเครื่องมือการจัดซื้อจัดจ้างภายในโปรแกรม ICP
 ที่มา: Policy and Guidelines on Industrial Collaboration Program (ICP)
 in Government Procurement, ๒๐๑๔

(๗) แนวทางการปรับใช้นโยบายจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชยสำหรับประเทศไทย
 ในระยะยาว

๗.๑ การกำหนดกรอบนโยบายในระยะยาว

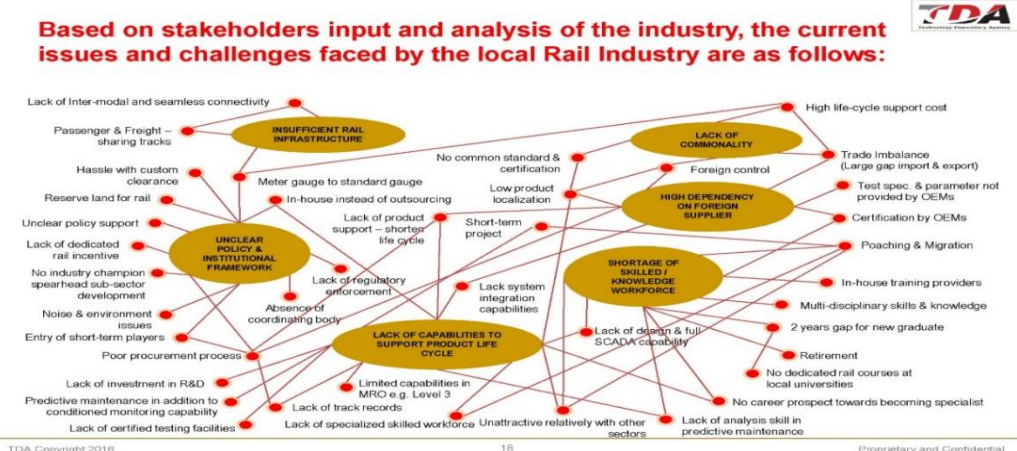
นโยบายจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชยจำเป็นต้องอาศัยความต่อเนื่องของนโยบาย จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งในการวางรากฐานอย่างเป็นระบบและมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของอย่างเป็นรูปธรรม ภายใต้พื้นฐานความเข้าใจร่วมต่อแนวทางปฏิบัติเพื่อผลลัพธ์อันก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ โดยรัฐต้องระบุดึงกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายที่ประเทศต้องการพัฒนา และใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ หน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวเนื่องสอดคล้องกับกลุ่มอุตสาหกรรมที่กำหนด โดยอุตสาหกรรมเป้าหมายไม่จำเป็นต้องมีหลายอุตสาหกรรม แต่ต้องมีความต่อเนื่อง และมีความยืดหยุ่นมากพอที่จะเปลี่ยนแปลงได้ เมื่อสถานการณ์เปลี่ยน ตัวอย่างการวางแผนระยะยาวในต่างประเทศที่น่าสนใจคือ การกำหนดกลไกสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมใหม่ในประเทศมาเลเซียซึ่งครอบคลุมในหลายอุตสาหกรรมของประเทศ โดยไม่จำกัดเพียงอุตสาหกรรมการป้องกันประเทศ เช่น อุตสาหกรรมขนส่งระบบราง อุตสาหกรรมเครื่องบิน เป็นต้น ทั้งนี้กลไกดังกล่าวเกิดขึ้นจาก ๓ องค์ประกอบ ได้แก่ (๑) ความต้องการและโอกาส (Needs and Opportunities) (๒) การจัดตั้งหน่วยงานขับเคลื่อนอุตสาหกรรม (MIGHT) และ (๓) การกำหนดแนวทางการบริหารการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (ICP) โดยทั้งสามองค์ประกอบมีรายละเอียดที่น่าสนใจ ดังนี้

(๑) ความต้องการและโอกาส (Needs and Opportunities)

องค์ประกอบที่สำคัญในส่วนแรกคือความต้องการและโอกาสในการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยผ่านการลงทุนภาครัฐ อาทิ ระบบขนส่งทางราง ซึ่งนอกจากจะมีประโยชน์ในมิติพื้นฐานตามหน้าที่ของอุตสาหกรรม คือ ใช้เพื่อการขนสินค้าและผู้โดยสาร แต่จะถูกพิจารณาเป็นกลไกสำคัญในการกระตุ้นการเจริญเติบโตของประเทศในมิติอื่นๆ ด้วย ทั้งนี้กระบวนการดังกล่าวถูกกำหนดให้ถูก

ดำเนินการสอดคล้องกันใน (ก) แผนการปฏิรูปเศรษฐกิจ (ETP, Economic Transformation Programme) (ข) แผนการปฏิรูประบบราชการ (GTP, Government Transformation Programme) ค) แผนพัฒนา มาเลเซีย (ปัจจุบันคือ ฉบับที่ ๑๑ Eleventh Malaysia Plan ๒๐๑๖-๒๐๒๐ และกำลังเข้าสู่แผนฉบับที่ ๑๒ ช่วงปี ๒๐๒๑ - ๒๐๒๕) และ (ง) แผนแม่บทอุตสาหกรรม (ปัจจุบัน คือ IMP3, Third Industrial Master Plan 2006 - 2020)

อย่างไรก็ตามกระบวนการพัฒนาต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าของการ ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานต่างๆของภาครัฐด้วย ทั้งนี้เพื่อรองรับการใช้งานโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวไป ตลอดอายุขัย (Through Life Support) ซึ่งครอบคลุมทั้งในด้านการออกแบบ (design) การพัฒนา (development) การผลิต (manufacture) การบูรณาการระบบ (integration) การประกอบ (assembly) การดำเนินงาน (operations) การซ่อมบำรุง (maintenance) ทั้งระดับการซ่อมแซมตลอดจนการยกเครื่อง หรือซ่อมบำรุงหนักตามรอบเวลา (repair & overhaul) นอกจากนี้ในมิติของความต้องการพัฒนา ภายในประเทศแล้ว การพิจารณาในมิติของโอกาสทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาคยังเป็นอีกองค์ประกอบ ย่อยที่สำคัญผ่านการพิจารณาโอกาสในการพัฒนาอุตสาหกรรมใหม่ภายในประเทศ อาทิ กรณีอุตสาหกรรม ระบบขนส่งทางราง มีรายงานที่กล่าวถึงการพิจารณามูลค่าของตลาดอุตสาหกรรมสนับสนุน (rail supply industry) ซึ่งมีมูลค่าเฉลี่ยกว่า ๑๖๗ พันล้านดอลลาร์สหรัฐในช่วงปี ค.ศ.๒๐๑๑ - ๒๐๑๓ และเฉพาะตลาด เอเชียแปซิฟิกก็มีสัดส่วนกว่า ๓๒% ของตลาดโลก ซึ่งแม้ว่าอุตสาหกรรมระบบรางของทางยุโรปเป็นเจ้าของ ส่วนแบ่งในตลาดงานล้อเลื่อน (global rolling stock contracts) กว่า ๖๕% แต่โอกาสของอุตสาหกรรม ฝั่งเอเชีย คือ การผลิตชิ้นส่วน อะไหล่ งานประกอบ ตลอดจนงานบูรณาการระบบ ประกอบกับมาเลเซีย กำลังมีการลงทุนขนาดใหญ่ในโครงสร้างพื้นฐานระบบราง ซึ่งเคยคาดการณ์กันว่าอาจมีขนาดถึง ๑๖๐ พันล้านริงกิต RM จนถึงปี ค.ศ. ๒๐๒๐ และคาดว่าจะการขนส่งสินค้าทางระบบรางจะมีขนาดเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะเมื่อโครงการปรับปรุงทางคู่ของมาเลเซียแล้วเสร็จทั้งนี้ กิจกรรมขนส่งระบบรางทางฝั่งตะวันออก ของมาเลเซีย บนเกาะบอร์เนียว (ซาบะห์และซาราวัก) มีแนวโน้มสูงที่จะเป็นตัวเร่งการใช้ระบบรางเพื่อ ขนส่งสินค้าและการท่องเที่ยว จากความต้องการดังกล่าวนี้ถูกนำไปพิจารณาโอกาสในการพัฒนา อุตสาหกรรมสนับสนุนต่างๆ



แผนภาพที่ ๑๘ แนวคิดการวิเคราะห์ที่มีส่วนได้เสียภายใต้กลไกการพัฒนาอุตสาหกรรม

ที่มา: TDA, 2016

ดังนั้น จากตัวอย่างการกำหนดกลไกในระยะยาวของประเทศไทย จึงควรมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับนโยบายและแผนการพัฒนาประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณา กลไกสำหรับประเทศไทย อาทิ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สภาพัฒน์) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กระทรวงอุตสาหกรรม รวมทั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เป็นต้น โดยการเข้าร่วมควรให้ความสำคัญกับการพิจารณากำหนด กรอบทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรม เพื่อให้การส่งเสริมและสนับสนุนเป็นไปในทิศทางเดียวกันและ ระบบนิเวศสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมเกิดขึ้นอย่างแท้จริง ในกรณีดังกล่าวผลของการปรับใช้ นโยบายจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชยในทุกอุตสาหกรรมไม่จำกัดเพียงอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ

(๒) การจัดตั้งหน่วยงานขับเคลื่อนอุตสาหกรรม (MIGHT)

หน่วยงาน Malaysian Industry - Government Group for High Technology หรือที่เรียกว่า MIGHT เป็นหน่วยงานอิสระ ไม่แสวงผลกำไร และขับเคลื่อนโดยภาคอุตสาหกรรม ก่อตั้งขึ้น ในปี ค.ศ.๑๙๙๓ ภายใต้การริเริ่มโดยสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งในขณะนั้นมีท่านมหาเธร์ บิน โมฮัมหมัด (Mahathir bin Mohamad) ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อันเนื่องจากการมองเห็นช่องทางการพัฒนา โอกาสให้กับกลุ่มธุรกิจของมาเลเซียผ่านการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการบรรลุสู่ วิสัยทัศน์ ๒๐๒๐ ในระยะแรกได้รับการจดทะเบียนเป็นรูปบริษัทจำกัด (company limited by guarantee) ก่อนจะถูกปรับมาดำเนินการภายใต้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม (Ministry of Science, Technology and Innovation) ในช่วงปี ๒๐๐๔-๒๐๑๐ และในปี ๒๐๑๑ จึงถูก โอนมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ภายใต้การกำกับของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีแห่งมาเลเซีย โดยมีที่ปรึกษา ด้านวิทยาศาสตร์ของนายกรัฐมนตรี (Science Advisor to the Prime Minister) เป็นผู้รับผิดชอบ MIGHT ดำเนินการงานโดยคณะกรรมการบริหาร โดยมีประธานคณะกรรมการร่วม (joint chairmanship) ระหว่างภาคเอกชนและที่ปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์ของนายกรัฐมนตรี

การจัดตั้งหน่วยงานนี้ขึ้นมามีเป้าหมายหลัก คือ การตอบสนองต่อกระแส โลกาภิวัตน์ (globalization) และการค้าเสรี (trade liberalization) ซึ่งส่งผลต่อการเติบโตทาง เศรษฐกิจของประเทศมาเลเซีย อาศัยการเร่งพัฒนาขีดความสามารถของประเทศด้านเทคโนโลยีขั้นสูง (high technology) โดยกลุ่มสมาชิกซึ่งมาจากทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งมีทั้งภาคอุตสาหกรรมและภาค การศึกษา ซึ่งทำหน้าที่ร่วมกันพิจารณา กำหนดนโยบาย ตลอดจนแนวทางการบ่มเพาะเทคโนโลยีขั้นสูง ของประเทศ ในปัจจุบันกิจกรรมที่ MIGHT ดำเนินการเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีขั้นสูง มี ๓ กิจกรรม ได้แก่

๑. กิจกรรมในลักษณะคลังสมองของประเทศ (think tank) เพื่อเร่งการ เติบโตของอุตสาหกรรมขั้นสูงอันเป็นที่ต้องการของประเทศ โดยมีการจัดให้มีศูนย์ข้อมูลเชิงลึก ด้านอุตสาหกรรม (Industry Intelligence) เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับการอ้างอิง ปัจจุบัน MIGHT ให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรม ๓ กลุ่ม คือ อุตสาหกรรมการบินและอวกาศ (Aerospace & Defence Industries) อุตสาหกรรมต่อและซ่อมเรือ (Maritime - Shipbuilding & Ship Repair Industry) และ อุตสาหกรรมรถไฟ (Rail Industry) โดยจัดให้มีการจัดทำแผนที่นำทางอุตสาหกรรม (industry roadmap) รายงานอุตสาหกรรมขั้นสูง (High-Technology industry reports) ฐานข้อมูล

อุตสาหกรรม (industry database) โครงการพัฒนาผู้เชี่ยวชาญและทักษะฝีมือ (technology domain expert / industry skills enhancement projects) โครงการร่วมภาครัฐเอกชนที่มีผลกระทบสูง (high impact private-public partnership projects) โครงการถ่ายทอดและจัดหาเทคโนโลยี (technology transfer and acquisition projects) ตลอดจนการให้คำแนะนำเชิงนโยบายกับภาครัฐ นอกจากนี้ยังมีโปรแกรมเพิ่มเติมในกลุ่มเทคโนโลยีแห่งอนาคต (Emerging Technology) เช่น ชีวมวล (Biomass) และพลังงานแสงอาทิตย์ (Solar) เป็นต้น

MIGHT ยังจัดให้มีสถาบันคาดการณ์อนาคตแห่งมาเลเซีย myForesight® (Malaysia Foresight Institute) ดูแลกิจกรรมต่างๆ เพื่อการคาดการณ์อนาคตของประเทศในระยะไม่ต่ำกว่า ๑๐ ปี ในระยะแรกของการดำเนินการ MIGHT ใช้กระบวนการจัดซื้อแบบขดเชยหรือออฟเซตเป็นเครื่องมือ ต่อมาจึงมีการพัฒนาแนวคิดและขั้นตอนการจัดหาจนกระทั่งประกาศใช้เป็นระเบียบขั้นตอนตามโปรแกรมการจัดซื้อของรัฐเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม หรือ ICP (Industrial Collaboration Program) ฉบับล่าสุดปรับปรุงเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๔ และมีการจัดตั้งหน่วยงานภายใต้กระทรวงการคลังเพื่อทำหน้าที่บริหารโครงการจัดซื้อต่างๆ ของภาครัฐที่ถูกกำหนดให้อยู่ในโครงการ ICP เรียกว่า TDA (Technology Depository Agency Berhad) เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๕

๒. กิจกรรมประสานความร่วมมือ เพื่อยกระดับการยอมรับในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของมาเลเซียในระดับนานาชาติ ด้วยการจัดให้มีสภาที่ปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์และนวัตกรรม GSIAC (The Global Science and Innovation Advisory Council) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีสมาชิกเป็นผู้มีชื่อเสียงที่ประสบความสำเร็จจากภาคอุตสาหกรรม นักวิชาการซึ่งมีผลงานเป็นที่ยอมรับ และสมาชิกจากสถาบันวิทยาศาสตร์แห่งนิวยอร์ก (New York Academy of Sciences) มีที่ปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์ของนายกรัฐมนตรีแห่งมาเลเซียและ CEO ของสถาบันวิทยาศาสตร์แห่งนิวยอร์กทำหน้าที่เป็นเลขานุการร่วม

๓. กิจกรรมเผยแพร่และพัฒนาองค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ผ่านโปรแกรม S๒A (Science to Action) เช่น มีการจัดนิทรรศการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เช่น KLESF (Kuala Lumpur Engineering & Science Fair) การให้ทุนศึกษาวิจัย NUOF (The Newton Ungku Omar Fund) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลสหราชอาณาจักรและรัฐบาลมาเลเซีย โดยให้ทุนสนับสนุนการวิจัยและพัฒนานวัตกรรม มีเงินทุนรวมประมาณปีละ ๘ ล้านปอนด์ เป็นต้น

(๓) การกำหนดแนวทางการบริหารจัดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (ICP)

การกำหนดแนวทางการบริหารจัดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (ICP) คือ แนวทางการบริหารจัดการกระบวนการจัดซื้อของภาครัฐ โดยให้ความสำคัญและสอดคล้องกับอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ของประเทศ ซึ่ง MIGHT กำหนดขึ้น มีกระทรวงการคลังของมาเลเซียเป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีวัตถุประสงค์หลัก ๖ ประการ คือ

(๑) เพื่อเป็นตัวเร่งให้เกิดยุทธศาสตร์ความร่วมมือระดับนานาชาติ (global strategic cooperation) เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศมาเลเซีย อันนำไปสู่การพัฒนาทักษะ ชีตความสามารถ การตลาด และศักยภาพในการส่งออก

(๒) เพื่อส่งเสริมให้เกิดการใช้ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตภายในประเทศมาเลเซีย ลดการพึ่งพาต่างชาติ และลดการไหลออกนอกประเทศของเงินงบประมาณ

(๓) เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการเป็นฐานอุตสาหกรรม มีเทคโนโลยีที่ประหยัดค่าใช้จ่าย มียุทธศาสตร์การพัฒนาขีดความสามารถของอุตสาหกรรมในประเทศ ให้เป็นส่วนหนึ่งห่วงโซ่อุปทานของโลก เพื่อสร้างให้เกิดความยั่งยืนและสามารถแข่งขันได้

(๔) ส่งเสริมกระบวนการถ่ายทอดเทคโนโลยี และยุทธศาสตร์การพัฒนา องค์ความรู้ (strategic knowledge development)

(๕) พัฒนาความร่วมมือในเรื่องโครงการวิจัยและพัฒนา (Research & Development) ตลอดจนส่งเสริมให้เกิดผลลัพธ์ในเชิงพาณิชย์ (Commercialization) – R&D&C

(๖) อำนาจความสะดวกให้เกิดการลงทุนตรงจากต่างชาติ (Foreign Direct Investment) ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมที่เป็นยุทธศาสตร์ ซึ่งนำมาสู่โอกาสการสร้างงาน การเพิ่มความเชี่ยวชาญ ตลอดจนขีดความสามารถของอุตสาหกรรม ภายในประเทศ

แนวความคิด ICP เกิดขึ้นจากการพิจารณากระบวนการจัดซื้อของภาครัฐ (Procurement by the Government) ซึ่งไม่ว่าอย่างไรต้องจ่ายเงินงบประมาณเพื่อได้มาซึ่งผลิตภัณฑ์ที่ต้องการให้กับผู้ส่งมอบ (Suppliers) ซึ่งจะทำหน้าที่ส่งมอบสินค้าให้ตามความต้องการ ด้วยกระบวนการนี้ หากพบว่าสินค้าที่ต้องการอยู่ในกลุ่มที่สามารถส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศเพื่อการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ของประเทศ (Targeted Local Industry) ผู้ส่งมอบก็จะต้องดำเนินการตามโปรแกรม ICP ซึ่งมีการกำหนดรายละเอียดขั้นตอนต่างๆ อย่างละเอียด หากผู้ส่งมอบไม่สามารถดำเนินการได้ ก็จะไม่สามารถจำหน่ายสินค้าดังกล่าวนั้นให้กับภาครัฐ (ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานใดก็ได้ อาทิ ระบบรถไฟฟ้าของ กระทรวงคมนาคม เครื่องมือของกระทรวงวิทยาศาสตร์ หรืออุปกรณ์ต่างๆ ของกระทรวงศึกษา เป็นต้น) ด้วยแนวความคิดข้างต้นเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดกระบวนการ “จับคู่หุ้นส่วนทางธุรกิจ” อย่างเป็นธรรมชาติ เพื่อร่วมกันพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตภายในประเทศมาเลเซีย กระบวนการนี้ในที่สุดนำไปสู่การเป็นหุ้นส่วน ของภาคธุรกิจอุตสาหกรรม (ICP Recipients) ซึ่งครอบคลุมไปทั้งกลุ่มอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ของประเทศ

๗.๒ การจัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากการถอดบทเรียนด้านนโยบายจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชยในต่างประเทศ พบว่า การตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบหน้าที่ในการดำเนินการอันเกี่ยวเนื่องกับการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมดเป็นการสร้างความชัดเจนต่อระบบการจัดการโครงการของภาครัฐ ลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ อีกทั้งยังลดภาระงานของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ก่อให้เกิดการบูรณาการอย่างเป็นระบบโดยอาศัยโครงสร้างระบบงานจากหน่วยงานเฉพาะด้านเพียงหนึ่ง และสร้างความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ผู้รับถ่ายทอดเทคโนโลยี หน่วยงานกลาง TDA (Technology Depository Agency) ของประเทศมาเลเซีย เป็นตัวอย่างที่สำคัญ โดยหน่วยงานดังกล่าวเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชยทั้งหมด และเมื่อผ่านขั้นตอนการเจรจา จะทำการส่งผ่านการถ่ายทอดเทคโนโลยีสู่ภาคเอกชนผู้มีความพร้อมในการรับองค์ความรู้และเทคโนโลยี ทั้งนี้หน่วยงาน TDA ดำเนินการจัดการฐานข้อมูลรายชื่อผู้ประกอบการในแต่ละ

อุตสาหกรรมที่มีสมรรถภาพเพียงพอไว้เพื่อรองรับการจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชยที่เกิดขึ้น โดยสถานะของหน่วยงานดังกล่าวสามารถเป็นได้ทั้งกรมหรือรัฐวิสาหกิจ ในส่วนของประเทศมาเลเซีย หน่วยงานดังกล่าวเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้กระทรวงการคลัง หากแต่ในประเทศเกาหลีใต้ เนื่องด้วยมีการกำหนดอุตสาหกรรมเป้าหมายเป็นยุทธศาสตร์ จึงเป็นหน่วยงานสำนักงานโครงการจัดทหากลาโหมหรือที่เรียกว่า DAPA ภายใต้การกำกับของกระทรวงกลาโหม

๗.๓ การออกกฎหมายโดยเฉพาะ

สืบเนื่องจากในข้อ ๗.๑ การกำหนดแนวการจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชยหากต้องการความเป็นเอกภาพในระดับประเทศไปจนถึงระดับหน่วยงานจึงมีความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชย หรือกำหนดให้เป็นมาตราหนึ่งในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.๒๕๖๐ เพื่อก่อให้เกิดแนวปฏิบัติในทิศทางเดียวกัน โดยมีการระบุลำดับขั้นตอนตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ อุตสาหกรรมที่ต้องผ่านการจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชย มูลค่าของโครงการที่จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาด้วยพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชยหรือที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการให้อำนาจแก่หน่วยงานผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน

๗.๔ กระบวนการประเมินมูลค่าของโครงการ

สืบเนื่องจากกระบวนการประเมินมูลค่าการชดเชยหรือค่าตัวคูณ (Multipliers) ที่ภาครัฐต้องมีการจัดทำทุกครั้งเมื่อมีการประมวลผ่านการจัดซื้อแบบชดเชย กระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากส่งผลต่อการคัดเลือกภาคเอกชนเข้ามาเป็นคู่สัญญากับภาครัฐ โดยข้อเท็จจริงที่ปรากฏลักษณะของข้อเสนอภาคเอกชนในประเภทการชดเชยโดยตรง (Direct Offset) และการชดเชยโดยอ้อม (Indirect Offset) จะมีความแตกต่างและหลากหลาย ดังนั้น ภาครัฐจึงควรออกแบบเพิ่มเติมเกี่ยวกับกระบวนการประเมินมูลค่าการชดเชยที่ชัดเจนและเป็นระบบ พร้อมทั้งสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาในภาพรวม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการประมวลและประเทศชาติได้รับผลประโยชน์มากที่สุด

ตัวอย่างกระบวนการประเมินมูลค่าการชดเชยอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมคือ การกำหนดค่าตัวคูณ (multiplier) ซึ่งเป็นค่าที่กำหนดขึ้นเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ที่ทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชยกับรัฐมีพฤติกรรม หรือก่อกิจกรรมและผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจไปในทิศทางที่รัฐต้องการ กิจกรรมใดที่รัฐต้องการให้เกิดขึ้นหรือสนับสนุนมาก กิจกรรมนั้นรัฐก็กำหนดค่าตัวคูณให้สูง กิจกรรมใดที่รัฐต้องการให้เกิดขึ้นหรือสนับสนุนต่ำ กิจกรรมนั้นก็มีความค่าตัวคูณต่ำ เช่น หากรัฐกำหนดให้ค่าตัวคูณอยู่ระหว่าง ๐ ถึง ๕ และในการจัดซื้อจัดจ้างนั้น รัฐเห็นว่าการถ่ายทอดข้อมูลด้านเทคโนโลยีเป็นกิจกรรมสำคัญที่รัฐต้องการสนับสนุนให้เกิดขึ้น รัฐก็กำหนดตัวคูณให้มีค่าที่สูง เช่น ๔ ดังนั้น หากบริษัทเอกชนดำเนินการถ่ายทอดข้อมูลด้านเทคโนโลยี โดยมีมูลค่าจริงที่ ๑ ล้านบาท รัฐจะมีการตีมูลค่า (โดยนำไปคูณกับตัวคูณที่กำหนด) ให้เท่ากับ ๔ ล้านบาท และนำผลดังกล่าวไปคิดคำนวณเป็นส่วนประกอบในมูลค่าชดเชย (offset) ที่กำหนดไว้ในสัญญาแต่ต้น ในทางตรงข้าม หากเป็นกิจกรรมที่รัฐไม่ได้สนับสนุนนั้นก็ให้ค่าตัวคูณต่ำ จากกระบวนการกำหนดมูลค่าตัวคูณข้างต้นจึงสะท้อนความสำคัญของรัฐว่ามีมุมมองหรือยุทธศาสตร์ต่อการพัฒนาประเทศอย่างไร ให้ความสำคัญต่อเรื่องใด และจะใช้สัญญาการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐฉบับนั้นสร้างประโยชน์ต่อเศรษฐกิจอย่างไร เช่น หากรัฐให้ความสำคัญต่อการถ่ายทอดเทคโนโลยี ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศ ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่อง รัฐก็จะกำหนดมูลค่าตัวคูณในกิจกรรมประเภทนั้นสูง เพื่อเป็น

แรงจูงใจให้บริษัทที่ค้าขายกับรัฐพยายามสร้างกิจกรรมประเภทนั้นให้ประสบความสำเร็จ ตัวอย่างกิจกรรมอื่นที่รัฐอาจให้ความสำคัญ เช่น การพัฒนาทักษะแรงงานในอุตสาหกรรมประเภทนั้น การผลิตชิ้นส่วนประกอบให้ได้ภายในประเทศ ความสามารถในการเปิดตลาดต่างประเทศ เป็นต้น การกำหนดมูลค่าตัวคุณจึงเป็นประเด็นสำคัญในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างแบบขดเชย และเป็นเครื่องมือสำคัญในการใช้ประโยชน์จากสัญญาจัดซื้อจัดจ้างหนึ่งๆ ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า คือการใช้โอกาสจากการลงทุนจัดซื้อจัดจ้างใหญ่ๆ ของประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยการกำหนดตัวคุณที่ดี ควรเอื้อให้เกิดการพัฒนาขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศในระยะยาว สนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเอื้อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ตัวคุณในแต่ละประเทศไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน ตัวคุณของแต่ละประเทศสามารถเปลี่ยนแปลงได้ ตามความเหมาะสมของการพัฒนาประเทศและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในแต่ละช่วงเวลา

ตารางที่ ๖ ตัวอย่างการกำหนดตัวคุณของรัฐบาลมาเลเซียในบางรายการ

รายการออฟเซ็ทประเภทวิจัย พัฒนา และนำไปใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์	ออฟเซ็ท ทางตรง	ออฟเซ็ท ทางอ้อม
การนำไปใช้ปฏิบัติจริงและทำให้เกิดความแพร่หลายผ่านโครงการ Training of Trainers (TOT) ต่อภาคอุตสาหกรรมในประเทศ		
- การถ่ายทอด/อนุญาตให้ใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาลงทุน หรือร่วมหุ้นกับบริษัทในประเทศ โดยต้องมีระดับความพร้อมของเทคโนโลยีระดับ (TRL ๗ และ ๘)*	๔	๕
- การค้าเทคโนโลยี และเปิดสินค้าใหม่ต่อสาธารณชน หรือสร้างธุรกิจใหม่ โดยต้องมีระดับความพร้อมของเทคโนโลยีระดับ (TRL ๗ และ ๘) *	๔	๕
- การจัดให้มีห้องปฏิบัติการ หรือติดตั้งเครื่องมือ	๔	๔
- การจัดคอร์สฝึกอบรม พัฒนาทักษะ (ด้านการออกแบบวิศวกรรม และการพัฒนา	๔	๔
- การพัฒนาและการอนุญาตให้ใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาทั่วไป	๔	๔
- การดูดซับเทคโนโลยีเพื่อใช้ในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในประเทศ	๓	๓
- โครงการ Training of Trainers (TOT) แก่ OEMs ในประเทศ	๓	๓
- สร้างผู้เชี่ยวชาญในประเทศเพื่อรับการถ่ายทอดเทคโนโลยี	๓	๓
- คู่มือเอกสารการฝึกอบรมสำหรับผู้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยี	๓	๓
- โครงการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะทั่วไป	๒	๒
การระบุความต้องการของเทคโนโลยีและวิเคราะห์ช่องโหว่		
- การมอบหมายผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีและผู้เชี่ยวชาญด้านอุตสาหกรรมการวิเคราะห์ผลกระทบ	๓	๓
- การมอบหมายผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีและผู้เชี่ยวชาญด้านอุตสาหกรรม	๓	๓

หมายเหตุ: * อ้างอิงถึงคำจำกัดความของ TRL โดย NASA ที่มา: เอกสารแนบ ๓, Policy And Guidelines on Industrial Collaboration Programme (ICP) In Government Procurement

จากตารางข้างต้นจะเห็นว่าหากเป็นรายการเกี่ยวกับการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะทั่วไป จะได้ค่าตัวคุณค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับรายการอื่น เช่น การถ่ายทอดหรืออนุญาตให้ใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา ลงทุนหรือร่วมทุนกับบริษัทในประเทศ หรือการสร้างธุรกิจใหม่ ที่มีค่าตัวคุณสูง ดังนั้นการกำหนดตัวคุณจึงสะท้อนมุมมองและความต้องการของประเทศในแต่ละช่วงเวลาว่าต้องการต่อยอดการลงทุนในมิติใด สำหรับประเทศไทย หากจะมีการดำเนินนโยบายจัดซื้อจัดจ้างแบบชดเชย รัฐต้องมีการกำหนดค่าตัวคุณให้เหมาะสม เพื่อให้ประเทศได้ประโยชน์จากการลงทุนและจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละครั้ง ตลอดจนสอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามข้อเสนอข้างต้นต้องได้รับการตอบสนองจากฝ่ายบริหารของประเทศที่จำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจ รวมทั้งมีวิสัยทัศน์และมุมมองต่อเรื่องดังกล่าวอย่าเป็นระบบ ดังนั้นการให้ความรู้ต่อผู้เกี่ยวข้องและผู้กำหนดนโยบายเพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจในสาระสำคัญต่อนโยบายดังกล่าวจึงควรได้รับการดำเนินการเป็นอันดับแรก

๓.๒.๔ ข้อเสนอแนะเชิงแนวทางการสนับสนุนการพัฒนาผู้ประกอบการภายในประเทศ และการยกย่องพระราชบัญญัติเพื่อเพิ่มคุณค่าในการจัดซื้อของภาครัฐด้วยนโยบายชดเชย

จากการศึกษาของคณะอนุกรรมการที่ได้อธิบายไว้แล้วว่า แบ่งออกเป็น ๒ มิติ คือ มิติการลดความสูญเปล่า (Minimize Loss) ของการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งสามารถปรับปรุงได้ด้วยการพัฒนา กลุ่มของตัวชี้วัดและการพัฒนากลไกการควบคุมที่เหมาะสม และมิติของการเพิ่มคุณค่า (Maximize Value) ของการส่งเสริมการลงทุนเพื่อนำไปสู่การใช้เงินงบประมาณอย่างคุ้มค่า ซึ่งต้องการการพัฒนา “หน้าที่การทำงาน” (Function) ของการใช้เงินลงทุนของภาครัฐในมิติที่ซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งในที่นี้คณะอนุกรรมการพบว่าจากกรณีศึกษาในต่างประเทศ โดยเฉพาะเรื่องการใช้นโยบายการจัดซื้อแบบชดเชย (Offset Policy) มีการใช้กลไกบริหารการจัดซื้อภาครัฐเพื่อเอื้อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ อย่างไรก็ตามนโยบายการจัดซื้อแบบชดเชย แม้จะมีใช้ใหม่ในระดับนานาชาติแต่ก็เป็นนโยบายที่ประเทศไทยยังมีได้เคยดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม คงมีแต่เพียงการปรับใช้อยู่บ้างภายในบางกิจกรรมการจัดซื้อของ กองทัพ และไม่ได้เป็นเงื่อนไขที่ต้องกระทำเป็นประจำ การประยุกต์นโยบายการจัดซื้อแบบชดเชยโดยไม่มีระเบียบที่ชัดเจนอาจส่งผลกระทบต่อการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ ภาครัฐ พ.ศ.๒๕๖๐ ได้ เนื่องจากมีประเด็นที่จะต้องศึกษาต่อในหลายมิติ เช่น อำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานที่จะต้องทำหน้าที่บริหารการจัดซื้อตามนโยบายชดเชยโดยบูรณาการร่วมกับหน่วยงานรัฐที่ต้องการจัดซื้อ อุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ของประเทศที่เป็นเป้าหมายและสอดคล้องกับนโยบายจัดซื้อแบบชดเชยของรัฐ วงเงินขั้นต่ำที่รัฐต้องกำหนดขึ้นเพื่อใช้นโยบายจัดซื้อแบบชดเชย (Minimum Threshold) การกำหนดตัวคุณสำหรับกำหนดน้ำหนักการชดเชยที่เหมาะสมกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนกลไกการทำงานที่จะสามารถกำกับดูแลกระบวนการจัดซื้อแบบชดเชยให้สามารถนำไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศได้ด้วยความเท่าเทียม โปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติ

คณะกรรมการมีข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร เพื่อนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาให้มีการศึกษาการปรับปรุงพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.๒๕๖๐ หรือเพิ่มเติมกฎกระทรวง หรือพัฒนากฎหมายขึ้นใหม่เพื่อให้มีความครอบคลุมการใช้นโยบายการจัดซื้อแบบชดเชยเพื่อเพิ่มคุณค่าในการใช้เงินลงทุนของรัฐผ่านกลไกการจัดซื้อต่อไป ในประเด็นการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ดังนี้

(๑) เนื่องจากที่ผ่านมามาประเทศไทยยังไม่มีนโยบายจัดซื้อแบบชดเชย (Offset Policy) เป็นการเฉพาะ ดังนั้น ภาครัฐควรทำการศึกษาและกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้นโยบายจัดซื้อแบบชดเชย (Offset Policy) ให้ชัดเจน รวมถึงกำหนดระยะเวลาที่จำเป็นในการนำนโยบายจัดซื้อแบบชดเชย (Offset Policy) มาใช้เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ

(๒) ให้กรมบัญชีกลางศึกษากฎหมาย กฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐของไทย รวมถึงกฎหมายหรือข้อบังคับอื่น ๆ เช่น บัญชีนวัตกรรม การกำหนดเงื่อนไขให้นักลงทุน (Performance Requirements) ที่ประเทศไทยควรจะปรับแก้ไขให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจโลก

คณะกรรมการการพัฒนาศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร ขอเสนอรายงานผลการพิจารณา ศึกษาเรื่อง ความคุ้มค่าและประสิทธิผล การส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาศรษฐกิจ และข้อสังเกตของ คณะกรรมการ มาเพื่อโปรดพิจารณา และนำเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

จิราพร สีนธุ์ไพร

(นางสาวจิราพร สีนธุ์ไพร)

เลขานุการคณะกรรมการการพัฒนาศรษฐกิจ

บรรณานุกรม

เอกสารทางวิชาการ

วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และคณะ,โครงการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐและการจัดทำรายงานการดำเนินงานของรัฐต่อสาธารณะ, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการ, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑) หน้า ๓ - ๗.

รายงานสรุปผู้บริหาร “แผนภาพรวมเพื่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก” พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๕ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๑.

รายงานผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ (ฉบับสมบูรณ์) ”โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน” บริษัท เอเชียน เอ็นจิเนียริง คอนซัลแต้นส์ จำกัด บริษัท ทีเอ็น คอนซัลติ้ง เอ็นจิเนียริ่ง แอนด์ แมเนจเม้นท์ จำกัด และสถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีนาคม ๒๕๖๑.

รายงานความก้าวหน้า “การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” กองยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่/ สศช. พฤศจิกายน ๒๕๖๒.

เอกสารข้อมูลเพิ่มเติมเสนอคณะอนุกรรมการศึกษาความคุ้มค่าและประสิทธิผลการส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๒.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

เอกสารนำเสนอ การประชุมร่วมกับคณะอนุกรรมการศึกษาความคุ้มค่าและประสิทธิผลการส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ การนิคมแห่งประเทศไทย ๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๒.

http://www.myrekatech.com/main/medias/NTP_AR๒๐๑๗_ENG.pdf

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการความคุ้มค่าและประสิทธิผล
การส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ
ในคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร



ประกาศ

คณะกรรมการการพัฒนาศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร

ที่ ๒ /๒๕๖๒

เรื่อง ตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาความคุ้มค่าและประสิทธิผล การส่งเสริมการลงทุน
ต่อการพัฒนาศรษฐกิจ

ด้วยในคราวประชุมคณะกรรมการการพัฒนาศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๗/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๒ ที่ประชุมได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ควรศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนวิเคราะห์ข้อมูล ข้อเท็จจริงเพื่อจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความคุ้มค่าและประสิทธิผล ของมาตรการส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการเกิดขึ้นของอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เพื่อจัดทำแนวทางและวิเคราะห์ข้อมูลข้อเท็จจริง รวมถึงข้อเสนอแนะ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาศรษฐกิจของประเทศที่ยั่งยืนในระยะยาวต่อไป จึงอาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุม สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๖ ที่ประชุมคณะกรรมการการพัฒนาศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร จึงมีมติตั้ง คณะอนุกรรมการศึกษาความคุ้มค่าและประสิทธิผล การส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาศรษฐกิจ ในคณะกรรมการการพัฒนาศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร โดยคณะอนุกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

- | | |
|------------------------------|-------------------------|
| ๑. นายพิภรณ์ เชาวพัฒน์วงศ์ | เป็นประธานคณะอนุกรรมการ |
| ๒. นางสาวจิราพร สิ้นธุ์ไพโร | เป็นอนุกรรมการ |
| ๓. นายเทพพิภพ ลิ้มจิตรกร | เป็นอนุกรรมการ |
| ๔. นายจิรัฏฐ์ ทองสุวรรณ | เป็นอนุกรรมการ |
| ๕. นายศุภสิทธิ์ ศิริเศรษฐ์ | เป็นอนุกรรมการ |
| ๖. นายเอราวัณ วานิชย์ห่านนท์ | เป็นอนุกรรมการ |
| ๗. นายประมวล สุธีจารุวัฒน์ | เป็นอนุกรรมการ |
| ๘. นายชัชวาล ชินวิทย์ | เป็นอนุกรรมการ |
| ๙. นายบัญญัติ บุญญา | เป็นอนุกรรมการ |
| ๑๐. นายสิทธิพล วิบูลย์ธนากุล | เป็นอนุกรรมการ |
- และขอแต่งตั้งที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมการ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ภูวนิดา คุณผลิน คณะอนุกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. พิจารณาศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนวิเคราะห์ข้อมูล ข้อเท็จจริงเพื่อจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความคุ้มค่าและประสิทธิผลของมาตรการส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการเกิดขึ้นของอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาศรษฐกิจของประเทศที่ยั่งยืนในระยะยาวต่อไป

/ทั้งนี้ ให้คณะอนุกรรมการ...

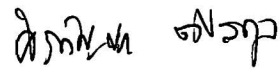
๒. พิจารณาขอเอกสารและเชิญบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

๓. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจมอบหมาย

โดยให้คณะอนุกรรมการรายงานผลการพิจารณาศึกษาให้คณะกรรมการทราบภายใน ๖๐ วัน นับตั้งแต่วันประกาศเป็นต้นไป หากดำเนินการพิจารณาศึกษาไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ให้ประธานคณะอนุกรรมการขออนุญาตขยายระยะเวลาต่อที่ประชุมคณะกรรมการ

ทั้งนี้ ให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๒

ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๒



(นางสาวศิริกัญญา ตันสกุล)

ประธานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ

สภาผู้แทนราษฎร



ประกาศ

คณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร

ที่ ๒ /๒๕๖๒

เรื่อง ขยายระยะเวลาการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการศึกษาความคุ้มค่าและประสิทธิผล
การส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

ตามที่คณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร ได้มีประกาศที่ ๒/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ และให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๒ เรื่อง ตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาความคุ้มค่าและประสิทธิผล การส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนวิเคราะห์ข้อมูล ข้อเท็จจริงเพื่อจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความคุ้มค่าและประสิทธิผลของมาตรการส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการเกิดขึ้นของอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่ยั่งยืนในระยะยาวต่อไป เพื่อจัดทำแนวทางและวิเคราะห์ข้อมูลข้อเท็จจริง รวมถึงข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่ยั่งยืนในระยะยาวต่อไป โดยมีกำหนดระยะเวลาการดำเนินงาน ๖๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ให้มีผล นั้น

เนื่องจากคณะอนุกรรมการศึกษาความคุ้มค่าและประสิทธิผล การส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ยังมีภารกิจที่ยังดำเนินการศึกษาไม่แล้วเสร็จ ในคราวประชุมคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเพื่อให้การดำเนินการของคณะอนุกรรมการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสำเร็จ ลุล่วงไปด้วยดี อาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๖ วรรคสอง ที่ประชุมคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร จึงมีมติให้ขยายระยะเวลาการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการดังกล่าวออกไปอีก ๖๐ วัน

ทั้งนี้ ให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๓ เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๒

(นางสาวศิริกัญญา ตันสกุล)

ประธานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ

สภาผู้แทนราษฎร



ประกาศ

คณะกรรมการการพัฒนาศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร
ที่ ๗ /๒๕๖๓

เรื่อง ขยายระยะเวลาการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการศึกษาความคุ้มค่าและประสิทธิผล
การส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาศรษฐกิจ ครั้งที่สอง

ตามที่คณะกรรมการการพัฒนาศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร ได้มีประกาศที่ ๒/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๒ และให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เรื่อง ตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาความคุ้มค่าและประสิทธิผล การส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาศรษฐกิจ เพื่อพิจารณาศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนวิเคราะห์ข้อมูล ข้อเท็จจริงเพื่อจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความคุ้มค่าและประสิทธิผลของมาตรการส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการเกิดขึ้นของอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาศรษฐกิจของประเทศที่ยั่งยืนในระยะยาวต่อไป โดยมีกำหนดระยะเวลาการดำเนินงาน ๖๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ให้มีผล

ต่อมาในคราวประชุมคณะกรรมการการพัฒนาศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๒ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าคณะอนุกรรมการยังมีภารกิจที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ เพื่อให้การดำเนินการของคณะอนุกรรมการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสำเร็จลุล่วงด้วยดี ที่ประชุมคณะกรรมการการพัฒนาศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร จึงมีมติให้ขยายระยะเวลาการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการดังกล่าวออกไปอีก ๖๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ ๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๓ นั้น

เนื่องจากคณะอนุกรรมการศึกษาความคุ้มค่าและประสิทธิผล การส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาศรษฐกิจ ยังมีภารกิจที่ยังดำเนินการศึกษาไม่แล้วเสร็จ ในคราวประชุมคณะกรรมการการพัฒนาศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๙ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเพื่อให้การดำเนินการของคณะอนุกรรมการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสำเร็จลุล่วงด้วยดี อาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๖ วรรคสอง ที่ประชุมคณะกรรมการการพัฒนาศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร จึงมีมติให้ขยายระยะเวลาการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการดังกล่าวออกไปอีก ๖๐ วัน

ทั้งนี้ ให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๓

(นางสาวศิริกัญญา ตันสกุล)

ประธานคณะกรรมการการพัฒนาศรษฐกิจ

สภาผู้แทนราษฎร

ภาคผนวก ข

ภาพกิจกรรมการจัดสัมมนา และการศึกษาดูงาน

ประมวลภาพกิจกรรม
การประชุม และการศึกษาดูงาน



ประมวลภาพกิจกรรม
การประชุม และการศึกษาดูงาน



ประมวลภาพกิจกรรม
การสัมมนาเรื่อง Offset Policy



ภาคผนวก ค

รายนามเจ้าหน้าที่ประจำคณะอนุกรรมการ

รายนามเจ้าหน้าที่ประจำ

คณะอนุกรรมการศึกษาความคุ้มค่าและประสิทธิผล การส่งเสริมการลงทุน ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ
ในคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร

- | | |
|----------------------------|---------------------------|
| ๑. นางจรรุวรรณ สุขุมลพงษ์ | ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานฯ |
| ๒. นางสาวปุณญาพร เอम्मะโน | วิทยากรชำนาญการพิเศษ |
| ๓. นายมิตร โปติยะ | นิติกรชำนาญการ |
| ๔. นางสาวอิสรา ยอดทอง | นิติกรชำนาญการ |
| ๕. นายนิธิวิทย์ ไชยเหมวงศ์ | นิติกรปฏิบัติการ |
| ๖. นายสุเมธ นาโค | เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน |
| ๗. นางสาวมณฑิตา โกศล | เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน |

ด่วนที่สุด

ที่ สผ ๐๐๑๗.๐๘/๕๕๓๒



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เลขที่รับ ๑๕๓๖๓/๒๕๖๔
วันที่ ๖ พ.ย. ๖๔
เวลา ๑๑.๕๓ น.

คณะกรรมการมาธิการการพัฒนาเศรษฐกิจ

สภาผู้แทนราษฎร

ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๓ ตุลาคม ๒๕๖๔

เรื่อง รายงานการศึกษาของคณะกรรมการมาธิการการพัฒนาเศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานการศึกษา เรื่อง “ความคุ้มค่าและประสิทธิผล การส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ” จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๒๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๒ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติแต่งตั้งคณะกรรมการมาธิการการพัฒนาเศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีหน้าที่และอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๐ (๒๕) ในการกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับผลกระทบต่อการเศรษฐกิจของชาติ ธุรกิจภาคเอกชน ประชาชน สถานการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศและเศรษฐกิจของภูมิภาคต่าง ๆ ในสังคมโลกที่อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของไทย รวมทั้งนโยบายและแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐ นั้น ซึ่งกรรมาธิการคณะนี้ ประกอบด้วย

๑. นางสาวศิริกัญญา ตันสกุล
๒. นายสันหพจน์ สุขศรีเมือง
๓. นายจรัสฤทธิ จันทรสุนทร
๔. นายพิจารณ์ เชาวพัฒนางค์
๕. นายโชติวุฒิ ธนาคนานุสรณ์
๖. นางกรณิศ งามสุคนธ์รัตนา
๗. นางสาวจุฑาพัชิต เหล่าธรรมทัศน์
๘. นายเทพพิภพ ลิ้มจิตรกร
๙. นายเขตรัฐ เหล่าธรรมทัศน์
๑๐. นางสาวจิราพร สีนุไพร
๑๑. นายวรศิษฐ์ เลียงประสิทธิ์
๑๒. นายธนกร ไชยกุล
๑๓. นายจิรวัดน์ ศิริพานิชย์
๑๔. นายสรวุฒิ เนื่องจำนงค์
๑๕. นายพนิต วิกิตเศรษฐ์

ประธานคณะกรรมการ
รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่
ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
โฆษกคณะกรรมการ
โฆษกคณะกรรมการ
เลขานุการคณะกรรมการ
ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ
กรรมาธิการ
กรรมาธิการ
กรรมาธิการ
กรรมาธิการ

/ทั้งนี้...

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ที่ประชุมเห็นชอบให้ตั้ง นายสรุทธิ เนื่องจำนงค์ เป็นกรรมการแทน นายมณฑิธร สงฆ์ประชา ซึ่งลาออกจากการเป็นกรรมการ เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๒ และในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๖๔ ที่ประชุมเห็นชอบให้ตั้ง นายพนิต วิภิตเศรษฐ์ เป็นกรรมการแทน นางสาวแนน บุญยธิดา สมชัย ซึ่งลาออกจากการเป็นกรรมการ เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๔

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษา เรื่อง “ความคุ้มค่าและประสิทธิผล การส่งเสริมการลงทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ” เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณารายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

ศิริกัญญา ตันสกุล

(นางสาวศิริกัญญา ตันสกุล)

ประธานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ

สำนักกรรมการ ๑

กลุ่มงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๖๑๘๑

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ thaieconcommittee@gmail.com

กลุ่มงานบริหารทั่วไป สำนักการประชุม
รับที่ ๑๐๑๕ / ๑๕๖๔
วันที่ ๖ / พ.ย. ๖๔ เวลา ๑๕.๑๐ น.
ส่งกลุ่มงาน..... ดำเนินการ

กลุ่มงานพระราชบัญญัติและนิติ ๒
รับที่ ๒๔๕ / ๒๕๖๔
วันที่ ๒ / พ.ย. / ๖๔ เวลา ๑๕.๕๐ น.

กลุ่มงานระเบียบวาระ
รับที่ ๕๕๕ / ๒๕๖๔
วันที่ ๒ พ.ย. ๖๔ เวลา ๑๕.๒๐ น.