

3. การมีโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอ และกลไกการลงทุนที่เหมาะสม

3.1 คำนำ

ปัจจัยหลักปัจจัยหนึ่งที่จะมีผลต่อความสามารถในการแข่งขันของไทยอย่างมาก คือ ปัจจัยทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน ผลการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันในปีจัดด้านโครงสร้างพื้นฐานของไทยแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ไม่เพียงโครงสร้างพื้นฐานของไทยจะไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร ยังถือได้ว่าเป็นตัวถ่วงต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยอย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้จากผลการจัดอันดับของสถาบัน IMD ซึ่งแสดงให้เห็นว่าปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐานของไทยได้ลดลงอย่างชัดเจน โดยพบว่าในปี 2548 - 2549 โครงสร้างพื้นฐานของไทยอยู่ในลำดับที่ 38 และ 42 ตามลำดับ ในขณะที่ปี 2550 ตกมาอยู่ลำดับที่ 48 ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องเข้าใจถึงปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของไทย และหาแนวทางแก้ไขเชิงปฏิบัติการเพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้จะครอบคลุมการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 2 ด้านที่สำคัญ ได้แก่ ด้านการขนส่ง และด้านพลังงาน ซึ่งโครงสร้างพื้นฐานทั้งสองด้านมีความเชื่อมโยงกันอย่างมาก เนื่องจากภาคการขนส่งเป็นภาคที่มีการใช้พลังงานมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่น ๆ ดังนั้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งและด้านพลังงานจึงต้องมีการศึกษาให้เชื่อมโยงกันในเชิงบูรณาการ โดยจะศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนา และการหาแนวทางการดำเนินงานเชิงปฏิบัติการ เพื่อลดปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแต่ละด้าน และเพื่อผลต่อการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของไทย

นอกจากนั้น การลงทุนในโครงการของภาครัฐซึ่งเป็นหน่วยหลักในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอต่อการพัฒนาประเทศ การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการและการจัดลำดับโครงการเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้การลงทุนภายใต้กรอบของทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดเกิดขึ้นได้อย่างเพียงพอและทั่วถึง การวิเคราะห์ปัญหาในเรื่องกลไกการลงทุนและการจัดลำดับโครงการจึงเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ต้องศึกษาอย่างเร่งด่วนเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินที่ชัดเจน

3.3 โครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง

โครงสร้างพื้นฐานด้านขนส่งมีความสำคัญอย่างมากต่อความสามารถในการแข่งขันของไทย จากการศึกษาการขนส่งเป็นปัจจัยสำคัญของการเคลื่อนย้ายสินค้าและคนเพื่อกระจายการผลิต การตลาดและการเดินทางของประชาชน ความสำคัญและความเชื่อมโยงของภาคการขนส่งต่อ

เศรษฐกิจจะเห็นได้ชัดเจนในช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2529-2539 ผลิตรถยนต์มวลรวมเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 9.5 ต่อปี ในขณะที่ภาคการขนส่งขยายตัวในอัตราร้อยละ 10.5 ต่อปี และถึงแม้ว่าในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ 2540-2544 ระบบเศรษฐกิจสามารถหดตัวร้อยละ 0.3 ต่อปี แต่ภาคการขนส่งโดยรวมยังสามารถขยายตัวต่อไปได้ในอัตราที่ไม่สูงนัก ร้อยละ 2.2 ต่อปี

3.3.1 สถานการณ์การขนส่งของไทย

สถานการณ์การขนส่งของไทย แยกตามประเภทการขนส่งทางบก (ครอบคลุมทางถนนและทางรถไฟ) ทางอากาศ และทางน้ำ มีประเด็นค้นพบจากการทบทวนวรรณกรรมและการทำ Focus Group ที่สรุปได้พอสังเขป ดังต่อไปนี้

1) การขนส่งทางบก (ถนนและรถไฟ)

การขนส่งภายในประเทศส่วนใหญ่ใช้ถนน การขนส่งสินค้าระหว่างประเทศใช้ทะเล และการขนส่งคนระหว่างเมืองใช้ถนนเป็นส่วนใหญ่ สัดส่วนไม่เปลี่ยนแปลงมากนักในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา แต่น่าสังเกตว่า การขนส่งสินค้าและผู้โดยสารทางดด้วยระบบรางจะมีสัดส่วนต่ำกว่าถนนอย่างมาก อยู่ประมาณร้อยละ 2 ของส่วนแบ่งการขนส่งทั้งหมด (ตารางที่ 3.1) โดยการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารโดยรถไฟมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 2 และร้อยละ 5 ตามลำดับ

ตารางที่ 3.1 ส่วนแบ่งการขนส่งสินค้าของไทย

(หน่วย: ล้านตัน)

รูปแบบการขนส่ง	2546	2547	2548	ส่วนแบ่ง
ถนน	440	435	430	86 %
น้ำ	56	56	57	12 %
ราง	12	14	10	2 %
อากาศ	0.11	0.12	0.11	0.02 %

ที่มา : กระทรวงคมนาคม (2550)

2) การขนส่งทางถนน

ปัญหาหลักของการขนส่งทางถนนของไทยในปัจจุบันมี 2 ประการ ได้แก่ ปัญหาการซ่อมสร้างถนนและการใช้ถนน

2.1) ปัญหาการซ่อมถนน

บางเส้นทางขาดการเชื่อมต่อรูปแบบการขนส่งอื่น รวมถึงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง (motorway) ถ้าช้าไม่เป็นไปตามแผนแม่บท มีผลให้การขนส่งทั้งสินค้าและคนขาดประสิทธิภาพ ทั้งด้านความเร็ว ระยะเวลา ค่าใช้จ่าย อุบัติเหตุและความเสียหาย

2.2) ปัญหาการใช้ถนน

- การใช้ถนนของรถบรรทุกที่น้ำหนักเกินพิกัด
- สภาพการจราจรติดขัด (bottleneck) ของเครือข่ายถนนในประเทศจะพบได้ในพื้นที่โดยรอบกรุงเทพฯ และที่เชื่อมต่อกับท่าเรือแหลมฉบัง
- การใช้งานถนนที่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของความจุ (v/c น้อยกว่า 0.5) มีสัดส่วนสูงร้อยละ 96 ที่สูงเกินกว่าร้อยละ 80 ของความจุ (v/c น้อยกว่า 0.8) หรือเรียกว่าสภาพจราจรติดขัดไม่คล่องตัว (bottleneck) มีสัดส่วนร้อยละ 1.04
- กฎ ระเบียบ และมาตรการเป็นอุปสรรคต่อการเดินรถ

3) การขนส่งทางรถไฟ

การพัฒนาการขนส่งทางรถไฟไทยมีปัญหาหลัก 3 ประการ คือ ด้านการเงิน ด้านการให้บริการ และด้านองค์กร ดังนี้

- สภาพรางทรุดโทรม หัวรถจักรเก่า ความเร็วเดินรถต่ำ ไม่ตรงเวลา
- ทางหรือถนนที่ตัดผ่านทางรถไฟเสมอระดับมีอยู่กว่า 2,300 แห่งทั่วประเทศ เฉลี่ย 2 กม. ต่อแห่ง
- การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและรถจักรล้อเลื่อนของรถไฟไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และไม่สามารถรองรับปริมาณการขนส่งภายในประเทศและระหว่างประเทศที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเป็นพันธมิตรสร้างระบบขนส่งที่ครบวงจรและมีประสิทธิภาพ
- องค์กรที่ดูแลกิจการขนส่งสินค้าทางราง คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย ไม่ได้รับการพัฒนามาเป็นระยะเวลานาน ประสบปัญหาขาดทุน และประสิทธิภาพต่ำ ทำให้ไม่สามารถรองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้อย่างทันเวลา
- การปฏิรูปการขนส่งเพื่อกำหนดบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง คือ ภาครัฐเป็นผู้กำหนดนโยบาย กำกับดูแลให้การส่งเสริมและสนับสนุน ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการขนส่ง โดยมีองค์กรกลางดูแลการแข่งขันให้มีความโปร่งใสเป็นธรรมกับทุกฝ่าย การปฏิรูปฯ ดังกล่าว กรณีที่กิจการรถไฟไม่มีความคืบหน้า

4) การขนส่งทางน้ำ

ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญของการพัฒนาการขนส่งทางน้ำสรุปได้ 2 ประการ คือ ปัญหาด้านท่าเรือ และด้านการให้บริการขนส่งทางน้ำ

4.1) ปัญหาด้านท่าเรือ ปัญหาที่พบในปัจจุบัน ได้แก่

- เรือลำเลียงติดความสูงสะพาน
- ขาดท่าเรือลำน้าสาธารณะ
- ท่าเรือบางแห่งขาดการเชื่อมต่อกับระบบการขนส่งอื่นและยังใช้ไม่เต็มประสิทธิภาพ

• ท่าเรือ เป็นประตูทางเข้า-ออกสำคัญของการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ คือ ท่าเรือแหลมฉบัง มีพื้นที่และศักยภาพเพียงพอที่จะรองรับปริมาณสินค้าต่อไปได้อีก 30-40 ปี แต่ท่าเทียบเรือสินค้าตู้คอนเทนเนอร์กำลังประสบปัญหาแออัด รวมถึงเรือข้ามถนน รถไฟ และ ICD ที่รองรับท่าเรือก็ประสบปัญหาแออัดเช่นกัน

4.2) ปัญหาด้านการให้บริการขนส่งทางน้ำ

- กองเรือพาณิชย์ของไทยประสบปัญหาการให้บริการขนส่งทางน้ำหลายด้านที่มีผลต่อความสามารถในการแข่งขันกับกองเรือของประเทศอื่น
- การเดินเรือทั้งชายฝั่งและในแม่น้ำยังคงประสบปัญหา ร่องน้ำตื้นเงิน ผู้ประกอบการเดินเรือชายฝั่งยังต้องจ่ายค่าใช้ร่องน้ำในอัตราที่สูง ในส่วนของแม่น้ำเจ้าพระยาเหนือท่าเรือกรุงเทพขึ้นไป ไม่มีการขุดร่องน้ำเป็นประจำ อีกทั้งปริมาณน้ำในบางฤดูจะน้อยเพราะเขื่อนหลายแห่งสงวนน้ำไว้สำหรับรองรับการเพาะปลูก

5) การขนส่งทางอากาศ

ปัจจุบันท่าอากาศยานในประเทศมี 37 แห่ง เป็นท่าอากาศยานภายในประเทศ 31 แห่ง และท่าอากาศยานระหว่างประเทศ 6 แห่ง เป็นของรัฐ 34 แห่ง และของเอกชน 3 แห่ง ปัญหาของท่าอากาศยานที่พบ ได้แก่

- พื้นที่คลังสินค้าแออัด
- ห้องเย็นสำหรับพักสินค้าไม่เพียงพอ
- ไม่มีเครื่องบินบรรทุกสินค้าโดยเฉพาะ
- ท่าอากาศยานภูมิภาคบางแห่งยังใช้ประโยชน์ไม่เต็มประสิทธิภาพ

- ปัญหาการบริหารจัดการท่าอากาศยาน คือ ไม่มีการแยกภาระหน้าที่ในส่วนของการกำหนดนโยบายการกำกับดูแลและการให้บริการออกจากกัน การจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อกำกับดูแลการขนส่งทางอากาศเชิงเศรษฐกิจ และการบริหารจัดการทรัพย์สินและโครงสร้างพื้นฐานของท่าอากาศยานในภูมิภาคที่ปัจจุบันอยู่ภายใต้การดูแลของกรมการขนส่งทางอากาศยังไม่มีความชัดเจน เป็นต้น

3.3.2 ผลที่มีต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย

ปัญหาของระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งของไทย ที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือการขนส่งสินค้าภายในประเทศส่วนใหญ่ใช้ถนน ซึ่งเป็นผลให้ต้นทุนค่าขนส่งของไทยสูงกว่าที่ควรจะเป็น ประกอบกับสินค้าหรือวัสดุที่ขนส่งด้วยรถบรรทุกทางถนนส่วนใหญ่เป็นวัสดุก่อสร้างและสินค้าเกษตร การพัฒนาการขนส่งด้านอื่นๆ ยังไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลมากนัก โดยเฉพาะการขนส่งสินค้าด้วยระบบราง¹ ซึ่งต้นทุนค่าขนส่งที่ถูกกว่าทางถนนอย่างมาก นอกจากนี้ การขนส่งทางน้ำซึ่งไทยมีศักยภาพจากการที่มีลุ่มน้ำเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงทั่วประเทศยังได้รับการใช้ประโยชน์น้อยมาก ถึงแม้ว่าจะเป็นรูปแบบการขนส่งที่มีต้นทุนต่ำที่สุด (ตารางที่ 3.2) นอกจากนี้ ภาคการขนส่งของไทยเป็นภาคที่ใช้พลังงานมากกว่าภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ซึ่งแนวโน้มราคาพลังงานที่สูงขึ้น โดยเฉพาะราคาน้ำมันปิโตรเลียม ซึ่งเป็นสัดส่วนการใช้พลังงานสูงที่สุดของภาคการขนส่งของไทย จะทำให้ต้นทุนค่าขนส่งของไทยปรับตัวสูงขึ้นเป็นลำดับ

ตารางที่ 3.2 ต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ของการใช้วิธีการขนส่งรูปแบบต่างๆ (ราคาลงที่ปี พ.ศ. 2548)

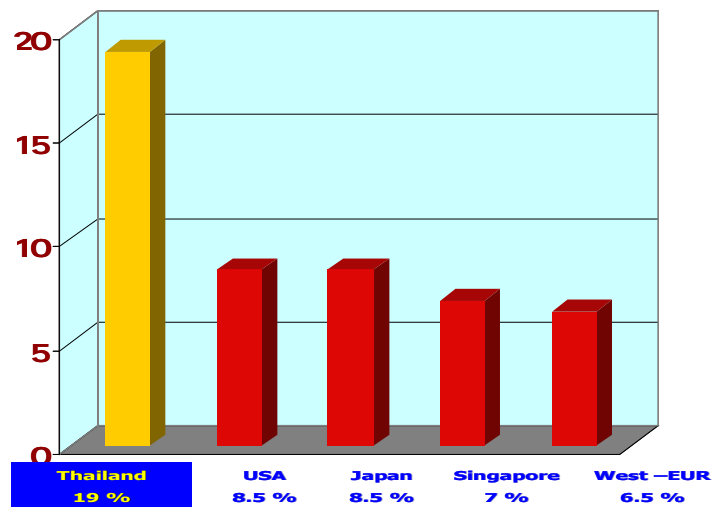
(หน่วย : บาทต่อตัน-กม.)

รายการ	รถบรรทุก	รถไฟ	เรือลำเลียง/ชายฝั่ง
ค่าใช้จ่ายการใช้ยานพาหนะ (Vehicle Operating Cost: VOC)	0.8794	0.6766	0.7131
VOC รวมค่าใช้จ่ายอื่นๆ (ค่าขนส่งต่อเนื่อง ค่าเสียเวลาค่าขนถ่าย ต้นทุนมลภาวะฯ)	1.7076	1.2755	0.4898
ค่าใช้จ่ายน้ำมันเชื้อเพลิง	0.4802	0.1029	0.0346
รวม	2.1878	1.3784	0.5244

ที่มา: โครงการพัฒนาระบบการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบฯ, สนข. 2549

¹ ในระยะที่ผ่านมาเฉพาะการขนส่งมวลชนสาธารณะด้วยระบบรางได้รับความสนใจจากรัฐบาลในส่วนของ การขนส่งมวลชนสาธารณะจากนโยบายการพัฒนากระบวนรถไฟ 10 เส้นทางภายในเขตกรุงเทพมหานคร

นอกจากนั้น เมื่อเปรียบเทียบต้นทุนด้านโลจิสติกส์ ซึ่งประกอบด้วยต้นทุนด้านการขนส่ง ต้นทุนด้านบริหารจัดการ และต้นทุนด้านการบริหารคลังสินค้า จะพบว่า ประเทศไทยมีต้นทุนด้าน โลจิสติกส์คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 19 ของ GDP เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ซึ่งโดยเฉลี่ยจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 8 (รูปที่ 2) ซึ่งสัดส่วนต้นทุนโลจิสติกส์ร้อยละ 19 ของ GDP ดังกล่าวแบ่งเป็นต้นทุนด้านการขนส่งร้อยละ 10 ต้นทุนด้านการบริหารคลังสินค้าน้อยกว่าร้อยละ 7 และต้นทุนการบริหารจัดการร้อยละ 2



รูปที่ 3.1 สัดส่วนต้นทุนโลจิสติกส์ต่อ GDP

ที่มา : สำนักนโยบายและแผนการขนส่ง (สนข.) (2550)

3.3.3 ประเด็นปัญหา

จากผลการศึกษาข้างต้น อาจสรุปในภาพรวมได้ว่า โครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งของไทยมีปัญหาหลัก ๆ ได้แก่ (1) ต้นทุนการขนส่งสูงเนื่องจากการขนส่งทางถนนเป็นหลัก (2) การขนส่งทางรางและทางน้ำพัฒนาช้า และมีข้อจำกัดในเชิงการแข่งขัน (3) ระบบการเชื่อมต่อระหว่างรูปแบบการขนส่งขาดประสิทธิภาพ (4) การใช้พลังงานในภาคการขนส่งมีความสิ้นเปลืองสูง (5) อัตราการเกิดอุบัติเหตุและการเสียชีวิตสูง (6) การลงทุนในระบบการขนส่งขาดการบูรณาการและใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ ซึ่งผู้รับผิดชอบในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการต้องเร่งแก้ปัญหาเพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย และการกำหนดทิศทางการขนส่งของประเทศต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน

3.3.4 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

ตามกรอบการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 มุ่งเน้น (1) พัฒนาเพื่อ**เพิ่มประสิทธิภาพ**ระบบโลจิสติกส์ของประเทศ (2) พัฒนา**เครือข่าย**โลจิสติกส์ในประเทศให้เชื่อมโยงอย่าง**บูรณาการ**ทั้งเครือข่ายภายในและการเชื่อมโยงไปสู่ต่างประเทศ (3) **พัฒนาระบบการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ** รวมทั้ง**ศูนย์รวบรวมและกระจายสินค้าตามจุดยุทธศาสตร์ฐานการผลิตของประเทศ** (4) สนับสนุนการใช้**รูปแบบและวิธีการขนส่ง**ที่ส่งผลให้เกิดการประหยัดพลังงาน และลดต้นทุนพลังงานในภาคขนส่ง โดยส่งเสริมระบบขนส่งทางรางและทางน้ำ การประยุกต์ใช้วิธีการจัดการขนส่งที่ทันสมัย การใช้เทคโนโลยีการขนส่ง เพื่อนำไปสู่การลดต้นทุนทั้งในระดับธุรกิจและระดับประเทศ เพื่อให้เป็นไปตามกรอบการพัฒนาดังกล่าวรัฐบาลควรดำเนินการต่อไปนี้

1) เร่งรัดการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน

ให้รัฐบาลเร่งรัดการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่สอดคล้องกับกรอบการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพระบบเครือข่ายขนส่งสินค้าและพัสดุ นำไปสู่เป้าหมายหลัก คือ การประหยัดพลังงาน ลดต้นทุนการขนส่งและมลพิษที่ผ่านมาการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของไทยมีแผนการลงทุนตามที่หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบ เช่น แผนหลักการลงทุนด้านการขนส่งและจราจร (พ.ศ. 2547-2554) ภายใต้การดูแลของกระทรวงคมนาคม แผนการลงทุนปรับปรุงการขนส่งสินค้าระบบราง ที่มีโครงการนำร่องการพัฒนา**ระบบการจัดการขนส่งสินค้าและบริการทางรถไฟ** แผนลงทุนระบบขนส่งมวลชนสาธารณะ (รถไฟฟ้า) ตลอดจนมีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาโลจิสติกส์ของประเทศไทย (2550-2554) ซึ่งกรม. ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2550 ที่มียุทธศาสตร์ การเพิ่มประสิทธิภาพระบบขนส่งและโลจิสติกส์ แต่การดำเนินงานตามแผนงานต่าง ๆ และการเร่งรัดติดตามให้เกิดผลสัมฤทธิ์จากแผน มักเป็นไปด้วยความล่าช้า และการลงทุนหลายโครงการไม่เป็นไปตามแผน ดังนั้น รัฐบาลต้องเร่งรัดให้การดำเนินการเป็นไปตามแผน เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปได้อย่างต่อเนื่องและทันต่อความต้องการทางเศรษฐกิจ

2) เพิ่มสัดส่วนการขนส่งสินค้าระบบราง

รัฐบาลต้องมีความชัดเจนในการเพิ่มสัดส่วนการขนส่งสินค้าระบบรางและเร่งรัดการดำเนินการอย่างเร่งด่วน โดยต้องกำหนดนโยบายที่ชัดเจน และประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระทรวงคมนาคม กระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรม โดยที่

ผ่านมาได้มีแผนการลงทุนระบบรางระยะ 10 ปี เงินลงทุนรวมประมาณ 283,527 ล้านบาท (ข้อมูลจาก สนข. และ สคร.) ดังนี้

2.1) ขยายโครงข่าย ลดทางตัดผ่าน และเพิ่ม Capacity โดยคาดว่าจะใช้งบประมาณ ในการดำเนินการ 124,193 ล้านบาท โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้

ก. เพิ่มความจุของรางโดยการก่อสร้างทางรถไฟรางคู่ให้เพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 6 เป็นร้อยละ 26 ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยเฉพาะในเส้นทางสายตะวันออก และเส้นทางจากภาค ตะวันออกเฉียงเหนือไปยังท่าเรือแหลมฉบัง ซึ่งปัจจุบันสภาพรางเก่า รับน้ำหนักได้ต่ำกว่าพิกัด และยังเป็นทางเดี่ยว รวมทั้งปริมาณการขนส่งเกินความจุของรางอยู่มาก และทางคู่เป็นช่วงๆ (Long Loop) ทั่วประเทศ

ข. พื้นฟูสภาพรางเก่า และระบบอาณัติสัญญาณ

ค. จัดหารถจักร และแคร็บรถทุกตู้สินค้าเพิ่มเติม เพื่อรองรับความต้องการขนส่ง สินค้าทางรถไฟที่จะเพิ่มมากขึ้น โดยเปิดโอกาสให้ออกชนร่วมดำเนินการ

ง. บริหารจัดการขบวนรถไฟขนส่งสินค้าให้มีประสิทธิภาพสร้างความเชื่อมั่นให้ ภาคเอกชน

จ. พัฒนา Logistics Facilities (ICD & CY) ตามภูมิภาคต่าง ๆ ได้แก่ ภาคเหนือ (อำเภอเด่นชัย) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดขอนแก่น) ภาคใต้ (จังหวัด สุราษฎร์ธานี) และปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกที่ต้นทางและปลายทาง ได้แก่ ขยายถนนเชื่อมเข้าสู่ ย่านกองเก็บตู้สินค้า (CY) และ ICD ที่สถานีรถไฟต้นทาง รวมถึงการพัฒนาลานขนถ่ายตู้สินค้าคอน เทนเนอร์ทางรถไฟในบริเวณพื้นที่ท่าเรือแหลมฉบัง

2.2) ลงทุนรถจักรและล้อเลื่อน 13,034 ล้านบาท

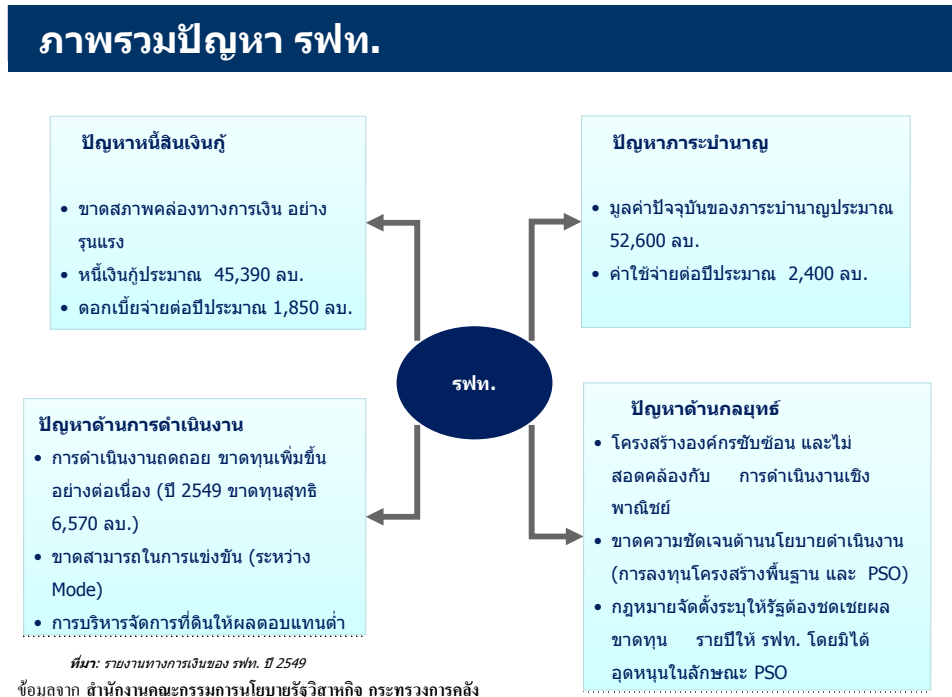
2.3) พัฒนา Main Commuter Line ระบบรถไฟไฟฟ้า 146,300 ล้านบาท เพื่อรองรับ การโดยสารเข้า-ออกกรุงเทพฯ จาก 40,000 คนต่อวันเป็น 350,000 คน/วัน เมื่อโครงการแล้วเสร็จ การ เดินทางจะใช้เวลา 90 นาที ในราคาที่รัฐควบคุมได้ ทางรถไฟใน กทม. ถูกยกระดับหมด ปริมาณเงิน ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในโครงการ Airport Rail Link ได้ประมาณการไว้ที่ 30,000 ล้านบาท

โดยการตัดสินใจลงทุนในโครงการทั้งหมดต้องอยู่ภายใต้หลักการของการวิเคราะห์ ความคุ้มค่าของการลงทุน ที่มีการวิเคราะห์ความต้องการใช้อย่างจริงจัง และให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลที่ครบถ้วนเพื่อการวิเคราะห์ได้อย่างถูกต้องแม่นยำ ตัวอย่างเช่น การวิเคราะห์ท่าอากาศยาน กำหนดความต้องการในการใช้การขนส่งระบบรางในเชิงลึกกว่าเพื่อการขนส่งสินค้าประเภทใดเป็นหลัก และเส้นทางการขนส่งที่สำคัญเป็นลักษณะใด เพื่อให้การลงทุนมีความเหมาะสมกับทิศทาง ความต้องการใช้นั้น เพื่อมิให้เกิดการลงทุนที่สูญเปล่า และเป็นภาระทางการคลังในระยะยาวต่อไป

3) เร่งฟื้นฟูกิจการและปรับโครงสร้างการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.)

องค์การที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการการขนส่งด้วยระบบราง คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย แต่ด้วยผลการดำเนินการที่ขาดทุนอย่างต่อเนื่อง (ขาดทุนสะสม ณ 30 กันยายน 2548 จำนวน 36,105 ล้านบาท) และภาระหนี้สินที่สูงของการรถไฟแห่งประเทศไทย (67,435 ล้านบาท ณ 30 กันยายน 2548) และไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้เพียงพอกับรายจ่าย จากเหตุผลของการให้บริการเชิงสังคมที่สูง และขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานมีค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรเป็นภาระอย่างมาก ทำให้การพัฒนาการขนส่งระบบรางติดขัดจากปัญหาขององค์กรอย่างมาก (รูปที่ 3.2)

รูปที่ 3.2 ภาพรวมปัญหาของการรถไฟแห่งประเทศไทย



การฟื้นฟูกิจการและแก้ไขปัญหาลูกข่ายขององค์กรของการรถไฟแห่งประเทศไทย ต้องการความจริงจังและจริงจังจากรัฐบาลในการดำเนินการเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากองค์กรมีลักษณะซับซ้อนอย่างมากและมีความเกี่ยวข้องกับพนักงานจำนวนมาก (และมีสภาพแรงงานที่เข้มแข็ง) ซึ่งอยู่ภายใต้องค์กรที่มีสวัสดิการสูงเป็นระยะเวลานาน เห็นได้จากภาระบำนาญที่ รฟท. แบกรับอยู่คิดเป็นค่าใช้จ่ายต่อปีประมาณ 2,400 ล้านบาท หรือคิดเป็นมูลค่าปัจจุบัน (ที่อายุขัย 75 ปี) ประมาณ 52,600 ล้านบาท ในขณะที่องค์กรยังขาดทุนจากการดำเนินงานจากการที่มีการให้บริการเชิงสังคมสูงถึงร้อยละ 52 ของสัดส่วนขบวนรถทั้งหมด โดยที่บริการเชิงสังคมดังกล่าวมีสัดส่วนรายได้ให้แก่ รฟท. เพียง

ร้อยละ 7 โดยกฎหมายจัดตั้งระบุให้รัฐต้องชดเชยผลขาดทุนรายปีให้ รฟท. โดยมีได้อุดหนุนในลักษณะ PSO

แนวทางการแก้ไขปัญหาของ รฟท. ควรดำเนินการทันทีโดย**ระยะสั้นถึงปานกลาง** อาจพิจารณาแผนการแก้ไขปัญหานั้นเป็นระยะๆ ดังนี้

- **ระยะแรกดำเนินการทันที** โดยพิจารณาปรับเพิ่มอัตราค่าโดยสารให้สอดคล้องกับระบบขนส่งอื่น ยกเว้นการให้บริการ และลดต้นทุนการให้บริการ รวมถึงการเจรจากับพนักงานเพื่อลดภาระบำนาญ โดยลักษณะชดเชยเป็นเงินก้อนตามมูลค่าปัจจุบันของภาระบำนาญที่มีอยู่ ซึ่งจะช่วยลดปัญหาค่าใช้จ่ายในระยะยาวได้
- **ระยะ 1-2 ปี** ต้องทบทวน/ปรับปรุงการให้บริการเชิงสังคม เพื่อขอรับเงินอุดหนุนจากภาครัฐในลักษณะสัญญาจ้างให้บริการ (Performance Based Contract) หลังปรับค่าบริการบางส่วนแล้ว กรณีที่ไม่สามารถปรับลดขบวนรถเชิงสังคมได้ รฟท. จะคงจำนวนขบวนรถเชิงสังคม และเพิ่มสัดส่วนรถเชิงพาณิชย์ตามแผนการลงทุน
- **ระยะ 3-5 ปี** มีการดำเนินการตามแผนการลงทุนข้างต้นแล้ว รฟท. ต้องเร่งเพิ่มการบริการเชิงพาณิชย์ และเชิงสินค้าเพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ดี การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านขนส่งระบบรางจำเป็นต้องเร่งการปรับโครงสร้างองค์กรของการบริหารจัดการรถไฟให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่มีความต้องการการขนส่งระบบรางเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยการแก้ไขปัญหานี้ต้องเป็น**แผนการดำเนินการระยะยาวที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง**ในการเร่งปรับโครงสร้างการบริหารจากเดิมที่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบทั้งงานด้านพัฒนาและบำรุงรักษาโครงสร้างขนส่งและงานบริการเดินรถขนส่งพร้อมกัน ให้เหมือนกับระบบขนส่งอื่น กล่าวคือ จะแยกงานบริการเดินรถขนส่งออกจากงานด้านพัฒนาและบำรุงรักษาโครงสร้างขนส่ง โดยจะเป็นผู้รับภาระงานพัฒนาและบำรุงรักษารัฐบาลโครงสร้างขนส่งทั้งหมด ส่วนการรถไฟจะดำเนินการด้านงานบริการเดินรถขนส่งและการบริหารพัฒนาจัดการทรัพย์สิน และ ต้องชำระค่าใช้จ่ายให้แก่งานพัฒนาและบำรุงรักษาโครงสร้างขนส่ง ทั้งนี้การรถไฟฯ จะต้องมีการปรับปรุงรูปแบบบัญชีใหม่ เพื่อให้มีระบบบัญชีรองรับในแต่ละด้าน โดยการประชุมคณะรัฐมนตรีสมัย นายกรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัย เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2543 ได้เห็นชอบหลักการปรับโครงสร้างการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ตามความเห็นของคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ (กนร.) โดยการปรับโครงสร้าง รฟท. ให้ กนร. พิจารณาเกี่ยวกับการแยกกิจการของ รฟท. ออกเป็น 4 ส่วน คือ ส่วน รฟท. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจและส่วนที่จะจัดตั้งเป็นบริษัท อีก 3 ส่วน

ได้แก่ ส่วนการเดินรถ ส่วนซ่อมบำรุงล้อเลื่อนรถไฟ และส่วนทรัพย์สิน โดยให้ **รฟท. ซึ่งเป็น รัฐวิสาหกิจ** มีหน้าที่ในการสร้างและดูแลโครงสร้างขนส่ง ได้แก่ ทางรถไฟ ระบบอาณัติสัญญาณ อาคารสถานีต่างๆ และเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งหมดของ รฟท. ที่มีอยู่ในปัจจุบัน **ส่วนการเดินรถ** จัดตั้งเป็นบริษัท ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าบนรางรถไฟ และในระยะยาว จะเปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนเดินรถแข่งขัน กับบริษัทรถไฟที่จัดตั้งขึ้นได้ เพื่อเพิ่มทางเลือกให้แก่ ผู้ใช้บริการ **ส่วนซ่อมบำรุงล้อเลื่อนรถไฟ** จัดตั้งเป็นบริษัท ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการซ่อมบำรุง ล้อเลื่อนรถไฟ และ **ส่วนทรัพย์สิน** จัดตั้งเป็นบริษัท บริหารจัดการ โดยการจ้างเอกชนเข้ามาบริหารจัดการทรัพย์สินให้มีรายได้ แล้วนำเงินรายได้ส่งคืนรัฐ และรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ แบ่งแยกทรัพย์สิน การจัดการด้านอัตราค่าตั๋วคน สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล และ อื่น ๆ อย่างเป็นทางการแต่ทั้งนี้ การดำเนินการตามมติกรม. คังกล่าว ยังไม่เกิดขึ้น ถึงแม้ว่าระยะเวลา จะผ่านมามากกว่า 7 ปีแล้วก็ตาม

โดยในสถานการณ์ปัจจุบันอาจจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับโครงสร้างให้ สอดคล้องกับภาวะการณ์ปัจจุบันมากยิ่งขึ้น และเพื่อลดแรงกดดันภายในองค์กร อาจพิจารณาการปรับ โครงสร้างเป็นระยะ โดยอาจแยกส่วนที่มีศักยภาพในการปรับ โครงสร้างออกมาก่อน เช่น ส่วน ทรัพย์สิน ส่วนของ ICD และส่วนของ Airport Rail Link เป็นต้น หรือพิจารณาตั้งองค์กรใหม่ เพื่อ ดำเนินการในลักษณะเดียวกับการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟม.) เพื่อจัดการการ ขนส่งระบบรางเชิงพาณิชย์อย่างเป็นระบบ และลดบทบาทขององค์กร รฟท. เดิม ให้เหลือเป็นบริการ เชิงสังคมเป็นหลัก เป็นต้น อย่างไรก็ตาม **การศึกษารูปแบบที่เหมาะสม ต้องรีบดำเนินการอย่างเร่งด่วน และปรับปรุงระบบการขนส่งทางรางให้มีศักยภาพเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ต้องเร่งรัดการดำเนินการและมุ่ง ผลที่เป็นรูปธรรมอย่างรวดเร็ว**

4) เร่งรัดการผลักดันการปฏิรูปการขนส่ง

รัฐบาลควรเร่งรัดการผลักดันการปฏิรูปการขนส่ง เพื่อกำหนดบทบาทของผู้ที่ เกี่ยวข้องกับการขนส่ง คือ ภาครัฐเป็นผู้กำหนดนโยบาย กำกับดูแลให้การส่งเสริมและสนับสนุน ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการขนส่ง โดยให้มีองค์กรกลางดูแลการแข่งขันให้มีความโปร่งใสเป็นธรรม กับทุกฝ่าย

5) ให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนและดำเนินการในโครงสร้างพื้นฐาน

รัฐบาลต้องสร้างความชัดเจนในการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วม ในการลงทุนและดำเนินการในโครงสร้างพื้นฐาน ในรูปแบบของ Public-Private Partnership (PPPs)

เป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขยายตัวได้ทันกับความต้องการในการพัฒนาประเทศ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อที่ 3.5

6) เร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ

รัฐบาลโดยกระทรวง ICT ต้องเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย เพื่อลดต้นทุนในการเดินทางคมนาคมและสื่อสาร โดยเน้นการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และโทรคมนาคมในการปฏิบัติงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงภาคครัวเรือนให้มากขึ้น เพื่อลดต้นทุนด้านการคมนาคมและสื่อสาร ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาระบบ E-Government E-Commerce E-Education การสืบค้นข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตที่รวดเร็วและครอบคลุม และอื่น ๆ ซึ่งรายละเอียดเพิ่มเติมจะได้กล่าวถึงในส่วนที่ 9 ต่อไป

3.4 โครงสร้างพื้นฐานด้านการพลังงาน

การที่ประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราที่สูงอย่างต่อเนื่องในช่วงก่อนปี 2540 ได้ส่งผลให้การใช้พลังงานโดยรวม และการใช้ไฟฟ้ามีการขยายตัวในอัตราที่สูงตามไปด้วย และด้วยแผนการพัฒนาประเทศไทยที่ได้ส่งเสริมให้มีการลงทุนเพื่อทดแทนการนำเข้าในระยะแรก และเพื่อการส่งออกในระยะต่อมาได้ส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศต้องพึ่งพาพลังงานมากขึ้นเป็นลำดับ นอกจากนั้นแล้ว การขยายตัวในภาคอุตสาหกรรมเพื่อการบริโภคในประเทศและเพื่อการส่งออกต่างๆ เป็นตัวเร่งให้มีการขยายตัวของการใช้พลังงานในภาคการขนส่งตามไปด้วย ผลผลิตที่มาจาก การขยายตัวทางเศรษฐกิจส่งผลที่ตามมาต่อการเพิ่มรายได้ของประชากร และนำไปสู่การเพิ่ม stock ของเครื่องใช้ไฟฟ้าภายในบ้านพักที่อยู่อาศัย รวมถึงภาคธุรกิจต่าง ๆ ที่ขยายตัวในอัตราสูงเช่นกัน ทำให้เกิดความต้องการใช้ไฟฟ้าเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในช่วงปีก่อนพ.ศ. 2540 ส่งผลต่อความจำเป็นต่อการขยายการลงทุนในด้านนี้เพิ่มขึ้นอย่างมาก

การศึกษานี้จะเน้นการศึกษาในเรื่องความเพียงพอของสถานการณ์โครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงาน รวมถึงปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงาน เพื่อให้รองรับและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และให้มีการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ด้านพลังงานของประเทศ เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาที่เหมาะสม

3.4.1 การใช้และการจัดหาพลังงานของไทยในภาพรวม

สถานการณ์การใช้และการจัดหาพลังงานโดยรวมของไทยปี 2550 (กระทรวงพลังงาน 2550) สามารถสรุปโดยสังเขปได้ ดังนี้

รูปที่ 3.3 การใช้ การผลิต การนำเข้าพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นต้น

หน่วย: เทียบเท่าพันบาร์เรลน้ำมันดิบต่อวัน

	2546	2547	2548	2549	2550*
การใช้	1,346	1,469	1,520	1,547	1,605
การผลิต	666	676	743	765	794
การนำเข้า (สุทธิ)	868	988	980	978	1,004
การนำเข้า / การใช้ (%)	65	67	64	63	63
อัตราการเปลี่ยนแปลง (%)					
การใช้	5.0	9.1	3.5	1.8	3.8
การผลิต	5.5	1.5	9.9	3.0	3.8
การนำเข้า (สุทธิ)	8.9	13.8	-0.9	-0.2	2.7
GDP (%)	7.1	6.3	4.5	5.0	4.5**

* เบื้องต้น
**ม.ค.-ก.ย.

สำนักงานนโยบาย
และแผนพลังงาน
กระทรวงพลังงาน

1) การใช้พลังงานขั้นต้น

● ประเทศไทยใช้พลังงานขั้นต้นโดยรวมเท่ากับ 1.3 ล้านบาร์เรลต่อวัน (เทียบเท่าน้ำมันดิบ) ในปี 2546 เพิ่มขึ้นเป็น 1.6 ล้านบาร์เรลต่อวัน (เทียบเท่าน้ำมันดิบ) ในปี 2550 โดยมีอัตราการขยายตัวร้อยละ 6.2 ต่อปี พลังงานพื้นฐานที่ใช้ประกอบด้วย

● ปิโตรเลียม (ส่วนใหญ่คือ น้ำมันดิบที่ใช้โดยโรงกลั่นน้ำมัน) เท่ากับ 0.6 ล้านบาร์เรลต่อวัน (ร้อยละ 45.8 ของการใช้)

- ก๊าซธรรมชาติ 0.6 ล้านบาร์เรลต่อวัน (ร้อยละ 36.7)
- ลิกไนต์สำหรับผลิตไฟฟ้า 0.10 ล้านบาร์เรลต่อวัน (ร้อยละ 7.3)
- ถ่านหิน (นำเข้า) 0.18 ล้านบาร์เรลต่อวัน (ร้อยละ 7.2)
- ไฟฟ้าจากเขื่อน 0.041 ล้านบาร์เรลต่อวัน (ร้อยละ 2.6)

2) การผลิตพลังงานขั้นต้น

● การผลิตพลังงานขั้นต้นโดยรวมของประเทศในปี 2546 มีปริมาณเท่ากับ 0.67 ล้านบาร์เรลต่อวัน (เทียบเท่าน้ำมันดิบ) เพิ่มขึ้นเป็น 0.79 ล้านบาร์เรลต่อวัน (เทียบเท่าน้ำมันดิบ) ในปี 2550 โดยมีอัตราการขยายตัวร้อยละ 6.4 ต่อปี พลังงานขั้นต้นที่ผลิต ได้แก่

ทั้งหมด)

- ก๊าซธรรมชาติ เท่ากับ 0.453 ล้านบาร์เรลต่อวัน (ร้อยละ 56.3 ของการผลิต)
- ลิกไนต์ 0.1 ล้านบาร์เรลต่อวัน (ร้อยละ 16)
- น้ำมันดิบ 0.134 ล้านบาร์เรลต่อวัน (ร้อยละ 14.3)
- คอนเดนเสท 0.071 ล้านบาร์เรลต่อวัน (ร้อยละ 8.5)
- ไฟฟ้าจากเขื่อน 0.034 ล้านบาร์เรลต่อวัน (ร้อยละ 4.7)

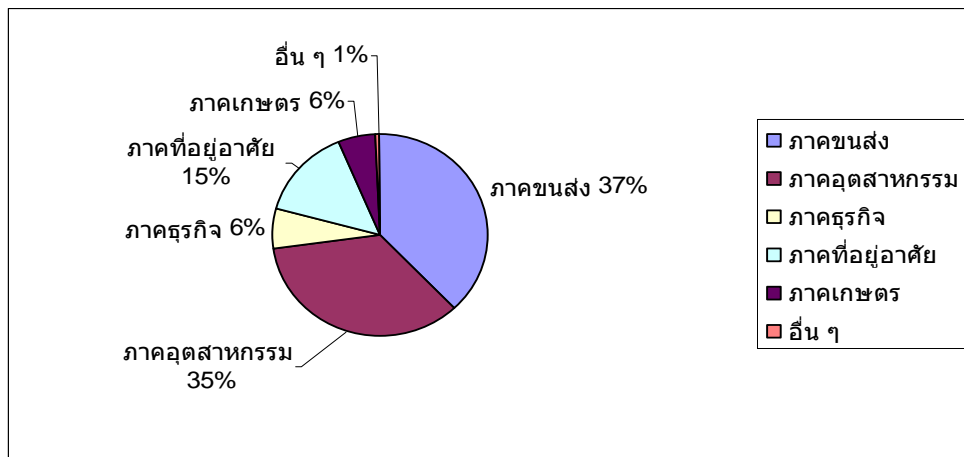
3) การนำเข้าพลังงาน

- การนำเข้าพลังงานมีอัตราที่สูง ในปี 2546 มีการนำเข้าพลังงานขั้นต้นสุทธิเท่ากับ 0.87 ล้านบาร์เรลต่อวัน (เทียบเท่าน้ำมันดิบ) ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 65 ของการใช้พลังงาน เพิ่มขึ้นเป็น 1.00 ล้านบาร์เรลต่อวัน (เทียบเท่าน้ำมันดิบ) ในปี 2550 พลังงานที่มีการนำเข้า ได้แก่
 - น้ำมันดิบเท่ากับ 0.8 ล้านบาร์เรลต่อวัน (ร้อยละ 80.7 ของการนำเข้า)
 - ก๊าซธรรมชาติจากแหล่งประเทศเพื่อนบ้าน 0.12 ล้านบาร์เรลต่อวัน (ร้อยละ 14)
 - ถ่านหิน 0.9 ล้านบาร์เรลต่อวัน (ร้อยละ 11.2) และ
 - การซื้อไฟฟ้าจากลาว และมาเลเซียอีกเล็กน้อย

4) การใช้พลังงานขั้นสุดท้าย

การใช้พลังงานขั้นสุดท้าย โดยรวมของประเทศเท่ากับ 0.931 ล้านบาร์เรลต่อวัน (เทียบเท่าน้ำมันดิบ) ในปี 2546 เพิ่มขึ้นเป็น 1.091 ล้านบาร์เรลต่อวัน (เทียบเท่าน้ำมันดิบ) ในปี 2550 โดยส่วนมากจะเป็นการใช้พลังงานในภาคการขนส่งและภาคอุตสาหกรรม โดยสัดส่วนการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายในภาคการขนส่งและภาคอุตสาหกรรมสูงถึงร้อยละ 37 และ 35 ตามลำดับ โดยรองลงมาเป็นภาคที่อยู่อาศัยร้อยละ 15 และภาคการเกษตรและภาคธุรกิจในสัดส่วนใกล้เคียงกันประมาณร้อยละ 6 (รูปที่ 3.4)

รูปที่ 3.4 การใช้พลังงานขั้นสุดท้ายแยกตามสาขาเศรษฐกิจ



5) การใช้ก๊าซธรรมชาติ

โดยพลังงานหลักประเภทหนึ่งของของไทย คือ ก๊าซธรรมชาติ ซึ่ง ในปี 2545 มีการใช้ก๊าซธรรมชาติเท่ากับ 830,583 ล้านลูกบาศก์ฟุต หรือเท่ากับ 2,276 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน เพิ่มขึ้นเป็น 3,236 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน ในปี 2550 และมีสัดส่วนการใช้แยกตามสาขาเศรษฐกิจ ดังนี้

- ผลิตกระแสไฟฟ้า (ร้อยละ 91.3)
- เชื้อเพลิงในโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ (ร้อยละ 7.7)
- วัตถุดิบในอุตสาหกรรมปิโตรเลียม (ร้อยละ 1)
- ภาคขนส่ง (ส่วนที่เหลือ)

6) การใช้น้ำมันสำเร็จรูป

การใช้น้ำมันสำเร็จรูปมีปริมาณรวม 753 พันบาร์เรลต่อวัน ในปี 2547 และลดลงเป็น 701 พันบาร์เรลต่อวันในปี 2550 โดยมีแนวโน้มลดลงในช่วงปีที่ผ่านมา เนื่องจากราคาอยู่ระดับสูงจากการปล่อยลอยตัว ประกอบกับมาตรการประหยัดพลังงานของภาครัฐ อีกทั้งกฟผ. ลดการใช้น้ำมันเตาถึงร้อยละ 29.1 จึงทำให้ภาพรวมการใช้น้ำมันลดลง ขณะที่การใช้น้ำมันเครื่องบิน และ LPG สูงขึ้นมาก เนื่องจากรัฐบาลยังอุดหนุนราคา LPG อยู่ โดยรวมภาคการขนส่งยังเป็นภาคที่มีการใช้น้ำมันสำเร็จรูปสูงที่สุดเมื่อเทียบกับภาคการผลิตอื่น ๆ (ประมาณร้อยละ 67)

3.4.2 ประเด็นปัญหาด้านการพลังงานของไทย

การเพิ่มขึ้นของความต้องการใช้พลังงานอย่างต่อเนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขันของไทยอย่างเห็นได้ชัดทั้งในเรื่องความเพียงพอต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงด้านพลังงาน ถึงแม้ว่าราคาพลังงาน โดยเฉพาะไฟฟ้าของไทยจะยังอยู่ในอัตราที่แข่งขันได้เมื่อเทียบกับประเทศคู่แข่งทางการค้า แต่ยังมีอีกหลายประเด็นที่ต้องพิจารณาในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานในอนาคต ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน (โดยเฉพาะในภาคการขนส่งและภาคอุตสาหกรรม) การเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงาน ลดการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศโดยการพัฒนาพลังงานทดแทน รวมถึงการเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการและบูรณาการด้านพลังงาน

จากการทบทวนวรรณกรรม และการทำ focus group พบว่าจุดอ่อนด้านพลังงานของประเทศ พอสรุปโดยสังเขปได้ดังนี้

- (1) มีการพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศสูง
- (2) มีการพึ่งพาก๊าซธรรมชาติอยู่ในอัตราที่สูง
- (3) การใช้พลังงานในประเทศยังขาดประสิทธิภาพ
- (4) ประเทศไทยยังมีการพัฒนาพลังงานทดแทนน้อย โดยเฉพาะพลังงานหมุนเวียน
- (5) การกระจายชนิดของพลังงาน การพึ่งพาก๊าซธรรมชาติในการผลิตไฟฟ้าสูงถึงร้อยละ 70 ส่งผลต่ออัตราค่าไฟฟ้าในอนาคต รวมถึงปัญหาความปลอดภัยด้านการขนส่ง ปัญหาความมั่นคงในการจัดหาพลังงานในอนาคต
- (6) เทคโนโลยีและบุคลากรด้านพลังงานมีจำกัด ต้องพึ่งพาเทคโนโลยีและผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ
- (7) กิจการพลังงานในประเทศยังมีการผูกขาดอยู่หลายส่วน โดยเฉพาะกิจการไฟฟ้า นำไปสู่คำถามด้านประสิทธิภาพการดำเนินการว่าอยู่ในจุดที่เหมาะสมหรือไม่ ราคาแพงเกินไปหรือไม่
- (8) มีการควบคุมราคาพลังงาน ทำให้ไม่ประหยัดการใช้พลังงาน
- (9) การกำกับดูแลกิจการพลังงานยังถูกกำหนดบนพื้นฐานการตัดสินใจทางการเมือง จะเห็นได้จากสำนักนโยบายและแผนพลังงาน ซึ่งมีบทบาทหลักในการวางแผนและกำหนดนโยบายของประเทศ อยู่ภายใต้กระทรวงพลังงาน โดยถึงแม้จะมีคณะกรรมการกำกับอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการกำกับกิจการไฟฟ้า แต่ทั้งนี้โครงสร้างของคณะกรรมการยังไม่สามารถเป็นอิสระจากการตัดสินใจทางการเมืองได้โดยเด็ดขาด

3.4.3 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1) รัฐบาลต้องเร่งรัดมาตรการต่างๆ ในเชิงบูรณาการเพื่อให้เกิดการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ในด้านต่างๆ ดังนี้

ก. การเร่งรัดการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่จะส่งผลให้เกิดการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะลดการใช้พลังงานภาคขนส่ง ได้แก่ การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งที่กล่าวไว้แล้วในส่วนที่ผ่านมา การลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและสามารถทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ได้มากขึ้น เพื่อลดต้นทุนในการคมนาคม

ข. การสร้างกลไกเพื่อจูงใจให้ภาคอุตสาหกรรมได้เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้พลังงาน เช่น การใช้มาตรการภาษีเพื่อส่งเสริมให้เกิดการลงทุนเลือกใช้เทคโนโลยีสะอาดและประหยัดพลังงาน ส่งเสริมกิจการจัดการพลังงาน (ESCO) เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่กิจการดังกล่าวในการเป็นที่ปรึกษาแก่ภาคอุตสาหกรรมการผลิตและบริการ เพื่อจัดการพลังงานในกระบวนการผลิตและการบริการอย่างมีประสิทธิภาพ

ค. การสร้างความร่วมมือกับภาคครัวเรือนในการเลือกใช้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพ และปรับพฤติกรรมการใช้พลังงาน ควบคู่กับการมีมาตรการจูงใจให้ภาคครัวเรือนปรับเปลี่ยนอุปกรณ์ประหยัดพลังงานต่าง ๆ

2) รัฐบาลต้องเร่งรัดสร้างความชัดเจนในการสร้างความมั่นคงด้านพลังงานในอนาคต โดย

ก. เร่งสร้างความชัดเจนในการพัฒนาพลังงานทดแทน กำหนดแนวทางการพัฒนาพลังงานทดแทนของไทยอย่างจริงจัง เพื่อเพิ่มสัดส่วนการใช้พลังงานทดแทนให้ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของปริมาณการใช้พลังงานทั้งหมดในช่วง 5 ปีข้างหน้า โดยการดำเนินการต้องประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ทั้งกระทรวงพลังงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร ผู้ประกอบการผลิต เกษตรกร เป็นต้น

ข. สร้างความชัดเจนของชนิดพลังงานที่ประเทศควรใช้และจัดหาในอนาคต (fuel option strategy) ในราคาที่เหมาะสม

3) กำหนดนโยบายด้านราคาพลังงาน ที่เน้นเสถียรภาพและไม่บิดเบือนกลไกตลาดควรมีบทบาทบทบาทของกองทุนน้ำมัน และโครงสร้างภาษีสรรพสามิต และภาษีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับราคาพลังงาน โดยเฉพาะราคาน้ำมันเพื่อให้การกำหนดราคาไม่มีการบิดเบือนจากกลไกตลาด สร้างความชัดเจนให้แก่ผู้ใช้ได้เลือกใช้พลังงานตามต้นทุนที่แท้จริงหรือตามหลักการกำหนดราคาที่ถูกต้อง ไม่บิดเบือน

3.5 กลไกการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของไทย และการจัดลำดับโครงการของรัฐ

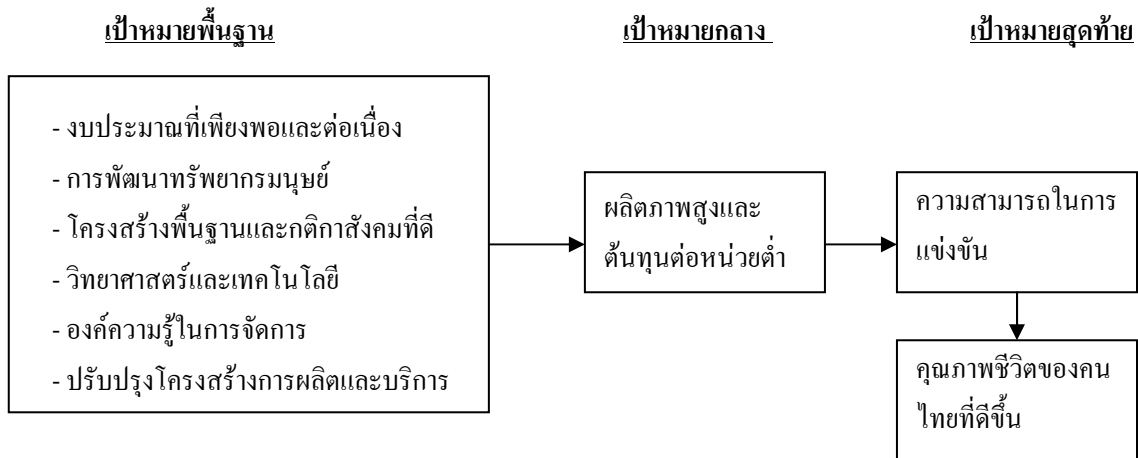
จากที่กล่าวมาถึงปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย โดยเฉพาะในภาคการขนส่งและพลังงาน จะเห็นได้ว่า ปัญหาหนึ่งที่พบ คือ ความล่าช้าในการลงทุน และการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ หรือบ่อยครั้งที่การลงทุนเกิดขึ้นโดยไม่ได้อยู่ในแผนหลักการพัฒนามาก่อน ดังนั้น การจัดลำดับความสำคัญโครงการของรัฐ มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศและลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน การขาดทิศทาง ไม่มีเหตุผล และขาดหลักการในการพิจารณาการลงทุน โดยยึดเพียงผลประโยชน์ในระยะสั้น ย่อมทำให้ประเทศเสียโอกาสในการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของไทยด้วย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดระบบและขบวนการในการก่อกำเนิดโครงการของชาติที่ถูกต้องและเหมาะสม แต่เนื่องจากในปัจจุบันยังขาดหลักการและขบวนการที่ชัดเจน จึงเป็นสิ่งจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีการศึกษาเพื่อกำหนดทิศทางในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ เพื่อให้การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาของไทยสามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพต่อการพัฒนาประเทศ และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในเวทีสากลได้

3.5.1 กรอบแนวคิด

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยความสามารถในการแข่งขันของประเทศ พ.ศ. 2545 บัญญัติความหมายของการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไว้ว่าเป็น

“การจัดการเพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยการปรับโครงสร้างภาคการผลิตและบริการที่มุ่งเน้นการใช้องค์ความรู้ในการจัดการและการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของปัจจัยสนับสนุนความสามารถในการแข่งขันของประเทศด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โครงสร้างพื้นฐาน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการปรับปรุงการบริหารจัดการทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค รวมทั้งการปรับเปลี่ยนบทบาทและแนวทางการจัดการในภาครัฐทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นบูรณาการและมีพลวัตต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมโลก เพื่อเสริมสร้างและรักษาไว้ซึ่งผลิตภาพควบคู่ไปกับการเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันกับนานาชาติอันจะนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไทยอย่างยั่งยืน”

สรุปเป็นแผนภาพเชิงบูรณาการ



ปัจจุบันประเทศไทยมีหน่วยงานที่ดูแลในเรื่องการจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่สำคัญ คือ สำนักงานงบประมาณ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการพิจารณาความจำเป็นเหมาะสมของโครงการในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อการดำเนินการ แต่อย่างไรก็ดี ยังมีโครงการลงทุนหลายโครงการที่มีได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน แต่เป็นการใช้เงินลงทุนจากเงินรายได้ของหน่วยงาน เช่น รัฐวิสาหกิจ หรือเป็นรูปแบบของการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน การพิจารณาความจำเป็นเหมาะสมของโครงการจึงมิได้ผ่านการพิจารณาจากสำนักงานงบประมาณ และจะเห็นได้ว่าประเทศไทยยังขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาอย่างชัดเจน ถึงแม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะมีบทบาทสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่การจัดทำแผนมิได้สะท้อนถึงการกำกับดูแลและการดำเนินการเป็นไปตามแผน จะเห็นได้จากแผนที่จัดทำขึ้นเป็นแผนที่มีความกว้าง แต่ยังขาดความลึก และมีได้กำหนดยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษากระบวนการตัดสินใจลงทุนเพื่อสนองตามความต้องการโครงการพื้นฐานที่เหมาะสมในอัตราค่าบริการที่แข่งขันได้

3.5.2 ขอบเขตการศึกษา

ในส่วนนี้จะศึกษาถึงหลักเกณฑ์การวิเคราะห์โครงการขององค์กรรัฐ 3 แห่ง คือ สำนักบริหารหนี้สาธารณะ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และสำนักงานงบประมาณ เพื่อจะได้ทราบประเด็นปัญหาการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ และเพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขเชิงปฏิบัติการต่อไป

3.5.3 สภาพปัญหาในภาพรวม

ศ.ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ (2550) เสนอรายการการศึกษาถึงปัจจัยที่ผลักดันให้รัฐบาลตัดสินใจลงทุนในโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐในช่วงปี 2548-2552 ในข้อที่เกี่ยวกับความสามารถในการแข่งขันของไทยโดยเปรียบเทียบโครงสร้างพื้นฐานด้านต่างๆ ของประเทศไทยกับประเทศอื่นๆ ในเอเชีย เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ จีน เกาหลี และประเทศผู้นำทางเศรษฐกิจ คือ ญี่ปุ่น โดยใช้ข้อมูลการจัดลำดับโครงสร้างพื้นฐาน ประจำปี 2549 ของ IMD พบว่า อันดับของโครงสร้างพื้นฐานของไทยโดยรวมอยู่ในอันดับที่ 48 ซึ่งต่ำกว่าประเทศคู่แข่งทางเศรษฐกิจ การให้ความสำคัญกับการสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้

ดร. ไพรัช กาญจนการณ (2550) พบว่าการจัดสรรงบประมาณยังขาดกระบวนการจัดลำดับความสำคัญที่ชัดเจน โดยเฉพาะความเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายต่างๆ และการตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล มีการประมาณการรายได้รัฐบาลที่เกิดขึ้นจริงไม่สอดคล้องกระแสการเบิกจ่ายที่ได้รับอนุมัติไว้ (Mismatching Fund) หรือมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ต่ำกว่าความเป็นจริง (Underestimated) ทำให้เงินคงคลังมีฐานะเสื่อมถอยลง กล่าวอีกนัยหนึ่งนอกจากจะของงบประมาณเกินจริงแล้วเมื่อได้รับงบประมาณแล้วกลับเบิกจ่ายต่ำกว่าความเป็นจริงซึ่งเห็นได้ชัดในการเบิกจ่ายของรัฐวิสาหกิจ

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2548) ได้จัดทำ “ตัวชี้วัดความสำเร็จของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ” พบว่าผู้วางยุทธศาสตร์มักไม่ระบุปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญยิ่งยวด (Critical Success Factor: CSF) ซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญขั้นตอนหนึ่งในการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไปสู่การปฏิบัติโดยการแปลงยุทธศาสตร์ให้เป็นวัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรมซึ่งเป็นหมุดเชื่อม (Linking Pin) ที่นำไปสู่การสร้างตัวชี้วัดความสำเร็จในการดำเนินงาน (Key Performance Indicator) เป้าหมาย (Target) เชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพที่สามารถวัดได้ด้วยหลักและเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ ส่วนใหญ่จะลดขั้นตอนไปสร้างตัวชี้วัดความสำเร็จในการดำเนินงาน โดยใช้ประสบการณ์และการประมาณการภายใต้เวลาและข้อมูลที่จำกัดเป็นเครื่องมือในการสร้างตัวชี้วัดความสำเร็จในการดำเนินงาน ทำให้ตัวชี้วัดความสำเร็จและเป้าหมายการดำเนินงานที่กำหนดขึ้น เป็นตัวชี้วัดคนละระดับ เช่น เอาตัวชี้วัดระดับปัจจัยนำเข้า (Input Indicator) ไปเป็นตัวชี้วัดระดับผลผลิต (Output Indicator) เอาตัวชี้วัดระดับผลผลิต (Output Indicator) ไปเป็นตัวชี้วัดระดับผลลัพธ์ (Outcome Indicator) ทั้งยังไม่มีจุดมุ่งเน้นที่ชัดเจน

ในส่วนของรัฐวิสาหกิจก็มักจะมีปัญหาการเบิกจ่ายลงทุนได้น้อยโดยช่วงปี 2545-2548 มีการลงทุนเบิกจ่ายได้เฉลี่ยร้อยละ 65 จากการประมวลผลภาพรวมการเบิกจ่ายลงทุนของรัฐวิสาหกิจ มีประสิทธิภาพการเบิกจ่ายลงทุนต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดให้เบิกจ่ายลงทุนร้อยละ 90 ของเป้าหมายเบิกจ่ายซึ่งมี การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในช่วงดังกล่าวมีกำไรสุทธิลดลงจาก 74,730

ล้านบาทในปี 2545 เป็น 50,985 ล้านบาท ในปี 2548 ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงคมนาคมสาขาขนส่งทางบก ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทยที่มีผลขาดทุนอย่างต่อเนื่อง

ในปี 2549 รัฐวิสาหกิจมีการลงทุนเบิกจ่ายได้ร้อยละ 77 ในปี 2549 คาดว่าจะเบิกจ่ายลงทุนได้เป็นจำนวน 205,847 ล้านบาทหรือประมาณร้อยละ 77 ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดให้เบิกจ่ายลงทุนร้อยละ 90 อย่างไรก็ตาม เมื่อเทียบกับประสิทธิภาพการเบิกจ่ายลงทุนในปี 2548 ที่เบิกจ่ายได้ร้อยละ 66 และประสิทธิภาพการเบิกจ่ายลงทุนช่วงปี 2545-2548 ที่เบิกจ่ายลงทุนได้เฉลี่ยร้อยละ 65 ถือว่าประสิทธิภาพการเบิกจ่ายลงทุนของรัฐวิสาหกิจมีแนวโน้มที่ดีขึ้นมาก ส่วนสาเหตุสำคัญที่เบิกจ่ายลงทุนต่ำกว่าเป้าหมาย ได้แก่ การประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-auction) และการจัดหาผู้รับเหมา เนื่องจากช่วงต้นปี 2549 มีปัญหาการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ทำให้การดำเนินงานส่วนอื่นล่าช้าตามไปด้วย

โดยทั่วไป พบว่า โครงการของรัฐมักมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานค่อนข้างต่ำ เนื่องจากโครงการฯ มีค่าใช้จ่ายจริงต่ำกว่าแผนฯ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจมักจะเสนอขออนุมัติแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณล่าช้าไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ ทำให้การดำเนินงาน/โครงการต่างๆ ไม่ได้ประสิทธิภาพและเท่าที่ควร เจ้าหน้าที่ส่วนราชการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังมีความเข้าใจหรือมีทัศนคติต่อโครงการฯ ไม่ชัดเจนและตรงกันส่งผลให้การบูรณาการแผนการดำเนินงานระหว่างส่วนราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนขาดความสมบูรณ์รวมทั้งระบบการติดตามประเมินผลในระดับต่างๆ ขาดแผนการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและต่อเนื่อง

3.5.4 หลักเกณฑ์การวิเคราะห์โครงการขององค์กรภาครัฐ

ในส่วนนี้จะนำเสนอหลักเกณฑ์การวิเคราะห์โครงการขององค์กรรัฐ 3 แห่ง คือ สำนักบริหารหนี้สาธารณะ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และสำนักงบประมาณ เพื่อจะได้ทราบประเด็นปัญหาการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ และเพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขเชิงปฏิบัติการต่อไป

1) สำนักบริหารหนี้สาธารณะ

โครงการต้องสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ นโยบายของรัฐบาล และวาระพิเศษต่างๆ ของรัฐ ความพร้อมของหน่วยงานทางด้านสถานะ การเงิน แผนการลงทุนระยะยาวของหน่วยงานและมีแผนพร้อมที่จะดำเนินการ โดยคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว มีการศึกษาและออกแบบรายละเอียดโครงการแล้ว โดยเป็นไปตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 กล่าวคือ การกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

หรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ โดยกู้ได้ไม่เกิน 20% ของงบประมาณรายจ่ายกับอีก 80% ของงบที่ชำระคืนเงินต้น การกู้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม กู้ได้ทั้งเงินบาทและเงินตราต่างประเทศไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่าย (กรณีตลาดเอื้ออำนวย) ในปีงบประมาณหนึ่งจะค้ำประกันได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่าย และเพดานของวงเงินในการค้ำประกัน และให้กู้ต่อของรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ไม่เกิน 3 เท่าของเงินกองทุนของรัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินภาครัฐกู้ได้ไม่เกิน 6 เท่าของเงินกองทุนของสถาบันการเงินภาครัฐ

ปัจจัยที่ใช้ประกอบการพิจารณาเงินกู้โครงการของส่วนราชการ

- นโยบายของรัฐบาล
- ความเป็นไปได้ของโครงการ โดยศึกษาลักษณะของโครงการทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ ความเหมาะสมของโครงการด้านเทคนิค สังคม และการเงิน การมีเป้าหมายสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ มีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม การศึกษาผลตอบแทนของโครงการด้านเศรษฐกิจ การเงิน และสังคม รวมทั้งความพร้อมของในการเสนอโครงการ
- การวิเคราะห์ผลตอบแทนของโครงการด้านเศรษฐกิจ การเงิน และสังคมรวมทั้งผลตอบแทนภายในของโครงการ (Internal Rate of Return : IRR) อัตราส่วนผลตอบแทนต่อต้นทุน(Benefit Cost Ratio: B/C) หรือมูลค่าปัจจุบันสุทธิ (Net Present Value: NPV)

ปัจจัยที่ใช้ประกอบการพิจารณาโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ

- ความเป็นไปได้ของโครงการทางด้านเทคนิค การเงิน ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ
- การศึกษาสิ่งแวดล้อม
- ความพร้อมของหน่วยงาน/โครงการ
- แผนการลงทุนวงเงินค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินตราต่างประเทศและในประเทศ
- สถานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ เช่น สัดส่วนรายได้เทียบกับภาระหนี้ (Debt Service Coverage Ratio) มากกว่า1.5, อัตราส่วนหนี้สินต่อทุน (Debt to Equity Ratio) 3:1

2) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

2.1) ภาพรวมการดำเนินงานหรือการให้บริการของกิจการ

โดยจะวิเคราะห์สภาพข้อเท็จจริงในการดำเนินงานหรือการให้บริการของกิจการในสาขานั้นว่า ปัจจุบันเป็นอย่างไร และผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของโครงการประเภทเดียวกันโดยพิจารณาถึง

- สภาพปัจจุบัน และแนวโน้มของการพัฒนากิจการ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่เสนอ
- ปัญหาหรือความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้นคืออะไร
- แนวทางหรือสิ่งที่ต้องการแก้ไขจำเป็นต้องดำเนินการอย่างไร
- โครงการที่เสนอสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ระดับไหนจะแก้ไขได้ทั้งหมดหรือแก้ไขได้เพียงบางส่วน

2.2) ความสอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ของประเทศ

โดยจะพิจารณาและวิเคราะห์ว่า โครงการมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และผลที่จะได้รับจากการดำเนินโครงการสนองนโยบายต่อไปนี้อย่างไร โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ให้ “คน” เป็นศูนย์กลางการพัฒนา

- การพัฒนาศักยภาพของคน
- การพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมให้เอื้อต่อการพัฒนาคน
- การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบท
- การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ
- การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- การพัฒนาประชารัฐเพื่อให้คนมีส่วนร่วม รวมทั้งยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเฉพาะด้านหรือแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ตามที่ได้กำหนดไว้

2.3) ความจำเป็นของโครงการ

พิจารณาความจำเป็นที่ต้องจัดทำโครงการนี้ขึ้น โดย

- วิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการประมาณการความต้องการ และวิธีการตอบสนองความต้องการที่เหมาะสม และเมื่อมีโครงการแล้วจะช่วยแก้ไขปัญหาการขาดแคลนหรือการเพิ่มคุณภาพการบริหารได้อย่างไร
- วิเคราะห์ความรุนแรงของปัญหา โดยนำเงื่อนไขของเวลามาใช้ประกอบการตัดสินใจในเรื่องความเร่งด่วนที่จะดำเนินการด้วย และหากไม่ดำเนินโครงการจะเกิดผลเสียหายต่อประชาชน สิ่งแวดล้อม และประเทศโดยรวมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างไร

2.4) ความสมบูรณ์และความเชื่อมโยงกับโครงการอื่น

พิจารณาโครงการที่เสนอมานี้ หากดำเนินการโดยลำพังจะเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะจุดเท่านั้นหรือไม่ และอาจทำให้ปัญหาที่ต้องการแก้ไขไม่สามารถบรรลุได้โดยสมบูรณ์ หรืออาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับโครงการอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกันในพื้นที่โครงการหรือพื้นที่ใกล้เคียงหรือไม่วิเคราะห์ความเชื่อมโยงและความสัมพันธ์กับโครงการอื่นๆ ที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้ผลประโยชน์ที่จะเกิดจากโครงการเป็นไปได้ตามที่คาดหมายไว้และให้โครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถประสานการดำเนินงานได้อย่างเป็นระบบทั้งในเรื่องของแผนงานและระยะเวลา

2.5) ความเหมาะสมทางด้านกายภาพ

วิเคราะห์แหล่งที่ตั้งโครงการที่จะจัดทำว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ โดย

- ความพร้อมในด้านการจัดเตรียมที่ดินโครงการ
- สิ่งอำนวยความสะดวกเพียงพอ ที่จะทำ ให้โครงการสามารถบรรลุวัตถุประสงค์

และเป้าหมายตามที่กำหนดไว้หรือไม่

2.6) ความเหมาะสมทางด้านเทคนิค

วิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ที่จะใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยมาดำเนินการในเรื่องนั้นๆ ตลอดจนศึกษาความเป็นไปได้ในการยอมรับเทคโนโลยีของประชาชน

2.7) ความเหมาะสมด้านเศรษฐกิจสังคมและการเงิน

วิเคราะห์โครงการที่เสนอว่ามีการลงทุนและผลตอบแทนการลงทุนเท่าใด คำนวณค่าการลงทุนหรือไม่ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาหลักการวิเคราะห์ วิธีคำนวณ และข้อสมมุติฐานต่างๆ ที่นำมาใช้ในการประมาณการค่าใช้จ่าย และผลประโยชน์ที่จะเกิดจากการดำเนินโครงการ ว่ามีความสมเหตุสมผลเพียงใด โดยพิจารณา

2.7.1) ความเหมาะสมในการประมาณค่าใช้จ่ายโครงการ ต้นทุนค่าใช้จ่ายโครงการที่ประมาณการโดยหน่วยงานรับผิดชอบโครงการ/บริษัทที่ปรึกษาได้ทำ การศึกษาความเหมาะสมโครงการ มีข้อสมมุติฐานในการประมาณการเป็นที่ยอมรับและตรวจสอบได้เพียงไร และได้ครอบคลุมรายการต่างๆ ไว้ครบถ้วนหรือไม่ เช่น

- รายการค่าดอกเบี้ยระหว่างการก่อสร้าง (กรณีมีการกู้เงินมาลงทุน)
- ค่าภาษีนำเข้าอุปกรณ์
- อัตราเงินเฟ้อที่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจ
- เงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินงาน เป็นต้น

2.7.2) ความเหมาะสมของแหล่งที่มาของเงินลงทุน โครงการได้ประมาณการใช้จากแหล่งใดบ้าง เช่น เงินรายได้ของหน่วยงาน เงินกู้จากต่างประเทศ เงินกู้ในประเทศและเงินงบประมาณแผ่นดินมีสัดส่วนการใช้แหล่งเงินทุนเป็นอย่างไร และมีความพร้อมหรือความเป็นไปได้ในการจัดหาอย่างไร โดยพิจารณาจาก

- ฐานะการเงินขององค์กร และฐานะการเงินการคลังของประเทศ
- ผลประโยชน์หรือรายได้จากโครงการว่าได้ประมาณการไว้อย่างครบถ้วน และมีเหตุผลเหมาะสมหรือไม่
- ผลประโยชน์อื่นๆ ที่ไม่สามารถประมาณการออกมาเป็นรูปตัวเงินได้อีกหรือไม่

2.7.3) การวิเคราะห์ความเหมาะสมการลงทุนโครงการ มีหลักเกณฑ์การพิจารณาว่าโครงการนั้นจะมีความคุ้มค่าในการลงทุนหรือไม่ โดยใช้ตัวชี้ต่างๆ ดังนี้

- มูลค่าปัจจุบันสุทธิ (Net Present Value หรือ NPV) โดยโครงการที่มีมูลค่าปัจจุบันสุทธินั้นมากกว่าศูนย์จะเป็นโครงการที่คุ้มค่าในการลงทุน
- อัตราส่วนผลตอบแทนต่อต้นทุน (Benefit Cost Ratio หรือ B/C) โดย B/C มากกว่าหนึ่งจะเป็นโครงการที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนคุ้มค่า
- อัตราผลตอบแทนของโครงการ (Internal Rate of Return หรือ IRR) โดยวิเคราะห์จากการเปรียบเทียบระหว่างผลประโยชน์ของโครงการกับเงินลงทุนและค่าใช้จ่ายตลอดอายุของโครงการ
- สำหรับการวิเคราะห์โครงการด้านสังคม โดยทั่วไปจะใช้เกณฑ์การวิเคราะห์ประสิทธิผล ต้นทุน และค่าใช้จ่าย (Cost effectiveness) โดยการวิเคราะห์เปรียบเทียบต้นทุนและค่าใช้จ่ายของทางเลือกต่างๆ ซึ่งทางเลือกที่เหมาะสม จะเป็นทางเลือกที่มีต้นทุนและค่าใช้จ่ายตลอดอายุโครงการต่ำที่สุดในการสนองวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย

2.7.4) เกณฑ์การพิจารณาในการยอมรับอัตราผลตอบแทนของโครงการ

- อัตราผลตอบแทนทางการเงิน (Financial Internal Rate of Return หรือ FIRR)
- กรณีองค์กรของรัฐเป็นผู้ลงทุนควรลงทุนโครงการเมื่ออัตราผลตอบแทนทางการเงินของโครงการเท่ากันหรือสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยในท้องตลาด กรณีให้เอกชนดำเนินการโครงการของรัฐ เอกชนจะลงทุนเมื่ออัตราผลตอบแทนทางการเงินของโครงการที่เอกชนลงทุนมีอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยในท้องตลาด แต่ส่วนต่างของอัตราทั้งสองรัฐควรจะกำหนดให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงผลประโยชน์

แก่ประชาชนผู้ใช้บริการเป็นหลัก และคำนึงถึงผลประโยชน์ที่เอกชนจะ
ให้ผลตอบแทนแก่องค์กรของรัฐในลำดับรอง ทั้งนี้ เพื่อให้ราคา
ค่าบริการเป็นธรรมต่อผู้ใช้และผู้ให้บริการ

- อัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ (Economic Internal Rate of Return หรือ EIRR) โดยอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจของโครงการจะรวมผลประโยชน์ทางตรงและทางอ้อมของโครงการที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ ที่ผ่านมา สศช. จะพิจารณาว่าโครงการมีความเหมาะสมในการลงทุน หากมีอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจของโครงการสูงกว่าอัตราร้อยละ 9-12 แล้วแต่ลักษณะของโครงการ ในกรณีที่โครงการบางประเภท ให้อัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจของโครงการต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดดังกล่าว แต่เป็นโครงการที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อสนองนโยบายพิเศษบางประการ เช่น เพื่อช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนผู้ด้อยโอกาสให้มีความเป็นอยู่ที่ขึ้น โครงการในลักษณะเช่นนี้ก็สมควรจะพิจารณาให้การสนับสนุนได้

2.7.5) การวิเคราะห์ความไว (Sensitivity Analysis) เป็นการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่างๆ ที่ใช้ในการวิเคราะห์ความเหมาะสมในการลงทุนโครงการ ภายใต้ข้อสมมติฐานต่างๆ เพื่อให้ทราบขีดความเสี่ยงในการลงทุนโครงการ การวิเคราะห์นี้จะได้อัตราผลตอบแทนโครงการในแต่ละกรณี หลายกรณีเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจว่าควรลงทุนหรือไม่ หากข้อสมมติฐานต่างๆเปลี่ยนแปลงไปจากกรณีฐาน (Base Case) เช่น

- (1) การเพิ่มขึ้นหรือลดลงของเงินลงทุนโครงการ ราคาเชื้อเพลิง ปริมาณผู้โดยสารและประมาณการรายได้ของโครงการ
- (2) เงื่อนไขของเอกชนขอให้รัฐดำเนินการ เป็นต้น
- (3) ในกรณีที่ระบบเศรษฐกิจมีความผันผวนสูง อาจจำเป็นต้องวิเคราะห์เพิ่มเติมถึงต้นทุนความเสี่ยงของอัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Risk) ต้นทุนอัตราดอกเบี้ยรายรับจากการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ (Foreign Exchange Earning) และวิเคราะห์สัดส่วนการนำเข้าจากต่างประเทศ (Import Content) ทั้งในส่วนของสินค้าทุนและวัตถุดิบควบคู่กันไปด้วย

2.8) การพิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ

โดยการวิเคราะห์ผลกระทบแบ่งออกเป็น 2 ด้าน ได้แก่ วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จากการพัฒนาโครงการ เป็น 3 ระยะ คือก่อนการก่อสร้าง ระหว่างการก่อสร้าง และหลังการก่อสร้างแล้วเสร็จโดยพิจารณา

- ข้อเสนอการจัดเตรียมแผนงานและมาตรการ เพื่อป้องกันหรือลดปัญหาภาวะที่จะเกิดขึ้นว่ามีประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่

- มีการประสานแผนงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ค่าใช้จ่ายในการแก้ไขและป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะต้องคิดรวมเป็นต้นทุนของโครงการด้วย

วิเคราะห์ผลกระทบต่อสังคมและชุมชนในพื้นที่โครงการ โดยเฉพาะต้นทุนทางสังคมและผลกระทบด้านวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของชุมชน โดยพิจารณา

- หน่วยงานเจ้าของโครงการได้มีการเตรียมแผนงาน สร้างความเข้าใจและประชาสัมพันธ์ให้องค์กรท้องถิ่นต่างๆ และประชาชนได้รับรู้ตลอดจนมีส่วนร่วมในการพัฒนาโครงการหรือไม่

- มีการจัดเตรียมแผนงานอพยพประชาชนอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อสร้างความมั่นใจว่าเมื่อโครงการได้รับอนุมัติแล้ว จะสามารถดำเนินการได้โดยไม่ล่าช้าและแล้วเสร็จตามกำหนด โดยไม่เกิดปัญหาการต่อต้านจากมวลชน

2.9) ความเหมาะสมด้านการบริหารโครงการ

วิเคราะห์ความสามารถของหน่วยงานเจ้าของโครงการที่จะบริหารดำเนินโครงการให้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาและวงเงินที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

- มีการจัดเตรียมแผนการบริหารโครงการไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ โดยเฉพาะระบบการประสานงานระหว่างองค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้อง

- ประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการของหน่วยงานเจ้าของโครงการในระยะเวลาที่ผ่านมาเป็นอย่างไร

- เป็นโครงการที่มีลักษณะเป็นงานพิเศษ หรือมีลักษณะงานเฉพาะที่จะต้องปรับปรุงองค์กรเพื่อดำเนินงาน โครงการนี้เป็นการเฉพาะหรือไม่ อย่างไร

- เหตุผลและความเป็นไปได้ที่จะให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการเพื่อให้การดำเนินโครงการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

- แผนการจัดการด้านบุคลากร เพื่อรองรับการดำเนินโครงการตั้งแต่เริ่มขั้นตอนการเตรียมโครงการจนถึงขั้นโครงการแล้วเสร็จ

2.10) ฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ

พิจารณาฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจในปีปัจจุบันและประมาณการในอนาคต ครอบคลุมช่วงระยะเวลาที่จะลงทุนและดำเนิน โครงการว่ารัฐวิสาหกิจนั้นจะมีขีดความสามารถ รับการระดมทุน โครงการที่เสนอได้หรือไม่ โดยวิเคราะห์จากงบการเงินต่างๆ ได้แก่ งบดุล งบกำไร ขาดทุน และงบเงินสด รวมทั้งหลักเกณฑ์ทางการเงินที่สำคัญ คือ

- ความสามารถในการชำระหนี้ระยะสั้น ซึ่งจะแสดงให้เห็นว่ารัฐวิสาหกิจดำเนินงานได้คล่องตัวเพียงใด มีเงินชำระหนี้รายย่อยหรือไม่และมีเงินสดหมุนเวียนใช้จ่ายเพียงพอหรือไม่ โดยพิจารณาอัตราส่วนสภาพคล่อง (Current Ratio) และเงินสดคงเหลือปลายงวด หรือจะประสบปัญหาเงินสดขาดมือ
- ความสามารถในการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงความเชื่อถือของเจ้าหนี้ที่มีต่อกิจการ และความสามารถของรัฐวิสาหกิจในการชำระหนี้โดยใช้อัตราส่วน Debt Equity Ratio และ Debt Service Coverage Ratio เป็นต้น
- ความสามารถในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ โดยพิจารณาจากกำไรที่กิจการได้รับและ/หรือใช้อัตราส่วน เช่น Return on Assets, Return on Equity และ Profit Margin on Sales เป็นต้น
- ในกรณีที่พิจารณาว่าโครงการที่เสนอจำเป็นจะต้องดำเนินการ เพื่อผลดีต่อ เศรษฐกิจและสังคม และเป็นโครงการที่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจและการเงิน แต่ฐานะการเงินของ รัฐวิสาหกิจในขณะนั้นยังไม่เอื้ออำนวยต่อการลงทุน โครงการที่เสนอ ในกรณีนี้อาจสมควรพิจารณา เสนอแนะให้เอกชนเข้ามามีบทบาทร่วมลงทุนและดำเนินโครงการได้

2.11) ผลกระทบต่อนโยบายเศรษฐกิจโดยตรง

หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องแสดงข้อมูลรายการความต้องการใช้สินค้านำเข้าที่มี การนำเข้าจากต่างประเทศเพื่อใช้ในการก่อสร้างโครงการด้วย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ ผลกระทบของการลงทุนโครงการ (โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่) ว่าจะมีผลต่อเศรษฐกิจโดยรวม อย่างไร

- การเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจหรือส่งผลกระทบต่อการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน การคลังของประเทศอย่างไร
- อัตราเงินเฟ้อและดุลบัญชีเดินสะพัด เพื่อประโยชน์ในการกำหนดแนวทาง และ มาตรการที่เหมาะสมต่อการสร้างความมั่นคงให้กับระบบเศรษฐกิจของประเทศ

2.12) การส่งเสริมงานวิจัยและพัฒนาตลอดจนการเสริมสร้างบุคลากร

โครงการลงทุนพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานที่มีขนาดเงินลงทุนตั้งแต่ 10,000 ล้านบาทขึ้นไปจะต้องตรวจสอบว่าองค์กรของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการ ได้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนแผนงานวิจัยและพัฒนา และการเสริมสร้างบุคลากรไว้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการหรือไม่ โดยหน่วยงานควรเสนอแผนงานดังกล่าวให้ชัดเจนว่ามีการสนับสนุนอย่างไร ในด้านใดบ้าง เช่น

- การพัฒนาเทคโนโลยีในการผลิตสินค้าและบริหาร เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมในประเทศ และลดการนำเข้าอุปกรณ์จากต่างประเทศสำหรับใช้ในโครงการ
- การวิจัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตขององค์กร
- การสนับสนุนการสร้างกำลังคน ที่มีความชำนาญเฉพาะสาขาที่ขาดแคลนในมหาวิทยาลัยหรือสนับสนุนการรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพสูงของมหาวิทยาลัยให้สามารถสร้างบุคลากรมารองรับความต้องการขององค์กรต่างๆ ได้อย่างเพียงพอและมีคุณภาพ

2.13) ผลประโยชน์จากโครงการต่อ “คน”

วิเคราะห์ผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการพัฒนาโครงการเศรษฐกิจและสังคมต่อ “คน” การคุ้มครองผู้บริโภคและการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ในด้านต่างๆ แก่ประชาชนจะมีในด้านใดบ้างทั้งที่เกิดจากโครงการโดยตรงและโดยอ้อม เช่น

- ระบุผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากโครงการโดยตรงให้ชัดเจนและกำหนดระยะเวลา
- การสร้างโอกาสการมีงานทำ และเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชน
- โครงการจะมีส่วนช่วยสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของ “คน” อย่างไร
- สภาพแวดล้อมรอบตัว “คน” จะมีการดำเนินการให้ดีขึ้นได้อย่างไร

2.14) การติดตามประเมินผลโครงการ

หน่วยงานเจ้าของโครงการได้มีการวางระบบติดตามประเมินผลโครงการเพื่อวัดผลระหว่างดำเนินโครงการและมีโอกาสแล้วเสร็จหรือไม่ โดยมีเกณฑ์ชี้วัดในเรื่อง

- กำหนดระยะเวลาของแผนการดำเนินงานหลักตั้งแต่โครงการได้รับอนุมัติเงินก่อสร้างแล้วเสร็จ เช่น การออกแบบ การประกวดราคา การจัดซื้อ และการก่อสร้าง เป็นต้น เพื่อกำกับให้โครงการไม่ล่าช้าจากเป้าหมายที่กำหนดไว้
- การประเมินต้นทุนโครงการเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จ และวิเคราะห์ผลสำเร็จของโครงการกับเกณฑ์ชี้วัด
- ให้รายงานผลการปฏิบัติงานโครงการก่อสร้างต่อ สศช. ปีละ 2 ครั้ง ในเดือนมีนาคม และกันยายนของปีงบประมาณ

3) สำนักงบประมาณ

สำนักงบประมาณจะจัดสรรงบประมาณ โดยให้ผลผลิตได้ตามเป้าหมายตามนโยบายรัฐบาลและกรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยมีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และต้องเป็นไปเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ของกระทรวง โดยมีขั้นตอนการจัดทำยุทธศาสตร์/งบประมาณของกระทรวง/หน่วยงาน/กรม ดังนี้

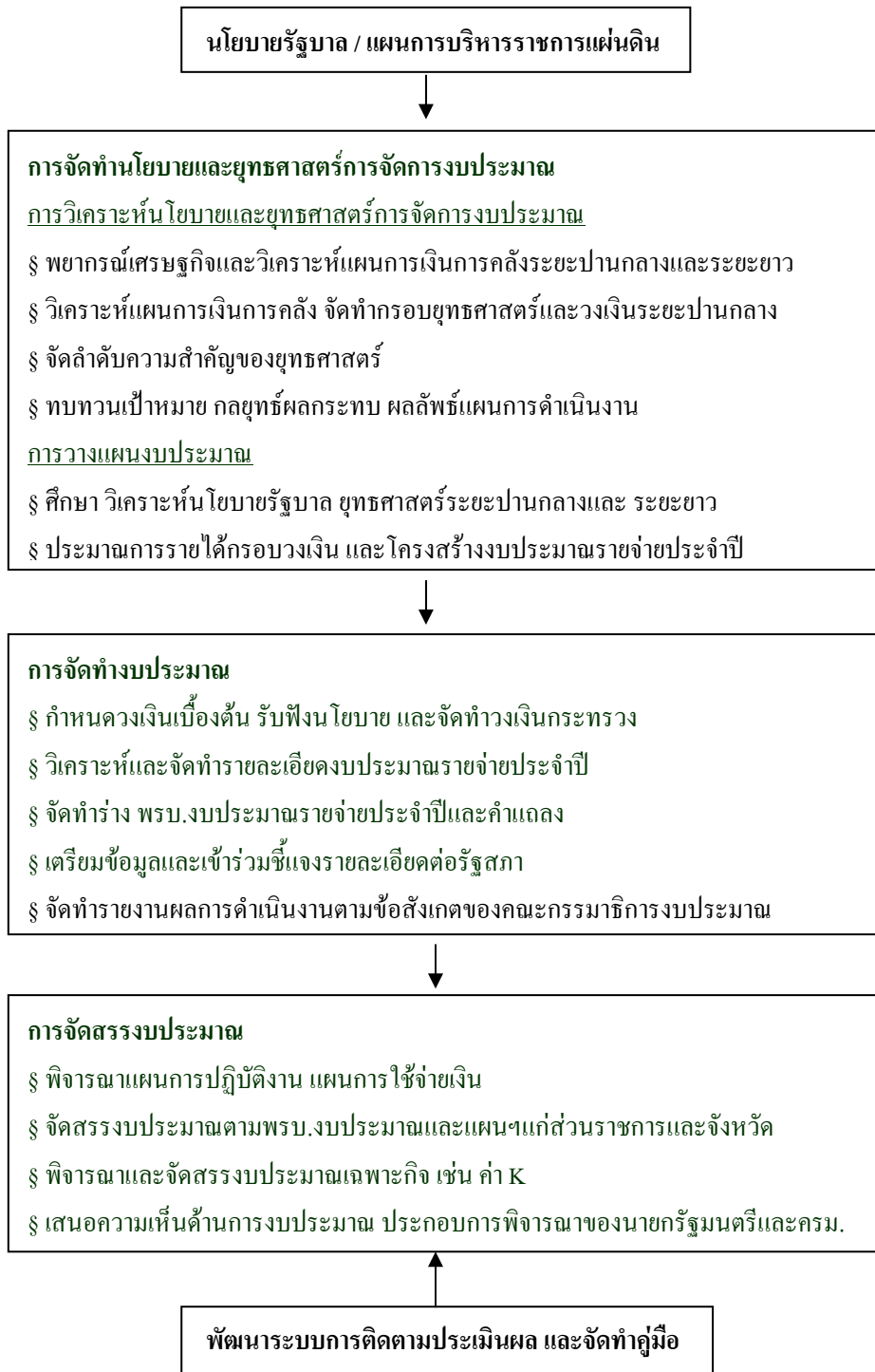
ระดับกระทรวง

1. ทำความเข้าใจกับภารกิจและวิสัยทัศน์ของกระทรวง
2. ศึกษาปัจจัยภายในและภายนอกของส่วนราชการ
3. ศึกษาเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ชาติและรวบรวมสาระสำคัญของทิศทางการพัฒนาประเทศ
4. กำหนดเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง
5. กำหนดยุทธศาสตร์กระทรวง

ระดับหน่วยงาน/ กรม

1. กำหนดเป้าหมายหน่วยงาน / กรม
2. กำหนดกลยุทธ์หน่วยงาน / กรม
3. กำหนดผลผลิต/โครงการ
4. กำหนดค่าใช้จ่ายของโครงการ

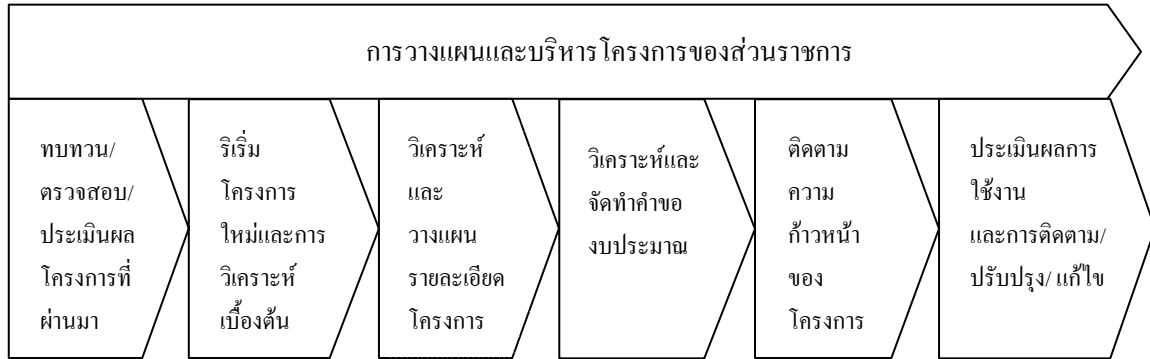
ภาพที่ 3.5 ภาพรวมกระบวนการจัดการทำงานงบประมาณแสดงผังแผนภาพดังนี้



ที่มา: คู่มือการวางแผนและบริหาร โครงการสำหรับส่วนราชการ (2549)

3.1) ขั้นตอนของการวางแผนและบริหารโครงการของส่วนราชการ

สำนักงานประมาณและคณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้พัฒนาตัวแบบการวางแผนบริหารโครงการ โดยสังเขปแสดงเป็นแผนภาพได้ดังนี้



ที่มา: คู่มือการวางแผนและบริหารโครงการสำหรับส่วนราชการ (2549)

3.2) การประเมินความคุ้มค่าของโครงการ

(1) ประสิทธิภาพการปฏิบัติการ

การพิจารณาประสิทธิภาพที่ได้จากการปฏิบัติการ อาจพิจารณาได้จากตัวชี้วัด 3 ด้าน ได้แก่ การบรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติการ ความพึงพอใจ และคุณภาพการให้บริการ โดยมีขอบเขตและตัวชี้วัด ดังนี้

(1.1) การบรรลุวัตถุประสงค์ หมายถึง การเปรียบเทียบผลผลิตที่ได้จากการปฏิบัติการซึ่งเป็นที่พึงประสงค์ของหรือบริการ เทียบกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ เพื่อประเมินระดับความสำเร็จในการทำงานว่าสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้เพียงใด รวมทั้งการประเมินด้วยการบรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติการนั้นมีค่าใช้จ่ายเท่าใดหรือเรียกว่า ประสิทธิภาพของค่าใช้จ่าย (Cost effectiveness) ด้วย

(1.2) ความพึงพอใจ หมายถึง ความพอใจของผู้รับบริการและผู้ใช้ประโยชน์จากผลผลิตและบริการนั้นๆ ทั้งในด้านคุณภาพผลผลิตและการให้บริการ ระยะเวลาที่ใช้ในการได้รับบริการ โดยผู้ใช้ประโยชน์ อาจหมายถึง ประชาชนหรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับประโยชน์โดยตรง

(1.3) คุณภาพการให้บริการ หมายถึง การประเมินผลผลิตที่วัดเป็นมูลค่าได้ยาก ซึ่งอาจพิจารณาจากอรรถศาสตร์ของผู้ให้บริการ ความสุภาพอ่อนน้อม ยิ้มแย้มแจ่มใสความสามารถในการเข้าถึงบริการของลูกค้า (การมีขั้นตอนการให้บริการที่ไม่สลับซับซ้อน) ความกระตือรือร้นในการให้บริการ การให้บริการในสิ่งที่ลูกค้าต้องการและความตรงเวลา (การให้บริการเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด) เป็นต้น

(2) ประสิทธิภาพการปฏิบัติการกิจ

ตัวชี้วัดมี 2 ด้าน ได้แก่ ประสิทธิภาพการผลิต และการประหยัด โดยมีขอบเขตและตัวชี้วัด ดังนี้

(2.1) ประสิทธิภาพการผลิต หมายถึง ความสอดคล้องของการใช้ทรัพยากรที่เข้าป้อน (Input) กระบวนการดำเนินการ (Process) และผลผลิต (Output) เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตตามวัตถุประสงค์ของภารกิจ ซึ่งประเด็นในการพิจารณาแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มหลัก ดังนี้

- ประสิทธิภาพการดำเนินงานโดยรวม ประกอบด้วยประเด็นย่อย อาทิ การผลิตผลผลิตโดยใช้ค่าใช้จ่ายน้อยกว่าแผนที่กำหนด หรือผลิตภาพของการใช้ปัจจัยการผลิตสูงกว่าแผนที่กำหนด การรายงานและการปรับปรุงการดำเนินงาน เป็นต้น
- การปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงาน ประกอบด้วยประเด็นย่อย อาทิ การมีทางเลือกอื่นๆ ในการดำเนินงาน การปรับปรุงวิธีการทำงานที่มีอยู่ การใช้เทคโนโลยีและเครื่องจักรแทนคน ความพยายามอย่างต่อเนื่องในการลดต้นทุนปัจจัยการผลิต เป็นต้น
- ระบบการจัดการและการปฏิบัติงาน ประกอบด้วยประเด็นย่อย อาทิ การจัดทำแผนกลยุทธ์ แผนปฏิบัติการ การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากร ระบบและกระบวนการในการทำงาน การดำเนินการตรวจสอบและควบคุม เป็นต้น
- สิ่งแวดล้อมในการทำงาน ประกอบด้วยประเด็นย่อย อาทิ การเห็นความสำคัญของประสิทธิภาพ การมุ่งเน้นลูกค้าและการบริการ การมีความเชื่อถือได้ การมีระบบให้กำลังใจและประกาศความดีความชอบ การปฏิบัติงานในแนวทางที่มาจากความเห็นชอบร่วมกัน เป็นต้น

(2.2) การประหยัด หมายถึง การได้รับทรัพยากรในปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสมด้วยต้นทุนที่ต่ำสุด ซึ่งประเด็นในการประเมิน อาทิ การลดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการกิจค่าใช้จ่ายในการจัดทำปัจจัยการผลิต เป็นต้น

3.3) ผลที่มีต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย

ด้วยงบประมาณของรัฐที่มีความจำกัด และในปัจจุบันก็ต้องทำเป็นงบประมาณขาดดุลต่อเนื่องกันในช่วงเวลาหลายปีที่ผ่านมา การใช้จ่ายเงินในการวางแผนและบริหารโครงการของรัฐบาลในทุกๆระดับให้เกิดประสิทธิภาพและคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ตลอดจนสอดคล้องกับสถานการณ์และเงื่อนไขต่างๆ และมีการจัดสรรไปในงานด้านต่างๆอย่างถูกต้อง สมเหตุสมผล เป็น

ธรรมและเกิดความคุ้มค่าในการจัดสรรงบประมาณสูงสุด เพื่อให้ประเทศมีความสามารถในการแข่งขันได้ในเวทีโลก และประชาชนและประเทศชาติได้ประโยชน์เป็นสำคัญ

ปัญหาสำคัญที่ทำให้ไทยยังไม่สามารถเพิ่มความสามารถในการแข่งขันได้อย่างเป็นรูปธรรมมากนัก สาเหตุหนึ่งเนื่องมาจากประสิทธิภาพในการดำเนินงานต่างๆ โดยเฉพาะประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณอันจำกัดเพื่อใช้ในแผนระยะยาว การขาดแนวปฏิบัติเดียวกันทำให้โครงการต่างๆ ของภาครัฐมักจะมีที่มาจากหลายแหล่ง เช่น โครงการรองรับยุทธศาสตร์ซึ่งต้องบูรณาการความร่วมมือจากหลายฝ่ายซึ่งเห็นได้ชัดว่าในทางปฏิบัติยังทำได้ไม่ดีนัก ส่วนโครงการที่หน่วยราชการเป็นผู้เสนอขึ้นไปเอง ก็มักต้องรับผิดชอบต่อความสำเร็จของโครงการจนอาจจะละเลยภาพรวมการพัฒนาประเทศไป

เช่นเดียวกับ โครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นจำนวนมากซึ่งล้วนเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญยิ่งต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานและเป็นพื้นฐานในการสร้างความสามารถในการแข่งขัน เช่น โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิซึ่งปัจจุบันเริ่มแออัดแต่ก็ยังมิได้มีแผนรองรับเท่าที่ควร การใช้สนามบินคู่อ้อมมีต้นทุนและใช้เวลาเพิ่มขึ้นอย่างมากมายทำให้แข่งขันได้ยากส่วนหนึ่งเป็นเพราะส่วนราชการยังคงคุ้นเคยกับการทำงานที่อาศัยองค์ความรู้เฉพาะส่วนราชการอย่างเดียว ความเชื่อมโยงเชิงยุทธศาสตร์กับภาคส่วนต่อภาพรวมของประเทศยังไม่ดีนัก การศึกษานี้ควรจะช่วยให้สามารถช่วยออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบันที่สามารถทำให้ปัญหาที่หลายส่วนทราบและเข้าใจมาเป็นเวลานาน จนเกิดเป็น “ฐานคิด” ว่าระบบราชการเปลี่ยนแปลงไม่ได้ ซึ่งในขั้นแรกอาจจะต้องใช้กฎหมายในระดับสูงเข้ามาช่วย ในการทำให้ ความเข้าใจและปฏิบัติงานในเชิงบูรณาการเป็นสิ่งที่ฝ่ายราชการต้องทำ

อย่างไรก็ตาม ในขั้นต้นของการศึกษานี้ มีประเด็นรวมถึงการให้ สศช. มีอำนาจหน้าที่ในการสร้าง กำกับ และใช้งบประมาณ เสมือนผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการกำกับทิศทางของประเทศโดยอำนาจของกฎหมาย เป็นการใช้นุเคราะห์ที่มีความสามารถที่มีอยู่มากให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ คิดค้น วิจัย หาวิธีการที่เหมาะสมในการเพิ่มประสิทธิภาพและปลอดจากการแทรกแซงอย่างแท้จริง ซึ่งแผนต่างๆ ที่ได้พิจารณาในภาพรวมแล้ว จะได้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง

3.5.5 ประเด็นปัญหา

1) ประเทศไทยยังขาดหน่วยงานหลักที่มีบทบาทในการพิจารณาและกำกับดูแลการลงทุนในโครงการของภาครัฐให้เกิดความคุ้มค่าและมีทิศทางที่สอดคล้องกับแผนการพัฒนาประเทศ

หน่วยงานแต่ละหน่วยงานที่มีบทบาทในการวิเคราะห์โครงการ อาทิ สำนักงบประมาณ สำนักบริหารหนี้สาธารณะ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) และ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) มีบทบาทหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเป็นส่วน ๆ มิได้มีบทบาทหลักในการพิจารณาภาพรวมของการลงทุน

นอกจากนั้น ปัญหาการขาดองค์หลักที่พิจารณาในภาพรวม ทำให้การลงทุนที่ผ่านมา ได้รับผลจากบรรยากาศทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอย่างมาก หลายโครงการเกิดขึ้นโดยการริเริ่มจากฝ่ายการเมืองที่มักจะเป็นโครงการที่มีใ้ได้อยู่ในแผนมาก่อน หรือเป็นโครงการที่มีใ้มีการศึกษาอย่างละเอียดรอบคอบ และสอดคล้องกับแผนพัฒนาระยะยาวของประเทศ หรือขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการจากรัฐบาลแต่ละชุด

ระยะหนึ่ง สศช. มีบทบาทสำคัญในการเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางการลงทุน รวมถึงการวิเคราะห์ความคุ้มค่าการลงทุนของโครงการภาครัฐ ด้วยพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ได้กำหนดหน้าที่ของ สศช. ตามมาตรา 12 ไว้ครอบคลุมบทบาทในลักษณะดังกล่าว แต่ตาม พรบ. บทบาทดังกล่าวได้ระบุไว้เป็นเพียงลักษณะการเสนอแนะต่อ ครม. “ข้อเสนอ คำแนะนำ และความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามความในมาตรานี้ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อทำความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรี” ที่ผ่านมหารัฐบาลมิได้ให้ความสำคัญกับ สศช. ในการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะดังกล่าว ก็จะมีใ้ได้แสดงบทบาทในการพิจารณาภาพรวมและกำกับการลงทุนตามแผนพัฒนาฯ อย่างจริงจัง

2) ขาดการวิเคราะห์โครงการการลงทุนที่เป็นมาตรฐาน และดำเนินการอย่างจริงจัง

เทคนิคในการประเมินโครงการของแต่ละหน่วยมีความแตกต่างกัน ถึงแม้จะมีแนวทางปฏิบัติอยู่บ้างแต่ก็ยังไม่ใ้ใ้มีการใช้งานกันอย่างเต็มประสิทธิภาพ ยกตัวอย่างเช่น การใช้อัตราส่วนคิดลด (Discount rate) ในการประเมินโครงการของรัฐในหลายหน่วยงานที่เสนอโครงการก็มีความแตกต่างกัน และยังมีข้อถกเถียงกันว่าสูงเกินไปหรือไม่ เช่น ปัจจุบัน สศช. ใช้ที่ร้อยละ 8 การประเมินความต้องการใช้มีข้อมูลไม่เพียงพอหรือใช้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้องในการประมาณการ เป็น ทำให้ส่วนใหญ่ขึ้นกับดุลยพินิจของผู้ศึกษามากเกินไป

มีเพียงบางหน่วยงาน(รวมทั้งสำนักงบประมาณ) ที่มีความเข้มแข็งในการทำวิจัยเชิงนโยบาย (Policy research) ก่อนที่จะทำแผนพัฒนาเพื่อของบประมาณเพื่อการพัฒนาในด้านต่างๆ ซึ่งการขาดหลักฐานทางวิชาการที่หนักแน่น ส่งผลใ้การตัดสินใจในการลงทุนในโครงการต่างๆ ผิดพลาดและง่ายต่อการที่ฝ่ายอื่นเข้ามาใ้มีอิทธิพลต่อแผนการพัฒนาในระยะยาวได้

3) การจัดทำแผนการงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับแผนการพัฒนาประเทศ

ที่ผ่านมา ผู้วางแผนการพัฒนาประเทศจะมีใ้ได้เป็นผู้อนุมัติงบประมาณตามแผนนั้นด้วยตนเองทำให้เป็นแผนที่มีลักษณะกว้างๆ และไม่ใ้มีรายละเอียดเพียงพอซึ่งใ้ในบางกรณีมีเพียงไม่ใ้

บรรทัดเท่านั้น ส่งผลให้การใช้งบประมาณอันมีจำกัดไม่ตรงเป้าและสูญเปล่า ทำให้การพัฒนาของประเทศขาดความต่อเนื่อง และส่งผลต่อเนื่องถึงคุณภาพและขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานลดลง

4) ประเทศไทยยังขาดความชัดเจนในการเข้ามีส่วนร่วมในการลงทุนของภาคเอกชน หรือ *Public-Private Partnership (PPPs)*

ถึงแม้ว่าจะมี พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 แต่ข้อจำกัดของพรบ.ดังกล่าว ทำให้เป็นอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของเอกชน และในสมัยรัฐมนตรีว่าการคลังกระทรวงการคลัง ดร.ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ ได้มีความพยายามที่จะปรับแก้กฎหมายดังกล่าว เพื่อเพิ่มกระบวนการคัดกรองโครงการและวิเคราะห์ Value for Money และสร้างความชัดเจนในการทำ PPPs เพิ่มมากขึ้น แต่การดำเนินการปรับแก้กฎหมายดังกล่าว แม้มีร่างพรบ. ฉบับแก้ไขแล้ว แต่กระบวนการยังมีได้มีความคืบหน้า

3.5.6 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1) รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับสศช. ในการทำหน้าที่ตามกฎหมาย

(พรบ. พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521) ในการพิจารณาแผนงานและโครงการพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรม และของรัฐวิสาหกิจ เพื่อวางแผนส่วนรวมสำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่งตามจุดหมายแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตามกำลังทรัพยากรที่มีอยู่และตามลำดับความสำคัญก่อนหลังในการใช้ทรัพยากรนั้น รวมถึงการติดตามและประเมินผลโครงการพัฒนาเหล่านั้นด้วย โดยหลักการสำคัญ คือ ให้การลงทุนเป็นไปตามแผนที่กำหนดลดอิทธิพลจากปัจจัยทางการเมืองในกระบวนการตัดสินใจการลงทุน เพื่อให้การลงทุนเป็นไปตามแผนที่กำหนดและสอดคล้องกับแผนการพัฒนาของประเทศอย่างต่อเนื่องระยะยาว

2) ให้กำหนดมาตรการการวิเคราะห์โครงการร่วมกับ

หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์และประเมินความคุ้มค่าของการลงทุน ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักงานประมาณสำนักบริหารหนี้สาธารณะ สำนักงานคณะกรรมการกำกับนโยบายรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ต้องร่วมกันกำหนดมาตรฐานการวิเคราะห์โครงการร่วมกัน เพื่อใช้เป็นมาตรฐานให้หน่วยงานอื่น ๆ ได้ใช้เป็นหลักในการวิเคราะห์โครงการ ซึ่งโดยปกติแล้วหน่วยงานที่เป็นเจ้าของโครงการ จะต้องทำการศึกษาวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการประกอบการพิจารณาอนุมัติโครงการอยู่แล้ว และ สศช. ควรสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาที่มีศักยภาพในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบผลการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการเหล่านั้น เพื่อให้การใช้งบประมาณของประเทศเกิดความคุ้มค่าและสัมฤทธิ์มากที่สุด

3) ให้จัดลำดับความสำคัญของโครงการและงบประมาณสอดคล้องกับแผนฯ

เมื่อกระบวนการในการวิเคราะห์โครงการมีประสิทธิภาพแล้ว หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณ และหน่วยงานที่กำกับทิศทางการลงทุนให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศ ต้องร่วมกันจัดลำดับความสำคัญของโครงการตามความสำคัญก่อนหลัง และจัดสรรเงินงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศอย่างจริงจัง เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปตามทิศทางที่กำหนดไว้อย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมสูงต้องได้รับการศึกษาและกรอบการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังต่อความสำคัญต่อแผนพัฒนาประเทศอย่างจริงจัง

4) รัฐบาลต้องเร่งสร้างความชัดเจนในการทำ PPPs

เร่งรัดการออก/แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ให้มีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ในเรื่อง (ก) การกำหนดเรื่องการกระจายความเสี่ยง (Risk Allocation) การแบ่งปันความเสี่ยงระหว่างภาครัฐและเอกชน (Risk sharing) และหลักการอุดหนุนจากรัฐ (Government Subsidize) (ข) เกณฑ์การคัดเลือกโครงการที่จะดำเนินการรูปแบบ PPPs: Commercial Viable Project, Economic Viable Project and Social Project และ (ค) เกณฑ์พิจารณาข้อเสนอ PPP (Solicited Proposal VS Unsolicited Proposal)
