

แนวทางการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน
(Public – Private Partnerships : PPPs) ในการ
ดำเนินโครงการของกองทัพอากาศ

โดย

พลอากาศตรี เสนาะ พรรณพิกุล
ผู้ช่วยปลัดบัญชาทหารอากาศ
กองทัพอากาศ

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตร การป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 26
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2556 - 2557

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs)
ในการดำเนิน โครงการของกองทัพอากาศ

ลักษณะวิชา การทหาร

ผู้วิจัย พลอากาศตรี เสนาะ พรรณพิกุล **หลักสูตร** ปรอ. รุ่นที่ 26

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ศึกษาโครงการของกองทัพอากาศ ที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน และเสนอแนวทางการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการดำเนิน โครงการของกองทัพอากาศ วิธีดำเนินการวิจัย ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีแหล่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) และข้อมูลจากเอกสาร (Documentary) ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ การวิเคราะห์ข้อมูลใช้เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลแบบการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) เพื่อแสวงหาผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

ผลการวิจัยพบว่า การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เป็นรูปแบบการดำเนินงาน ที่ภาครัฐให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนิน โครงการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงานและการบริการ มีแนวคิดหลักสำคัญที่ต้องคำนึงถึง คือ ข้อจำกัดงบประมาณและหนี้สาธารณะ จากการใช้งบประมาณของภาครัฐมาดำเนินการ และความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money : VfM) ในส่วน ของความเหมาะสมในการนำ PPPs มาใช้กับโครงการของกองทัพอากาศนั้น โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ ไม่มีความเหมาะสมต่อการดำเนินโครงการในรูปแบบ PPPs แต่ในส่วนของโครงการปกติ ซึ่งเป็นโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาและปรับปรุงงานของกองทัพ เช่น โครงการก่อสร้างบ้านพักอาศัยของกองทัพอากาศ โครงการปรับวางที่ตั้งโรงเรียนนายเรืออากาศ โครงการปรับวางที่ตั้งหน่วยงานกองทัพอากาศ โครงการจัดการเฉพาะการสายช่างโยธาทดแทน เป็นต้น มีความเหมาะสมที่จะนำ PPPs เข้ามาใช้ เพื่อลดข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ และมีความคุ้มค่าทางการเงิน สำหรับแนวทางการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการดำเนินโครงการของกองทัพอากาศ ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ.2556 ได้แก่ การศึกษาวิเคราะห์โครงการ การว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อจัดทำรายงานผลการศึกษาโครงการ การแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก การลงนามในสัญญาร่วมลงทุน เป็นต้น อย่างไรก็ตามกองทัพอากาศ ยังไม่เคยมีการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนมาก่อน จึงควรพิจารณาให้ดีว่าควรที่จะคัดเลือกโครงการใด มาเป็นโครงการนำร่อง จึงจะมีความเป็นไปได้ เหมาะสม และคุ้มค่ามากที่สุด

คำนำ

นับตั้งแต่อดีตภาครัฐมีบทบาทหลักในการบริหารกิจการ การให้บริการสาธารณะ และการพัฒนาประเทศ แต่เนื่องจากในปัจจุบันสภาพการณ์มีการเปลี่ยนแปลงทั้งขอบเขตของงานที่ได้ขยายตัว มีความสลับซับซ้อน และมีความต้องการการให้บริการต่าง ๆ ของทุกภาคส่วนเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับข้อจำกัดทางด้านงบประมาณและเทคโนโลยีของภาครัฐ ทำให้ความต้องการในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ไม่สามารถอาศัยบทบาทของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ขณะเดียวกันศักยภาพของภาคเอกชนในการบริหารจัดการ และการให้บริการได้เพิ่มสูงขึ้น ดังนั้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศ จึงจำเป็นที่ภาครัฐต้องอาศัยความร่วมมือกับภาคเอกชนในการบริหารกิจการของรัฐ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาและเรียนรู้ร่วมกันได้อย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต อีกทั้งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ได้เน้นการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนเพื่อการพัฒนาโครงการของภาครัฐเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจากการที่กองทัพอากาศต้องประสบกับปัญหาข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ ที่ทำให้การพัฒนากองทัพไม่สามารถบรรลุผลตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ ภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ ดังนั้นเพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจ และทำการศึกษาแนวทางการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public – Private Partnerships : PPPs) ในการดำเนินโครงการของกองทัพอากาศ เพื่อให้สามารถดำเนินโครงการของกองทัพอากาศให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และสามารถพัฒนากองทัพอากาศให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ได้ ภายใต้ข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ

พลอากาศตรี

(เสนาะ พรรณพิกุล)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร ปรอ. รุ่นที่ 26

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภาพ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
ขอบเขตของการวิจัย	4
วิธีดำเนินการวิจัย	4
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	4
คำจำกัดความ	5
บทที่ 2 แนวคิด รูปแบบ การบริหารจัดการ การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐ	
 และภาคเอกชน	6
คำนิยาม ลักษณะที่สำคัญ ประวัติความเป็นมา และวัตถุประสงค์ ของการร่วมลงทุน	
ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs)	6
แนวคิดเกี่ยวกับความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money)	11
รูปแบบการดำเนิน โครงการการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน	
(Public - Private Partnerships : PPPs)	14
การบริหารจัดการ โครงการในรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐ	
และภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs)	17

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
กรณีศึกษาโครงการการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) จากต่างประเทศ	18
ประสบการณ์ การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) ในประเทศไทย	20
การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) ในงานป้องกันประเทศ	23
โครงการของกองทัพอากาศปีงบประมาณ 2557	27
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	32
สรุป	33
บทที่ 3 โครงการของกองทัพอากาศที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุน ระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชน	35
ปัจจัยในการขับเคลื่อนนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs)	35
โครงการของกองทัพอากาศ	43
โครงการของกองทัพอากาศที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs)	45
สรุป	52
บทที่ 4 แนวทางการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPPs) ในการ ดำเนินโครงการของกองทัพอากาศ	54
สรุป	60
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	64
สรุป	65
ข้อเสนอแนะ	70

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บรรณานุกรม	72
ภาคผนวก	76
รายชื่อกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants)	77
ประวัติย่อผู้วิจัย	78

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
2-1 แนวโน้มของการร่วมลงทุนจากภาคเอกชนในโครงการภาครัฐ ในประเทศกำลังพัฒนา	9
2-2 การลงทุนจากภาคเอกชนในการพัฒนาโครงการภาครัฐของสหราชอาณาจักร	10
2-3 รูปแบบของ PPPs	15
2-4 สรุปข้อแตกต่างระหว่างการจัดซื้อจัดจ้างแบบเดิม และภายใต้แนวคิด PPPs	16

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2-1 มูลค่าการใช้ PPPs ในต่างประเทศ	19
2-2 ลักษณะการใช้ PPPs ในต่างประเทศ	19
2-3 โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ	27
2-4 โครงการปกติ	30

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เศรษฐกิจทั่วโลกเกิดการถดถอย จอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ ได้เสนอทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่มีอิทธิพลต่อทฤษฎี เศรษฐศาสตร์มหภาคสมัยใหม่เป็นอย่างมาก ทฤษฎีนี้กล่าวว่า ภาครัฐสามารถรักษาอัตราการเจริญเติบโต และความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้ในเศรษฐกิจแบบผสม ซึ่งภาครัฐและภาคเอกชนล้วนมีบทบาทสำคัญ ทั้งนี้ต่อมาได้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การลงทุนภาครัฐ ถือเป็นส่วนสำคัญอย่างหนึ่งต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ที่ก่อให้เกิดการจ้างงาน ส่งผลให้เกิดการใช้จ่ายมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจะไปกระตุ้นการผลิตและการลงทุนให้มากขึ้น ทำให้เกิดรายได้และรายจ่ายมากขึ้น หมุนเวียนต่อเนื่องไปเรื่อย ๆ ระบบเศรษฐกิจของประเทศก็จะเจริญเติบโตมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันสำหรับประเทศไทย สัดส่วนงบประมาณการลงทุนภาครัฐต่อรายจ่ายประจำกลับลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2540 มีสัดส่วนการลงทุนภาครัฐอยู่ที่ร้อยละ 41 ของงบประมาณรายจ่ายโดยรวม ในปี พ.ศ. 2556 ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 18.7 (สำนักงานประมาณ, 2556) ทั้งที่ความต้องการรายจ่ายลงทุนภาครัฐเพื่อการพัฒนาต่าง ๆ แต่ละปีมีมากกว่าที่รัฐสามารถจัดสรรได้ เกินกว่า 1 เท่าตัว เมื่อรัฐบาลไม่สามารถมีงบประมาณในการลงทุนที่มากเพียงพอ ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นต้องพึ่งพาการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการดำเนินการในหลายโครงการ ได้แก่ โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวเข้มและสีเขียวอ่อน โครงการทางด่วนศรีรัช ระยะที่ 2 โครงการ AIS mobile และ โครงการ Port Authority of Thailand เป็นต้น

การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) เริ่มเกิดขึ้นครั้งแรกในสหราชอาณาจักรเมื่อปี พ.ศ. 2525 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้การลงทุนของประเทศมีความคุ้มค่าของเงินทุนในระยะยาว และเพื่อให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมรับความเสี่ยงและผลตอบแทนจากการดำเนินโครงการลงทุน รวมทั้งเป็นการลดแรงต้านจากประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐบาลจะนำรูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) มาใช้ เนื่องจากรูปแบบการลงทุนของ PPPs และการทำ Privatization ต่างก็นำเอาประสิทธิภาพ และการบริหารจัดการที่ดีของ

ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการ เพื่อจัดหาบริการที่มีคุณภาพให้กับประชาชนเช่นเดียวกัน แต่การดำเนินการในรูปแบบ PPPs ในระยะยาวทรัพย์สินจากการดำเนินโครงการยังเป็นของประเทศ ทำให้ปัจจุบันรูปแบบการลงทุนดังกล่าว จึงกลายเป็นรูปแบบที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในประเทศที่พัฒนาแล้ว

แนวความคิดในการให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุน เป็นการดึงดูดเงินลงทุนจากภาคเอกชนมาใช้ในการลงทุนโครงการภาครัฐ ทำให้รัฐบาลมีศักยภาพการลงทุนที่สูงขึ้น โดยไม่ต้องแบกรับภาระการลงทุนหรือภาระหนี้ที่จะเกิดขึ้น จึงไม่ต้องกังวลในเรื่องหนี้สาธารณะ รัฐจึงสามารถดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็วภายใต้ข้อจำกัดที่ลดลง โดยมุ่งเน้นการให้บริการที่มีประสิทธิภาพคุ้มค่างับต้นทุนมากกว่าการที่หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเอง

เมื่อก้าวถึงรัฐหรือประเทศรวมถึงประเทศไทยด้วย ความมั่นคงของประเทศ หรือความมั่นคงแห่งชาติ (National Security) เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง ประเทศไทยมีหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านความมั่นคงของประเทศ ได้แก่ กระทรวงกลาโหม สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการป้องกันประเทศ ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการปกป้องเอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน และความปลอดภัยของประชาชน ก็คือ กระทรวงกลาโหม โดยมีกองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ เป็นหน่วยงานหลักของกระทรวงกลาโหม ในการปฏิบัติการกิจการป้องกันประเทศ เป็นการให้บริการสาธารณะกับคนทุกคนของประเทศ ไม่ว่าจะคนจน คนรวย ชนชั้นระดับใด ย่อมได้รับการบริการในการป้องกันประเทศอย่างเท่าเทียมกันทั้งสิ้น การป้องกันประเทศที่มีประสิทธิภาพ ต้องมีการเตรียมความพร้อม ซึ่งจำเป็นต้องจัดหาอาวุธ ยุทโธปกรณ์ ทั้งในส่วนที่ปฏิบัติการรบ และการสนับสนุนการรบ การจัดหาสรรพสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณรายจ่ายของรัฐทั้งสิ้น เมื่อรัฐมีการใช้จ่ายในส่วนของการลงทุนน้อยลง ความต้องการโครงการต่าง ๆ ของกองทัพ จึงมีขีดจำกัดไปด้วย

กองทัพอากาศ มีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพอากาศ การป้องกันราชอาณาจักร และดำเนินการเกี่ยวกับการใช้กำลังกองทัพอากาศ ตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม จำเป็นต้องเตรียมความพร้อมทั้งในส่วนกำลังรบ และสนับสนุนการรบ โดยจัดทำเป็นโครงการประเภทเสริมสร้างกำลังกองทัพ และโครงการประเภทปกติหรือโครงการปรับปรุงหน่วย เพื่อเสนอค่าของงบประมาณในแต่ละปี และจากการที่งบประมาณการลงทุนภาครัฐแต่ละปีมีจำนวนน้อย กองทัพอากาศจึงได้รับการจัดสรรงบประมาณในโครงการต่าง ๆ ดังกล่าว น้อยกว่าที่ได้เสนอค่าของงบประมาณในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก เช่น ในปี พ.ศ.2556 กองทัพอากาศมีความต้องการงบประมาณ โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ และโครงการปกติ จำนวนประมาณ 20,000 ล้านบาท ได้รับงบประมาณ

11,000 ล้านบาท ในปี พ.ศ.2557 มีความต้องการงบประมาณ 17,000 ล้านบาท ได้รับงบประมาณ 10,000 ล้านบาท ซึ่งทำให้การจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ ทั้งในส่วนที่ปฏิบัติการรบ และการสนับสนุนการรบตามโครงการต่าง ๆ ที่ได้จัดทำไว้ ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และเกิดการขาดแคลนสะสมไปเรื่อย ๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อถึงความพร้อมในการปฏิบัติการกิจการป้องกันประเทศ ตามหน้าที่ที่สำคัญอย่างยิ่งได้ต่อไป

เมื่อรัฐบาลไม่สามารถสนับสนุนงบประมาณ เพื่อเตรียมความพร้อมในการป้องกันประเทศให้กับกองทัพอากาศเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้อย่างเพียงพอ และคงเป็นเช่นนี้ต่อไปอีกยาวนาน การศึกษาหาแนวทางเพื่อการแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าว จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและน่าศึกษา โดยเฉพาะเกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) อย่างไรก็ตามการศึกษาร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ได้มีผู้สนใจทำการศึกษากันไว้บ้างแล้ว เช่น รณชัย ศรีสุนทรพินิต (2553) ได้ศึกษาเรื่อง แนวทางความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในการพัฒนาที่ดินแปลงใหญ่ : กรณีศึกษาบริเวณองค์การสะพานปลากรุงเทพมหานคร รัชพงศ์ พันแสน (2554) ศึกษาเรื่อง ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนกับประสิทธิภาพของนโยบายส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียน อย่างไรก็ตามการศึกษาร่วมลงทุนครั้งนี้จะเป็นการศึกษาที่แตกต่างออกไป โดยจะเป็นการศึกษา แนวทางการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) ในการดำเนินโครงการของกองทัพอากาศ โดยจะได้ศึกษาถึงโครงการที่เหมาะสม และแนวทางในการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) ในโครงการที่มีความเหมาะสมดังกล่าว ซึ่งจะประกอบเป็นประโยชน์ในทางวิชาการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปพิจารณาใช้ประโยชน์ได้ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs)
2. เพื่อศึกษาโครงการของกองทัพอากาศ ที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs)
3. เพื่อเสนอแนวทางการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) ในการดำเนินโครงการของกองทัพอากาศ

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตไว้ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการศึกษาความเหมาะสมของการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) กับโครงการของกองทัพอากาศ ในปี พ.ศ.2557
2. ขอบเขตด้านประชากร ในการศึกษาครั้งนี้จะทำการศึกษาโดยใช้กลุ่มเป้าหมายที่มีความรู้เกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) และโครงการของกองทัพอากาศ ได้แก่ ผู้บริหารของกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกองทัพอากาศ

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีแหล่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ที่เป็นผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่วิจัย ได้แก่ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกองทัพอากาศ รวมทั้งแหล่งข้อมูลจากเอกสาร (Documentary) การเก็บรวบรวมข้อมูลกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ใช้วิธีการนัดหมายกับผู้ให้ข้อมูลหลักไว้ล่วงหน้า ทำการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ ส่วนการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารใช้การสืบค้นเอกสารจากแหล่งข้อมูล ได้แก่ ห้องสมุด ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และทางระบบ Internet ใน World Wide Web ต่าง ๆ การวิเคราะห์ข้อมูลใช้เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลแบบการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) จากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลหลัก และข้อมูลจากเอกสาร นำข้อสรุปที่ได้มาบรรยายและอธิบายให้เข้าใจง่าย เห็นภาพรวมของผลการศึกษาวิจัยได้อย่างชัดเจน และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งเอาไว้

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้รับทราบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs)
2. ได้รับทราบโครงการของกองทัพอากาศ ที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs)
3. ได้แนวทางการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) ในการดำเนินโครงการของกองทัพอากาศ

คำจำกัดความ

โครงการของกองทัพอากาศ	หมายถึง	โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ และโครงการปกติที่ได้จัดทำตามแบบและขั้นตอนของกองบัญชาการกองทัพไทย จนได้รับการอนุมัติโครงการจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม
โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ	หมายถึง	โครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนา และเสริมสร้างกำลังรบตามเป้าหมายกำลังตามแผน โครงสร้างกองทัพไทย ซึ่งประกอบด้วย การจัดตั้งหน่วยกำลังรบ การจัดหาและซ่อมบำรุงยุทโธปกรณ์ การส่งกำลัง การระดมสรรพกำลัง การค้นคว้าวิจัยด้านอาวุธและเทคโนโลยี รวมถึงโครงการสนับสนุนเป้าหมายโครงสร้างกองทัพด้วย
โครงการปกติ	หมายถึง	โครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนา และปรับปรุงงานปกติประจำ ประกอบด้วย การจัดตั้งหน่วยที่มีใช้หน่วยกำลังรบ การปรับปรุงและขยายหน่วย การขยายขีดความสามารถของหน่วย การฝึกศึกษาวิจัย รวมทั้งการสวัสดิการ
ความมั่นคงแห่งชาติ	หมายถึง	การที่ชาติสามารถดำรงไว้ซึ่งความมีเอกราช มีบูรณภาพแห่งดินแดน ประชาชนมีความสุข ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีเสถียรภาพคงทนถาวรต่อการเผชิญกับสภาวะการณ์ต่าง ๆ ที่มากระทบทั้งภายในและภายนอก

บทที่ 2

แนวคิด รูปแบบ การบริหารจัดการ การร่วมลงทุน ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

การศึกษาเกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในรูปแบบ Public-Private Partnerships: PPPs ผู้วิจัยได้ศึกษารายละเอียดพื้นฐานที่สำคัญหลัก ๆ เพื่อเป็นองค์ความรู้ในเรื่องดังกล่าวหลายประการ อาทิเช่น คำนิยาม ประวัติความเป็นมา และวัตถุประสงค์ของการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) แนวคิดเกี่ยวกับความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money) รูปแบบการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) การบริหารจัดการโครงการในรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) กรณีศึกษาโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) จากต่างประเทศ ประสบการณ์การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) ในประเทศไทย และการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) ในงานป้องกันประเทศ นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้ศึกษาเกี่ยวกับโครงการของกองทัพอากาศ ปิงบประมาณ 2557 และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษา เพื่อให้องค์ความรู้ในเรื่องดังกล่าวมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยมีรายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

คำนิยาม ลักษณะที่สำคัญ ประวัติความเป็นมา และวัตถุประสงค์ ของการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs)

1. คำนิยาม

ในปัจจุบันคำว่า Public-Private Partnerships หรือ PPPs ยังไม่มีการกำหนดเป็นนิยามมาตรฐานที่ชัดเจนหรือบังคับใช้โดยทั่วไป ทั้งนี้คำนิยามของ PPPs ได้ถูกกำหนดขึ้นโดยหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะหน่วยงานระหว่างประเทศ ดังต่อไปนี้

1.1 องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) ได้ให้คำจำกัดความของ PPPs คือ ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลกับเอกชนที่เป็นผู้ร่วมลงทุนหนึ่งรายหรือมากกว่าในการที่จะให้เอกชนนั้น ๆ ส่งมอบ

บริการในลักษณะต่างตอบแทนให้แก่รัฐบาล โดยเอกชนจะได้รับผลกำไรจากการให้บริการ และรัฐบาลจะได้บรรลุเป้าหมายของการส่งมอบบริการที่ได้ตั้งไว้

1.2 กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) เสนอว่า PPPs เป็นเรื่องของการตกลงให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดหาสินทรัพย์และส่งมอบบริการด้าน โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ซึ่งแต่เดิมรัฐบาลเป็นผู้กระทำการเอง PPPs มีลักษณะที่สำคัญอีก 2 ประการ ได้แก่ การเน้นให้ภาคเอกชนเป็นทั้งผู้จัดหาและผู้ลงทุนในบริการสาธารณะ และการโอนความเสี่ยงที่สำคัญจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน

1.3 คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission: EC) ได้เสนอว่า โดยทั่วไปแล้ว PPPs หมายถึง รูปแบบของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในภาครัฐกับกลุ่มธุรกิจ ซึ่งมุ่งหมายให้เกิดการจัดหาเงินทุน การก่อสร้าง การซ่อมแซมและบำรุงรักษา ตลอดจนการบริหารจัดการบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน

1.4 สถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ Standard and Poor's (S&P) ได้อธิบายความหมายของ PPPs ว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนทั้งในระยะกลางและระยะยาว ที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งปันความเสี่ยงและผลตอบแทน จากการใช้ทักษะที่แตกต่างหลากหลาย จากภาคส่วนต่าง ๆ รวมทั้งความเชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงด้านการเงิน เพื่อนำไปสู่ผลของนโยบายที่มุ่งหวังให้เกิดขึ้น

1.5 ธนาคารเพื่อการลงทุนของยุโรป (European Investment Bank: EIB) มองว่า PPPs หมายถึงความสัมพันธ์ที่ก่อตัวขึ้นระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อนำทรัพยากรและหรือความเชี่ยวชาญจากภาคเอกชนเข้ามาเพื่อใช้ในการจัดหาและส่งมอบสินทรัพย์ และการบริการภาคสาธารณะ

ดังนั้นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า PPPs คือ รูปแบบการดำเนินงานที่ภาครัฐให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงานและการบริการ ซึ่งก่อให้เกิดความคุ้มค่าทางการเงิน และมีการถ่ายโอนความเสี่ยงบางปัจจัยให้กับภาคเอกชน โดยเอกชนจะได้รับผลกำไรจากการให้บริการ และรัฐบาลจะได้บรรลุเป้าหมายของการส่งมอบบริการที่ได้ตั้งไว้ ในบางกรณีของโครงการภาครัฐอาจจะต้องมีการกำหนดเงื่อนไขการจ่ายเงินให้ภาคเอกชน หรือบางโครงการ โดยเฉพาะที่มีลักษณะเป็นโครงการเชิงพาณิชย์ ภาคเอกชนอาจมีการจ่ายส่วนแบ่งรายได้ให้ภาครัฐได้เช่นกัน

2. ลักษณะที่สำคัญของการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในรูปแบบ PPPs จะประกอบด้วย (สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, 2551)

2.1 การทำสัญญาร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในโครงการลงทุนขนาดใหญ่ ที่มีระยะเวลาประมาณ 20 - 30 ปี โดยมีรูปแบบสัญญาที่เน้นผลผลิตเป็นหลัก

2.2 มีการโอนความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนของการพัฒนาโครงการ ให้กับภาคเอกชนอย่างเหมาะสมโดยพิจารณาว่าเอกชน คือ ผู้ที่สามารถบริหารจัดการในเรื่องนั้น ๆ ได้ดีที่สุดที่สุด

2.3 มีการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของภาครัฐ โดยให้เอกชนเข้ามาช่วยในการจัดการให้บริการสาธารณะ

2.4 ภาครัฐไม่ต้องจัดหาเงินลงทุนด้วยตนเอง ทำให้ภาครัฐไม่ต้องแบกรับภาระเงินลงทุนในช่วงของการก่อสร้างโครงการ ซึ่งทำให้ภาครัฐสามารถจัดหาการให้บริการที่ดีแก่ประชาชนได้หลากหลายโครงการในเวลาเดียวกัน

2.5 ภาคเอกชนอาจถูกปรับได้ รวมทั้งไม่ได้รับเงินค่าซื้อบริการจากภาครัฐ กรณีที่มาตรฐานการให้บริการไม่เป็นไปตามสัญญาที่ได้ตกลงกันไว้

2.6 ภาคเอกชนจะต้องโอนทรัพย์สินให้แก่ภาครัฐเมื่อสิ้นสุดสัญญา หรือตามที่ได้มีการระบุไว้ในสัญญาเป็นอย่างอื่น

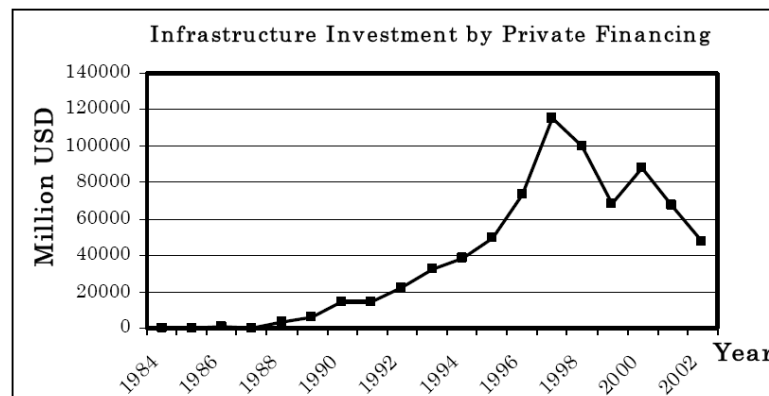
อย่างไรก็ตาม ความที่ไม่มีค่านิยมของ PPPs ที่เป็นมาตรฐาน ประกอบกับค่านิยมมีการกำหนดที่แตกต่างกันไปในแต่ละองค์กร หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในบางครั้งจึงมีการวิจารณ์ว่ารัฐบาลนำ PPPs มาใช้ด้วยเหตุผลทางการเมืองมากกว่าประโยชน์ที่แท้จริงในด้านความคุ้มค่าทางการเงินของการดำเนินโครงการ

3. ประวัติความเป็นมา

สำหรับประวัติความเป็นมาของการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) เริ่มเกิดขึ้นครั้งแรกในสหราชอาณาจักรเมื่อปี พ.ศ.2525 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้การลงทุนของประเทศมีความคุ้มค่าของเงินทุนในระยะยาว และเพื่อให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมรับความเสี่ยง และผลตอบแทนจากการดำเนินโครงการลงทุน รวมทั้งเป็นการลดแรงต้านจากประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐบาลจะนำรูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) มาใช้ เนื่องจากรูปแบบการลงทุนของ PPPs และการทำ Privatization ต่างก็นำเอาประสิทธิภาพ และการบริหารจัดการที่ดีของภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการ เพื่อจัดหาการบริการที่มีคุณภาพให้กับประชาชนเช่นเดียวกัน แต่การดำเนินการในรูปแบบ PPPs ในระยะยาวทรัพย์สินจาก

การดำเนินโครงการยังเป็นของประเทศ ทำให้ปัจจุบันรูปแบบการลงทุนดังกล่าว จึงกลายเป็นรูปแบบที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยมีแนวโน้มที่เด่นชัดในทศวรรษที่ผ่านมา จากงานวิจัยของธนาคารโลก (Harris, 2003) พบว่า ช่วงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 ถึง 2001 นั้น ในประเทศที่กำลังพัฒนามีโครงการภาครัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการระบบโครงสร้างพื้นฐานในด้านต่าง ๆ (การขนส่ง โทรคมนาคม พลังงาน ระบบน้ำ และอื่น ๆ) ที่ใช้การร่วมลงทุนจากภาคเอกชนมากกว่า 2,500 โครงการ มีมูลค่ารวมมากกว่า 775 พันล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา หรือประมาณ 31 ล้านล้านบาท แนวโน้มของการให้เอกชนร่วมลงทุนนั้นเริ่มเด่นชัดเพิ่มมากขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ.1990 และเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงจุดสูงสุดที่ปี ค.ศ. 1997 แล้วค่อย ๆ ลดลงเรื่อย ๆ ซึ่งเป็นช่วงเวลาเกิดวิกฤตเศรษฐกิจทั่วโลกส่งผลให้การลงทุนของภาคเอกชนในโครงการภาครัฐลดลงอย่างรวดเร็ว ดังแสดงในแผนภาพที่ 2-1

แผนภาพที่ 2-1 แนวโน้มของการร่วมลงทุนจากภาคเอกชนในโครงการภาครัฐ
ในประเทศกำลังพัฒนา



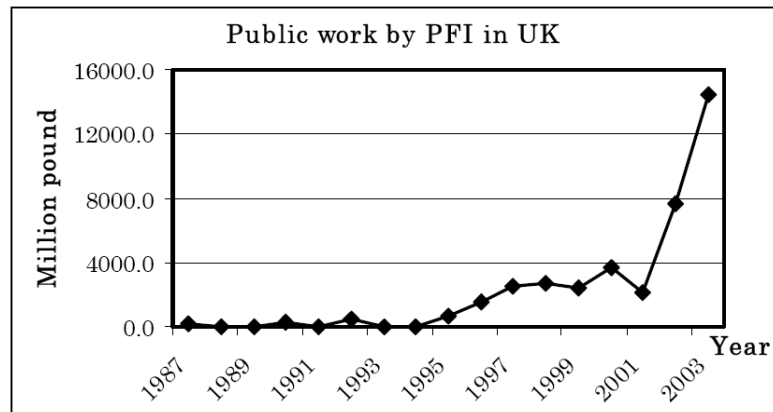
ที่มา World Bank PPI Projects Database, <http://www.worldbank.org>

สาเหตุของการลดลงของการลงทุนจากภาคเอกชนหลังปี ค.ศ.1997 นั้นมีสองประการ กล่าวคือ ประการแรก การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงกลางปี ค.ศ.1997 ส่งผลให้เกิดความไม่มั่นใจในการลงทุนจากภาคเอกชน นอกจากนี้การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจยังส่งผลให้ความต้องการระบบโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เช่น พลังงาน การเดินทางขนส่ง เป็นต้น ลดลงอย่างกระทันหันตามไปด้วย จึงทำให้ความต้องการโครงการต่าง ๆ ลดน้อยลงไป ประการที่สอง ในช่วงปี ค.ศ. 1997 และ 1998 เป็นปีที่มีการแปรรูป (Privatization) ของรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่อย่างมากมายในประเทศแถบอเมริกาใต้ เช่น บราซิล และเม็กซิโก เป็นต้น ทำให้ปริมาณการลงทุนจากภาคเอกชนเพิ่มขึ้นอย่างกระทันหัน อย่างไรก็ตาม

หากดูแนวโน้มโดยภาพรวมแล้วการให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนในโครงการภาครัฐนั้น ยังเป็นแนวโน้มของประเทศส่วนมากทั่วโลก ทั้งประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่พัฒนาแล้ว

ในประเทศที่พัฒนาแล้วก็มีแนวโน้มการให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนในโครงการภาครัฐมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายอย่างชัดเจนในการให้เอกชนร่วมลงทุนโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่งเรียกว่า Private Finance Initiative scheme (PFI) ในสหราชอาณาจักรประเทศเดียวตั้งแต่ปี ค.ศ.1984 ถึง 2004 มีโครงการที่ให้เอกชนร่วมลงทุนมากกว่า 600 โครงการ เป็นจำนวนเงินลงทุนทั้งสิ้นมากกว่า 40,000 ล้านปอนด์ (HM Treasury, 2004) ดังแสดงในแผนภาพที่ 2-2

แผนภาพที่ 2-2 การลงทุนจากภาคเอกชนในการพัฒนาโครงการภาครัฐของสหราชอาณาจักร



ที่มา: HM Treasury, 2004. PPP: PFI Statistics, HM Treasury, UK parliament, June 2004.

4. วัตถุประสงค์

ในส่วนของวัตถุประสงค์ ของการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) ในภาวะการณ์ปัจจุบันรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนามีนโยบายให้เอกชนมีส่วนร่วมในการทำงาน บริหารจัดการ รวมไปถึงการลงทุนในโครงการภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก โดยวัตถุประสงค์ของรัฐบาลทั่ว ๆ ไป ในการใช้ PPPs มีดังต่อไปนี้

4.1 เพื่อเพิ่มศักยภาพในการลงทุนโครงการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค โครงการภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคนั้น มักจะเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนมหาศาล จึงต้องมีการวางแผนการลงทุนอย่างรอบคอบ เนื่องจากจะเกิดผลกระทบเกี่ยวกับสถานะทางการเงินของประเทศได้โดยง่าย อีกทั้งรัฐบาลก็มีข้อจำกัดต่าง ๆ ในการใช้งบประมาณ หรือระดมทุนด้วยวิธีอื่น ๆ การให้เอกชนร่วมลงทุนจึงเป็นการดึงดูดเงินทุนจากภาคเอกชน

มาใช้ในการลงทุนในโครงการของรัฐ จึงทำให้รัฐบาลมีศักยภาพการลงทุนที่สูงขึ้น เพราะรัฐบาลไม่ต้องแบกรับภาระการลงทุนหรือภาระหนี้ที่จะเกิดขึ้น จึงทำให้การพัฒนาโครงการของรัฐทำได้รวดเร็ว และมีข้อจำกัดที่ลดลง

4.2 เพื่อถ่ายโอนความเสี่ยงให้ภาคเอกชน ในการลงทุนในโครงการทุกประเภท โดยเฉพาะโครงการลงทุนขนาดใหญ่ นั้น มีความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องมากมายหลายชนิดหลายประเภท อีกทั้งความเสี่ยงแต่ละชนิดก็มีความสำคัญ และก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานะของโครงการได้อย่างมาก ประเภทของความเสี่ยงที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติการ (Operating risks) ความเสี่ยงด้านการก่อสร้าง (Construction risks) ความเสี่ยงด้านการพัฒนาโครงการ (Development risks) ความเสี่ยงในด้านกฎหมาย (Legal risks) ความเสี่ยงทางเชิงพาณิชย์ (Commercial risks) และความเสี่ยงเชิงการเมือง (Political risks) เป็นต้น การถ่ายโอนความเสี่ยงให้ภาคเอกชนนั้นเป็นจุดประสงค์หลักของ PPPs ซึ่งมาจากแนวคิดที่ว่าภาคเอกชนนั้นสามารถบริหารจัดการความเสี่ยงได้มีประสิทธิภาพมากกว่าภาครัฐ

4.3 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการบริหารจัดการของภาคเอกชนนั้น มีประสิทธิภาพมากกว่าการบริหารจัดการของภาครัฐ การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโครงการบางส่วน หรือทั้งหมด ในรูปแบบต่าง ๆ ของ PPPs จึงเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของ Cost Effectiveness แต่อย่างไรก็ตามการให้เอกชนมีส่วนร่วมอาจจะมีปัญหาในเรื่องของคุณภาพของการบริการได้ เนื่องจากจุดประสงค์หลักของการดำเนินกิจการของภาคเอกชน คือ การแสวงหากำไรสูงสุด ซึ่งในประเด็นนี้มีงานวิจัยได้ระบุไว้ว่าการใช้ PPPs นั้น จะเกิดประโยชน์สูงสุดในกรณีที่รัฐบาลสามารถกำหนดคุณลักษณะและคุณภาพของผลงาน ที่เอกชนจะต้องทำได้อย่างชัดเจน และมีความสมบูรณ์ของสัญญา (Contractual incompleteness) มากที่สุด

4.4 อื่น ๆ นอกจากวัตถุประสงค์หลักสามประการข้างต้นแล้ว การใช้ PPPs ยังจะสามารถก่อให้เกิดผลอื่น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นเหตุผลที่สนับสนุนการใช้ PPPs เช่น เพื่อการส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรม การโอนถ่ายเทคโนโลยี การศึกษา การป้องกันประเทศ หรือเพื่อก่อให้เกิดการขยายของตลาดทุนภายในประเทศ เป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money)

การพิจารณาดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในรูปแบบ Public-Private Partnerships: PPPs มีแนวคิดหลักที่สำคัญที่ต้องคำนึงถึง คือ แนวคิดเกี่ยวกับข้อจำกัดงบประมาณและหนี้สาธารณะ จากการใช้งบประมาณของภาครัฐมาดำเนินการ และความ

ค้ำค่าทางการเงิน (Value for Money:VfM) ซึ่งเป็นเครื่องมือในการวัดความมีประสิทธิภาพจากการดำเนินโครงการ Public-Private Partnerships : PPPs โดยเปรียบเทียบระหว่างกรณีที่รัฐบาลลงทุนและบริหารจัดการโครงการเองทั้งหมด เทียบกับกรณีที่รัฐลงทุนร่วมกับเอกชนในลักษณะ Public-Private Partnerships : PPPs โดยการวิเคราะห์ความค้ำค่าทางการเงินจะประกอบไปด้วยหลักการที่สำคัญ ได้แก่ หลักการวิเคราะห์ Public Sector Comparator (PSC) และหลักการกระจายความเสี่ยงที่เหมาะสม (Risk Allocation) โดยสรุปดังนี้

1. การวิเคราะห์ Public Sector Comparator (PSC) เป็นเครื่องมือที่ใช้ประกอบการตัดสินใจในการดำเนินโครงการ ว่ารัฐควรเป็นผู้ดำเนินงานเองหรือให้เอกชนดำเนินงานแทน โดยการวิเคราะห์ PSC จะสะท้อนต้นทุนรวมที่รัฐดำเนินโครงการเองทั้งหมด ซึ่งมีสิ่งที่จะต้องพิจารณา ได้แก่ การจัดทำแผนดำเนินโครงการ ที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของฝ่ายต่าง ๆ ขั้นตอนการปฏิบัติ ตารางการทำงาน การกำหนดผลลัพธ์ของโครงการหรือบริการที่คาดว่าจะได้รับ ต้นทุนที่ต้องใช้ทั้งหมด การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระหว่างโครงการตามการดำเนินงานของภาครัฐในรูปแบบดั้งเดิม กับโครงการลงทุนรูปแบบ PPPs ประเมินความค้ำค่าทางการเงินของโครงการในการให้เอกชนเข้าร่วมงาน โดยมีตัวแบบจำลอง VfM (VfM Financial Model) เป็นเครื่องมือสำคัญในการวิเคราะห์โครงการ เพื่อเปรียบเทียบการลงทุนในกรณีที่ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินงานเอง (PSC) กับกรณีที่เปิดให้เอกชนเข้าร่วมลงทุน (PPPs) และใช้เป็นฐานในการเปรียบเทียบกับต้นทุนที่เอกชนเสนอเพื่อจะเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการ

2. หลักการกระจายความเสี่ยงที่เหมาะสม (Risk Allocation) คือ การกระจายความเสี่ยงไปสู่หน่วยงานที่สามารถควบคุมความเสี่ยงนั้นได้ดีที่สุด ความเสี่ยงในการดำเนินโครงการมีมากมายหลายอย่าง อาทิเช่น ความเสี่ยงทางการเงิน ความเสี่ยงในการดำเนินกิจการ ความเสี่ยงของตลาด ความเสี่ยงในเครือข่ายและการติดต่อประสานงาน ความเสี่ยงในกฎหมายและนโยบายของรัฐ ความเสี่ยงในเหตุสุดวิสัย ความเสี่ยงในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ เป็นต้น ความเสี่ยงและการกระจายความเสี่ยงในการทำ PPPs ถือเป็นสิ่งที่สำคัญมากที่ภาครัฐจะต้องมีการถ่ายโอนไปให้แก่ภาคเอกชนให้มากที่สุด แต่อย่างไรก็ดี มีความเสี่ยงบางอย่างที่ยังคงเหลืออยู่ที่รัฐไม่สามารถถ่ายโอนโดยผ่านจากการทำสัญญาได้

2.1 ความเสี่ยงของภาครัฐที่ไม่สามารถถ่ายโอนได้ อาทิเช่น ความเสี่ยงที่รัฐบาลผิดนัดชำระหนี้ (Government Default Risks) ความเสี่ยงมูลค่าโครงการที่ส่งให้เอกชนมีมูลค่าต่ำกว่าประมาณการ (Residual Value Risks) ความเสี่ยงด้านที่ดินโครงการหรือวัฒนธรรมดั้งเดิม (Native Title and Cultural Heritage Risks) เช่น กลุ่มชนพื้นเมืองที่เคยอยู่อาศัยในพื้นที่โครงการต้องได้รับเงินชดเชย เป็นต้น

2.2 ความเสี่ยงที่ภาครัฐพยายามโอนให้ภาคเอกชนได้ เช่น ความเสี่ยงพื้นที่โครงการ (Site Condition Risks) ความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Risks) ความล่าช้าในการก่อสร้างโครงการ (Construction Delay Risks) และความเสี่ยงการเปลี่ยนแปลงโครงการ (Modification Risks) เป็นต้น

2.3 ความเสี่ยงที่ภาครัฐและภาคเอกชนรับร่วมกัน ความเสี่ยงบางอย่างที่ภาครัฐและภาคเอกชนมีส่วนร่วมกันรับ ได้แก่ ความเสี่ยงด้านกฎหมาย และการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย (Risks Associated with Change in Law) ความเสี่ยงอันเกิดจากภัยพิบัติหรือเหตุสุดวิสัย (Force Majeure risks) ความเสี่ยงเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงการอนุมัติ (Environmental and Approval Risks) ความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน (Interface Risks) ความเสี่ยงในอัตราดอกเบี้ยที่มีการเปลี่ยนแปลงก่อนการก่อสร้างเสร็จ (Per-Completion Interest Rate Risks)

2.4 ความเสี่ยงของภาคเอกชน หลักการพื้นฐานของ PPPs ที่รัฐกระจายความเสี่ยงให้แก่เอกชน (โดยผ่านการทำสัญญา) ความเสี่ยงของภาคเอกชน ได้แก่ ความเสี่ยงเกี่ยวกับที่ดิน (Site Condition Risks) ความเสี่ยงเกี่ยวกับสิ่งขีดขวางหรือการทำให้เกิดสิ่งโสโครก (Contamination risks) ความเสี่ยงด้านการออกแบบ ก่อสร้างและดำเนินการ (Design, Construction and Commissioning Risks) ความเสี่ยงทางการเงิน (Financial Risks) ความเสี่ยงด้านภาษี (Tax Treatment Risks) ความเสี่ยงตลาดการเงิน (Market Risks) ความเสี่ยงด้านการวางแผน (Planning Risks) ความเสี่ยงในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ก่อสร้าง (Asset Ownership Risks) เป็นที่น่าสังเกตว่า ในเวลาต่อมาได้มีความพยายามที่จะลดความเสี่ยงจากภาคเอกชนและส่งกลับไปยังภาครัฐ คือ การเกิดสิ่งปนเปื้อนและภูมิเทคนิค (Per-existing Contamination and Other Geotechnical Risks) การประกันที่เกี่ยวเนื่องกับข้อกำหนดของโครงการ (Warranties that are Expressly Linked to the Specification) การผ่อนคลายนโยบายด้านระยะเวลาอันเกี่ยวเนื่องกับกรอบเวลาไฟไหม้หรือการระเบิด (Achieving Time Relief in Relation to Fires or Explosions) การตีมูลค่าราคาตลาดเป็นราคากลาง (Fair Market Value) การจำกัดในวงเงินค่าเสียหายจากการได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต (Gaining Caps on Indemnities)

อย่างไรก็ตามหน่วยงานทั้งรัฐหรือเอกชน จะต้องสามารถลดโอกาสในการเกิดความเสียหาย รวมถึงควบคุมผลกระทบของความเสียหายที่ตามมาได้ จึงจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าทางการเงินสูงสุดต่อภาครัฐ

รูปแบบการดำเนินโครงการการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs)

1. รูปแบบการดำเนินโครงการ

การดำเนินโครงการ PPPs สามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ ทั้งนี้ขึ้นกับความรับผิดชอบ โดยภาคเอกชนจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบครอบคลุมทั้งหมดหรือบางส่วนตามความเหมาะสมของแต่ละโครงการและ/หรือขึ้นกับการบริหารความเสี่ยงระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในแต่ละด้าน ได้แก่ การวางแผนโครงการ การจัดหาแหล่งเงินทุน การออกแบบ การก่อสร้าง การดำเนินงานหรือการให้บริการ และการบำรุงรักษา โดยรูปแบบที่ใช้กันโดยทั่วไปประกอบด้วย (ธีรชัย อัครวานิช, 2553)

1.1 Build-Transfer-Operate (BTO) เป็นรูปแบบที่ความเป็นเจ้าของโครงการจะถูกโอนเป็นของรัฐเมื่อสร้างเสร็จ ซึ่งเอกชนผู้รับสัมปทานจะได้รับสิทธิในการดำเนินงานตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยเป็นผู้รับผิดชอบทั้งในด้านเงินทุน การออกแบบ และดำเนินการก่อสร้าง

1.2 Build-Operate-Transfer (BOT) เป็นรูปแบบที่เอกชนผู้รับสัมปทานจะถือกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์ตลอดระยะเวลาที่ให้บริการ และมีความเป็นเจ้าของสินทรัพย์นั้นไป จนกระทั่งสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา

1.3 Designed - Build - Finance - Operate (DBFO) เป็นรูปแบบที่นิยมใช้กันมากที่สุด ซึ่งภาคเอกชนมีส่วนร่วมมากที่สุดเมื่อเทียบกับรูปแบบ PPPs อื่น ๆ เนื่องจากภาครัฐให้เอกชนดำเนินการตั้งแต่การออกแบบ ก่อสร้าง จัดหาเงินทุน และดำเนินการให้บริการสาธารณะภายใต้สัญญา ซึ่งภาคเอกชนจะลงทุนผ่านการจัดตั้ง Special Purpose Vehicle (SPV) ขึ้นมาบริหารจัดการโครงการ ประกอบด้วย การก่อสร้าง การบำรุงรักษา และการให้บริการ และเมื่อสิ้นสุดสัญญาเอกชนจะต้องโอนทรัพย์สินคืนให้แก่ภาครัฐ โดยภาครัฐจะทำหน้าที่กำหนดผลผลิตหรือบริการ และการชำระเงินให้เอกชนตามผลผลิตหรือบริการที่ส่งมอบ

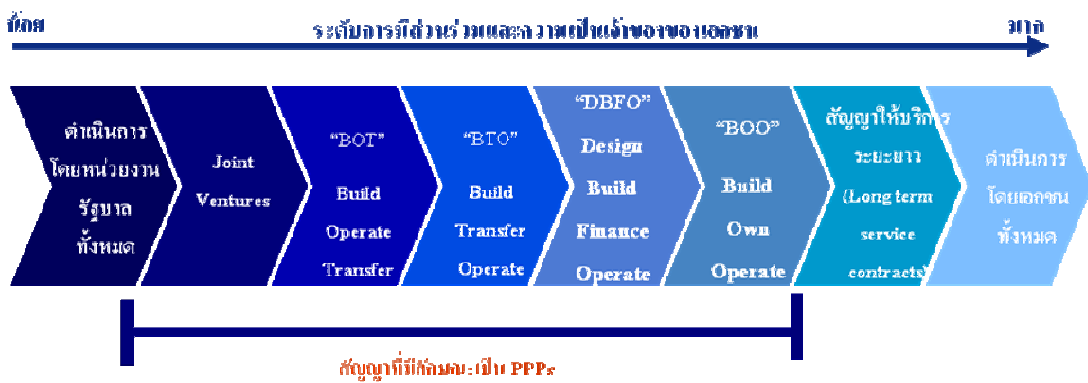
1.4 Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) เป็นรูปแบบที่เอกชนผู้รับสัมปทานมีหน้าที่ในการจัดหาแหล่งเงินทุน ออกแบบ ก่อสร้าง ดำเนินการ และบำรุงรักษาทรัพย์สินของโครงการ โดยเอกชนมีสิทธิจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้บริการจากประชาชน ตลอดระยะเวลาของสัญญา และเอกชนจะเป็นเจ้าของทรัพย์สินจนกระทั่งสิ้นสุดระยะเวลาตามสัญญา จากนั้นจึงโอนกรรมสิทธิ์คืนให้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบ

1.5 Build-Own-Operate (BOO) เป็นรูปแบบที่เอกชนผู้รับสัมปทานมีหน้าที่ในการจัดหาแหล่งเงินทุน ออกแบบ ก่อสร้าง ดำเนินการ และบำรุงรักษาทรัพย์สินของโครงการ โดยมีความ

เป็นเจ้าของสินทรัพย์ และดำเนินการให้บริการภายหลังจากการก่อสร้างแล้วเสร็จ จากนั้นภาครัฐจะเป็นผู้รับซื้อผลผลิตจากภาคเอกชนนั้น โดยไม่มีข้อกำหนดในการโอนย้ายสินทรัพย์กลับเป็นของรัฐ ภายหลังจากสิ้นสุดสัญญา

ทั้งนี้แผนภาพที่ 2-3 แสดงรูปแบบ PPPs ที่มีความหลากหลาย โดยการเรียงลำดับตามระดับการมีส่วนร่วมและความเป็นเจ้าของของภาคเอกชนจากน้อยไปหามาก

แผนภาพที่ 2-3 รูปแบบของ PPPs



ที่มา : บริษัท เคพีเอ็มจี ภูมิภาค ที่ปรึกษาธุรกิจ จำกัด (2552)

2. ข้อแตกต่างระหว่างการจัดซื้อจัดจ้างแบบเดิมและภายใต้แนวคิด PPPs

การระดมทุนในรูปแบบ PPPs เป็นการปรับรูปแบบและแนวทางการจัดซื้อจัดจ้างรูปแบบเดิม (Traditional Procurement) ที่ภาครัฐให้ออกชนเพียงการดำเนินการก่อสร้างโครงการและจัดหาอุปกรณ์ต่าง ๆ แต่รัฐเป็นเจ้าของสินทรัพย์และเป็นผู้ดำเนินการให้บริการเอง ซึ่งทำให้ภาครัฐอาจต้องรับภาระในเรื่องระยะเวลาก่อสร้าง และการใช้เงินลงทุนเกินงบประมาณที่ได้รับ รวมทั้งต้องรับภาระค่าใช้จ่ายลงทุน (Capital Expenditure: CAPEX) ในช่วงเริ่มต้นโครงการ มาเป็นการที่รัฐบาลเปิดให้ออกชนเข้าร่วมลงทุน และเป็นผู้บริหารจัดการโครงการลงทุนของภาครัฐ และรับผิดชอบในเรื่องระยะเวลาการก่อสร้างและต้นทุนที่เกินประมาณการ โดยรัฐบาลเป็นผู้รับซื้อบริการจากภาคเอกชนตามปริมาณ และคุณภาพงานที่กำหนด (Output Based Contract) เมื่อโครงการพร้อมใช้งาน ซึ่งแผนภาพที่ 2-4 แสดงให้เห็นถึงรายละเอียดความแตกต่างระหว่างการจัดซื้อจัดจ้างแบบเดิมเปรียบเทียบกับกรณีดำเนินการภายใต้รูปแบบ PPPs

แผนภาพที่ 2-4 สรุปข้อแตกต่างระหว่างการจัดซื้อจัดจ้างแบบเดิม และภายใต้แนวคิด PPPs



ที่มา : KPMG Global Study (2551)

นอกจากนี้ หน่วยงาน OECD ได้กล่าวถึงรูปแบบการดำเนินการแบบ PPPs ว่ามีสถานะที่อยู่ระหว่างการจัดซื้อจัดจ้างในรูปแบบเดิม และรูปแบบ Privatization โดยลักษณะเด่นของ PPPs จะอยู่ที่เรื่องการถ่ายโอนความเสี่ยง และรูปแบบของการส่งมอบผลผลิตและบริการ ทั้งนี้การจัดซื้อจัดจ้างในรูปแบบเดิม ภาครัฐจะเป็นผู้รับความเสี่ยงในการส่งมอบผลผลิตและบริการ ขณะที่ในทางตรงข้าม รูปแบบ Privatization จะกำหนดให้ภาคเอกชนเข้าไปดำเนินการในบทบาทของภาครัฐ ทั้งในส่วนของการออกแบบ ก่อสร้าง จัดหาเงินทุน และบริหารโครงการ ซึ่งรวมถึงความมีอิสระในการกำหนดราคาได้เอง รวมทั้งภาคเอกชนก็จะเป็นผู้รับความเสี่ยงในเรื่องการส่งมอบผลผลิตและบริการ ดังนั้น PPPs จึงเป็นรูปแบบที่อยู่ระหว่างการจัดซื้อจัดจ้างแบบเดิมกับ Privatization โดยกำหนดให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการในกิจกรรม การออกแบบ ก่อสร้าง จัดหาเงินทุน และบริหารโครงการ แต่จะมีความแตกต่างจาก Privatization ในเรื่องของการมีส่วนร่วมของภาครัฐในบางส่วน

ยกตัวอย่างเช่น ภาครัฐสามารถตั้งข้อกำหนดความต้องการทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ รวมทั้งการกำหนดเงื่อนไขการจ่ายเงินที่จะทำให้เกิดความมั่นใจว่า ภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้ตามการระบุผลลัพธ์และบริการที่ต้องการ (Output Specification) ที่ได้มีการตกลงกันไว้ตามสัญญา

การบริหารจัดการโครงการในรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs)

การบริหารจัดการของภาคเอกชนนั้น เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า มีประสิทธิภาพมากกว่าการบริหารจัดการของภาครัฐ การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโครงการบางส่วนหรือทั้งหมดในรูปแบบต่าง ๆ ของ PPPs จึงเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องประสิทธิภาพของต้นทุน (Cost effectiveness) แต่การให้เอกชนมีส่วนร่วมก็อาจจะมีปัญหาในเรื่องของคุณภาพของการบริการได้ เนื่องจากจุดประสงค์หลักของการดำเนินกิจการของภาคเอกชน คือ การแสวงหากำไรสูงสุด ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว การบริหารจัดการโครงการในรูปแบบ PPPs จึงมีประเด็นหลักที่ต้องพิจารณาดังต่อไปนี้ (สันติ เจริญพรพัฒนา, 2553)

1. แนวทางการบริหารจัดการโครงการ โดยทั่วไปในการบริหารจัดการโครงการ PPPs บริษัทที่ชนะการประมูลโครงการลงทุนส่วนใหญ่แล้ว จะเป็นผู้ดำเนินการลงทุนโดยจัดตั้งนิติบุคคลเฉพาะกิจหรือที่เรียกว่า Special Purpose Vehicle (SPV) ขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของ PPPs ในแต่ละโครงการโดยเฉพาะ ซึ่ง SPV จะบริหารจัดการโครงการตั้งแต่การออกแบบ ก่อสร้าง การจัดหาเงินทุนให้กับโครงการ การดำเนินโครงการ และการบำรุงรักษา โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการจะตรวจสอบมาตรฐาน การให้บริการของ SPV ให้เป็นไปตามสัญญา และเป็นผู้รับซื้อบริการจาก SPV

2. บทบาทหน้าที่ของภาครัฐและเอกชน รวมทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการ บทบาทหน้าที่ของภาครัฐและเอกชน อาจมีความแตกต่างกันตามรูปแบบการดำเนินการ และเงื่อนไขการให้บริการ อย่างไรก็ตามหน้าที่หลักของภาครัฐ คือ การกำหนดนโยบายการให้บริการสาธารณะ และเป็นผู้รับบริการ ขณะที่หน้าที่หลักของภาคเอกชน คือ ผู้ให้บริการ ทั้งนี้หน่วยงานเจ้าของโครงการที่เป็นภาครัฐ จะมีหน้าที่ในการกำหนดความต้องการ และควบคุมคุณภาพของโครงการ รวมทั้งศึกษาทางเลือกและความเป็นไปได้ของโครงการ โดยการวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางการเงินของโครงการลงทุน (Value for money) ซึ่งวัดได้จากผลการประหยัดที่เกิดขึ้น (Cost Saving) โดยเปรียบเทียบระหว่างกรณีที่รัฐบาลลงทุนและบริหารจัดการโครงการเองทั้งหมด (Public Sector Comparator : PSC) เทียบกับกรณีที่รัฐลงทุนร่วมกับเอกชนในรูปแบบ PPPs โดยการประหยัดสามารถพิจารณาใน

4 ด้าน กล่าวคือ (1) ประสิทธิภาพการดำเนินการก่อสร้างโดยมีการส่งมอบงานตามเป้าหมายที่วางไว้ (2) บริหารเงินงบประมาณไม่เกินวงเงินลงทุนตามแผนการที่กำหนดไว้ (3) ต้นทุนการดำเนินงานที่ต่ำและ (4) มีการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในการพัฒนาการก่อสร้างและการออกแบบ นอกจากนี้หน่วยงานเจ้าของโครงการ จะเป็นผู้รับซื้อการบริการที่มีมาตรฐานตามที่ได้กำหนดไว้ในสัญญาเท่านั้น หากคุณภาพการให้บริการไม่ได้ตามมาตรฐาน หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องให้เอกชนปรับปรุงแก้ไขจนกว่าจะได้ตามที่กำหนดไว้ในสัญญา

3. หลักการกระจายความเสี่ยงที่เหมาะสมระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน การกระจายความเสี่ยงในการดำเนินโครงการ PPPs คือ การกระจายความเสี่ยงจากการดำเนินโครงการลงทุนของภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน ภายใต้ความเสี่ยงที่แต่ละฝ่ายสามารถบริหารจัดการและยอมรับได้ การกระจายความเสี่ยงของโครงการจัดเป็นเรื่องที่สำคัญในการดำเนินโครงการ PPPs เนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญในการก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการลงทุน โดยหลักการกระจายความเสี่ยงที่สำคัญ คือ การกระจายความเสี่ยงไปสู่ผู้ที่สามารถบริหารจัดการความเสี่ยงได้ดีที่สุด

4. ความเป็นเจ้าของทรัพย์สินในโครงการ PPPs ตามที่กล่าวมาแล้ว รูปแบบ PPPs คือ การดำเนินการพัฒนาโครงการลงทุนขนาดใหญ่ในระยะยาว ที่มีรูปแบบสัญญาที่เน้นผลผลิตเป็นหลัก (Output-based contracts) โดยการให้สัมปทานกับภาคเอกชนในการดำเนินการแบบเบ็ดเสร็จภายใต้ระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ในสัญญา ซึ่งอายุโครงการส่วนใหญ่อยู่ประมาณ 20-30 ปี โดยตามหลักการการดำเนินงานในรูปแบบของ PPPs เอกชนจะเป็นเจ้าของทรัพย์สินของโครงการ ตั้งแต่ที่มีการลงนามในสัญญา ซึ่งเอกชนจะมีการออกแบบ ก่อสร้าง การจัดหาเงินทุน การดำเนินการบริหารจัดการโครงการ และการบำรุงรักษา จนกระทั่งโครงการจบสิ้นการให้สัมปทาน หลังจากนั้นภาคเอกชนจะต้องคืนความเป็นเจ้าของในทรัพย์สินของโครงการกลับมาเป็นของภาครัฐ หรือตามที่ตกลงกันไว้ในสัญญา

กรณีศึกษาโครงการการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) จากต่างประเทศ

การดำเนินโครงการ PPPs เป็นที่แพร่หลายทั่วโลก โดยเฉพาะกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือ OECD เช่น ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่มีการพัฒนา และประสบความสำเร็จมากที่สุดในการดำเนินโครงการ PPPs ผ่านหน่วยงานที่มีชื่อเรียกว่า The United Kingdom's Private Finance Initiative (PFI) ที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 1992 PFI มีสัดส่วนการลงทุนถึงประมาณร้อยละ 14 ของการลงทุนภาครัฐทั้งหมด ซึ่งส่วนมากเป็นการดำเนินการก่อสร้างด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ส่วนประเทศ

ในกลุ่มลาตินอเมริกา และเอเชีย เริ่มมีการดำเนินโครงการ PPPs เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ตัวอย่างการใช้ PPPs ในต่างประเทศ ดังปรากฏตามตารางที่ 2-1 และ 2-2

ตารางที่ 2-1 มูลค่าการใช้ PPPs ในต่างประเทศ

อันดับ (ปี 2004)	ประเทศ	มูลค่า (ล้าน USD)	จำนวน ข้อตกลง	อันดับ (ปี 2003)	มูลค่า (ล้าน USD)	จำนวน ข้อตกลง
1	สหราชอาณาจักร	13,212	81	1	14,694	59
2	เกาหลี	9,745	9	3	3,010	3
3	ออสเตรเลีย	4,648	9	7	611	4
4	สเปน	2,597	7	2	3,275	8
5	สหรัฐอเมริกา	2,202	3	4	927	2
6	ฮังการี	1,521	2	11	251	1
7	ญี่ปุ่น	1,473	15	10	274	5
8	อิตาลี	1,269	2	5	714	3
9	โปรตุเกส	1,095	2	ไม่มี ข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	ไม่มี ข้อมูล
10	แคนาดา	746	3	ไม่มี ข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	ไม่มี ข้อมูล

ที่มา : ความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน, ออนไลน์, 2557

ตารางที่ 2-2 ลักษณะการใช้ PPPs ในต่างประเทศ

ประเทศ	ข้อมูล / ลักษณะการดำเนินการ PPPs
สหราชอาณาจักร	เน้นการใช้ PPPs ในโครงการทำอากาศยาน รวมไปถึงด้านสถานศึกษา และการจัดการทรัพยากรและของเสีย
เกาหลี	เริ่มหันมาใช้ PPPs เพิ่มมากขึ้น โดยเริ่มจากโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานทางการคมนาคม และค่อย ๆ ขยายต่อไปเป็นโครงการด้านสถานศึกษา สถานพยาบาล และที่อยู่อาศัย
สเปน	มุ่งเน้นการใช้ PPPs ในโครงการด้านคมนาคมขนส่ง โดยมีโครงการระยะเวลา 15 ปี ที่ใช้เงินลงทุนมูลค่าสูงถึง 248 พันล้านยูโร ซึ่งเป็นเงินลงทุนจากภาคเอกชนประมาณ 20%

ตารางที่ 2-2 ลักษณะการใช้ PPPs ในต่างประเทศ (ต่อ)

ประเทศ	ข้อมูล / ลักษณะการดำเนินการ PPPs
โปรตุเกส	ขยายการลงทุนในลักษณะ PPPs ออกไปในหลายภาคส่วนของประเทศ ทั้งในด้านการคมนาคมขนส่ง การจัดการทรัพยากรน้ำและของเสีย ทั้งนี้โปรตุเกสเป็นประเทศที่มีอัตราส่วน PPPs ต่อ GDP ในระดับที่สูงที่สุดในทวีปยุโรป
อิตาลี	มุ่งเน้นโครงการด้านการคมนาคมขนส่ง พร้อมกับทำโครงการ PPPs ในด้านสาธารณสุข การจัดการทรัพยากรน้ำและที่อยู่อาศัย
ออสเตรเลีย	มุ่งเน้นโครงการด้านการคมนาคมขนส่ง

ที่มา : ความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน, ออนไลน์, 2557

ประสบการณ์ การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) ในประเทศไทย

การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships ; PPPs) ในประเทศไทยเริ่มขึ้นในทศวรรษ 2530 ขณะที่เศรษฐกิจไทยมีการเจริญเติบโตสูงถึงประมาณ 12.40 % ต่อปี จึงมีการริเริ่มโครงการขนาดใหญ่ที่มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาการขนส่งในกรุงเทพมหานคร และขยายโครงข่ายระบบโทรคมนาคม แต่ด้วยข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ รัฐบาลจึงได้พิจารณาทางเลือกในการให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนในโครงการพื้นฐานขนาดใหญ่เหล่านี้ โดยโครงการ PPPs โครงการแรกของประเทศไทย คือ โครงการก่อสร้างศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นในเขตธุรกิจของกรุงเทพ ฯ เมื่อปี พ.ศ.2532 โครงการนี้ถูกพัฒนาขึ้น เพื่อรองรับการเป็นเจ้าภาพในการประชุมประจำปีครั้งที่ 46 ของธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยกระทรวงการคลังได้ลงทุนก่อสร้างอาคารบนที่ดินราชพัสดุของโรงงานยาสูบ และทำสัญญาว่าจ้างเอกชนบริหารงานศูนย์การประชุม

นอกจากนี้แล้วโครงการในภาคการขนส่ง เป็นโครงการในกลุ่มแรกที่ได้รับสัมปทานจากภาครัฐ ด้วยเหตุที่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในเขตกรุงเทพและปริมณฑลมากขึ้น แต่ภาคการขนส่งมีไม่เพียงพอที่จะรองรับการเจริญเติบโต ดังนั้นรัฐบาลจึงได้มีมติเห็นชอบให้กระทรวงคมนาคม โดยกรมทางหลวง ก่อสร้างโครงการทางยกระดับอุตราภิมุข หรือโครงการดอนเมืองโทลล์เวย์ เมื่อปี พ.ศ.2532 รวมถึงโครงการทางด่วนขั้นที่ 2 ซึ่งถือเป็นโครงการ PPPs อีกหนึ่งโครงการที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกันนั้น เพื่อลดปัญหาด้านการจราจร และเป็นเส้นทางเชื่อมโยงสู่ปริมณฑล โดยเสนอเป็นรูปแบบสัญญาสัมปทาน 30 ปี ให้กับบริษัทญี่ปุ่นและมีการเซ็นสัญญาในเดือนธันวาคม

2531 โครงการในภาคขนส่งต่อมาคือโครงการ Bangkok Elevated Road and Train System (BERTS) หรือโครงการ Hopewell ซึ่งเป็นโครงการก่อสร้างถนน รถไฟ และรถไฟฟ้ายกระดับ จากใจกลางกรุงเทพฯ ถึงท่าอากาศยานดอนเมือง เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2533 โดยการรถไฟแห่งประเทศไทยได้มีการอนุมัติสัมปทานให้กับบริษัท Hopewell Holdings โครงการนี้มีข้อโต้แย้งกันค่อนข้างมาก ทำให้การก่อสร้างและการเวนคืนที่ดินล่าช้า ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจของไทยในช่วงเวลานั้นไม่มีการขยายตัวเท่าที่ควร ผลสุดท้ายการก่อสร้างได้หยุดชะงักลงในช่วงกลางของวิกฤตการณ์ทางการเงินในปี พ.ศ. 2540 และโครงการถูกยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ.2541

นอกจากนี้ในภาคขนส่งยังมีโครงการที่เกี่ยวข้องกับรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานคร ที่ภาครัฐได้มีการให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการ เช่น โครงการรถไฟฟ้าสีน้ำเงิน โดยที่ภาครัฐเป็นผู้ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทั้งหมด และให้เอกชนผู้ได้รับสัมปทานเป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างระบบราง ระบบอาณัติสัญญาณ ตัวรถไฟฟ้า และอุปกรณ์อื่น ๆ รวมทั้งดำเนินการและดูแลรักษาทั้งระบบ สำหรับโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวที่กรุงเทพมหานครมอบสัมปทานให้แก่บริษัท Bangkok Transit System (BTS) เป็นเวลา 30 ปี ได้ดำเนินการภายใต้รูปแบบ BOT (Build-Operate-Transfer) และตลอดระยะเวลาของการก่อสร้าง บริษัท BTS ก็ประสบปัญหามากมาย ทั้งในด้านการออกแบบ การก่อสร้างและการต่อต้านจากชุมชน รวมถึงการเปลี่ยนรัฐบาล แต่ท้ายที่สุดรถไฟฟ้าสายสีเขียวก็สามารถเปิดให้บริการได้ในปี พ.ศ.2542 นอกจากนี้ยังมีโครงการ Airport Link ที่วิ่งคู่ขนานกับรางรถไฟจากเขตใจกลางกรุงเทพฯ ไปสู่สนามบินสุวรรณภูมิ และในปัจจุบันรถไฟฟ้าสายที่อยู่ระหว่างดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภายใต้รูปแบบ PPPs คือ สายสีม่วง จากบางซื่อ-บางใหญ่ ที่มีลักษณะการดำเนินการในรูปแบบของ PPPs Gross Cost Concession คือ การให้รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บค่าโดยสาร และรับความเสี่ยงในการลงทุนทั้งหมด โดยจ้างเอกชนเดินรถไฟฟ้าและรัฐจ่ายค่าเช่าการใช้ระบบรถไฟฟ้า และค่าจ้างเดินรถไฟฟ้าแบบกำหนดราคา ซึ่งแหล่งเงินในการดำเนินโครงการ ในส่วนของค่าจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินจะใช้เงินงบประมาณ และเงินกู้ภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 สำหรับค่าก่อสร้างงานโยธา และค่าจ้างที่ปรึกษา กระทรวงการคลังเป็นผู้จัดหาแหล่งเงิน โดยได้แหล่งเงินมาจากธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (JBIC) และโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน (ช่วงหัวลำโพง-บางแค และช่วงบางซื่อ-ท่าพระ) มีลักษณะการดำเนินงาน ที่จะเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าร่วมลงทุน และมีการจัดสรรความเสี่ยงจากการดำเนินโครงการร่วมทุน โดยแหล่งเงินในการดำเนินโครงการในช่วงปี 2553 – 2555 ในส่วนของค่าจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินจะใช้เงินงบประมาณ และเงินกู้ภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 สำหรับค่าก่อสร้างงานโยธา และค่าจ้างที่ปรึกษาระหว่างการก่อสร้าง กระทรวงการคลังจะจัดหาแหล่งเงินภายในประเทศสำหรับค่าใช้จ่ายดังกล่าว

อีกก้าวของการพัฒนา PPPs ในประเทศไทย คือ การให้สัมปทานรอบแรกแก่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (Independent Power Producers : IPP) ในปี พ.ศ.2537 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยประสบกับปัญหาการมีความต้องการใช้ไฟฟ้าอย่างมาก แต่รัฐบาลมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณที่ทำให้ไม่สามารถสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ได้ ดังนั้น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จึงมีการให้สัมปทานแก่ภาคเอกชน 6 บริษัท จากผู้ยื่นขอสัมปทานทั้งหมดจำนวน 89 ราย ทั้งนี้ การมีนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทของภาคเอกชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจการไฟฟ้าได้นำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการ และการให้บริการ รวมทั้งยังเป็นการลดภาระด้านการลงทุนของภาครัฐในระบบผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า ซึ่งโครงการเหล่านี้ถือเป็นโครงการ PPPs ที่ประสบความสำเร็จที่สุดในประเทศไทย โดยมีปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญ กล่าวคือ การจัดสรรความเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการกระจายความเสี่ยงระหว่างภาครัฐและเอกชนอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ภาคเอกชนจะรับความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง และการดำเนินการผลิตไฟฟ้าทั้งหมด ในขณะที่ภาครัฐโดย กฟผ.จะเป็นผู้กำหนดปริมาณไฟฟ้าที่ต้องการในแต่ละปี และเป็นผู้รับความเสี่ยงในเรื่องปริมาณการใช้ (Demand Risk) ทั้งหมด จึงทำให้เอกชนได้รับกระแสเงินสด และผลตอบแทนจากการลงทุนที่แน่นอน

นอกจากนี้แล้วภาคเอกชนได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องของการจัดการน้ำ และการสุขาภิบาล แต่ยังคงอยู่ภายใต้ขอบเขตที่จำกัด โดยการประปานครหลวง (กปน.) และการประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) ได้มีการจัดทำสัญญา PPPs มากมาย ตั้งแต่รูปแบบ BOO (Build-Own-Operate), BOOT (Build-Own-Operate-Transfer), การเช่าซื้อ (Lease) และสัญญาการบริหารจัดการ (Management Contract) กับภาคเอกชนในการบริหารจัดการน้ำในหลายพื้นที่ของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเมืองและเขตอุตสาหกรรม

สำหรับผลการดำเนินงานของโครงการ PPPs ในประเทศไทย โดยภาพรวมการดำเนินโครงการ PPPs ของประเทศไทยที่ผ่านมา จะมีรูปแบบที่เป็นเชิงบวก ทั้งนี้การที่ประเทศไทยสามารถลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ โดยที่ภาครัฐไม่มีเงินทุนเพียงพอ แต่ PPPs ได้เข้ามาช่วยทำให้รัฐบาลบรรลุเป้าหมาย โดยการช่วยลดข้อจำกัดในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ซึ่งหากพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่าโครงการ PPPs เกือบทุกโครงการในประเทศไทยที่ผ่านมา จะมีการผสมผสานระหว่างความสำเร็จ และความล้มเหลวในรูปแบบที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะโครงการส่วนใหญ่ในภาคขนส่ง โทรคมนาคม และพลังงาน จะถูกประเมินว่ามีผลการดำเนินงานเป็นที่น่าพอใจ โดยโครงการเหล่านี้สามารถส่งมอบการให้บริการที่น่าเชื่อถือแก่ภาครัฐ เช่น โครงการรถไฟฟ้ายกระดับสายสีเขียวของ BTS และโครงการรถไฟฟ้าใต้ดินสายสีน้ำเงินของ BMCL ที่สามารถดำเนินการได้ตามมาตรฐานสากล ด้วยจำนวนผู้โดยสารที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ และไม่มีกรณีหยุดชะงักในการ

ให้บริการ รวมทั้งโครงการทางด่วนยกระดับ (Expressways) ก็ยังช่วยบรรเทาภาวะการจราจรที่ติดขัดได้อย่างมาก นอกจากนี้โครงการผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) ซึ่งเป็นโครงการด้านพลังงานของประเทศไทย ถือเป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จอย่างสูง และสามารถใช้เป็นโครงการตัวอย่างได้ ทั้งการดำเนินการด้านการเงินและด้านเทคนิค ทำให้ภาครัฐบรรลุเป้าหมายในด้านความมั่นคงพลังงาน อีกทั้งสร้างความสมดุลในด้านแหล่งพลังงาน และทำให้การผลิตไฟฟ้ามีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ การเปิดให้มีการแข่งขันอย่างเสรีในด้านผู้ผลิตไฟฟ้า จะทำให้ต้นทุนในการซื้อไฟฟ้าของ กฟผ. ต่ำลง และมีผลทำให้ผู้ใช้สามารถใช้ไฟฟ้าได้ในราคาถูก ประกอบกับโครงการในสาขาดังกล่าว เป็นโครงการที่มีผลตอบแทนทางการเงินสำหรับภาคเอกชนค่อนข้างสูง และสามารถจัดเก็บค่าบริการได้ตามต้นทุนการให้บริการจริง จึงได้รับความสนใจในการร่วมลงทุนจากภาคเอกชนสูง IPP เป็นโครงการที่มีรูปแบบการลงทุนเป็น Build-Own-Operate (BOO) เป็นลักษณะการให้ภาคเอกชนเป็นผู้ผลิตไฟฟ้า และ กฟผ. รับซื้อจากภาคเอกชนในระยะยาว โดยเอกชนเป็นผู้ลงทุนเองทั้งหมด จึงทำให้การลงทุนในสาขานี้มีการกำหนดขั้นตอนในการดำเนินโครงการ โดยเปิดให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินงาน ซึ่งทำให้ได้รูปแบบการร่วมทุนที่เหมาะสม โดยมีการกระจายความเสี่ยงระหว่างภาครัฐและเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพ

การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) ในงานป้องกันประเทศ

กลางทศวรรษที่ 2530 สหราชอาณาจักรนำ PPPs มาใช้ในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและด้านการป้องกันประเทศ แต่ต่อมาในช่วงกลางทศวรรษที่ 2540 การใช้ PPPs ในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศได้หยุดชะงักลง เนื่องจากลักษณะทางโครงสร้างของเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงเป็นการยากต่อภาครัฐที่จะกำหนดผลลัพธ์หรือบริการที่ต้องการ ในสัญญาระยะยาวได้อย่างถูกต้อง รวมทั้งผลของการเปลี่ยนแปลงในเทคโนโลยีสารสนเทศดังกล่าว ทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนผลลัพธ์หรือบริการที่กำหนดไว้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะทำให้ต้นทุนดำเนินงานโครงการสูงขึ้น จนอาจกลายเป็นต้นทุนหลักแทนการลงทุนในครั้งแรก (HM Treasury, 2003)

อย่างไรก็ตามการดำเนินโครงการ PPPs ด้านการป้องกันประเทศ ยังคงได้รับความนิยมต่อมา โดยในปี พ.ศ.2551 หากวัดจากจำนวนสัญญาจะพบว่า กระทรวงกลาโหมถือเป็นผู้นำ PPPs มาใช้เป็นอันดับ 4 ของสหราชอาณาจักร ในแต่ละปีกระทรวงกลาโหมจะต้องจ่ายเงินให้กับคู่สัญญาที่เป็นภาคเอกชนมากกว่า 1,000 ล้านดอลลาร์ โดยครอบคลุมหลายด้าน ตั้งแต่ ด้านก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น โรงทหาร อาคารสำนักงาน บ้านพัก โรงเรียน และอื่น ๆ หรือด้านการฝึกอบรม เช่น

โครงการ Medium-support Helicopter Aircrew Training Facility (MSHATF) รวมทั้งด้านยุทธโศปกรณ์ เช่น โครงการ Future Strategic Tanker Aircraft (FSTA) โครงการ Heavy Equipment Transporters (HET) เป็นต้น ทั้งนี้ PPPs ในงานป้องกันประเทศ จะมีลักษณะการดำเนินการโดยพื้นฐานคล้ายกับโครงการ PPPs ในด้านอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น การจ่ายเงินจะขึ้นอยู่กับความพร้อมใช้งาน หรือจ่ายบนพื้นฐานของการใช้งาน และในบางกรณีอาจมีการให้บริการโครงการต่อบุคคลที่สาม (หน่วยงานภายนอกกองทัพ หรือภาคพลเรือน) เพื่อหารายได้เพิ่ม ซึ่งสามารถนำรายได้ส่วนที่เพิ่มนั้นมาช่วยลดต้นทุนในการดำเนินการโครงการได้ แต่อย่างไรก็ดี PPPs ในงานป้องกันประเทศโดยส่วนใหญ่มักจะมี ความซับซ้อนมากกว่าโครงการทั่วไป เนื่องจากสภาวะแวดล้อมของภัยคุกคามมีการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้อย่างแม่นยำ ดังนั้นการกำหนดความต้องการให้แน่ชัดจึงเป็นสิ่งที่ยาก ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นลักษณะเฉพาะของงานทางด้านการทหาร และด้วยลักษณะเฉพาะเหล่านี้ จึงสร้างความท้าทายในกระบวนการจัดทำข้อเสนอ ที่ต้องคำนึงถึงการบริหารจัดการ การเปลี่ยนแปลง ในความต้องการตามสภาวะแวดล้อมของภัยคุกคามที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ประกอบกับความมั่นใจ ในผลการปฏิบัติงาน ถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการงานป้องกันประเทศ เนื่องจากความล้มเหลวจะนำไปสู่ความเสียหายมากมายจนเกินกว่าที่จะยอมให้เกิดขึ้นได้ (Low Hong Kuan, 2009) สิ่งเหล่านี้ นำไปสู่ประเด็นที่ต้องพิจารณาใน 3 เรื่อง ดังนี้

1. จากความซับซ้อนของโครงการด้านการทหาร ทำให้การดำเนินโครงการ PPPs ในงานด้านการทหาร จะมีระยะเวลาในการเตรียมการจนกระทั่งถึงการคัดเลือกผู้เข้าร่วมงาน ที่ค่อนข้างยาวนาน ซึ่งสิ่งเหล่านี้นำไปสู่ต้นทุนที่สูงขึ้น และเกิดความล่าช้าในการเริ่มให้บริการ โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของสหราชอาณาจักร รายงานว่าโดยเฉลี่ยแล้ว โครงการ PPPs ของกระทรวงกลาโหม ใช้เวลาค่อนข้างยาวนาน เมื่อเปรียบเทียบกับโครงการ PPPs ในหน่วยงานอื่น ตัวอย่างเช่น โครงการ FSTA โครงการ UKMFTS (UK Military Flying Training System ซึ่งเป็นโครงการเกี่ยวกับการฝึกอบรมด้านการบินของกระทรวงกลาโหม) โดยทั้งสองโครงการใช้ระยะเวลาในการเตรียมการจนกระทั่งถึงการเซ็นสัญญา ประมาณ 5-7 ปี เนื่องจากขนาดของโครงการที่ค่อนข้างใหญ่ และมีความซับซ้อนในการประเมินราคา (NAO, 2008) สิ่งเหล่านี้นำไปสู่การตั้งข้อสังเกตว่า การที่ต้องใช้เวลาในการดำเนินการที่ยาวนานนั้น อาจเกิดจากการที่กระทรวงกลาโหมต้องการที่จะนำหลาย ๆ กิจกรรมมารวมอยู่ภายใต้สัญญาฉบับเดียว โดยบางสัญญาประกอบไปด้วยสัญญาย่อยเกือบร้อยสัญญา ยกตัวอย่างเช่น โครงการ UKMFTS ประกอบด้วยสัญญาย่อยจำนวนมากถึง 72 สัญญา จึงทำให้การดำเนินการเกิดความล่าช้า ในขณะที่ PPPs ในหน่วยงานอื่น ๆ มักจะมีลักษณะพื้นฐานที่คล้ายคลึงกัน และค่อนข้างไม่มีความซับซ้อน เช่น โรงเรียน และโรงพยาบาล จึงก่อให้เกิดคำถามว่าสัญญาที่ไม่มีความซับซ้อน และมีขนาดเล็ก จะมีความเหมาะสมมากกว่าหรือไม่

2. สถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงเป็นไปได้ยากที่จะคาดคะเน และวางแผนสำหรับทุก ๆ สิ่งที่จะเกิดขึ้นได้อย่างถูกต้อง ดังนั้น การทำสัญญาในโครงการ PPPs ด้านการป้องกันประเทศ จึงต้องการความยืดหยุ่นและสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ได้อย่างทันเวลา ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะสะท้อนไปสู่เรื่องของราคา และส่งผลกระทบต่อความคุ้มค่าทางการเงิน (NAO, 2008)

3. การทำสัญญา PPPs ในปฏิบัติการที่เข้าใกล้เขตหน้า (Front-Line Operation) ยกตัวอย่างเช่น โครงการ MET และ โครงการ FSTA เป็นต้น ได้ก่อให้เกิดการโต้แย้งกันอย่างมากมายเกี่ยวกับหน้าที่ที่ต้องเป็นบทบาทของภาครัฐ ซึ่งก่อนปี พ.ศ.2523 กระทรวงกลาโหมมีนโยบายหลักคือ กระทรวงกลาโหมต้องสามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยต้องมีขีดความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และมีโครงสร้างที่สามารถดำเนินงานป้องกันประเทศได้ด้วยตัวเอง แต่ในช่วงปี พ.ศ.2540-43 สหราชอาณาจักรได้ผลักดัน PPPs ในงานป้องกันประเทศเข้าไปสู่การดำเนินการที่เข้าใกล้เขตหน้า (Library Research Paper, 2008) ซึ่งในสถานการณ์ดังกล่าว หากภาคเอกชนดำเนินงานผิดพลาด จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวง โดยเฉพาะในห้วงระหว่างการเกิดสถานการณ์วิกฤต และภาวะสงคราม โดยมีข้อสังเกตดังนี้

3.1 สถานะทางกฎหมายของภาคเอกชนภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศและพิธีสารกรุงเจนีวา (Geneva Protocol) ยังคลุมเครือ พนักงานของเอกชนมีความเสี่ยงที่ไม่ได้มีสถานะของการเป็นพลรบที่ถูกต้องตามกฎหมาย (lawful combatant) ดังนั้น ในกรณีที่ถูกกักขังหรือจับกุม จะถูกดำเนินการภายใต้กฎหมายของพลเรือนของแต่ละประเทศ (unlawful combatant, online, 2014)

3.2 การปฏิบัติการกิจในเขตหน้า ที่จะประสบความสำเร็จได้นั้นต้องขึ้นอยู่กับความชำนาญและความสามารถของผู้บังคับบัญชาในการปรับใช้กลยุทธ์ อาวุธยุทโธปกรณ์ และบุคลากรได้อย่างรวดเร็วและทันเวลา ซึ่งการให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการภายใต้การทำสัญญานั้น ถึงแม้สัญญาจะเขียนขึ้นอย่างดีเพียงใด ก็ไม่สามารถที่จะครอบคลุมเหตุการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้ทั้งหมด

3.3 ภาคเอกชนไม่ได้เป็นข้าราชการทหาร ดังนั้นจึงไม่สามารถที่จะบังคับให้ปฏิบัติการกิจโดยเฉพาะในกรณีที่ต้องเผชิญหน้ากับภัยอันตราย ซึ่งแตกต่างจากทหารที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งจะถือว่าการละทิ้งหน้าที่

3.4 ในการดำเนินงานของภาคเอกชน จะคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น เป็นเรื่องสำคัญมากกว่าประโยชน์อื่นใด ซึ่งตรงข้ามกับงานป้องกันประเทศ ที่จะเน้นถึงความจงรักภักดี และประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ

ดังนั้นคณะกรรมการด้านการป้องกันประเทศของสหราชอาณาจักร (UK Defense Committee) ได้แสดงความกังวลในกรณีที่กระทรวงกลาโหมได้นำ PPPs เข้ามาใช้ในปฏิบัติการที่เข้าใกล้เขตหน้า ซึ่งอาจจะทำให้ต้องเผชิญความเสี่ยงในเรื่อง จิตความสามารถในการสู้รบในสงคราม โดยได้ระบุว่า การพิจารณานำ PPPs มาใช้นั้น การวัดความคุ้มค่าทางการเงินไม่ได้ขึ้นอยู่กับเพียงเรื่องของต้นทุนและผลประโยชน์ทางการเงินเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการบริหารจัดการความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย และสำหรับงานป้องกันประเทศ การจัดการความเสี่ยงที่ผิดพลาดนั้น ไม่ใช่เป็นเพียงการคำนวณตัวเลขด้านต้นทุนและผลประโยชน์โครงการที่ผิดพลาดเท่านั้น แต่จะส่งผลถึงเรื่องความพร้อมและประสิทธิภาพของกำลังรบ และท้ายสุดจะกระทบต่อความปลอดภัยของทหารที่ปฏิบัติภารกิจด้วย

นอกจากนี้ในบางครั้งการออกแบบสินทรัพย์ที่ใช้ในการดำเนินโครงการ PPPs จะต้องรองรับการให้บริการต่อบุคคลที่สาม เพื่อนำรายได้ส่วนเพิ่มไปลดต้นทุนของโครงการ ซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าทางการเงิน แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการด้านการป้องกันประเทศ มองว่าสินทรัพย์ที่มีลักษณะเฉพาะทางทหารสูง มักจะมีความคล่องตัวในการนำไปใช้ในเชิงพาณิชย์น้อยลง ดังนั้นการมุ่งหารายได้ส่วนเพิ่มจากบุคคลที่สาม อาจทำให้กระทรวงกลาโหมต้องรับความเสี่ยงเพิ่มขึ้นในกรณีที่สินทรัพย์เหล่านั้นถูกนำไปใช้ในเขตหน้า เนื่องจากสินทรัพย์ไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อรองรับลักษณะเฉพาะทางทหารเพียงอย่างเดียว ประกอบกับการที่โครงการ PPPs ส่วนใหญ่นั้นภาคเอกชนจะเป็นเจ้าของสินทรัพย์จนกระทั่งสิ้นสุดโครงการ ซึ่งจะทำให้เกิดข้อจำกัดในเรื่องความยืดหยุ่นต่อกองทัพในการใช้งาน หรือปรับเปลี่ยนสินทรัพย์ดังกล่าวให้เหมาะกับการปฏิบัติภายใต้สถานการณ์วิกฤต ซึ่งเหตุการณ์มีการเคลื่อนไหวและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้กระทรวงกลาโหมของสหราชอาณาจักร ได้กำหนดมาตรการเพื่อลดความเสี่ยงและลดข้อกังวลของคณะกรรมการด้านการป้องกันประเทศ โดยกำหนดให้กระทรวงกลาโหมมีสิทธิในการเข้าแทรกแซง หรือเข้าครอบครองสินทรัพย์ และการดำเนินการของภาคเอกชนในช่วงที่เกิดสถานการณ์วิกฤตได้ รวมทั้งสามารถยุติสัญญาได้ ทั้งนี้สิ่งที่สำคัญที่กระทรวงกลาโหมได้มีการนำมาใช้ คือ การใช้กำลังที่ผสมผสานระหว่างบุคลากรภาคเอกชน ทหารประจำการ และ Sponsored Reserves (SR) เพื่อลดความเสี่ยงในการปฏิบัติภารกิจ โดยหลักการของ SR มีจุดมุ่งหมายให้บุคลากรของภาคเอกชน สามารถถูกบังคับให้ปฏิบัติตามระเบียบวินัย และแบบธรรมเนียมทางทหาร โดยภาคเอกชนที่ปฏิบัติภารกิจใกล้เขตหน้า จะต้องจัดเจ้าหน้าที่บางส่วนเข้าเป็นอาสาสมัครของ SR โดยจะถูกฝึกอบรมในฐานะเป็นทหารกองหนุนของกองทัพ และต้องอยู่ภายใต้ระเบียบวินัย และกฎระเบียบทางทหาร ซึ่งสามารถเรียกให้มารายงานตัวได้ตลอดเวลา (Krahmann, 2008)

ยิ่งกว่านั้นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีส่วนก่อให้เกิดความคุ้มค่าทางการเงินในการดำเนินโครงการ PPPs คือ ปริมาณของผู้เข้าแข่งขันเพื่อเข้าร่วมทุนดำเนินโครงการ โดยหากเป็นโครงการที่ภาคเอกชนให้ความสนใจ และเข้าแข่งขันกันมากมาย ก็จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อภาครัฐ แต่ด้วยลักษณะที่ซับซ้อนของงานด้านการทหาร รวมทั้งขนาดของโครงการที่ค่อนข้างใหญ่มาก จึงทำให้มีภาคเอกชนที่สนใจเข้าร่วมน้อยราย ตัวอย่างเช่น โครงการ FSTA ซึ่งมีผู้เข้าร่วมประมูลเพียง 2 ราย เช่นเดียวกับโครงการ HET ก็มีผู้เข้าร่วมประมูลเพียง 2 รายเช่นเดียวกัน ซึ่งการที่มีผู้แข่งขันน้อยรายจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพ รวมถึงความคุ้มค่าทางการเงินของโครงการ นอกจากนี้จากวิกฤติเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมาทำให้เกิดภาวะสินเชื่อตึงตัว (Credit Crunch) การหาแหล่งเงินกู้ทำได้ยากขึ้น และอัตราดอกเบี้ยการกู้ยืมเพิ่มสูงขึ้น PPPs ซึ่งเป็นการลงทุนระยะยาวมากกว่า 25 ปี โดยภาคเอกชนเป็นผู้รับความเสี่ยงด้านการเงิน จึงได้รับผลกระทบจากวิกฤตินี้ และเพื่อไม่ให้โครงการต้องหยุดชะงักภายใต้สถานการณ์ที่ฝืดเคืองด้านการเงิน ภาครัฐจึงต้องเข้ามาช่วยเหลือ ดังเช่นในปี พ.ศ.2552 รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้ปล่อยกู้วงเงิน 2 พันล้านปอนด์ให้กับผู้ดำเนินงานโครงการ เพื่อให้โครงการดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อความคุ้มค่าทางการเงินของโครงการ PPPs เนื่องจากภาครัฐต้องเข้ามารับประกันในด้านเงินทุน ซึ่งตามสัญญา PPPs ความเสี่ยงเหล่านี้ควรเป็นความเสี่ยงที่ถูกถ่ายโอนไปยังภาคเอกชน

โครงการของกองทัพอากาศปีงบประมาณ 2557

1. โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพปีงบประมาณ 2557

ตารางที่ 2-3 โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ

ลำดับ	รายการ	วงเงิน โครงการ	ขอตั้งปี 57
	โครงการผูกพันตามสัญญาแล้ว		
1.	โครงการจัดหา บ.ขับไล่อเนกประสงค์ทดแทน บ.ข.18 ก/ข (ระยะที่ 2)	35,776,000,000	2,706,000,000
2.	โครงการพัฒนาระบบเชื่อมโยงข้อมูลทางยุทธวิธี (TDL:Tactical Data Link) (ระยะที่ 2) ช่วงที่ 2	1,306,000,000	94,620,700
3.	โครงการปรับปรุงขีดความสามารถ บ.ข.19/ก (ระยะที่ 3) ช่วงที่ 2	18,250,000,000	2,394,000,000
4.	โครงการจัดหา อ.ไร่นักบิน (ระยะที่ 1)	6,000,000,000	588,000,000

ตารางที่ 2-3 โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ (ต่อ)

ลำดับ	รายการ	วงเงินโครงการ	ขอตั้งปี 57
5.	โครงการพัฒนาและปรับปรุงระบบป้องกันทางอากาศ (Air Defense Phase I)	24,299,600,000	588,000,000
	โครงการใหม่ผูกพัน		
6.	โครงการปรับปรุงขีดความสามารถ บ.ข.18 ข/ค (ระยะที่ 1)	7,389,105,245	410,000,000
7.	โครงการพัฒนาและปรับปรุงระบบป้องกันทางอากาศ (ระยะที่ 2)	24,299,600,000	154,000,000
8.	โครงการพัฒนาการป้องกันฐานที่ตั้งทางทหารของ กองทัพอากาศ (ระยะที่ 1)	22,869,060,574	198,000,000
9.	โครงการจัดหา ฮ.ขนาดกลางสำหรับค้นหาและ ช่วยชีวิตในพื้นที่การรบ (ระยะที่ 2)	21,750,000,000	392,800,000
10.	โครงการผลิตอากาศยานไร้คนขับของกองทัพอากาศ	950,000,000	152,000,000
11.	โครงการจัดหาอุปกรณ์กระเปาะชี้เป้า (Targeting Pod) พร้อมระบบสนับสนุน (ระยะที่ 1)	1,995,000,000	66,100,000
12.	โครงการผลิตเครื่องบินกองทัพอากาศ แบบที่ 6 (ระยะที่ 1)	3,400,000,000	78,000,000
13.	โครงการจัดหาเครื่องบินลาดตระเวนถ่ายภาพทาง อากาศ (ระยะที่ 1)	1,890,000,000	65,100,000
14.	โครงการจัดหา บ.ฝึก นบ.ขับไล่ขั้นต้น (ระยะที่ 1)	17,340,000,000	1,702,000,000
15.	โครงการจัดหาทดแทนเรดาร์ควบคุมการจราจรทาง อากาศ (ASR)	1,444,493,080	112,000,000
16.	โครงการปรับปรุงระบบจอมองตรงหน้านักบิน (HUD) ของ บ.ขฝ.1	376,884,000	67,000,000
17.	โครงการศูนย์ฝึกสรีรวิทยาการบินทุ่งสีกัน	1,941,100,000	393,928,000
	โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ (ปีเดียว)		
18.	ค่าใช้จ่ายในการเตรียมรับโครงการจัดหา ฮ.ขนาดกลาง สำหรับค้นหาและช่วยชีวิตในพื้นที่การรบ (ระยะที่ 1)		55,000,000

ตารางที่ 2-3 โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ (ต่อ)

ลำดับ	รายการ	วงเงินโครงการ	ขอตั้งปี 57
19.	ค่าใช้จ่ายในการเตรียมรับโครงการจัดหา ฮ.ขนาดกลาง สำหรับค้นหาและช่วยชีวิตในพื้นที่การรบ (ระยะที่ 2)		74,000,000
20.	ค่าใช้จ่ายในการเตรียมรับพัฒนาและปรับปรุงระบบ ป้องกันทางอากาศ (ระยะที่ 2)		82,000,000
21.	ค่าใช้จ่ายในการเตรียมรับโครงการปรับปรุงขีดความสามารถ บ.ข.18 ข/ค (ระยะที่ 1)		48,600,000
22.	ค่าใช้จ่ายในการเตรียมรับโครงการจัดหา บ.ฝึก นบ. จับไล่ขั้นต้น (ระยะที่ 1)		2,000,000
23.	โครงการจัดหาอาวุธกระสุนวัดระเบิดสำรองสงครามภาคอากาศ	1,468,237,000	282,000,000
24.	โครงการคัดแปลง บ.ปฏิบัติการกิจฝนหลวง	1,458,000,000	200,000,000
25.	โครงการจัดหาระบบรักษาความปลอดภัยส่วนราชการ กองทัพอากาศ	969,000,000	42,000,000
26.	โครงการพัฒนาระบบสงครามอิเล็กทรอนิกส์และสงครามข้อมูลข่าวสารของ ทอ. (ระยะที่ 1)	4,781,500,000	40,000,000
27.	โครงการจัดหาและปรับปรุงสถานีเครื่องช่วยเดินอากาศภาคพื้นของ ทอ.	559,628,202	89,050,000
28.	โครงการพัฒนาขีดความสามารถด้านการข่าวและการรบภ.ของ ทอ.	603,332,290	65,390,000
29.	โครงการจัดตั้งศูนย์สนับสนุนการใช้เครือข่ายเป็นศูนย์กลาง	265,000,000	62,150,000
30.	โครงการปรับปรุงเครือข่ายสื่อสารโทรคมนาคม	394,049,332	21,500,000
31.	โครงการติดตั้งหุ้มนสายโทรศัพท์อิเล็กทรอนิกส์ของ ทอ.	241,198,698	23,952,000
32.	โครงการพัฒนาข่ายสื่อสารความเร็วสูงแบบไร้สายของ ทอ. (RTAF Wireless Broadband)	160,000,300	28,850,000

ตารางที่ 2-3 โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ (ต่อ)

ลำดับ	รายการ	วงเงินโครงการ	ขอตั้งปี 57
33.	โครงการระบบเครือข่ายสารสนเทศข่าวอากาศเพื่อการบิน (Aviation Weather Information Network System: AWINS)	120,700,000	34,100,000
34.	โครงการจัดการปฏิบัติการด้านการรักษาความปลอดภัยพร้อมอุปกรณ์	30,000,000	15,000,000
35.	โครงการจัดหาปืนใหญ่อากาศขนาด 23 มม. แบบ GS-23	110,900,000	22,180,000
36.	โครงการพัฒนาขีดความสามารถปืนM16/M16A1 โดยการดัดแปร	200,292,600	35,036,000
37.	โครงการจัดการรถยนต์สงครามชนิดช่วยรบขนาด 1/4 ตัน 4x4	320,406,160	19,490,000
38.	โครงการพัฒนาขีดความสามารถการผลิตและซ่อมบำรุงสายสรรพาวุธของกองทัพอากาศ	250,432,000	15,000,000
39.	โครงการเพิ่มขีดความสามารถในการตรวจค้นพิสูจน์ทราบ และเก็บกู้วัตถุระเบิด	98,000,000	56,800,000
40.	โครงการจัดตั้งศูนย์ฝึกภาคพื้นทางยุทธวิธี ทอ.	59,610,000	8,400,000
41.	โครงการปรับปรุงระบบ Avionics บ.ฟ.16/ก	1,900,000,000	22,000,000
42.	โครงการจัดสร้างศูนย์เครื่องช่วยฝึกจำลอง (Training Simulation Center: TSC) (ระยะที่ 1)	900,000,000	58,000,000
	รวมโครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ		11,564,046,700

ที่มา : เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกองทัพอากาศ

2. โครงการปกติปีงบประมาณ 2557

ตารางที่ 2-4 โครงการปกติ

ลำดับ	รายการ	วงเงินโครงการ	ขอตั้งปี 57
1.	โครงการจัดตั้งระบบคอมพิวเตอร์ ทอ.เพื่อใช้ในการบริหารงานทั่วไปและระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร	927,198,428.82	33,759,300
2.	โครงการพัฒนาขีดความสามารถ สน.สบ.ดม.	294,163,066	104,173,600

ตารางที่ 2-4 โครงการปกติ (ต่อ)

ลำดับ	รายการ	วงเงินโครงการ	ขอตั้งปี 57
3.	โครงการปรับปรุงภูมิสถาปัตยกรรมบริเวณกองบัญชาการ กองทัพอากาศเฉลิมพระเกียรติ	586,540,000	73,500,000
4.	โครงการสารสนเทศภูมิศาสตร์ด้านกิจการ อสังหาริมทรัพย์ของกองทัพอากาศ	20,436,401	2,150,900
5.	โครงการพัฒนาระบบสารสนเทศด้านการส่งกำลังบำรุง ของกองทัพอากาศ	40,000,000	36,000,000
6.	โครงการก่อสร้างอาคารกองบังคับการ และอาคารกอง อาชีพะสงเคราะห์ สก.ทอ.	79,558,213	39,007,300
7.	โครงการปรับปรุงกองบิน และรร.การบิน		181,000,000
8.	โครงการปรับวางที่ตั้ง รร. นอ.	5,286,097,379	325,576,000
9.	โครงการปรับวางที่ตั้งหน่วยงาน ทอ.	7,555,440,290	579,763,000
10.	โครงการพัฒนาการบริการข่าวอากาศเพื่อการบิน	218,100,000	145,000,000
11.	โครงการปรับปรุงหน่วยบัญชาการอากาศโยธิน	928,724,804	37,133,000
12.	โครงการพัฒนาระบบไฟฟ้า ทอ.เพื่อรองรับระบบไฟฟ้า 24 KV และพัฒนาประสิทธิภาพระบบจ่ายกระแสไฟฟ้า	108,900,000	32,780,000
13.	โครงการจัดการเฉพาะการสายช่างโยธาทดแทน	1,765,500,000	42,665,000
14.	โครงการจัดการยนต์โดยสารขนาดใหญ่เพื่อส่งเสริม สวัสดิการข้าราชการ ทอ.	114,233,000	25,750,000
15.	โครงการปรับปรุงการซ่อมและผลิต สายช่างอากาศ	484,562,600	23,000,000
16.	โครงการปรับปรุงระบบจ่ายสายเคเบิลโทรศัพท์ของ ทอ.	200,512,360	23,000,000
17.	โครงการจัดหาทดแทนวิทยุพื้นดิน-อากาศ	1,103,927,234	28,600,000
18.	โครงการก่อสร้างบ้านพักอาศัยของกองทัพอากาศ	2,468,604,000	149,000,000
19.	โครงการพัฒนากิจการสายพลาธิการ	54,493,500	16,250,000
20.	โครงการจัดหาเครื่องหน่วงความเร็ว บ.	418,750,800	39,874,900
21.	โครงการจัดการถ้ำเลี้ยงน้ำ 6,000 ลิตร	50,825,400	21,874,700
22.	โครงการพัฒนากิจการสายช่างโยธา	925,808,410	12,000,000

ตารางที่ 2-4 โครงการปกติ (ต่อ)

ลำดับ	รายการ	วงเงินโครงการ	ขอตั้งปี 57
23.	โครงการจัดการบรรเทาทุกข์ และการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยช่วยเหลือประชาชน	427,250,000	16,800,000
24.	โครงการติดตั้งระบบไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ ขนาดกำลังผลิตไม่ต่ำกว่า 5 กิโลวัตต์ เพื่อใช้งาน ณ หน่วยงาน ทอ.	240,700,000	7,000,000
25.	โครงการจัดหาเครื่องกัก 5 แกน	36,000,000	36,000,000
26.	โครงการพัฒนาคุณภาพแหล่งน้ำผิวพื้นและสิ่งแวดล้อม ทอ.	72,771,000	31,452,000
27.	โครงการพัฒนาห้องปฏิบัติการภาควิชาการต่าง ๆ ของ รร. นอ.	47,000,000	5,000,000
28.	โครงการปรับปรุง รร.นอ.	473,823,600	62,945,900
	รวมโครงการปกติ		2,131,055,600

ที่มา : เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกองทัพอากาศ

จะเห็นว่าโครงการของกองทัพอากาศในปี 2557 ทั้งโครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพและโครงการปกติ มีจำนวนมากหลายโครงการ และมีความต้องการงบประมาณจำนวนมากค่อนข้างยากที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณครบทั้งหมดทุกโครงการ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

รณชัย ศรีสุนทรพินิต (2553) ได้ศึกษาเรื่อง แนวทางความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในการพัฒนาที่ดินแปลงใหญ่ : กรณีศึกษาบริเวณองค์การสะพานปลากรุงเทพมหานคร พบว่า ภาครัฐควรเข้าไปสนับสนุนให้เอกชนและเจ้าของธุรกิจร่วมมือกันลงทุนก่อสร้างอาคารศูนย์ประชุมและแสดงสินค้า ศูนย์บริการการท่องเที่ยวทางน้ำ ท่าเทียบเรือ พื้นที่ทางเดินริมแม่น้ำ ลานกิจกรรมชายน้ำ เป็นต้น โดยภาครัฐสนับสนุนการวางผังพัฒนาพื้นที่ การประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และเจ้าของที่ดิน การจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานเพื่อขึ้นนำการพัฒนา และการใช้มาตรการลดหย่อนภาษี จึงจะทำให้การพัฒนาบริเวณองค์การสะพานปลาประสบผลสำเร็จ

ณัฐพงศ์ พันธุ์แสน (2554) ศึกษาเรื่อง ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนกับประสิทธิผลของนโยบายส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียน ผลการศึกษาด้วยการวิเคราะห์ถดถอย

(Regression) จากกลุ่มประชากรที่สามารถขายไฟฟ้าให้กับภาครัฐได้ แสดงให้เห็นว่าปัจจัย แหล่งพลังงานหมุนเวียน การยอมรับจากสังคม โครงสร้าง ระเบียบ และกฎหมาย ความสามารถของเอกชน การประสานงาน โครงข่ายระบบไฟฟ้า เป้าหมาย และมาตรการจูงใจส่งผลต่อประสิทธิภาพของนโยบาย ๆ โดยมีนัยสำคัญทางสถิติจากมากไปหาน้อยตามลำดับ ทั้งนี้ปัจจัยการสนับสนุนจากผู้นำไม่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของนโยบาย ๆ อย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากอุปสรรคที่ใช้ผลิต ไฟฟ้าได้ติดตั้งแล้วเสร็จ ประสิทธิภาพของนโยบายจึงขึ้นกับปัจจัยอื่นที่ทำให้สามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

สรุป

การศึกษาในบทนี้ถือเป็นการสร้างความรู้ ความเข้าใจในรายละเอียดต่าง ๆ อันเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะก่อให้เกิดองค์ความรู้เกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) ได้แก่ คำนิยามของ PPPs ซึ่งหมายถึง รูปแบบการดำเนินงานที่ภาครัฐให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงานและการบริการ ซึ่งก่อให้เกิดความคุ้มค่าทางการเงิน และมีการถ่ายโอนความเสี่ยงบางปัจจัยให้กับภาคเอกชน โดยเอกชนจะได้รับผลกำไรจากการให้บริการ และรัฐบาลจะได้บรรลุเป้าหมายของการส่งมอบบริการที่ได้ตั้งไว้สำหรับความเป็นมา PPPs ได้เกิดขึ้นครั้งแรกในสหราชอาณาจักรเมื่อปี พ.ศ.2525 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้การลงทุนของประเทศมีความคุ้มค่าของเงินทุนในระยะยาว และเพื่อให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมรับความเสี่ยง และผลตอบแทนจากการดำเนินโครงการลงทุน รวมทั้งเป็นการลดแรงต้านจากประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐบาลจะนำรูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) มาใช้ PPPs มีแนวคิดหลักที่สำคัญที่ต้องคำนึงถึง คือ แนวคิดเกี่ยวกับข้อจำกัดงบประมาณและหนี้สาธารณะ และแนวคิดเกี่ยวกับความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money: VfM) ซึ่งเป็นเครื่องมือในการวัดความมีประสิทธิภาพจากการดำเนินโครงการ Public-Private Partnerships : PPPs โดยเปรียบเทียบระหว่างกรณีที่รัฐบาลลงทุนและบริหารจัดการ โครงการเองทั้งหมด เทียบกับกรณีที่รัฐลงทุนร่วมกับเอกชน ในลักษณะ Public-Private Partnerships : PPPs การดำเนินโครงการ PPPs นั้น สามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ อาทิเช่น Build-Transfer-Operate (BTO) Build-Operate-Transfer (BOT) Designed - Build - Finance - Operate (DBFO) Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) Build-Own-Operate (BOO) เป็นต้น ทั้งนี้ขึ้นกับความรับผิดชอบว่าภาคเอกชนจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบครอบคลุมทั้งหมดหรือบางส่วนตามความเหมาะสมของแต่ละโครงการ และ/หรือขึ้นกับการบริหารความเสี่ยงระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในแต่ละด้าน ทั้งนี้การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโครงการบางส่วนหรือทั้งหมดในรูปแบบต่าง ๆ ของ PPPs เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับ

โครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องประสิทธิภาพของต้นทุน (Cost effectiveness) การดำเนินโครงการ PPPs เป็นที่แพร่หลายทั่วโลก โดยเฉพาะกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือ OECD เช่น ประเทศอังกฤษ เป็นประเทศที่มีการพัฒนา และประสบความสำเร็จมากที่สุดในการดำเนินโครงการ PPPs ผ่านหน่วยงานที่มีชื่อเรียกว่า The United Kingdom's Private Finance Initiative (PFI) ส่วนการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) ในประเทศไทยเริ่มขึ้นในทศวรรษ 2530 PPPs โครงการแรกของประเทศไทย คือ โครงการก่อสร้างศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ และมีโครงการ PPPs ต่อ ๆ มา เช่น โครงการ Bangkok Elevated Road and Train System (BERTS) หรือโครงการ Hopewell โครงการรถไฟฟ้าสายระดับสายสีเขียวของ BTS โครงการรถไฟฟ้าใต้ดินสายสีน้ำเงินของ BMCL และโครงการผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) เป็นต้น สำหรับประสบการณ์ PPPs ในงานป้องกันประเทศพบว่า ไม่เหมาะที่จะนำมาใช้ในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เนื่องจากเทคโนโลยีสารสนเทศมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงเป็นการยากต่อภาครัฐที่จะกำหนด Output Specification ในสัญญาระยะยาวได้อย่างถูกต้อง อย่างไรก็ตามโครงการ PPPs ด้านการป้องกันประเทศ ยังคงได้รับความนิยมโดยกระทรวงกลาโหมถือเป็นผู้นำ PPPs มาใช้เป็นอันดับ 4 ของสหราชอาณาจักร ครอบคลุมหลายด้าน ตั้งแต่ด้านก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น โรงทหาร อาคารสำนักงาน บ้านพัก โรงเรียน และอื่น ๆ หรือด้านการฝึกอบรม เช่น โครงการ Medium-support Helicopter Aircrew Training Facility (MSHATF) รวมทั้งด้านอาวุธยุทโธปกรณ์ เช่น โครงการ Future Strategic Tanker Aircraft (FSTA) โครงการ Heavy Equipment Transporters (HET) เป็นต้น ทั้งนี้เมื่อพิจารณาโครงการของกองทัพอากาศในปี 2557 ทั้งโครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ และโครงการปกติ จะเห็นว่ามีจำนวนมากหลายโครงการ และมีความต้องการงบประมาณจำนวนมาก ก่อนข้างยากที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณครบทั้งหมดทุกโครงการ สำหรับความรู้เกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) ในด้านต่าง ๆ ได้มีผู้ศึกษาวิจัยไว้บ้างแล้ว เช่น แนวทางความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในการพัฒนาที่ดินแปลงใหญ่ : กรณีศึกษาบริเวณองค์การสะพานปลากรุงเทพมหานคร และความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนกับประสิทธิผลของนโยบายส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียน เป็นต้น

บทที่ 3

โครงการของกองทัพอากาศที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุน ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

ปัจจัยในการขับเคลื่อนนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs)

จากการทบทวนแนวคิด รูปแบบ การบริหารจัดการ การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในบทที่ผ่านมา ทำให้ได้รับความรู้ความเข้าใจพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการดำเนินโครงการ PPPs ซึ่งในการดำเนินโครงการ PPPs นั้น สิ่งสำคัญอย่างหนึ่ง คือ ปัจจัยที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบาย PPPs ทั้งนี้ปัจจัยหลักที่ขับเคลื่อนให้รัฐบาลในแต่ละประเทศหันมาดำเนินโครงการลงทุนในรูปแบบ PPPs มีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับนโยบายในการบริหารเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น ๆ อย่างไรก็ตามจากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้บริหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เหตุผลหลักที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบาย PPPs สามารถสรุปได้เป็น 2 ปัจจัยใหญ่ ๆ ได้แก่ ปัจจัยด้านข้อจำกัดงบประมาณและหนี้สาธารณะ และปัจจัยด้านความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money: VfM) ซึ่งบางประเทศอาจจะใช้ปัจจัยขับเคลื่อนหลักทั้งสองปัจจัย หรือบางประเทศอาจจะยกปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งมาเป็นหลัก ในการดำเนินการโครงการ PPPs

1. ปัจจัยด้านข้อจำกัดงบประมาณและหนี้สาธารณะ

จากความต้องการเงินลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งจำเป็นต้องใช้เม็ดเงินลงทุนเป็นจำนวนมาก แต่วงเงินงบประมาณที่ภาครัฐจัดเก็บได้ในแต่ละปีมีจำกัด และจะต้องจัดสรรให้หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานประจำปี จึงทำให้มีวงเงินเหลือจากงบประมาณที่เป็นรายจ่ายประจำ เพื่อการลงทุนในจำนวนจำกัด ประกอบกับข้อจำกัดในการก่อหนี้ของรัฐบาลที่ต้องรักษาระดับหนี้สาธารณะให้อยู่ในกรอบวินัยความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนด รวมไปถึงความต้องการที่จะให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่มีประสิทธิภาพ และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน สิ่งเหล่านี้ได้ผลักดันให้รัฐบาลต้องศึกษาหาแนวทางการระดมทุนในรูปแบบใหม่ เพื่อช่วยลดข้อจำกัดด้านงบประมาณ ซึ่งแนวทางหนึ่งที่ได้ถูกเสนอแนะขึ้นมา คือ การเปิดให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการลงทุนร่วมกับภาครัฐในรูปแบบ PPPs ซึ่งหลายประเทศทั่วโลกได้มีการนำ

PPPs มาเป็นทางเลือกหนึ่งในการลงทุนสำหรับโครงการพื้นฐานขนาดใหญ่ที่สำคัญ และ โครงการด้านอื่น ๆ ด้วย และภายใต้การดำเนินโครงการ PPPs โดยทั่วไปภาคเอกชนจะเป็นผู้จัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อนำมาลงทุนดำเนินโครงการ ซึ่งแหล่งที่มาของเงินทุนของภาคเอกชน อาจจะได้มาจากการออกหุ้นกู้ การกู้ยืมสถาบันการเงิน หรือการได้รับสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำพิเศษ (Soft Loan) ขณะที่ภาครัฐมีหน้าที่ชำระค่าบริการให้กับภาคเอกชน เพื่อตอบแทนกับบริการที่ได้รับ ตามข้อสัญญาที่ตกลงกันไว้ ซึ่งโดยทั่วไปส่วนใหญ่โครงการ PPPs จะถูกกำหนดให้เป็นธุรกรรมนอกงบดุล (Off-balance Sheet) จึงเป็นรายการที่ไม่ปรากฏในบัญชีของภาครัฐ ทำให้รัฐบาลสามารถพัฒนาโครงการต่าง ๆ ได้ โดยไม่ถูกจำกัดด้วยกรอบนโยบายความยั่งยืนด้านการคลัง ซึ่งหลักการ Off-balance Sheet นี้ หลายประเทศไม่ได้ให้ความสนใจมากนัก ในขณะที่บางประเทศยังเป็นที่ถกเถียงกันว่ามีส่วนในการขับเคลื่อนให้รัฐบาลนำ PPPs มาใช้หรือไม่ โดยเฉพาะสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นประเทศต้นแบบที่มีการริเริ่มนำ PPPs มาใช้ ผ่านหน่วยงานที่มีชื่อเรียกว่า The United Kingdom's Private Finance Initiative (PFI) และสามารถพัฒนาจนประสบความสำเร็จได้ในระดับหนึ่ง รูปแบบที่นิยมนำมาใช้ คือ การให้สัมปทานในรูปแบบ DBFO ทั้งนี้ การดำเนินโครงการ PPPs ของสหราชอาณาจักรในยุคเริ่มแรกมักจะถูกนำไปใช้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคการขนส่ง เช่น ถนน สะพาน อุโมงค์ ระบบราง สนามบิน ท่าเรือ การบริหารจัดการน้ำและของเสีย รวมถึงการก่อสร้างอาคารของทางราชการ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล เป็นต้น ในช่วงต้น พบว่า แรงผลักดันที่สำคัญที่ทำให้รัฐบาลของสหราชอาณาจักรพยายามพัฒนารูปแบบ PPPs มาใช้ในโครงการต่าง ๆ มากมายนั้น เกิดจากความต้องการที่จะพัฒนาโครงการทั้งในเชิงเศรษฐกิจและสังคมพร้อมกันจำนวนมาก ในขณะเดียวกันก็ยังคงต้องการรักษาระดับหนี้สาธารณะของประเทศไม่ให้สูงเกินไป ดังนั้น การที่โครงการ PPPs เป็นรายการนอกงบดุล (Off-balance Sheet) จึงเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญในขณะนั้น ในการขับเคลื่อนให้ PPPs เป็นที่นิยมอย่างแพร่หลาย เนื่องจากเพดานการกู้ยืมถูกจำกัดโดยกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ที่กำหนดว่าหนี้สาธารณะของภาครัฐต่อ GDP ควรจะมีการพิจารณาให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมภายใต้สภาวะเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลา โดยในสภาวะการณ์ปกติระดับหนี้สาธารณะของประเทศควรจะรักษาไว้ให้ต่ำกว่าร้อยละ 40 ของ GDP ของประเทศ (HM Treasury (UK))

ต่อมารัฐบาลสหราชอาณาจักรได้พยายามที่จะหักล้างแนวความคิด Off-balance Sheet ว่าเป็นตัวปัจจัยหลักให้รัฐบาลนำ PPPs มาใช้ แต่เน้นย้ำว่าความคุ้มค่าทางการเงิน ถือเป็นปัจจัยหลักที่มีความสำคัญมากกว่า โดยอ้างว่าการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภายใต้ PPPs มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งมอบบริการที่มีคุณภาพสูงของภาครัฐ ที่แสดงให้เห็นถึงความคุ้มค่าทางการเงินสำหรับผู้เสียภาษี ดังนั้น จุดสำคัญในการพิจารณาว่าโครงการดังกล่าวควรจะดำเนินการต่อไปหรือไม่ จึงอยู่ที่เรื่องความคุ้มค่าทางการเงินมากกว่าเรื่องการบันทึกทางบัญชี โดยการดำเนินโครงการจะต้องสามารถถ่ายโอนความ

เสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้เกิดความคุ้มค่าทางการเงินสูงสุด และต้องพึงระวังว่าจะต้องไม่เป็นการถ่ายโอนความเสี่ยงให้กับผู้ที่ไม่สามารถบริหารจัดการความเสี่ยงได้ดี ซึ่งจะส่งผลให้ความคุ้มค่าทางการเงินลดลง โดยในปี พ.ศ.2546 รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้ออกมายืนยันอีกครั้งว่าประเด็น Off-balance Sheet ไม่ได้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการดำเนินโครงการ PPPs การตัดสินใจที่จะดำเนินโครงการ PPPs จะพิจารณาในเรื่องความคุ้มค่าทางการเงินเพียงอย่างเดียว ทั้งนี้โครงการที่ดำเนินการโดยรูปแบบ PPPs ในขณะนั้นที่มีมูลค่าเกือบร้อยละ 60 ของโครงการทั้งหมดได้บันทึกบัญชีในงบดุล (On-balance Sheet) (HM Treasury, 2003) ซึ่งข้อโต้แย้งของรัฐบาลสหราชอาณาจักรที่ว่า PPPs ไม่ได้ถูกนำมาใช้ด้วยเหตุผลในเรื่องของการบันทึกบัญชี หรือเพื่อหลีกเลี่ยงนโยบายทางการคลังที่ตั้งตัว แต่ PPPs ถูกนำมาใช้เนื่องจากเหตุผลในเรื่องความคุ้มค่าทางการเงินมากกว่านั้นสามารถยืนยันได้จากการที่รัฐบาลสหราชอาณาจักร ไม่ได้ยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดในระดับนี้ สาธารณะของประเทศที่ต้องไม่เกินร้อยละ 40 ของ GDP แต่กลับมีความยืดหยุ่นในการเปลี่ยนแปลงเพดานการกู้ยืมได้ตลอดเวลาให้เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในแต่ละช่วง โดยในปี พ.ศ. 2552 หนี้สาธารณะของประเทศมีอัตราสูงถึงร้อยละ 56.6 ของ GDP ซึ่งสูงกว่าอัตราที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 40 ทั้งนี้เนื่องจากตั้งแต่ปี พ.ศ.2551 สหราชอาณาจักรได้เกิดภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ และมีการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บริษัทที่มีปัญหา

สำหรับที่กระทรวงกลาโหมของสหราชอาณาจักรนั้น ความคุ้มค่าทางการเงิน และการที่ไม่ต้องจัดหาเงินลงทุนเริ่มแรกของโครงการ ถือเป็นปัจจัยหลักในการพิจารณาการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในงานป้องกันประเทศ ซึ่งสิ่งนี้สามารถยืนยันได้จาก ในปี พ.ศ.2540 กระทรวงกลาโหมได้ริเริ่มโครงการ Smart Procurement Initiative โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ได้รับเครื่องมือยุทธโศภกรณ์ที่ดีกว่า ถูกกว่า และเร็วกว่า รวมทั้งการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพดีกว่าในอดีต มากกว่าการพิจารณาในเรื่องนโยบายทางการเงินและการคลัง รวมทั้งการบันทึกบัญชีของภาครัฐ (UK MOD, 1999) กระทรวงกลาโหมไม่ได้พิจารณาว่า PPPs มีความสำคัญเป็นพิเศษเหนือกว่าวิธีการจัดซื้อจัดจ้างทั่วไป แต่ละวิธีจะถูกนำมาประเมินเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียกับวิธีอื่น ๆ เพื่อเลือกวิธีการที่ดีที่สุด (UK MOD, 2001) คู่มือที่เรียกว่า The Defense Acquisition Handbook ได้กำหนดว่าเงินทุนของกระทรวงกลาโหม จะถูกพิจารณานำมาใช้ก็ต่อเมื่อพิจารณาแล้วว่า PPPs ไม่มีความคุ้มค่า ไม่เหมาะสมและไม่สามารถดำเนินการได้ (UK MOD, 2002)

ทั้งนี้ในส่วนของประเทศไทย ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ภาคเอกชนของไทยได้เข้ามา มีบทบาทในโครงการของภาครัฐเพิ่มมากขึ้น โดยในช่วงปี พ.ศ.2530-2534 ภาครัฐได้เร่งดำเนินนโยบายเพิ่มบทบาทภาคเอกชน โดยให้ภาคเอกชนเข้าร่วมลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อแก้ปัญหาข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ และปัญหาด้านการให้บริการ

โครงสร้างพื้นฐานของรัฐไม่เพียงพอ (เช่น การขนส่ง สื่อสาร พลังงาน และสาธารณสุข) เนื่องจากขณะนั้นเป็นช่วงที่เศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ทำให้มีความต้องการการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อตอบสนองความต้องการที่เพิ่มสูงขึ้น ดังนั้นเพื่อลดภาระการลงทุนของภาครัฐ รัฐบาลจึงได้อนุมัติให้เอกชนได้รับสัมปทานโครงการขนาดใหญ่ด้านโครงสร้างพื้นฐานหลายโครงการภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานและดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 (พ.ร.บ.ร่วมทุน ฯ) เช่น โครงการระบบการขนส่งทางรถไฟยกยกระดับในกรุงเทพมหานคร (โครงการ Hope well) โครงการรถไฟฟ้ามหานคร (BTS) โครงการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน (TA) โครงการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (AIS) โครงการ IPP/SPP ที่ให้เอกชนเป็นผู้ผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น ภายหลังจากปี พ.ศ. 2540 สถานการณ์ต่าง ๆ ในประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงไป การลงทุนโดยรูปแบบ PPPs บางโครงการได้ถูกยกเลิกด้วยผลกระทบจากวิกฤตการณ์ทางการเงินในปี พ.ศ.2540 และผลจากวิกฤตการณ์นี้ยังทำให้การลงทุนในโครงการระยะยาวเกิดขึ้นน้อยมากในช่วงเวลาดังกล่าว จนกระทั่งปี พ.ศ.2552 รัฐบาลจึงมีความต้องการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานที่แข็งแกร่ง เพื่อรองรับการขับเคลื่อนเศรษฐกิจระยะยาว การดำเนินการในรูปแบบ PPPs จึงได้กลับมาเป็นวาระที่สำคัญในระดับต้นของรัฐบาลอีกครั้ง เนื่องจาก PPPs ถือเป็นทางเลือกหนึ่งในการเพิ่มการให้บริการของภาครัฐแก่ประชาชน ในขณะที่รัฐบาลกำลังเผชิญข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ

จะเห็นได้ว่าในอดีตที่ผ่านมาปัจจัยที่เป็นตัวขับเคลื่อน PPPs ในประเทศไทย เกิดจากรัฐบาลมีความต้องการที่จะขยายการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน เพื่อรองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ในขณะที่รัฐบาลมีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ รวมทั้งข้อจำกัดในการจัดหาเงินกู้ของรัฐบาลที่ถูกกำหนดไว้ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ รัฐบาลในสมัยนั้นจึงมีนโยบายให้เอกชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมกับโครงการของภาครัฐ โดยเริ่มจากรูปแบบของการให้สัมปทานแก่เอกชนในการพัฒนาโครงการ และจัดเก็บค่าบริการจากประชาชน โดยกำหนดส่วนแบ่งผลประโยชน์ตอบแทนให้รัฐบาล เช่น การให้สัมปทานในโครงการด้านโทรคมนาคม ซึ่งถือเป็นรูปแบบของการดำเนินโครงการในลักษณะ PPPs ในช่วงแรก ๆ และต่อมาการดำเนินโครงการในรูปแบบ PPPs ได้ถูกพัฒนาให้มีรูปแบบการดำเนินการที่หลากหลายขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับโครงการลงทุนภาครัฐในสาขาต่าง ๆ ที่มีความเสี่ยงในการดำเนินงานและผลตอบแทนในการลงทุนที่แตกต่างกัน

ทั้งนี้ การเข้าร่วมลงทุนของภาคเอกชนในโครงการลงทุนของภาครัฐในปัจจุบันอยู่ภายใต้ พ.ร.บ.ร่วมทุน ฯ ที่ถูกบัญญัติขึ้นเริ่มแรก เพื่อป้องกันการทุจริตและสร้างโปร่งใสให้แก่การดำเนินโครงการ โดยรายละเอียดภายใต้ พ.ร.บ.ร่วมทุน ฯ ดังกล่าวนี จะเน้นไปที่การกำหนดกรอบการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในรูปแบบของการให้สัมปทาน

(Concession) ที่เน้นการที่ภาครัฐให้สิทธิแก่เอกชนในการเข้ามาใช้ทรัพย์สินของภาครัฐ โดยภาคเอกชนจะต้องมีการจ่ายค่าสัมปทานในการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินหรือสิทธิที่ได้รับคืนแก่ภาครัฐ โดย พ.ร.บ.ร่วมทุน ฯ นี้ไม่ได้มีการกล่าวถึงการจัดสรรความเสี่ยง (Risk Allocation) ที่เหมาะสมระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐ ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินโครงการในรูปแบบ PPPs หรือการวิเคราะห์ถึงความคุ้มค่าทางการเงินของโครงการ ซึ่งสิ่งนี้ก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินโครงการต่อมาในภายหลัง ดังเช่น โครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน BTS / BMCL ซึ่งพบว่า มีการประมาณจำนวนผู้โดยสารไว้สูงเกินจริงค่อนข้างมาก ส่งผลต่อการประเมินความคุ้มค่าทางการเงินของโครงการ จึงทำให้การดำเนินโครงการประสบกับปัญหาในด้านการเงิน จนต้องเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการหรือกรณีโครงการ Hopewell ที่ไม่มีการทำการศึกษาโครงการให้ดีก่อนที่จะเริ่มดำเนินโครงการ จึงทำให้ประสบปัญหาและต้องถูกยกเลิกโครงการในเวลาต่อมา

จากการที่ พ.ร.บ.ร่วมทุน ฯ 2535 มีปัญหาดังกล่าว รวมทั้งในทางปฏิบัติอีกหลายประการ อาทิเช่น ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมาย การกำหนดขั้นตอนและหน่วยงานที่เข้าร่วมพิจารณาโครงการ การเข้าเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน และการกำหนดกรอบเวลาในการพิจารณาก่อนที่จะมีการอนุญาตให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ เป็นต้น จึงทำให้มีประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับการร่วมกิจการของรัฐที่ต้องส่งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตีความมากถึง 120 เรื่อง ในการนี้สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ จึงได้ดำเนินการยกร่าง พ.ร.บ.การให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ขึ้นเพื่อแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาของ พ.ร.บ.การให้เอกชนเข้าร่วมทุน ฯ 2535 และนำเสนอให้รัฐสภาพิจารณา โดยรัฐสภาได้มีมติอนุมัติเห็นชอบร่างดังกล่าวในวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2555 และต่อมาได้มีการตราเป็น พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ.2556 ขึ้น ซึ่ง พ.ร.บ.การให้เอกชนร่วมลงทุน ฯ 2556 ดังกล่าว ได้รับการประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 4 เมษายน 2556

พ.ร.บ.การให้เอกชนร่วมลงทุน ฯ 2556 ประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งสิ้น 72 มาตรา โดยมีเนื้อหาที่สำคัญ กล่าวคือ กำหนดว่า การให้เอกชนร่วมลงทุนกับรัฐ ต้องคำนึงถึงวินัยทางการเงินการคลัง (Fiscal Discipline) (มาตรา 6) ซึ่งเป็นหลักการที่เกี่ยวกับการดูแลให้รายจ่ายสาธารณะ และข้อผูกพันทางการเงินของรัฐบาล ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต อยู่ในระดับที่สมดุลกับขีดความสามารถในการจัดหารายได้ของรัฐบาล กำหนดให้การให้สัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม และการให้ประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ไม่นำมาใช้บังคับกับ พ.ร.บ.การให้เอกชนร่วมลงทุน ฯ 2556 (มาตรา 7) กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการ นโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐขึ้น (มาตรา 8) เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาโครงการที่จะให้เอกชนร่วมลงทุน ซึ่งคณะกรรมการนโยบาย

ดังกล่าวมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีองค์ประกอบทั้งในส่วนของผู้ราชการการเมือง และข้าราชการประจำ รวมถึงมีการกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกเข้ามาเป็นกรรมการด้วย ซึ่งจะทำการพิจารณาโครงการเกิดความโปร่งใสมากขึ้น โดยโครงการที่จะต้องได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการนโยบายนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ตั้งแต่หนึ่ง 1,000 ล้านบาทขึ้นไป (มาตรา 23) กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการต่าง ๆ ของคณะกรรมการ เช่น จัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์เสนอต่อคณะกรรมการ ศึกษา และวิเคราะห์โครงการ และเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ รวมถึงรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการร่วมลงทุนทั้งหมดเข้าสู่ระบบ (มาตรา 18) เป็นต้น กำหนดให้มีแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ซึ่งมีระยะเวลา 5 ปี เพื่อกำหนดนโยบายการลงทุนในกิจการของรัฐในสาขาต่าง ๆ ตลอดจนประเภทและลักษณะของกิจการที่สมควรให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุน โดยแผนยุทธศาสตร์ ฯ ดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอีกด้วย (มาตรา 19) โดยหลักการแล้วการที่โครงการใดจะอยู่ภายใต้ พ.ร.บ.การให้เอกชนร่วมลงทุน ฯ 2556 จะต้องมียุทธศาสตร์เป็นการร่วมลงทุนที่มีมูลค่ากว่า 1,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่หากโครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ ฯ ถึงแม้ว่าโครงการนั้น ๆ จะมีมูลค่าน้อยกว่า 1,000 ล้านบาท โครงการดังกล่าวก็ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของ พ.ร.บ.การให้เอกชนร่วมลงทุน ฯ 2556 เช่นกัน (มาตรา 58) กำหนดให้โครงการที่เสนอจะต้องว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อจัดทำรายงานผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ ไม่ว่าโครงการดังกล่าวจะมีมูลค่าเท่าใดก็ตาม ซึ่งที่ปรึกษาจะต้องมีคุณสมบัติตามที่คณะกรรมการกำหนด อีกทั้งยังได้มีการกำหนดให้ สคร. จัดทำบัญชีรายชื่อที่ปรึกษาที่มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวด้วย (มาตรา 25) กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอผลการศึกษา ฯ ต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อพิจารณา และให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอเรื่องจากหน่วยงานเจ้าของโครงการ เพื่อจัดส่งให้คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติต่อไป (มาตรา 26) กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลขึ้น เพื่อทำหน้าที่ติดตามกำกับดูแลโครงการให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุน พิจารณาเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้น รายงานผลการดำเนินงาน ความคืบหน้า ปัญหา และแนวทางการแก้ไขต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อทราบ และพิจารณาแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน เป็นต้น (มาตรา 43 และ มาตรา 44) กำหนดให้การแก้ไขสัญญาและการทำสัญญาใหม่ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับดูแล ไม่ว่าการแก้ไขนั้นจะเป็นส่วนที่สำคัญ หรือเป็นส่วนที่ไม่สำคัญก็ตาม (มาตรา 47) กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (มาตรา 49) ซึ่งเงินและทรัพย์สินของกองทุนมาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรืองบประมาณรายจ่ายประจำปี ค่าธรรมเนียม

การขายเอกสารประมูลเงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการดำเนินงานของกองทุน และดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน (มาตรา 50) เพื่อให้สามารถนำเงินในกองทุนไปใช้ในการสำรวจข้อมูลและจัดทำหรือปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์ การว่าจ้างที่ปรึกษา และนำไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารและดำเนินกิจการของกองทุน (มาตรา 51) กำหนดบทลงโทษ สำหรับกรรมการนโยบายและกรรมการกำกับดูแล ที่ฝ่าฝืนหลักการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือข้อห้ามเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 600,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 66) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงที่เป็นกฎหมายลำดับรองบัญญัติออกมาเพื่อรองรับการบังคับใช้ พ.ร.บ.การให้เอกชนร่วมทุน พ.ศ. 2556 ดังกล่าว ดังนั้น พ.ร.บ.การให้เอกชนร่วมทุน พ.ศ. 2556 จึงยังคงไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้เต็มที่ โดยกระทรวงการคลังซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบกฎหมายฉบับนี้ คาดว่ากฎกระทรวงที่เป็นกฎหมายลำดับรองดังกล่าวจะมีประมาณ 16 ฉบับ ซึ่งจะมีผลใช้บังคับใช้ภายใน 6 เดือน นับแต่ พ.ร.บ.การให้เอกชนร่วมทุน พ.ศ. 2556 มีผลใช้บังคับ

2. ปัจจัยด้านความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money: VfM)

ความคุ้มค่าทางการเงิน สำหรับโครงการ PPPs คือ การพิจารณาดำเนินการที่ต่ำที่สุดของภาครัฐหลังจากปรับความเสี่ยงที่ใช้ในการดำเนินการเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ตามที่กำหนด และควรจะต้องมีการพิจารณาปัจจัยที่วัดเป็นตัวเงินไม่ได้ด้วย ทั้งนี้กระบวนการวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางการเงินของโครงการ PPPs คือ การพิจารณาเปรียบเทียบโครงการว่าจะลงทุนโดยภาครัฐเองทั้งหมด หรือควรให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการ

หน่วยงานต่าง ๆ เช่น EC IMF และ OECD ได้สนับสนุนว่าความคุ้มค่าทางการเงินเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญในการพิจารณาความเหมาะสมในการดำเนินโครงการ PPPs ซึ่งโดยทั่วไปถึงแม้ว่าต้นทุนทางการเงินของภาคเอกชนจะสูงกว่าภาครัฐ แต่ PPPs จะมีต้นทุนตลอดทั้งโครงการที่ต่ำกว่า เนื่องจากการดำเนินโครงการ PPPs จะมีการจัดสรรความเสี่ยงให้กับผู้ที่สามารถบริหารจัดการความเสี่ยงได้ดีที่สุดในต้นทุนที่ต่ำที่สุด มีการนำประสบการณ์ ความชำนาญจากภาคเอกชนมาใช้ ทำให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพตามผลลัพธ์หรือบริการที่ต้องการ รวมทั้งก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างยุติธรรม (Morillos & Amekudzi, 2008) ซึ่งกระทรวงการคลังของรัฐบาลสหราชอาณาจักรยังได้ให้นิยามของความคุ้มค่าทางการเงินว่า เป็นการผสมผสานรวมกันอย่างเหมาะสมของต้นทุนตลอดอายุโครงการ รวมทั้งคุณภาพของสินค้าและบริการที่ตรงตามความต้องการของผู้ใช้ ทั้งนี้ความคุ้มค่าทางการเงิน ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของการนำเสนอต้นทุนที่ต่ำที่สุดเสมอไป (HM Treasury, 2006)

อย่างไรก็ตามได้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากมายในการนำ PPPs มาใช้ในโครงการต่าง ๆ โดยกระทรวงการคลังของสหราชอาณาจักร (HM Treasury of UK) ได้แสดงความคิดเห็นว่า PPPs ก่อให้เกิดประโยชน์มากมายจากการร่วมลงทุนของภาคเอกชน โดยการส่งมอบบริการตามที่ระบุไว้ให้แก่ภาครัฐ ภายใต้สัญญาระยะยาว และ PPPs ทำให้ภาครัฐเกิดความมั่นใจได้ว่าบริการที่ส่งมอบจะมีคุณภาพตามที่ต้องการ และส่งมอบได้ภายในเวลา และวงเงินที่กำหนด อย่างไรก็ตามข้อดีดังกล่าวนี้ขึ้นอยู่กับสมมติฐานหลักที่ว่า ภาคเอกชนมีประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญมากกว่าภาครัฐ ซึ่ง Hall และ Lobina (2005) ได้โต้แย้งว่า ไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนที่สนับสนุนสมมติฐานนี้ ในทางตรงข้ามมีหลักฐานที่ระบุชัดเจนว่า "ไม่มีความแตกต่างอย่างเป็นสาระสำคัญระหว่างผู้ดำเนินการโครงการที่เป็นภาคเอกชน และที่เป็นภาครัฐ ในเรื่องของประสิทธิภาพ หรือการวัดผลการดำเนินงานอื่น ๆ ดังนั้นเพื่อลดความคลุมเครือในการประเมินความคุ้มค่าทางการเงิน จึงไม่ควรนำสมมติฐานเรื่องของประสิทธิภาพของผู้ดำเนินการระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชนเข้ามาเป็นปัจจัยในการพิจารณา

ในบางครั้งมีการวิจารณ์ว่ารัฐบาลนำ PPPs มาใช้ ด้วยเหตุผลทางการเมืองมากกว่าประโยชน์ที่แท้จริงในด้านความคุ้มค่าทางการเงิน เช่น Flinders (2004) มองว่า PPPs ช่วยให้รัฐบาลสามารถส่งมอบสินค้าและบริการของภาครัฐได้มากขึ้น ภายใต้เงินทุนที่จำกัด ซึ่งการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในรูปแบบเดิมไม่สามารถตอบสนองได้ จึงมองว่า PPPs เป็นเสมือนบัตรเครดิตของรัฐบาล (Government on a credit card) เนื่องจากท้ายสุดแล้วก็ยังถือเป็นภาระหนี้ของภาครัฐที่ต้องจ่ายชำระคืน นอกจากนี้ Hodge และ Greve (2008) ได้กล่าวเสริมว่า PPPs เป็นเกมของนโยบายภาครัฐ (Public Policy Language Game) ซึ่งถูกนำมาใช้เพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองมากกว่าที่จะตอบสนองวัตถุประสงค์ของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ที่จะทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการของภาครัฐ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีการแบ่งปันความเสี่ยงอย่างเหมาะสม ในขณะที่ Linder (1999) กล่าวว่า ภาครัฐพยายามที่จะหลีกเลี่ยงในการใช้คำว่า การแปรรูปองค์กรภาครัฐให้เป็นเอกชน (Privatization) หรือการทำสัญญาจ้าง (Contracting out) และเลือกใช้คำว่าความร่วมมือ (Partnership) ที่ให้ความหมายในเชิงเป็นบวกมากกว่า แต่ท้ายสุดรูปแบบการดำเนินการก็ไม่มี ความแตกต่างกัน อีกทั้งยังมีประเด็นตัวอย่างที่มองว่ารัฐบาลสหราชอาณาจักรมีการผลักดันให้นำ PPPs มาใช้มากขึ้น มีเหตุผลทางด้านการเมืองเป็นองค์ประกอบ เช่น รัฐบาลมีค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้น แต่ไม่ต้องการเก็บภาษีเพิ่มขึ้น หรือความต้องการรักษาระดับหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับต่ำ เนื่องจาก Standard and Poor's ได้มีการออกมาเตือนรัฐบาลสหราชอาณาจักรว่า อาจถูกลดความน่าเชื่อถือจากระดับ AAA เนื่องจากด้วยระดับหนี้สาธารณะของประเทศอยู่ในระดับที่สูงที่สุดตั้งแต่ปี พ.ศ.2551 และคาดว่าจะสูงถึง 100 % ของ GDP ซึ่งหากมีการลดระดับความน่าเชื่อถือของ

ประเทศลงจะส่งผลกระทบต่อต้นทุนทางการเงินสูงขึ้น และทำให้เกิดสถานะทางการเงินของภาครัฐตึงตัว (Giles & Shallock, 2009)

อย่างไรก็ตามในทางทฤษฎีความคุ้มค่าทางการเงิน ยังถือเป็นปัจจัยและวัตถุประสงค์หลักของการดำเนินโครงการ PPPs การประเมินความคุ้มค่าทางการเงินจะใช้ทั้งการประเมินเชิงปริมาณ และการประเมินเชิงคุณภาพ ซึ่งในการประเมินเชิงคุณภาพยังไม่มีวิธีการที่กำหนดอย่างแน่ชัด โดยขอบเขตของการประเมินจะรวมถึงต้นทุนที่ไม่สามารถระบุเป็นตัวเลขได้ รวมทั้งข้อมูลการดำเนินงานในอดีตของภาคเอกชนที่เข้าร่วม (Morallos and Amekudzi, 2008) ในขณะที่การประเมินเชิงปริมาณต้นทุนของการดำเนินโครงการภายใต้ PPPs จะถูกนำมาเปรียบเทียบกับต้นทุนของการดำเนินการภายใต้การจัดซื้อจัดจ้างในรูปแบบเดิมที่เรียกว่า Public Sector Comparator (PSC) ดังนั้นหากการเปรียบเทียบพบว่า ต้นทุนของการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในรูปแบบเดิม สูงกว่าต้นทุนของการดำเนินโครงการ PPPs ส่วนต่างของต้นทุนจะแสดงถึงประโยชน์ที่เกิดจาก PPPs ซึ่งรัฐบาลสหราชอาณาจักรได้มีการนำ PSC มาใช้เปรียบเทียบ เพื่อให้เกิดความมั่นใจในเรื่องความคุ้มค่าทางการเงินค่อนข้างมาก รวมทั้ง OECD (2008) ได้ให้ข้อสังเกตว่า ถ้าไม่มีการนำ PSC มาเปรียบเทียบ ก็จะเป็นความยากลำบากที่จะกล่าวว่าการประหยัดต้นทุนเกิดขึ้น รวมทั้งมีการบรรลุผลสำเร็จในเรื่องความคุ้มค่าทางการเงินจริงหรือไม่

โครงการของกองทัพอากาศ

ตามคำสั่งกองทัพไทยที่ 414/2553 เรื่อง ระบบโครงการกองทัพไทย ได้จำแนกโครงการโดยแบ่งเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1. โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ หมายถึง โครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างกำลังรบ ตามเป้าหมายกำลังตามแผนโครงสร้างกองทัพ ซึ่งประกอบด้วย การจัดตั้งหน่วยกำลังรบ การจัดหาและซ่อมบำรุงยุทโธปกรณ์ การส่งกำลัง การระดมสรรพกำลัง การค้นคว้าวิจัยด้านอาวุธและเทคโนโลยี รวมถึงโครงการสนับสนุนเป้าหมายโครงสร้างกองทัพด้วย โดยในปี พ.ศ. 2557 กองทัพอากาศมีโครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ จำนวน 42 โครงการ

2. โครงการปกติ หมายถึง โครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาและปรับปรุงงานปกติประจำ ซึ่งประกอบด้วยการจัดตั้งหน่วยที่ไม่ใช่หน่วยกำลังรบ การปรับปรุงและขยายหน่วย การขยายขีดความสามารถของหน่วย การฝึกศึกษาวิจัย รวมทั้งการสวัสดิการ ซึ่งในปี พ.ศ.2557 กองทัพอากาศมีโครงการปกติ จำนวน 28 โครงการ

3. โครงการพิเศษ หมายถึง โครงการอื่นที่ส่วนราชการได้รับมอบหมายเป็นกรณีพิเศษ ให้ดำเนินการ เช่น ตามมติคณะรัฐมนตรี หรือ โครงการที่บูรณาการร่วมกับส่วนราชการอื่น ซึ่งในปัจจุบันกองทัพอากาศไม่มีโครงการพิเศษ

จากการศึกษาข้อมูลสถานภาพโครงการของกองทัพอากาศจะพบว่า มีโครงการซึ่งได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีกลาโหม ว่ามีความเหมาะสมในการดำเนินการแล้ว แต่เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านงบประมาณทำให้กองทัพอากาศไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาโครงการเหล่านี้ให้ เป็นไปตามความมุ่งหมาย โครงการส่วนใหญ่ได้รับงบประมาณล่าช้ากว่าห้วงเวลาที่กำหนดไว้ในแผน ขณะที่บางโครงการได้เกินกำหนดเวลาในการดำเนินโครงการแล้ว บางโครงการจนถึงขณะนี้ยังไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการเลย ตัวอย่างเช่น โครงการจัดหาเครื่องบินฝึกนักบินขับไล่ขั้นต้น โครงการศูนย์ฝึกστรีวิทยาการบินทุ่งสีกัน โครงการจัดหาหรือดัดแปลงเครื่องบินเดิม เชื้อเพลิงในอากาศ เป็นต้น ประกอบกับสถานภาพด้านการคลังของประเทศในปัจจุบัน ซึ่งรัฐบาลมีความจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งไว้เพื่อดำเนินการในโครงการเร่งด่วนตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา ในขณะที่เดียวกันค่าใช้จ่ายประจำที่รัฐบาลต้องรับภาระมีแนวโน้มที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ จากโครงสร้างประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการ สิ่งเหล่านี้ล้วนส่งผลต่อ งบประมาณที่กองทัพอากาศจะได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล โดยเฉพาะการลงทุนในโครงการเพื่อ พัฒนากองทัพ ซึ่งจำเป็นต้องใช้เม็ดเงินลงทุนค่อนข้างสูง จึงอาจจะต้องถูกชะลอการดำเนินการออกไป

การดำเนินโครงการในรูปแบบ PPPs ได้รับการยอมรับจากทั่วโลกว่า ช่วยลดข้อจำกัด ด้านงบประมาณของภาครัฐ ทำให้ภาครัฐสามารถขยายการลงทุนในโครงการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทันต่อความต้องการ โดยการจัดซื้อจัดจ้างในรูปแบบ PPPs เป็นการเปลี่ยนแนวคิดในการจัดซื้อ จัดจ้างภาครัฐ จากเดิมที่เน้นการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งสินทรัพย์หรือโครงการ มาเป็นการจัดซื้อ บริการจากภาคเอกชน โดยภาครัฐเป็นผู้กำหนดมาตรฐานการให้บริการที่ต้องการให้เอกชนดำเนินการ เพื่อใช้ความชำนาญและประสบการณ์จากภาคเอกชน และให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น ออกแบบ ก่อสร้าง บำรุงรักษา ดำเนินการและจัดหาเงินทุน และมีการถ่ายโอนความเสี่ยงให้กับ ผู้ที่มีความสามารถบริหารแต่ละปัจจัยเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการจ่ายเงินจะขึ้นอยู่กับผลลัพธ์ หรือบริการตามที่กำหนดในสัญญา อย่างไรก็ตามโครงการของกองทัพอากาศในปัจจุบันจัดทำขึ้น ภายใต้แนวคิดการจัดซื้อจัดจ้างในรูปแบบเดิม ที่เน้นการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งสินทรัพย์หรือ โครงการ เช่น การจัดซื้อเครื่องบิน อากาศยาน โขปกรรม อาคารบ้านพักอาศัยของข้าราชการ อาคาร สำนักงาน และยานพาหนะ เป็นต้น ซึ่งไม่ใช่ลักษณะของโครงการ PPPs ตามหลักวิชาการโดยตรง ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จึงจำเป็นต้องใช้ข้อมูลโครงการเดิมที่กองทัพอากาศได้จัดทำไว้แล้วภายใต้ แนวคิดเดิมมาเป็นข้อมูลประกอบการศึกษา เพื่อวิเคราะห์การดำเนินโครงการในรูปแบบ PPPs ซึ่ง

เอกชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ มากขึ้น ทั้งในด้านการออกแบบ การก่อสร้าง จัดหาเงินทุน และดำเนินโครงการ ทั้งนี้ถ้ามีการดำเนินการโครงการในรูปแบบ PPPs ก็จะลดขีดจำกัดด้านงบประมาณของรัฐบาล ทำให้การพัฒนาองค์ประกอบไปตามแผน ตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ได้มากยิ่งขึ้น

การดำเนินโครงการในรูปแบบ PPPs มีขั้นตอนการเตรียมการที่ค่อนข้างยุ่งยากและใช้ระยะเวลายาวนาน เนื่องจากต้องมีการวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการ และจัดเตรียมแผนธุรกิจโครงการ (Business Case Development) รวมถึงกระบวนการคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมงานที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานเพื่อดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2556 ซึ่งขั้นตอนเหล่านี้ทำให้มีต้นทุนในการเตรียมการที่สูงมาก และเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในการดำเนินการโครงการในรูปแบบ PPPs จึงควรเป็นโครงการขนาดใหญ่และมีมูลค่าลงทุนที่สูงเพียงพอ ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จะพิจารณาข้อมูลเฉพาะโครงการของกองทัพอากาศที่มีวงเงินเกินกว่า 1,000 ล้านบาท และจากโครงการปี พ.ศ.2557 ของกองทัพอากาศ ซึ่งมีทั้งสิ้น 70 โครงการ หากพิจารณาเฉพาะโครงการที่มีวงเงินตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป จะมีอยู่ทั้งสิ้น 24 โครงการ

โครงการของกองทัพอากาศที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs)

ตามที่ได้ทราบมาแล้วว่า ปัจจัยหลักของรัฐบาลในแต่ละประเทศที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบาย PPPs นั้น สามารถสรุปได้เป็น 2 ปัจจัยใหญ่ ๆ ได้แก่ ปัจจัยด้านข้อจำกัดงบประมาณและหนี้สาธารณะ และปัจจัยด้านความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money: VfM) ซึ่งบางประเทศอาจจะใช้ปัจจัยขับเคลื่อนหลักทั้งสองปัจจัย หรือบางประเทศอาจจะยกปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งมาเป็นหลัก ในการดำเนินการโครงการ PPPs ซึ่งจากการที่ได้ศึกษาในบทที่ผ่านมา และการวิเคราะห์ปัจจัยตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การพิจารณาโครงการของกองทัพอากาศที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ควรจะต้องมีการพิจารณาทั้ง 2 ปัจจัยหลักดังกล่าว ทั้งนี้จากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลหลัก สามารถวิเคราะห์ได้โดยสรุปดังนี้

1. ปัจจัยด้านข้อจำกัดงบประมาณและหนี้สาธารณะ

ตามที่ได้ศึกษามาแล้วว่า สัดส่วนงบประมาณการลงทุนภาครัฐต่อรายจ่ายประจำปีได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ.2540 มีสัดส่วนการลงทุนภาครัฐอยู่ที่ร้อยละ 41 ของงบประมาณรายจ่ายโดยรวมของประเทศ แต่ในปี พ.ศ.2556 ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 18.7 (สำนักงบประมาณ, 2556) เท่านั้น ทั้งที่ความต้องการรายจ่ายลงทุนภาครัฐเพื่อการพัฒนาในด้านต่าง ๆ แต่ละปีมีมากกว่าที่รัฐสามารถ

จัดสรรได้เกินกว่า 1 เท่าตัว เมื่อรัฐบาลไม่สามารถมีงบประมาณในการลงทุนที่มากเพียงพอประเทศไทย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) อีกทั้งตามสถิติที่กองทัพอากาศได้รับการจัดสรรงบประมาณในโครงการต่าง ๆ น้อยกว่าที่ได้เสนอค่าของงบประมาณในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก เช่น ในปี พ.ศ.2556 กองทัพอากาศมีความต้องการงบประมาณโครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ และโครงการปกติ จำนวนประมาณ 20,000 ล้านบาท ได้รับงบประมาณ 11,000 ล้านบาท ในปี พ.ศ.2557 มีความต้องการงบประมาณ 17,000 ล้านบาท ได้รับงบประมาณ 10,000 ล้านบาท ซึ่งทำให้การจัดการหาอาวุธยุทโธปกรณ์ ทั้งในส่วนที่ปฏิบัติการรบ และการสนับสนุนการรบตามโครงการต่าง ๆ ที่ได้จัดทำไว้ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และเกิดการขาดแคลนสะสมไปเรื่อย ๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อถึงความพร้อมในการปฏิบัติการกิจการป้องกันประเทศ ตามหน้าที่ที่สำคัญอย่างยิ่งได้ ดังนั้นข้อจำกัดด้านงบประมาณของรัฐบาลดังกล่าวนี้ จึงเป็นปัจจัยประการหนึ่งที่บ่งชี้ว่า โครงการของกองทัพอากาศว่าควรจะใช้ PPPs เข้ามาดำเนินโครงการ ซึ่งกระทรวงกลาโหมของอังกฤษเป็นต้นแบบ ที่มีการดำเนินการใช้ PPPs กับงานด้านการป้องกันประเทศอยู่แล้ว

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของกองทัพอากาศ มีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า การที่กองทัพอากาศได้กำหนดยุทธศาสตร์กองทัพอากาศ พ.ศ.2551-2562 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ.2552) และได้กำหนดวิสัยทัศน์ การเป็นกองทัพอากาศชั้นนำในภูมิภาค (One of the Best Air Forces in ASEAN) ในปี พ.ศ.2562 นั้น กองทัพอากาศจำเป็นต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนากองทัพให้เป็นไปตามแผนงาน โครงการที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ดังกล่าว ทั้งโครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ และโครงการปกติ อย่างไรก็ตามจนถึงปี พ.ศ.2557 นี้ กองทัพอากาศยังคงได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยกว่าความต้องการตามแผนงาน โครงการที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ค่อนข้างมาก แน่นอนทำให้การพัฒนากองทัพอากาศไม่เป็นไปอย่างที่คาดหวังไว้ อีกทั้งยังทำให้เกิดปัญหากับอาวุธยุทโธปกรณ์ที่มีอยู่แล้วด้วย ซึ่งจะได้รับการซ่อมบำรุงรักษาไม่เต็มที่ ทำให้ส่งผลกระทบต่อสภาพความพร้อมรบของกองทัพ ทั้งนี้เคยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหลายท่านได้รับทราบข้อจำกัดด้านงบประมาณที่กองทัพได้รับการจัดสรรดังกล่าว จึงได้ให้กองทัพจัดทำความต้องการงบประมาณการจัดหาและซ่อมบำรุงอาวุธยุทโธปกรณ์แบบรวมการทั้งระบบ (Package) โดยจะพยายามจัดหางบประมาณมาให้ดำเนินการเป็นกรณีพิเศษ แต่ยังไม่เคยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมท่านใด สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้นถ้าโครงการของกองทัพอากาศสามารถใช้การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) มาแก้ไขปัญหาข้อจำกัดด้านงบประมาณได้ ก็จะเป็นผลดีกับการพัฒนาและการดำรงขีดความสามารถของกองทัพเป็นอย่างมาก

2. ปัจจัยด้านความคุ้มค่าทางการเงิน

จากการที่ได้ศึกษามาแล้ว จะเห็นว่าหน่วยงานต่าง ๆ อาทิ EC IMF และ OECD ได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยความคุ้มค่าทางการเงินว่าเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญในการพิจารณาความเหมาะสมในการดำเนินโครงการ PPPs ดังนั้นการที่จะพิจารณาใช้ PPPs กับโครงการของกองทัพอากาศจึงจำเป็นต้องทำการพิจารณาและให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับปัจจัยความคุ้มค่าทางการเงินด้วย โดยสิ่งที่มีผลต่อการพิจารณาความคุ้มค่าทางการเงิน จะประกอบไปด้วยสิ่งต่าง ๆ ดังนี้

2.1 การระบุปริมาณหรือผลลัพธ์ของโครงการที่ต้องการได้รับ (Output Specification) โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องกำหนดผลลัพธ์และบริการที่ต้องการจากโครงการได้อย่างชัดเจน และเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้ร่วมเสนอแนะแนวทางการให้บริการที่จะเกิดประโยชน์สูงสุดด้วยต้นทุนที่คุ้มค่า ทั้งนี้ในการกำหนดผลลัพธ์ของโครงการ ควรเน้นที่บริการที่ต้องการได้รับ มากกว่าวิธีการดำเนินงานเพื่อสามารถให้บริการนั้น ๆ ได้

2.2 การจัดสรรความเสี่ยงให้แก่ภาคเอกชน โดยความเสี่ยงซึ่งถูกจัดสรรให้กับเอกชนนั้น จะต้องเป็นความเสี่ยงซึ่งเอกชนมีความสามารถในการบริหารจัดการได้ดีที่สุด

2.3 รายละเอียดของสัญญาการดำเนินโครงการ ควรเป็นรายละเอียดที่ถูกกำหนดขึ้นจากข้อมูล ซึ่งหน่วยงานเจ้าของโครงการสามารถคาดการณ์ได้แม่นยำในระดับหนึ่ง

2.4 ความยืดหยุ่น โครงการจะต้องมีมาตรการรองรับการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบหรือมาตรฐานการให้บริการ รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้จะไม่ส่งผลกระทบต่อต้นทุนในการดำเนินโครงการอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งจะมีผลต่อความคุ้มค่าทางการเงิน

2.5 ความชำนาญและความเชี่ยวชาญ เอกชนและรัฐควรมีความชำนาญและความเชี่ยวชาญในการดำเนินโครงการลงทุนรูปแบบ PPPs โดยความชำนาญและความเชี่ยวชาญเหล่านี้จะช่วยให้การคัดเลือกเอกชน รวมถึงการให้บริการสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.6 ต้นทุนตลอดอายุของโครงการ ในการพิจารณาความคุ้มค่าทางการเงิน ควรที่จะพิจารณาด้านต้นทุนตลอดอายุของโครงการแทนที่จะพิจารณาเฉพาะเงินลงทุนขั้นต้น

2.7 ความสนใจของเอกชน ในการเข้าร่วมลงทุนในโครงการ ควรมีปริมาณมากพอที่จะทำให้เกิดการแข่งขัน ซึ่งจะนำไปสู่ความคุ้มค่าทางการเงิน

ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง ได้รับทราบว่า สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะได้จัดทำร่างคู่มือแนวทางการดำเนินโครงการลงทุนภาครัฐในรูปแบบ PPPs (PPP Guidelines) ขึ้น โดยส่วนที่ 3 จะกล่าวถึง การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ รวมถึงการประเมินความคุ้มค่าทางการเงิน เพื่อให้หน่วยที่เกี่ยวข้องดำเนินการศึกษา

ความเป็นไปได้ของโครงการ รวมทั้งการประเมินความคุ้มค่าของโครงการก่อน หากมีความคุ้มค่าจึงจะนำโครงการดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาต่อไป จะเห็นได้ว่าความคุ้มค่าทางการเงินเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินโครงการในรูปแบบ PPPs ของประเทศไทย

3. โครงการของกองทัพอากาศที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุน PPPs

ตามที่ได้ศึกษามาแล้วว่า โครงการในรูปแบบ PPPs มีขั้นตอนการเตรียมการที่ค่อนข้างยุ่งยากและใช้ระยะเวลายาวนาน เนื่องจากต้องมีการวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการ และจัดเตรียมแผนธุรกิจโครงการ (Business Case Development) ทำให้มีต้นทุนในการเตรียมการที่สูงมาก การดำเนินการโครงการในรูปแบบ PPPs จึงควรเป็นโครงการขนาดใหญ่และมีมูลค่าลงทุนที่สูงเพียงพอ ดังนั้นโครงการของกองทัพอากาศที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุน PPPs จึงควรเป็นโครงการที่มีวงเงินเกินกว่า 1,000 ล้านบาท ซึ่งในปี พ.ศ.2557 จะมีอยู่ทั้งสิ้น 24 โครงการ โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ และโครงการปกติ ดังนี้

3.1 โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ เป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและเสริมสร้างกำลังรบ อาทิเช่น โครงการปรับปรุงขีดความสามารถเครื่องบินขับไล่แบบ 18 ข/ค (ระยะที่ 1) โครงการพัฒนาและปรับปรุงระบบป้องกันทางอากาศ (ระยะที่ 2) โครงการพัฒนาการป้องกันฐานที่ตั้งทางทหารของกองทัพอากาศ (ระยะที่ 1) โครงการจัดหาเฮลิคอปเตอร์ขนาดกลางสำหรับค้นหาและช่วยชีวิตในพื้นที่การรบ (ระยะที่ 2) โครงการจัดหาอุปกรณ์กระเปาะชี้เป้า (Targeting Pod) พร้อมระบบสนับสนุน (ระยะที่ 1) โครงการผลิตเครื่องบินกองทัพอากาศ แบบที่ 6 (ระยะที่ 1) โครงการจัดหาเครื่องบินลาดตระเวนถ่ายภาพทางอากาศ (ระยะที่ 1) โครงการจัดหาเครื่องบินฝึกนักบินขับไล่ขั้นต้น (ระยะที่ 1) โครงการจัดหาทดแทนเรดาร์ควบคุมการจราจรทางอากาศ (ASR) โครงการศูนย์ฝึกสรีรวิทยาการบินทุ่งสีกัน โครงการจัดหาอาวุธกระสุนวัดระยะเบ็ดสาร์องสงครามภาคอากาศ โครงการดัดแปลงเครื่องบินปฏิบัติการกิจฝนหลวง โครงการพัฒนาระบบสงครามอิเล็กทรอนิกส์และสงครามข้อมูลข่าวสารของกองทัพอากาศ (ระยะที่ 1) และโครงการปรับปรุงระบบ Avionics เครื่องบินฝึกแบบ 16/ก เป็นต้น ซึ่งโครงการดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการป้องกันประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทหารโดยตรง จึงเป็นโครงการที่มีลักษณะเฉพาะของงานด้านการทหาร ซึ่งไม่เหมือนกับโครงการโครงสร้างพื้นฐานโดยทั่วไป ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.1.1 โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ เป็นโครงการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานด้านความมั่นคงของประเทศ ซึ่งสถานการณ์ด้านความมั่นคงขึ้นอยู่กับสถานะแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในที่ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้อย่างแม่นยำ รวมทั้งสถานะแวดล้อมด้านภัยคุกคามมีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ดังนั้นการทำสัญญาในรูปแบบ PPPs สำหรับโครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ จึงต้องมีความยืดหยุ่นและสามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ได้อย่าง

ทันเวลา ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะทำให้ต้นทุนในการดำเนินการสูงขึ้น และอาจส่งผลกระทบต่อความคุ้มค่าทางการเงิน

3.1.2 การปฏิบัติการกิจป้องกันประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับทหารโดยตรงมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญยิ่ง นั่นคือ การปกป้องรักษาเอกราชอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน และผลประโยชน์ของชาติ ดังนั้นความเสี่ยงจากการดำเนินการที่ผิดพลาดจะนำไปสู่ผลกระทบที่ร้ายแรง โดยเฉพาะในห้วงเวลาที่เกิดสถานการณ์วิกฤติ หรือภาวะสงคราม ซึ่งความเสี่ยงเหล่านี้ไม่สามารถที่จะถ่ายโอนไปให้กับภาคเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากจุดมุ่งหมายของภาคเอกชน คือ การแสวงหากำไรสูงสุด ประกอบกับภาคเอกชนไม่ได้เป็นข้าราชการทหาร จึงไม่สามารถที่จะบังคับให้ปฏิบัติการกิจในกรณีที่ต้องเผชิญกับภัยอันตรายได้ รวมทั้งความสำเร็จของการปฏิบัติงานด้านการทหารขึ้นอยู่กับความชำนาญและความสามารถในการปรับใช้กลยุทธ์ อาวุธยุทโธปกรณ์ และบุคลากรได้อย่างรวดเร็วและทันเวลา แต่การดำเนินการในรูปแบบ PPPs เป็นการดำเนินการภายใต้การทำสัญญา ซึ่งแม้ว่าสัญญาจะจัดทำขึ้นดีเพียงใดก็ไม่สามารถครอบคลุมเหตุการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้ทั้งหมด

3.1.3 โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ จะเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศค่อนข้างมาก เช่น โครงการพัฒนาและปรับปรุงระบบป้องกันทางอากาศ (ระยะที่ 2) โครงการพัฒนาระบบสงครามอิเล็กทรอนิกส์และสงครามข้อมูลข่าวสารของกองทัพอากาศ (ระยะที่ 1) และโครงการปรับปรุงระบบ Avionics เครื่องบินฝึกแบบ 16/ก เป็นต้น ซึ่งด้วยลักษณะของเทคโนโลยีสารสนเทศในยุคปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตลอดเวลา ทำให้เป็นการยากต่อภาครัฐที่จะกำหนดผลลัพธ์หรือบริการที่ต้องการได้อย่างแน่ชัดในสัญญารูปแบบ PPPs ซึ่งเป็นสัญญาระยะยาว รวมทั้งผลของการเปลี่ยนแปลงในเทคโนโลยีสารสนเทศดังกล่าว จะทำให้อาจต้องมีการปรับเปลี่ยนผลลัพธ์หรือบริการที่กำหนดไว้ ทำให้ต้นทุนที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินการจากความต้องการที่เปลี่ยนแปลงสูงขึ้น จนอาจกลายเป็นต้นทุนหลักแทนการลงทุนครั้งแรก ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อความคุ้มค่าทางการเงิน

3.1.4 การแข่งขัน ซึ่งถือเป็นปัจจัยหลักที่จะทำให้เกิดความคุ้มค่าทางการเงิน แต่ในอุตสาหกรรมการป้องกันประเทศ จะมีผู้เข้าร่วมแข่งขันจำนวนน้อยรายประกอบกับอุตสาหกรรมด้านการป้องกันประเทศ ถือเป็นอุตสาหกรรมที่มีตลาดขนาดเล็กมาก จึงไม่มีแรงจูงใจเพียงพอที่จะกระตุ้นให้ภาคเอกชนเข้ามาให้ความสนใจมากนัก

3.1.5 โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ จะเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานหลัก (Core Function) ของกองทัพ ดังนั้นหากนำรูปแบบ PPPs เข้ามาใช้ในโครงการเหล่านี้ อาจจะทำให้เกิดการสูญเสียความรู้และความสามารถของบุคลากรภายในกองทัพ รวมทั้งขาดการพัฒนาทักษะ

และประสบการณ์ ประกอบกับอาวุธยุทธโปกรณ์ของกองทัพเป็นลักษณะงานที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญ เฉพาะด้านที่สูง สิ่งเหล่านี้จะนำไปสู่การฉวยโอกาสของภาคเอกชนในการแสวงหาผลประโยชน์ สูงสุดต่อไปในอนาคตได้

3.2 โครงการปกติ เป็นงานเพื่อพัฒนาและปรับปรุงงานปกติประจำของกองทัพ อาทิเช่น การปรับปรุงและขยายหน่วย การขยายขีดความสามารถของหน่วย การฝึกศึกษาวิจัย และการสวัสดิการ โครงการปกติที่มีวงเงิน 1,000 ล้านบาท ขึ้นไปได้แก่ โครงการปรับวางที่ตั้งโรงเรียน นายเรืออากาศ โครงการปรับวางที่ตั้งหน่วยงานกองทัพอากาศ โครงการจัดหารถเฉพาะการสายช่างโยธาทดแทน โครงการจัดหาทดแทนวิทยุพื้นดิน-อากาศ โครงการก่อสร้างบ้านพักอาศัยของกองทัพอากาศ เป็นต้น โครงการปกติมีลักษณะโครงการที่เป็นงานพื้นฐานโดยทั่วไป ไม่มีความสลับซับซ้อนและไม่ใช่ลักษณะเฉพาะของงานด้านการทหาร การนำรูปแบบ PPPs มาใช้กับโครงการดังกล่าว จึงมีความเป็นไปได้ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

3.2.1 ด้วยลักษณะโดยทั่วไปของโครงการปกติที่เป็นงานด้านการสนับสนุนที่เป็นงานพื้นฐานโดยทั่วไป ไม่มีความสลับซับซ้อน จึงไม่มีการเปลี่ยนแปลงความต้องการไปตามสภาพแวดล้อมมากนัก ดังนั้นการกำหนดผลลัพธ์หรือบริการ รวมถึงรายละเอียดในสัญญาจึงสามารถกำหนดได้ค่อนข้างแน่ชัด

3.2.2 โครงการปกติโดยทั่วไปจะสามารถกระจายความเสี่ยงจากภาครัฐไปยังภาคเอกชนได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากภาคเอกชนมีประสบการณ์ ความชำนาญ ในการดำเนินโครงการลักษณะนี้เป็นอย่างดี ทั้งในด้านการก่อสร้าง การบริหาร และการให้บริการ ดังนั้นภาครัฐจึงสามารถโอนความเสี่ยงในด้านการออกแบบ การก่อสร้าง และการบริหารสินทรัพย์ เพื่อการให้บริการไปให้กับภาคเอกชนได้ ทำให้ช่วยลดปัญหาด้านความล่าช้าและค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นของโครงการ และช่วยให้โครงการสามารถให้บริการได้ภายในเวลาที่กำหนด เนื่องจากเอกชนจะต้องบริหารจัดการเงินด้วยตัวเอง จึงมีแรงจูงใจในการก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสั้น เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายและภาระดอกเบี้ย และเพื่อให้สามารถเก็บค่าบริการจากภาครัฐได้เร็วขึ้น หลังจากโครงการเริ่มดำเนินการ

3.2.3 โครงการปกติจะมีลักษณะที่เอื้อต่อการให้เอกชนนำนวัตกรรมใหม่ ๆ รวมทั้งความเชี่ยวชาญและประสบการณ์มาใช้ในการดำเนินโครงการ มากกว่าการดำเนินโครงการในรูปแบบเดิมที่รัฐดำเนินการด้วยตนเอง เนื่องจากโครงการเหล่านี้เป็นโครงการที่ภาคเอกชนมีเทคโนโลยีและประสบการณ์ที่ดีเพียงพออยู่แล้ว ทำให้การดำเนินโครงการมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3.2.4 โครงการปกติจะมีลักษณะคล้ายกับโครงการพื้นฐานทั่วไป ซึ่งมีเอกชนจำนวนมากที่สามารถดำเนินการโครงการเหล่านี้ได้ ดังนั้นหากโครงการเป็นที่น่าสนใจก็จะทำให้มีปริมาณผู้เข้าร่วมแข่งขันจำนวนมาก ทำให้ภาครัฐมีทางเลือกมากขึ้นในการที่จะคัดเลือกเอกชนที่มี

ความสามารถสูง ซึ่งจะช่วยให้โครงการมีประสิทธิภาพมากขึ้น นำไปสู่ความคุ้มค่าทางการเงินของโครงการในที่สุด

3.2.5 เนื่องด้วยโครงการปกติเป็นโครงการด้านการสนับสนุน เป็นงานปกติประจำของกองทัพ จึงไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงอย่างยิ่งยวด ดังนั้นจึงสามารถเปิดโอกาสให้บุคคลที่สามเข้ามาใช้ประโยชน์จากโครงการได้ (เช่น หน่วยงานภายนอก หรือภาคพลเรือน) ซึ่งรายได้ส่วนเพิ่มจากการให้บริการของบุคคลที่สามนี้ สามารถนำมาช่วยลดต้นทุนของโครงการได้

สำหรับโครงการของกองทัพอากาศ ที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) จากการสัมภาษณ์ผู้บังคับบัญชาระดับสูงของกองทัพอากาศ ได้ให้ความเห็นว่า เมื่อมองจากปัจจัยหลักที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบาย PPPs ทั้ง 2 ปัจจัย กล่าวคือ ปัจจัยด้านข้อจำกัดงบประมาณและหนี้สาธารณะ และปัจจัยด้านความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money : VfM) ถ้ามองเฉพาะปัจจัยข้อจำกัดด้านงบประมาณเพียงอย่างเดียว ทั้งโครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ และโครงการปกติ ควรจะนำการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) มาใช้ทั้ง 2 โครงการ เนื่องจากเรทราบบมาแล้วว่า งบประมาณของรัฐได้มีสัดส่วนที่ลดลง ทำให้กองทัพอากาศได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อมาดำเนินโครงการในแต่ละปี น้อยกว่าที่ได้เสนอค่าของงบประมาณเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่งผลทำให้การพัฒนากองทัพอากาศ ไม่เป็นไปตามแผนงาน ตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้ การใช้วิธีการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) ย่อมเป็นวิธีปฏิบัติอย่างหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายด้านงบประมาณดังกล่าวได้ในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตามโครงการของกองทัพอากาศ ที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) จะพิจารณาทั้ง 2 ปัจจัยหลัก ซึ่งจากความคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการคลังเห็นว่า ปัจจัยด้านความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money : VfM) มีความสำคัญอย่างยิ่ง ที่จะพิจารณาให้มีการดำเนินโครงการในรูปแบบ PPPs หรือไม่ ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์ผู้บังคับบัญชาระดับสูงของกองทัพอากาศ ได้ให้ความเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้ทหารมีหน้าที่ในการพิทักษ์รักษาเอกราชอธิปไตย รวมทั้งผลประโยชน์ของชาติ ดังนั้นเพื่อให้กองทัพสามารถดำรงขีดความสามารถในการปฏิบัติการกิจให้มีความพร้อมรบนั้น งานป้องกันประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับขีดความสามารถหลักจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับดูแลของกองทัพ หรือเป็นหน้าที่โดยตรงที่กองทัพต้องกระทำเอง เนื่องจากการกิจที่เกี่ยวข้องกับศักยภาพ ขีดความสามารถทางทหารนั้น หากนำไปให้เอกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อความมั่นคงของชาติ ฉะนั้นการเข้ามีส่วนร่วมของภาคเอกชน จึงควรจำกัดเฉพาะงานด้านการสนับสนุนที่ไม่กระทบต่อขีดความสามารถหลัก เช่น ด้าน

การศึกษา ด้านสวัสดิการ หรือด้านการรักษาพยาบาล เป็นต้น ดังนั้นโครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ ซึ่งเป็นงานป้องกันประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับทหาร โดยตรง และเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติการกิจหลักของกองทัพ (Core Function) ประกอบกับโครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ เป็นงานที่มีความสลับซับซ้อน เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศค่อนข้างมาก ต้องมีความยืดหยุ่นและสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ได้อย่างทันเวลา ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะทำให้ต้นทุนในการดำเนินการสูงขึ้น และอาจส่งผลกระทบต่อความคุ้มค่าทางการเงิน (VfM) ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ จึงควรเป็นโครงการที่กองทัพต้องดำเนินการด้วยตนเอง ไม่เหมาะสมที่จะดำเนินโครงการในรูปแบบ PPPs ที่กำหนดให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ อย่างไรก็ตามความร่วมมือกับภาคเอกชน หรือองค์กรต่าง ๆ ในการพัฒนาอาวุธยุทโธปกรณ์ยังเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับกองทัพ ซึ่งควรเป็นลักษณะของการวิจัยและพัฒนาาร่วมกัน

สำหรับในส่วนของโครงการปกติ มีลักษณะโครงการที่เป็นงานพื้นฐานโดยทั่วไป ไม่มีความสลับซับซ้อน และไม่ใช้ลักษณะเฉพาะของงานด้านการทหาร สามารถกระจายความเสี่ยงจากภาครัฐไปยังภาคเอกชนได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากภาคเอกชนมีประสบการณ์ และมีความชำนาญ อีกทั้งมีลักษณะที่เอื้อต่อการให้เอกชนนำนวัตกรรมใหม่ ๆ รวมทั้งความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ มาใช้ในการดำเนินโครงการได้ และงานไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงอย่างยิ่งยวด ดังนั้นการนำรูปแบบ PPPs มาใช้กับโครงการดังกล่าว จึงมีความเหมาะสมที่จะดำเนินการ ทั้งนี้เมื่อดูจากโครงการปกติที่มีวงเงิน 1,000 ล้านบาท ขึ้นไป ซึ่งประกอบด้วย โครงการปรับวงที่ตั้งโรงเรียนนายเรืออากาศ โครงการปรับวงที่ตั้งหน่วยงานกองทัพอากาศ โครงการจัดหาทดแทนเฉพาะการสายช่างโยธาทดแทน โครงการจัดหาทดแทนวิทยุพื้นดิน-อากาศ และโครงการก่อสร้างบ้านพักอาศัยของกองทัพอากาศ โครงการที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) คือ โครงการก่อสร้างบ้านพักอาศัยของกองทัพอากาศ โครงการปรับวงที่ตั้งโรงเรียนนายเรืออากาศ โครงการปรับวงที่ตั้งหน่วยงานกองทัพอากาศ โครงการจัดหาทดแทนเฉพาะการสายช่างโยธาทดแทน และโครงการจัดหาทดแทนวิทยุพื้นดิน-อากาศ ตามลำดับจากมากไปน้อย

สรุป

ปัจจัยหลักของรัฐบาลแต่ละประเทศที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบาย PPPs ประกอบด้วย 2 ปัจจัยใหญ่ ๆ ได้แก่ ปัจจัยด้านข้อจำกัดงบประมาณและหนี้สาธารณะ และปัจจัยด้านความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money : VfM) ซึ่งบางประเทศอาจจะใช้ปัจจัยขับเคลื่อนหลักทั้งสองปัจจัย หรือบางประเทศอาจจะยกปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งมาเป็นหลักในการดำเนินการโครงการ PPPs สำหรับปัจจัยข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำ PPPs มาใช้ ทั้งในสหราชอาณาจักร

และประเทศไทย เนื่องจาก PPPs จะช่วยให้โครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐเป็นจริงได้ภายในระยะเวลาที่รวดเร็วยิ่งขึ้น โดยไม่ต้องรอการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล โดยในระยะเริ่มต้นประเทศต่าง ๆ นำ PPPs มาใช้ เนื่องจากความต้องการในการหาแหล่งเงินทุนที่ไม่ก่อให้เกิดหนี้สาธารณะ แต่ในระยะหลังทุกประเทศต่างไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องดังกล่าวมากนัก แต่ได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยของความคุ้มค่าทางการเงินมากกว่า ในปัจจุบันความคุ้มค่าทางการเงิน ถือเป็นปัจจัยหลักในการพิจารณาโครงการ PPPs การประเมินความคุ้มค่าทางการเงินจะใช้ทั้งการประเมินเชิงปริมาณ และการประเมินเชิงคุณภาพ ซึ่งในการประเมินเชิงคุณภาพมีขอบเขตของการประเมินจะรวมถึงต้นทุนที่ไม่สามารถระบุเป็นตัวเลขได้ ในขณะที่การประเมินเชิงปริมาณต้นทุนของการดำเนินโครงการภายใต้ PPPs จะถูกนำมาเปรียบเทียบกับต้นทุนของการดำเนินการภายใต้การจัดซื้อจัดจ้างในรูปแบบเดิมที่เรียกว่า Public Sector Comparator (PSC) ดังนั้นหากการเปรียบเทียบพบว่า ต้นทุนของการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในรูปแบบเดิมสูงกว่าต้นทุนของการดำเนินโครงการ PPPs ส่วนต่างของต้นทุนจะแสดงถึงประโยชน์ที่เกิดจาก PPPs

สำหรับโครงการของกองทัพอากาศ จัดแบ่งโครงการออกเป็น 2 ส่วน คือ โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ และโครงการปกติ โครงการของกองทัพอากาศที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) จะพิจารณาทั้ง 2 ปัจจัยหลัก คือ ปัจจัยด้านข้อจำกัดงบประมาณและหนี้สาธารณะ และปัจจัยด้านความคุ้มค่าทางการเงิน เมื่อพิจารณาปัจจัยด้านข้อจำกัดงบประมาณ จะพบว่า ทั้งโครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ และโครงการปกติ ควรจะนำ PPPs มาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาข้อจำกัดด้านงบประมาณ ที่กองทัพอากาศได้รับการจัดสรรน้อยกว่าความต้องการแต่ละปีเป็นจำนวนมาก แต่เมื่อพิจารณาปัจจัยด้านความคุ้มค่าทางการเงิน ได้ข้อสรุปว่า โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ ซึ่งเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการกิจด้านการทหารโดยตรง และมีลักษณะเฉพาะของงานการทหาร ไม่เหมาะสมที่จะนำ PPPs มาใช้ ส่วนโครงการปกติซึ่งเป็นโครงการเกี่ยวกับพัฒนาและปรับปรุงงานปกติประจำของกองทัพ มีลักษณะของโครงการที่คล้ายกับโครงการทั่วไป และไม่มีควมสลับซับซ้อน จึงเหมาะสมที่จะนำ PPPs เข้ามาใช้เพื่อลดข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ และจะมีความคุ้มค่าทางการเงิน โดยโครงการที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) คือ โครงการก่อสร้างบ้านพักอาศัยของกองทัพอากาศ โครงการปรับวางที่ตั้งโรงเรียนนายเรืออากาศ โครงการปรับวางที่ตั้งหน่วยงานกองทัพอากาศ โครงการจัดหารถเฉพาะการสายช่างโยธาทดแทน และโครงการจัดหาทดแทนวิทยุพื้นดิน-อากาศ ตามลำดับจากมากไปน้อย

บทที่ 4

แนวทางการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPPs)

ในการดำเนินโครงการของกองทัพอากาศ

จากการศึกษาโครงการของกองทัพอากาศที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุน PPPs ในบทที่ผ่านมา ทำให้ได้ทราบว่า โครงการของกองทัพอากาศ จัดแบ่งโครงการออกเป็น 2 แบบ คือ โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ และ โครงการปกติ ทั้งนี้โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ เป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการกิจด้านการทหารโดยตรง และมีลักษณะเฉพาะของงานการทหาร ไม่เหมาะสมที่จะนำ PPPs มาใช้ ส่วนโครงการปกติ ซึ่งเป็นโครงการเกี่ยวกับพัฒนาและปรับปรุงงานปกติประจำของกองทัพ มีลักษณะของโครงการที่คล้ายกับโครงการทั่วไป และไม่มีควมสลับซับซ้อน จึงมีความเหมาะสมที่จะนำ PPPs เข้ามาใช้ เพื่อลดข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ และจะมีความคุ้มค่าทางการเงิน ซึ่งโครงการที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) คือ โครงการก่อสร้างบ้านพักอาศัยของกองทัพอากาศ โครงการปรับวางที่ตั้งโรงเรียนนายเรืออากาศ โครงการปรับวางที่ตั้งหน่วยงานกองทัพอากาศ โครงการจัดหารถเฉพาะการสายช่างโยธาทดแทน และโครงการจัดหาทดแทนวิทยุพื้นดิน-อากาศ ตามลำดับจากมากไปน้อย ทั้งนี้โครงการทั้งหมดที่ได้กล่าวมานี้ เป็นโครงการขนาดใหญ่และมีมูลค่าลงทุนที่สูงเพียงพอ โดยทุกโครงการเป็นโครงการที่มีวงเงินเกินกว่า 1,000 ล้านบาท

สำหรับในส่วนของผู้บริหารของกระทรวงการคลัง นางญาใจ พัฒนสุขวสันต์ ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้อำนวยการ กองส่งเสริมการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ และนายสุวิษญุ โรจนวานิช ที่ปรึกษาด้านตลาดตราสารหนี้ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง ได้ให้ความเห็นในทิศทางที่สอดคล้องกันว่า กองทัพอากาศสามารถนำ การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPPs) มาใช้ในการดำเนินโครงการของกองทัพอากาศได้ เพื่อลดข้อจำกัดทางด้านงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพียงแต่ต้องดำเนินการในโครงการที่เหมาะสม ไม่กระทบต่อการที่ให้เอกชนเข้าไปดำเนินการ แล้วส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งก็เป็นไปในทิศทางเดียวกับความคิดเห็นของผู้บริหารของกองทัพอากาศ ที่เห็นว่าโครงการของกองทัพอากาศที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุน PPPs คือ โครงการปกติ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

แนวทางการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPPs) ในการดำเนินโครงการของกองทัพอากาศ

ในการศึกษาแนวทางการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPPs) ในการดำเนินโครงการของกองทัพอากาศ ที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุน (PPPs) ดังกล่าว ซึ่งเป็นโครงการปกติ ได้แก่ โครงการก่อสร้างบ้านพักอาศัยของกองทัพอากาศ โครงการปรับวางที่ตั้งโรงเรียนนายเรืออากาศ โครงการปรับวางที่ตั้งหน่วยงานกองทัพอากาศ โครงการจัดหารถเฉพาะการสายช่างโยธาทดแทน และโครงการจัดหาทดแทนวิทยุพื้นดิน-อากาศ ตามลำดับ โดยที่ทุกโครงการเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีวงเงินเกินกว่า 1,000 ล้านบาท ทั้งนี้จากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการคลัง สรุปแนวทางการดำเนินการได้ดังนี้

1. กองทัพอากาศ พิจารณาปรับปรุงโครงการที่มีความเหมาะสมกับการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPPs) โดยให้การจัดทำโครงการสอดคล้องกับแนวทางตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ.2556

2. กองทัพอากาศ ทำการศึกษาวิเคราะห์โครงการที่มีความเหมาะสมดังกล่าว โดยระบุเหตุผล ความจำเป็น และประโยชน์ของโครงการ รวมทั้งความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ต้นทุนการดำเนินการ โดยในกรณีที่เป็นโครงการที่จะใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินร่วมด้วย ให้แสดงงบประมาณแผ่นดินที่จำเป็นตลอดระยะเวลาของโครงการด้วยการเปรียบเทียบต้นทุนและความคุ้มค่าในการดำเนินการ ระหว่างการใช้งบประมาณแผ่นดินหรืองบประมาณของหน่วยงานกับการให้เอกชนร่วมลงทุน ทางเลือกในการให้เอกชนร่วมลงทุนในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งความสนใจและความพร้อมของเอกชนในแต่ละรูปแบบ ผลกระทบของโครงการ ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องและแนวทางการบริหารความเสี่ยงของโครงการ ตลอดจนแสดงให้เห็นถึงการเก็บคืนค่าบริการ หรือคืนเงินทุนได้อย่างไร

3. กองทัพอากาศ ต้องว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อจัดทำรายงานผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ และที่ปรึกษาต้องจัดทำรายงานเป็นเอกเทศ ตามรายละเอียดที่คณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐกำหนดในข้อ 2 และสาระสำคัญอื่น ๆ ที่ที่ปรึกษาเห็นสมควร และส่งรายงานของที่ปรึกษาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และคณะกรรมการ นโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐด้วย

4. กองทัพอากาศ เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่

ได้รับการเสนอเรื่อง แล้วให้กองทัพอากาศเสนอสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจต่อไป ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ สำนักงานอาจขอให้ กองทัพอากาศปรับปรุงแก้ไขรายละเอียดของโครงการ หรือจัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม และหาก การดำเนินการดังกล่าว ทำให้มีความจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ ให้สอดคล้องกัน ให้กองทัพอากาศดำเนินการไปในคราวเดียวกัน และเสนอรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหมพิจารณาให้ความเห็นชอบการปรับปรุงแก้ไขอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ให้กองทัพอากาศ ดำเนินการจัดส่งต่อสำนักงานตามระยะเวลาที่สำนักงานกำหนด

เมื่อสำนักงานได้รับผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง ครบถ้วน ถ้าสำนักงานเห็นด้วยกับโครงการ ให้เสนอคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุน ในกิจการของรัฐเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการต่อไป ถ้าสำนักงานไม่เห็น ด้วยกับโครงการ ให้แจ้งความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และกองทัพอากาศ และหาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมไม่เห็นด้วยกับความเห็นของสำนักงาน ให้เสนอคณะกรรมการ นโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐเพื่อพิจารณาตัดสินต่อไป

หากโครงการจะต้องมีการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน หรืองบประมาณของ กองทัพอากาศ หรือจะต้องมีการก่อหนี้โดยการกู้หรือการค้ำประกันโดยกระทรวงการคลัง เพื่อใช้ จ่ายในการดำเนินโครงการ เมื่อคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐให้ ความเห็นชอบหลักการของโครงการแล้ว ให้เสนอโครงการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ โครงการและวงเงินงบประมาณรายจ่าย หรือวงเงินที่จะใช้ในการก่อหนี้ของโครงการนั้น ทั้งนี้ให้ถือ ว่าการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีเป็นการอนุมัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่า ด้วยการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ใน ส่วนที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี

5. เมื่อคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐให้ความ เห็นชอบหลักการของโครงการ หรือเมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติกรณีตามข้อ 4 ให้กองทัพอากาศ จัดทำร่างประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมลงทุน ร่างขอบเขตของโครงการ และร่างสัญญาร่วมลงทุน ในส่วนของโครงการที่เป็นการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนต่อไป โดยอาจว่าจ้างที่ปรึกษาซึ่งมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่คณะกรรมการกำหนด เพื่อจัดทำร่างประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วม ลงทุน ร่างขอบเขตของโครงการ และร่างสัญญาร่วมลงทุนได้

ร่างสัญญาร่วมลงทุน ต้องประกอบด้วยข้อกำหนดมาตรฐานของสัญญาร่วมลงทุนที่ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจประกาศกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ นโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ได้แก่ ระยะเวลา

ของโครงการ การให้บริการและการดำเนินการของโครงการ อัตราค่าบริการ วิธีการชำระเงินของเอกชนหรือกองทัพอากาศ หรือผลประโยชน์ตอบแทนที่เอกชนต้องให้แก่กองทัพอากาศ การเปลี่ยนแปลงลักษณะการให้บริการของโครงการ การเปลี่ยนตัวคู่สัญญา ผู้รับเหมา ผู้รับเหมาช่วง และการโอนสิทธิเรียกร้อง สิทธิทรัพย์ของโครงการซึ่งรวมถึงกรรมสิทธิ์และการคำนวณมูลค่าสิทธิทรัพย์ของโครงการ เหตุสุดวิสัยและการดำเนินการกรณีเกิดเหตุสุดวิสัย รวมทั้งการชำระค่าตอบแทน เหตุแห่งการเลิกสัญญา วิธีการบอกเลิกสัญญา และการชำระค่าเสียหาย การค้าประกัน การประกันภัย และการชดใช้ค่าเสียหาย และการระงับข้อพิพาท

6. ให้กองทัพอากาศแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกคณะหนึ่งประกอบด้วย ผู้แทนกองทัพอากาศเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสี่คน เป็นกรรมการ และให้มีผู้แทนกองทัพอากาศหนึ่งคน เป็นกรรมการและเลขานุการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าว ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ ซึ่งจะเป็ประโยชน์โดยตรงในการพิจารณาโครงการ ให้คณะกรรมการคัดเลือกมีอำนาจหน้าที่ พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างประกาศเชิญชวนเอกชนร่วมลงทุน ร่างขอบเขตของโครงการ และร่างสัญญาร่วมลงทุน กำหนดหลักประกันของและหลักประกันสัญญา เจริญและพิจารณาคัดเลือกเอกชนร่วมลงทุน เรียกให้กองทัพอากาศหรือเอกชนเข้าชี้แจงหรือจัดส่งข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง พิจารณาคำเนิการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการตามที่เห็นสมควร กองทัพอากาศ อาจว่าจ้างที่ปรึกษาซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เพื่อประเมินความเสี่ยงและเสนอแนะแนวทางการบริหารความเสี่ยง ตลอดจนสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการคัดเลือกได้

ในการคัดเลือกให้เอกชนร่วมลงทุน หากกองทัพอากาศและคณะกรรมการคัดเลือกมีความเห็นตรงกันว่าไม่ควรใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธีประมูล ให้เสนอสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจพิจารณา หากสำนักงานเห็นพ้องด้วยให้เสนอคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐพิจารณาอนุมัติ ในกรณีที่กองทัพอากาศและคณะกรรมการคัดเลือกมีความเห็นไม่ตรงกันว่าไม่ควรใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธีประมูล ให้เสนอสำนักงานพิจารณา และถ้าสำนักงานเห็นว่าควรใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธีประมูล ให้ใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธีประมูล แต่ถ้าสำนักงานเห็นว่าไม่ควรใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธีประมูล ให้เสนอคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐตัดสินชี้ขาด

การประกาศเชิญชวนให้เอกชนร่วมลงทุนครั้งใด ถ้ามีผู้เสนอเพียงรายเดียวหรือหลายราย แต่เสนอถูกต้องตามรายการในเอกสารข้อเสนอการร่วมลงทุนเพียงรายเดียว หากคณะกรรมการคัดเลือกเห็นว่ารัฐจะได้ประโยชน์ก็ให้ดำเนินการตามขั้นตอนได้ต่อไป

7. ภายในสิบห้าวันนับแต่เมื่อได้ผลการคัดเลือกเอกชน และผลการเจรจา และได้จัดทำร่างสัญญาร่วมลงทุนกับเอกชนที่ได้รับคัดเลือกให้ร่วมลงทุนแล้วเสร็จ ให้คณะกรรมการคัดเลือกนำผลการคัดเลือกเอกชน ประเด็นที่เจรจาต่อเรื่องผลประโยชน์ของรัฐ ร่างสัญญาร่วมลงทุนที่ผ่านการเจรจากับเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกให้ร่วมลงทุน และเอกสารที่เกี่ยวข้องเสนอสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ โดยให้สำนักงานเสนอความเห็นเกี่ยวกับผลการคัดเลือกเอกชนและภาระการเงินการคลังภาครัฐ และส่งความเห็นและเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับผลการคัดเลือกเอกชนจากคณะกรรมการคัดเลือก และส่งร่างสัญญาร่วมลงทุนที่ผ่านการเจรจากับเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกให้ร่วมลงทุน ให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณา โดยให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการให้แล้วเสร็จ และเสนอร่างสัญญาร่วมลงทุนที่ตรวจพิจารณาแล้วต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างสัญญาร่วมลงทุน

8. เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้รับความเห็นและเอกสาร พร้อมกับร่างสัญญาร่วมลงทุนแล้ว ให้พิจารณาเสนอความเห็นประกอบเรื่องทั้งหมดแล้ว นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวัน

9. เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาผลการคัดเลือกเอกชน ภาระการเงินการคลังของภาครัฐ ร่างสัญญาร่วมลงทุนที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุด ตลอดจนความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแล้ว หากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยให้ส่งเรื่องคืนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเพื่อแจ้งคณะกรรมการคัดเลือกพิจารณาทบทวน แล้วนำผลการพิจารณาเสนอให้คณะรัฐมนตรีตัดสินใจขาด เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบผลการคัดเลือกเอกชน และร่างสัญญาร่วมลงทุนแล้ว ให้กองทัพอากาศดำเนินการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนกับเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกให้ร่วมลงทุนต่อไป

10. เมื่อได้มีการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนแล้ว ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหม ที่มีตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง และมีใช้กองทัพอากาศเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งอีกไม่เกินสี่คน เป็นกรรมการ และให้ผู้แทนกองทัพอากาศ ซึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือผู้บริหารของกองทัพอากาศหนึ่งคน เป็นกรรมการและเลขานุการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าว ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการกำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินโครงการ

ให้คณะกรรมการกำกับดูแล มีอำนาจหน้าที่ ติดตามกำกับดูแลโครงการให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุน แผนการปฏิบัติตามสัญญาร่วมลงทุน และแผนการจัดการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ พิจารณาเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการต่อกองทัพอากาศ โดยอาจกำหนดให้กองทัพอากาศว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาในการดำเนินโครงการ และจัดทำแผนการจัดการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการได้ เรียกกองทัพอากาศหรือเอกชนคู่สัญญาเข้าชี้แจงหรือจัดส่งข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง รายงานผลการดำเนินงาน ความคืบหน้า ปัญหา และแนวทางการแก้ไขต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเพื่อทราบ และให้ส่งสำเนารายงานและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และพิจารณาแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน ระยะเวลาที่จะต้องรายงานให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำกับดูแลกำหนดอย่างน้อยหกเดือนต่อหนึ่งครั้ง

ในกรณีที่ปรากฏว่ากองทัพอากาศละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อผูกพันของสัญญาร่วมลงทุน ให้คณะกรรมการกำกับดูแลทำรายงานพร้อมด้วยความเห็น เสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเพื่อสั่งการให้กองทัพอากาศดำเนินการตามสัญญาร่วมลงทุน

11. ในกรณีต้องมีการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน ให้กองทัพอากาศเสนอเหตุผลและความจำเป็นในการขอแก้ไขต่อคณะกรรมการกำกับดูแลเพื่อพิจารณา ในกรณีที่คณะกรรมการกำกับดูแลพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนในส่วนที่มีสาระสำคัญ ให้คณะกรรมการกำกับดูแลพิจารณาแล้วแจ้งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเพื่อทราบต่อไป ในกรณีที่คณะกรรมการกำกับดูแลพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ให้กองทัพอากาศเสนอประเด็นที่ขอแก้ไข ผลกระทบจากการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน และรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อคณะกรรมการกำกับดูแลพิจารณาด้วย และถ้าคณะกรรมการกำกับดูแลเห็นด้วยกับการแก้ไข ให้กองทัพอากาศส่งร่างสัญญาร่วมลงทุนให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณา ก่อนส่งความเห็นของคณะกรรมการกำกับดูแล พร้อมทั้งร่างสัญญาร่วมลงทุนฉบับใหม่ที่สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาแล้ว ไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อรัฐมนตรีต่อไป

12. ให้กองทัพอากาศจัดทำแนวทางการดำเนินกิจการของรัฐ ภายหลังจากสัญญาร่วมลงทุนสิ้นสุด โดยเปรียบเทียบการดำเนินกิจการของรัฐกรณีทีหน่วยงานของรัฐดำเนินการเอง กรณีให้เอกชนร่วมลงทุน และกรณีให้เอกชนรายเดิมร่วมลงทุน เสนอต่อกระทรวงกลาโหมอย่างน้อยห้าปีก่อนที่สัญญาร่วมลงทุนจะสิ้นสุดลง โดยให้คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและความต่อเนื่องในการดำเนินกิจการของรัฐ เพื่อเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมพิจารณาเสนอต่อคณะกรรมการ

นโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ และให้คณะกรรมการพิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินกิจการของรัฐภายหลังสัญญาร่วมลงทุนสิ้นสุด โดยการให้เอกชนร่วมลงทุน ให้กองทัพอากาศดำเนินการเสมือนหนึ่งเป็นโครงการใหม่ และให้เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการเสนอโครงการ

13. อาจมีรายละเอียดอื่น ๆ เพิ่มเติม ทั้งนี้จะต้องดำเนินการโดยเป็นไปตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ.2556

สรุป

แนวทางการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPPs) ในการดำเนินโครงการของกองทัพอากาศ ที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุน (PPPs) ซึ่งเป็น โครงการปกติ ได้แก่ โครงการก่อสร้างบ้านพักอาศัยของกองทัพอากาศ โครงการปรับวงที่ตั้งโรงเรียนนายเรืออากาศ โครงการปรับวงที่ตั้งหน่วยงานกองทัพอากาศ โครงการจัดหารถเฉพาะการสายช่างโยธาทดแทน และโครงการจัดหาทดแทนวิทยุพื้นดิน-อากาศ ตามลำดับ ที่มีวงเงินเกินกว่า 1,000 ล้านบาท สรุปแนวทางการดำเนินการได้ดังนี้

1. กองทัพอากาศ ทำการศึกษาวิเคราะห์โครงการ โดยระบุเหตุผล ความจำเป็น และประโยชน์ของโครงการ รวมทั้งความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ต้นทุนการดำเนินการ งบประมาณแผ่นดินที่จำเป็นต้องใช้ การเปรียบเทียบต้นทุนและความคุ้มค่าในการดำเนินการ ระหว่างการใช้งบประมาณแผ่นดินกับการให้เอกชนร่วมลงทุน ทางเลือกในการให้เอกชนร่วมลงทุนในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งความสนใจและความพร้อมของเอกชนในแต่ละรูปแบบ ผลกระทบของโครงการ ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องและแนวทางการบริหารความเสี่ยงของโครงการ

2. กองทัพอากาศ ต้องว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อจัดทำรายงานผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ และที่ปรึกษาต้องจัดทำรายงานเป็นเอกเทศ ตามรายละเอียดที่คณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐกำหนด และส่งรายงานของที่ปรึกษาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงกลาโหม และคณะกรรมการ นโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ

3. กองทัพอากาศ เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ แล้วเสนอสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจต่อไป ถ้าสำนักงานเห็นด้วยกับโครงการ ให้เสนอคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการต่อไป

หากโครงการจะต้องมีการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน หรืองบประมาณของ กองทัพอากาศ หรือจะต้องมีการก่อหนี้โดยการกู้หรือการค้ำประกัน โดยกระทรวงการคลัง เพื่อให้ ใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ เมื่อคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐให้ ความเห็นชอบหลักการของโครงการแล้ว ให้เสนอโครงการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ โครงการและวงเงินงบประมาณรายจ่าย หรือวงเงินที่จะใช้ในการก่อหนี้ของโครงการนั้น

4. เมื่อคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐให้ความ เห็นชอบหลักการของโครงการ หรือเมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติกรณีตามข้อ 3 ให้กองทัพอากาศ จัดทำร่างประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมลงทุน ร่างขอบเขตของโครงการ และร่างสัญญาร่วมลงทุน ในส่วนของโครงการที่เป็นการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนต่อไป

5. ให้กองทัพอากาศแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกคณะหนึ่งประกอบด้วย ผู้แทน กองทัพอากาศเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการ นโยบายรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสี่คน เป็นกรรมการ และให้มี ผู้แทนกองทัพอากาศหนึ่งคน เป็นกรรมการและเลขานุการ ให้คณะกรรมการคัดเลือกมีอำนาจหน้าที่ พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างประกาศเชิญชวนเอกชนร่วมลงทุน ร่างขอบเขตของโครงการ และร่าง สัญญาร่วมลงทุน กำหนดหลักประกันซองและหลักประกันสัญญา เปรียบและพิจารณาคัดเลือก เอกชนร่วมลงทุน เรียกให้กองทัพอากาศหรือเอกชนเข้าชี้แจงหรือจัดส่งข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง พิจารณาดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับโครงการตามที่เห็นสมควร

6. ภายในสิบห้าวันนับแต่เมื่อได้ผลการคัดเลือกเอกชน ให้คณะกรรมการคัดเลือกนำ ผลการคัดเลือกเอกชน ประเด็นที่เจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ของรัฐ ร่างสัญญาร่วมลงทุนที่ผ่าน การเจรจากับเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกให้ร่วมลงทุน และเอกสารที่เกี่ยวข้องเสนอสำนักงาน คณะกรรมการ นโยบายรัฐวิสาหกิจ และให้สำนักงานเสนอความเห็นเกี่ยวกับผลการคัดเลือกเอกชนและ ภาระการเงินการคลังภาครัฐ โดยส่งความเห็นและเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหมภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับผลการคัดเลือกเอกชนจากคณะกรรมการ คัดเลือก และส่งร่างสัญญาร่วมลงทุนที่ผ่านการเจรจากับเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกให้ร่วมลงทุน ให้ สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณา โดยให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการให้แล้วเสร็จ และ เสนอร่างสัญญาร่วมลงทุนที่ตรวจพิจารณาแล้วต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมภายในสี่สิบห้า วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างสัญญาร่วมลงทุน

7. เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้รับความเห็นและเอกสาร พร้อมกับร่าง สัญญาร่วมลงทุนแล้ว ให้พิจารณาเสนอความเห็นประกอบเรื่องทั้งหมดแล้ว นำเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวัน

8. เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาผลการคัดเลือกเอกชน ภาระการเงินการคลังของภาครัฐ ร่างสัญญาร่วมลงทุนที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุด ตลอดจนความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และให้ความเห็นชอบผลการคัดเลือกเอกชน และร่างสัญญาร่วมลงทุนแล้ว ให้กองทัพอากาศดำเนินการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนกับเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกให้ร่วมลงทุนต่อไป

9. เมื่อได้มีการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนแล้ว ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหม ที่มีตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง และมีใช้กองทัพอากาศเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งอีกไม่เกินสี่คน เป็นกรรมการ และให้ผู้แทนกองทัพอากาศ ซึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือผู้บริหารของกองทัพอากาศหนึ่งคน เป็นกรรมการและเลขานุการ ให้คณะกรรมการกำกับดูแล มีอำนาจหน้าที่ ติดตามกำกับดูแลโครงการให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุน แผนการปฏิบัติตามสัญญาร่วมลงทุน และแผนการจัดการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ พิจารณาเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการต่อกองทัพอากาศ เรียกกองทัพอากาศหรือเอกชนคู่สัญญาเข้าชี้แจงหรือจัดส่งข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง รายงานผลการดำเนินงาน ความคืบหน้า ปัญหา และแนวทางการแก้ไขต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเพื่อทราบ และให้ส่งสำเนารายงานและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และการพิจารณาแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน

10. ในกรณีต้องมีการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน ให้กองทัพอากาศเสนอเหตุผลและความจำเป็นในการขอแก้ไขต่อคณะกรรมการกำกับดูแลเพื่อพิจารณา ในกรณีที่คณะกรรมการกำกับดูแลพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ ให้คณะกรรมการกำกับดูแลพิจารณาแล้วแจ้งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเพื่อทราบต่อไป ในกรณีที่คณะกรรมการกำกับดูแลพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ให้กองทัพอากาศเสนอประเด็นที่ขอแก้ไข ผลกระทบจากการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน และรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อคณะกรรมการกำกับดูแลพิจารณาด้วย และให้กองทัพอากาศส่งร่างสัญญาร่วมลงทุนให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณา ก่อนส่งความเห็นของคณะกรรมการกำกับดูแล พร้อมทั้งร่างสัญญาร่วมลงทุนฉบับใหม่ที่สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาแล้วไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

11. ให้กองทัพอากาศจัดทำแนวทางการดำเนินกิจการของรัฐ โดยเปรียบเทียบการดำเนินกิจการของรัฐกรณีหน่วยงานดำเนินการเอง กรณีให้เอกชนร่วมลงทุน และกรณีให้เอกชนรายเดิมร่วมลงทุน เสนอต่อกระทรวงกลาโหมอย่างน้อยห้าปีก่อนที่สัญญาร่วมลงทุนจะสิ้นสุดลง โดยให้คำนึงถึงประโยชน์และความต่อเนื่องในการดำเนินกิจการ เพื่อเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมพิจารณาเสนอต่อคณะกรรมการ นโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ และให้คณะกรรมการพิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เอกชนร่วมลงทุน ให้กองทัพอากาศดำเนินการเสมือนหนึ่งเป็นโครงการใหม่ และให้เริ่มตั้งแต่นั้นตอนการเสนอโครงการ

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

กองทัพอากาศ มีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพอากาศ การป้องกันราชอาณาจักร และดำเนินการเกี่ยวกับการใช้กำลังกองทัพอากาศ ตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม จำเป็นต้องเตรียมความพร้อมทั้งในส่วนกำลังรบ และสนับสนุนการรบ โดยจัดทำเป็นโครงการประเภทเสริมสร้างกำลังกองทัพ และโครงการประเภทปกติหรือโครงการปรับปรุงหน่วย เพื่อเสนอคำของบประมาณในแต่ละปี และจากการที่งบประมาณการลงทุนภาครัฐแต่ละปีมีจำนวนน้อย กองทัพอากาศจึงได้รับการจัดสรรงบประมาณในโครงการต่าง ๆ ดังกล่าว น้อยกว่าที่ได้เสนอคำขอของงบประมาณในแต่ละปีเป็นจำนวนเกือบหมื่นล้านบาท ซึ่งทำให้การจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ ทั้งในส่วนที่ปฏิบัติการรบ และการสนับสนุนการรบตาม โครงการต่าง ๆ ที่ได้จัดทำไว้ ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และเกิดการขาดแคลนสะสมไปเรื่อย ๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความพร้อมในการปฏิบัติการกิจการป้องกันประเทศ ตามหน้าที่ที่สำคัญอย่างยิ่งได้ต่อไป

เมื่อรัฐบาลไม่สามารถสนับสนุนงบประมาณ เพื่อเตรียมความพร้อมในการป้องกันประเทศให้กับกองทัพอากาศเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้อย่างเพียงพอ และคงเป็นเช่นนี้ต่อไปอีกยาวนาน การศึกษาหาแนวทางเพื่อการแก้ไขปัญหานั้นเรื่องดังกล่าว จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและน่าศึกษา โดยเฉพาะเกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) ในการดำเนินโครงการของกองทัพอากาศ ซึ่งจะเป็ประโยชน์ในทางวิชาการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปพิจารณาใช้ประโยชน์ได้ต่อไป

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ กล่าวคือ เพื่อศึกษาการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) ศึกษาโครงการของกองทัพอากาศที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน และเสนอแนวทางการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ในการดำเนินโครงการของกองทัพอากาศ วิธีวิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีแหล่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) และข้อมูลจากเอกสาร (Documentary) ซึ่งรวบรวมจากหนังสือบทความทางวิชาการ งานวิจัย สิ่งพิมพ์ และ internet ใน World Wide Web ต่าง ๆ การวิเคราะห์ข้อมูลใช้เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลแบบการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) เพื่อแสวงหาผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ต่อไป

สรุป

1. การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs)

การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) หมายถึง รูปแบบการดำเนินงานที่ภาครัฐให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนิน โครงการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงานและการบริการ ซึ่งก่อให้เกิดความคุ้มค่าทางการเงิน และมีการถ่ายโอนความเสี่ยงบางปัจจัยให้กับภาคเอกชน โดยเอกชนจะได้รับผลกำไรจากการให้บริการ และรัฐบาลจะได้บรรลุเป้าหมายของการส่งมอบบริการที่ได้ตั้งไว้ สำหรับความเป็นมา PPPs ได้เกิดขึ้นครั้งแรกในสหราชอาณาจักรเมื่อปี พ.ศ.2525 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้การลงทุนของประเทศมีความคุ้มค่าของเงินทุนในระยะยาว และเพื่อให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมรับความเสี่ยง และผลตอบแทนจากการดำเนิน โครงการลงทุน รวมทั้งเป็นการลดแรงต้านจากประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐบาลจะนำรูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) มาใช้ PPPs มีแนวคิดหลักที่สำคัญที่ต้องคำนึงถึงคือ แนวคิดเกี่ยวกับความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money:VfM) ซึ่งเป็นเครื่องมือในการวัดความมีประสิทธิภาพจากการดำเนิน โครงการ Public-Private Partnerships : PPPs โดยเปรียบเทียบระหว่างกรณีที่รัฐบาลลงทุนและบริหารจัดการโครงการเองทั้งหมด เทียบกับกรณีที่รัฐลงทุนร่วมกับเอกชน ในลักษณะ Public-Private Partnerships : PPPs การดำเนิน โครงการ PPPs นั้น สามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ อาทิเช่น Build-Transfer-Operate (BTO) Build-Operate-Transfer (BOT) Designed - Build - Finance - Operate (DBFO) Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) Build-Own-Operate (BOO) เป็นต้น ทั้งนี้ขึ้นกับความรับผิดชอบว่าภาคเอกชนจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบครอบคลุมทั้งหมดหรือบางส่วนตามความเหมาะสมของแต่ละ โครงการ และ/หรือขึ้นกับการบริหารความเสี่ยงระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในแต่ละด้าน ทั้งนี้การให้ภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโครงการบางส่วนหรือทั้งหมดในรูปแบบต่าง ๆ ของ PPPs เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องประสิทธิภาพของต้นทุน (Cost effectiveness) การดำเนิน โครงการ PPPs เป็นที่แพร่หลายทั่วโลก โดยเฉพาะกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือ OECD เช่น ประเทศอังกฤษ เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดในการดำเนิน โครงการ PPPs ผ่านหน่วยงานที่มีชื่อเรียกว่า The United Kingdom's Private Finance Initiative (PFI) ส่วนการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) ในประเทศไทยเริ่มขึ้นในทศวรรษ 2530 PPPs โครงการแรกของประเทศไทย คือ โครงการก่อสร้างศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ และมีโครงการ PPPs ต่อ ๆ มา เช่น โครงการ Bangkok Elevated Road and Train System (BERTS) หรือโครงการ

Hopewell โครงการรถไฟฟ้ายกระดับสายสีเขียวของ BTS โครงการรถไฟฟ้าใต้ดินสายสีน้ำเงินของ BMCL และโครงการผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) เป็นต้น สำหรับประสบการณ์ PPPs ในงานป้องกันประเทศ พบว่า ไม่เหมาะที่จะนำมาใช้ในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เนื่องจากเทคโนโลยีสารสนเทศมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงเป็นการยากต่อภาครัฐที่จะกำหนด Output Specification ในสัญญาระยะยาวได้อย่างถูกต้อง อย่างไรก็ตามโครงการ PPPs ด้านการป้องกันประเทศ ยังคงได้รับความนิยมนโดยกระทรวงกลาโหมถือเป็นผู้นำ PPPs มาใช้เป็นอันดับ 4 ของสหราชอาณาจักร ครอบคลุมหลายด้าน ตั้งแต่ด้านก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น โรงทหาร อาคารสำนักงาน บ้านพัก โรงเรียน และอื่น ๆ หรือด้านการฝึกอบรม เช่น โครงการ Medium-support Helicopter Aircrew Training Facility (MSHATF) รวมทั้งด้านอาวุธยุทโธปกรณ์ เช่น โครงการ Future Strategic Tanker Aircraft (FSTA) โครงการ Heavy Equipment Transporters (HET) เป็นต้น ทั้งนี้เมื่อพิจารณาโครงการของกองทัพอากาศ ในปี พ.ศ.2557 ทั้งโครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ และโครงการปกติ จะเห็นว่ามีจำนวนมากมายหลายโครงการ และมีความต้องการงบประมาณจำนวนมาก ค่อนข้างยากที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ครบทั้งหมดทุกโครงการ

2. โครงการของกองทัพอากาศที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs)

ปัจจัยหลักของรัฐบาลแต่ละประเทศที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบาย PPPs ประกอบด้วย 2 ปัจจัยใหญ่ ๆ ได้แก่ ปัจจัยด้านข้อจำกัดงบประมาณและหนี้สาธารณะ และปัจจัยด้านความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money : VFM) ซึ่งบางประเทศอาจจะใช้ปัจจัยขับเคลื่อนหลักทั้งสองปัจจัยหรือบางประเทศอาจจะยกปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งมาเป็นหลักในการดำเนินการโครงการ PPPs สำหรับปัจจัยข้อจำกัดทางด้านการงบประมาณ เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำ PPPs มาใช้ ทั้งในสหราชอาณาจักรและประเทศไทย เนื่องจาก PPPs จะช่วยให้โครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐเป็นจริงได้ภายในระยะเวลาที่รวดเร็วขึ้น โดยไม่ต้องรอการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล โดยในระยะเริ่มต้นประเทศต่าง ๆ นำ PPPs มาใช้ เนื่องจากความต้องการในการหาแหล่งเงินทุนที่ไม่ก่อให้เกิดหนี้สาธารณะ แต่ในระยะหลังทุกประเทศต่างไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องดังกล่าวมากนัก แต่ได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยของความคุ้มค่าทางการเงินมากกว่า ในปัจจุบันความคุ้มค่าทางการเงิน ถือเป็นปัจจัยหลักในการพิจารณาโครงการ PPPs การประเมินความคุ้มค่าทางการเงินจะใช้ทั้งการประเมินเชิงปริมาณ และการประเมินเชิงคุณภาพ ซึ่งในการประเมินเชิงคุณภาพมีขอบเขตของการประเมินจะรวมถึงต้นทุนที่ไม่สามารถระบุเป็นตัวเลขได้ ในขณะที่การประเมินเชิงปริมาณต้นทุนของการดำเนินโครงการภายใต้ PPPs จะถูกนำมาเปรียบเทียบกับต้นทุนของการดำเนินการภายใต้การจัดซื้อจัดจ้างในรูปแบบเดิมที่เรียกว่า Public Sector Comparator (PSC) ดังนั้นหากการเปรียบเทียบพบว่า ต้นทุนของการดำเนินการจัดซื้อ

จัดจ้างในรูปแบบเดิมสูงกว่าต้นทุนของการดำเนินโครงการ PPPs ส่วนต่างของต้นทุนจะแสดงถึงประโยชน์ที่เกิดจาก PPPs

สำหรับโครงการของกองทัพอากาศ จัดแบ่งโครงการออกเป็น 2 ส่วน คือ โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ และโครงการปกติ โครงการของกองทัพอากาศที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) จะพิจารณาทั้ง 2 ปัจจัยหลัก คือ ปัจจัยด้านข้อจำกัดงบประมาณและหนี้สาธารณะ และปัจจัยด้านความคุ้มค่าทางการเงิน เมื่อพิจารณาปัจจัยด้านข้อจำกัดงบประมาณ จะพบว่า ทั้งโครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ และโครงการปกติ ควรจะนำ PPPs มาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาข้อจำกัดด้านงบประมาณ ที่กองทัพอากาศได้รับการจัดสรรน้อยกว่าความต้องการแต่ละปีเป็นจำนวนมาก แต่เมื่อพิจารณาปัจจัยด้านความคุ้มค่าทางการเงิน ได้ข้อสรุปว่า โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ ซึ่งเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการกิจด้านการทหารโดยตรง และมีลักษณะเฉพาะของงานการทหาร ประกอบกับยุทธโศภกรณ์ของกองทัพอากาศ จะเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างรวดเร็ว การทำสัญญา PPPs ซึ่งเป็นสัญญาระยะยาวจึงต้องมีความยืดหยุ่นสูง เพื่อให้สามารถสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ได้ อันจะนำไปสู่ต้นทุนที่สูงขึ้น และส่งผลกระทบต่อความคุ้มค่าทางการเงิน อีกทั้งการกิจการป้องกันประเทศเกี่ยวข้องกับการรักษาเอกราชอธิปไตย และผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งการถ่ายโอนความเสี่ยงไปให้กับภาคเอกชนไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นงานในลักษณะเช่นนี้จึงควรเป็นบทบาทที่กองทัพอากาศต้องกระทำเอง ไม่เหมาะสมที่จะนำ PPPs มาใช้ ส่วนโครงการปกติซึ่งเป็นโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาและปรับปรุงงานปกติประจำของกองทัพ มีลักษณะของโครงการที่คล้ายกับโครงการทั่วไป ไม่มีความสลับซับซ้อน และไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความมั่นคง จึงเหมาะสมที่จะนำ PPPs เข้ามาใช้เพื่อลดข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ และจะมีความคุ้มค่าทางการเงิน โดยโครงการที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) คือ โครงการก่อสร้างบ้านพักอาศัยของกองทัพอากาศ โครงการปรับวางที่ตั้งโรงเรียนนายเรืออากาศ โครงการปรับวางที่ตั้งหน่วยงานกองทัพอากาศ โครงการจัดหารถเฉพาะการสายช่างโยธาทดแทน และโครงการจัดหาทดแทนวิทยุพื้นดิน-อากาศ ตามลำดับจากมากไปน้อย

3. แนวทางการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) ในการดำเนินโครงการของกองทัพอากาศ

แนวทางการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) ในการดำเนินโครงการของกองทัพอากาศ ที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุน (PPP) ซึ่งเป็นโครงการปกติ ได้แก่ โครงการก่อสร้างบ้านพักอาศัยของกองทัพอากาศ โครงการปรับวางที่ตั้งโรงเรียนนายเรืออากาศ โครงการปรับวางที่ตั้งหน่วยงานกองทัพอากาศ โครงการจัดหารถเฉพาะการสายช่างโยธาทดแทน และโครงการ

จัดหาทดแทนวิทยุพื้นดิน-อากาศ ตามลำดับ ที่มีวงเงินเกินกว่า 1,000 ล้านบาท สรุปแนวทางการดำเนินการได้ดังนี้

3.1 กองทัพอากาศ ทำการศึกษาวิเคราะห์โครงการ โดยระบุเหตุผล ความจำเป็น และประโยชน์ของโครงการ รวมทั้งความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ต้นทุนการดำเนินการ งบประมาณแผ่นดินที่จำเป็นต้องใช้ การเปรียบเทียบต้นทุน และความคุ้มค่าในการดำเนินการ ระหว่างการใช้งบประมาณแผ่นดินกับการให้เอกชนร่วมลงทุน ทางเลือกในการให้เอกชนร่วมลงทุนในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งความสนใจและความพร้อมของเอกชน ในแต่ละรูปแบบ ผลกระทบของโครงการ ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องและแนวทางการบริหารความเสี่ยงของโครงการ

3.2 กองทัพอากาศ ต้องว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อจัดทำรายงานผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ และที่ปรึกษาต้องจัดทำรายงานเป็นเอกเทศ ตามรายละเอียดที่คณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐกำหนด และส่งรายงานของที่ปรึกษาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงกลาโหม และคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ

3.3 กองทัพอากาศ เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ แล้วเสนอสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจต่อไป ถ้าสำนักงานเห็นด้วยกับโครงการ ให้เสนอคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการต่อไป

หากโครงการจะต้องมีการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน หรืองบประมาณของกองทัพอากาศ หรือจะต้องมีการก่อหนี้โดยการกู้หรือการค้ำประกันโดยกระทรวงการคลัง เพื่อใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ เมื่อคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ให้ความเห็นชอบหลักการของโครงการแล้ว ให้เสนอโครงการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการและวงเงินงบประมาณรายจ่าย หรือวงเงินที่จะใช้ในการก่อหนี้ของโครงการนั้น

3.4 เมื่อคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ให้ความเห็นชอบหลักการของโครงการ หรือเมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติกรณีตามข้อ 3.3 ให้กองทัพอากาศ จัดทำร่างประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมลงทุน ร่างขอบเขตของโครงการ และร่างสัญญาร่วมลงทุน ในส่วนของโครงการที่เป็นการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนต่อไป

3.5 ให้กองทัพอากาศแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกคณะหนึ่งประกอบด้วย ผู้แทนกองทัพอากาศเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสี่คน เป็นกรรมการ และ

ให้มีผู้แทนกองทัพอากาศหนึ่งคน เป็นกรรมการและเลขานุการ ให้คณะกรรมการคัดเลือกมีอำนาจหน้าที่ พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างประกาศเชิญชวนเอกชนร่วมลงทุน ร่างขอบเขตของโครงการ และร่างสัญญาร่วมลงทุน กำหนดหลักประกันของและหลักประกันสัญญา เสร็จและพิจารณาคัดเลือกเอกชนร่วมลงทุน เรียกให้กองทัพอากาศหรือเอกชนเข้าชี้แจงหรือจัดส่งข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง พิจารณาดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการตามที่เห็นสมควร

3.6 ภายในสิบห้าวันนับแต่เมื่อได้ผลการคัดเลือกเอกชน ให้คณะกรรมการคัดเลือก นำผลการคัดเลือกเอกชน ประเด็นที่เจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ของรัฐ ร่างสัญญาร่วมลงทุน ที่ผ่านการเจรจากับเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกให้ร่วมลงทุน และเอกสารที่เกี่ยวข้องเสนอสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และให้สำนักงานเสนอความเห็นเกี่ยวกับผลการคัดเลือกเอกชน และภาระการเงินการคลังภาครัฐ โดยส่งความเห็นและเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับการคัดเลือกเอกชนจากคณะกรรมการคัดเลือก และส่งร่างสัญญาร่วมลงทุนที่ผ่านการเจรจากับเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกให้ร่วมลงทุน ให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณา โดยให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการให้แล้วเสร็จ และเสนอร่างสัญญาร่วมลงทุนที่ตรวจพิจารณาแล้วต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างสัญญาร่วมลงทุน

3.7 เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้รับความเห็นและเอกสาร พร้อมกับร่างสัญญาร่วมลงทุนแล้ว ให้พิจารณาเสนอความเห็นประกอบเรื่องทั้งหมดแล้ว นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาภายในสามสิบวัน

3.8 เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาผลการคัดเลือกเอกชน ภาระการเงินการคลังของภาครัฐ ร่างสัญญาร่วมลงทุนที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุด ตลอดจนความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และให้ความเห็นชอบผลการคัดเลือกเอกชน และร่างสัญญาร่วมลงทุนแล้ว ให้กองทัพอากาศดำเนินการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนกับเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกให้ร่วมลงทุนต่อไป

3.9 เมื่อได้มีการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนแล้ว ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลชั้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหม ที่มีตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง และมีใช้กองทัพอากาศ เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งอีกไม่เกินสี่คน เป็นกรรมการ และให้ผู้แทนกองทัพอากาศ ซึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือผู้บริหารของกองทัพอากาศหนึ่งคน เป็นกรรมการ และเลขานุการ ให้คณะกรรมการกำกับดูแล มีอำนาจหน้าที่ ติดตามกำกับดูแลโครงการให้มีการดำเนินงาน

ตามที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุน แผนการปฏิบัติตามสัญญาร่วมลงทุน และแผนการจัดการแก้ไข ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ พิจารณาเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น จากการดำเนินโครงการต่อกองทัพอากาศ เรีกกองทัพอากาศหรือเอกชนคู่สัญญาเข้าชี้แจงหรือ จัดส่งข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง รายงานผลการดำเนินงาน ความคืบหน้า ปัญหา และแนวทาง การแก้ไขต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเพื่อทราบ และให้ส่งสำเนารายงานและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ไปยังสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และการพิจารณาแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน

3.10 ในกรณีต้องมีการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน ให้กองทัพอากาศเสนอเหตุผลและ ความจำเป็นในการขอแก้ไขต่อคณะกรรมการกำกับดูแลเพื่อพิจารณา ในกรณีที่คณะกรรมการกำกับ ดูแลพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนในส่วนที่มีสาระสำคัญ ให้คณะกรรมการ กำกับดูแลพิจารณาแล้วแจ้งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเพื่อทราบต่อไป ในกรณีที่คณะกรรมการ กำกับดูแลพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ให้กองทัพอากาศ เสนอประเด็นที่ขอแก้ไข ผลกระทบจากการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน และรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ต่อคณะกรรมการกำกับดูแลพิจารณาด้วย และให้กองทัพอากาศส่งร่างสัญญาร่วมลงทุนให้สำนักงาน อัยการสูงสุดตรวจพิจารณา ก่อนส่งความเห็นของคณะกรรมการกำกับดูแล พร้อมทั้งร่างสัญญาร่วม ลงทุนฉบับใหม่ที่สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาแล้วไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

3.11 ให้กองทัพอากาศจัดทำแนวทางการดำเนินกิจการของรัฐ โดยเปรียบเทียบการ ดำเนินกิจการของรัฐกรณีที่หน่วยงานดำเนินการเอง กรณีให้เอกชนร่วมลงทุน และกรณีให้เอกชน รายเดิมร่วมลงทุน เสนอต่อกระทรวงกลาโหมอย่างน้อยห้าปีก่อนที่สัญญาร่วมลงทุนจะสิ้นสุดลง โดยให้ คำนึงถึงประโยชน์และความต่อเนื่องในการดำเนินกิจการ เพื่อเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม พิจารณาเสนอต่อคณะกรรมการ นโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ และให้คณะกรรมการ พิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เอกชนร่วมลงทุน ให้ กองทัพอากาศดำเนินการเสมือนหนึ่งเป็นโครงการใหม่ และให้เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการเสนอโครงการ

ข้อเสนอแนะ

1. ถึงแม้ว่าโครงการของกองทัพอากาศ ที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุน ระหว่าง ภาครัฐและภาคเอกชน (PPPs) จะได้แก่ โครงการก่อสร้างบ้านพักอาศัยของกองทัพอากาศ โครงการ ปรับปรุงที่ตั้งโรงเรียนนายเรืออากาศ โครงการปรับวงที่ตั้งหน่วยงานกองทัพอากาศ โครงการจัดหา รถเฉพาะการสายช่างโยธาทดแทน และโครงการจัดหาทดแทนวิทยุพื้นดิน-อากาศ ตามลำดับก็ตาม เมื่อพิจารณาร่วมกับแนวทางการดำเนินการแล้ว ประกอบกับยังไม่เคยมีการร่วมลงทุน ระหว่างภาครัฐ

และภาคเอกชน กับโครงการของกองทัพอากาศมาก่อนเลย กองทัพอากาศควรจะต้องมีการพิจารณาความเป็นไปได้ในการดำเนินการด้วยว่าโครงการใดจะมีความคุ้มค่า เหมาะสมที่สุด ที่ควรจะต้องคัดเลือกมาดำเนินการเป็นโครงการนำร่องก่อน

2. โครงการ PPPs เป็นโครงการระยะยาว ซึ่งกองทัพอากาศต้องผูกพันการจ่ายเงินค่าบริการตามสัญญากับเอกชนตลอดอายุของโครงการ ทำให้มีภาระการผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปี กองทัพอากาศควรจะต้องมีการควบคุมภาระผูกพันงบประมาณดังกล่าว โดยการกำหนดเพดานของภาระผูกพันในแต่ละปี ให้มีความเหมาะสมภายใต้แนวโน้มของงบประมาณที่จะได้รับในแต่ละปี เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่องบประมาณด้านอื่น ๆ ของกองทัพอากาศ

3. การดำเนินโครงการในรูปแบบ PPPs อาจนำไปสู่การสูญเสียความสามารถ หรือขีดสมรรถนะของบุคลากรภายในกองทัพอากาศ จึงควรต้องมีการกำหนดเกี่ยวกับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากเอกชนสู่บุคลากรในหน่วยงานกองทัพอากาศ ไว้ให้ชัดเจนในสัญญา โดยการถ่ายทอดความรู้เทคโนโลยี และนวัตกรรมจะเกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นริเริ่มโครงการ รวมทั้งการถ่ายทอดวิธีการบริหารจัดการต่าง ๆ ของโครงการด้วย

4. กระบวนการคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมงานที่ไม่โปร่งใส จะส่งผลต่อประสิทธิภาพของการดำเนินโครงการ และทำให้ต้นทุนโครงการสูงขึ้น จึงควรต้องทำการพิจารณาคัดเลือกด้วยความเป็นกลางและมีความโปร่งใสอย่างแท้จริง

5. ทำการศึกษาวิจัยต่อยอด เพื่อกำหนดวิธีการ ขั้นตอน รายละเอียดของแนวทางการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) ในการดำเนินโครงการของกองทัพอากาศให้ชัดเจนมากขึ้น สามารถใช้เป็นคู่มือในการดำเนินการได้

6. ทำการศึกษาเพื่อหาทางออกหรือทางเลือกใหม่ ๆ (New Alternative) ในการแก้ไขปัญหาการได้รับงบประมาณในการพัฒนา และการดำรงสภาพความพร้อมรบของกองทัพไม่เพียงพอ เพื่อเป็นทางเลือกในการดำรงขีดความสามารถในการป้องกันประเทศในอนาคตต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. โครงการศึกษาการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในโครงการลงทุนภาครัฐ. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช 2553.

สันติ เจริญพรพัฒนา. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐบาลและเอกชน (Public Private Partnership). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี, 2553.

วิทยานิพนธ์, รายงานการวิจัย, เอกสารวิจัย

ณัฐพงศ์ พื้นแสน. “ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนกับประสิทธิผลของนโยบายส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียน.” วิทยานิพนธ์, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2554.

ธีรชัย อัตนวานิช. “รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง แนวทางการระดมทุนสำหรับโครงการลงทุนภาครัฐในรูปแบบ Public-Private Partnerships (PPPs).” สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2553.

รณชัย ศรีสุนทรพินิต. “แนวทางการร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในการพัฒนาที่ดินแปลงใหญ่”: กรณีศึกษาบริเวณองค์การสะพานปลากรุงเทพมหานคร. เอกสารการค้นคว้าอิสระ, สาขาวิชาการวางแผนชุมชนเมืองและสภาพแวดล้อม, มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2553.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

งบประมาณ, สำนัก. งบประมาณโดยสังเขป.(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.bb.go.th> เมื่อ 2 ธันวาคม 2556.

บริหารหนี้สาธารณะ, สำนักงาน. คู่มือแนวทางการดำเนินโครงการลงทุน ภาครัฐในรูปแบบ PPPs. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.dti.or.th/eng/images/stories/ppp/PPP Guideline.pdf> เมื่อ 2 ธันวาคม 2556.

เศรษฐกิจการคลัง, สำนักงาน. บทวิเคราะห์เรื่อง ความร่วมมือภาครัฐ-ภาคเอกชน (Public-Private Partnership: PPP): นวัตกรรมการคลังแห่งอนาคต. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Content&file=contentview&contentID=CNT0006003&categoryID=CAT0000146> เมื่อ 15 ธันวาคม 2556.

ภาษาต่างประเทศ

Books

- Harris, C., Private Participation in Infrastructure in Developing Countries: Trends, Impact, and Policy Lessons. World Bank Working Paper No.5, the World Bank. 2003.
- Low Hong Kuan. Public-Private Partnerships in defense acquisition programs, 2009.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Public-private partnerships: In pursuit of risk sharing and value for money. London, United Kingdom: OECD Publishing. 2008.

Journals and Newspapers

- Flinders, M. “The politics of public-private partnerships.” British Journal of Political and International Relation 7 November 2004. P. 215-239.
- Linder, S. “Coming to Terms with the public-private partnership: A grammar of multiple meaning.” The American Behavioural Scientist. September 1999.
- Morallos, D., & Amekudzi, A. “The state of the practice of value for money analysis in comparing public private partnerships to traditional procurements.” Public Works Management & Policy. October 2008.

Electronic Data Base

- Giles, C., & Shellock, D. (2009). “Warning to Britain over high debt level.” The Financial Times. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.irishtimes.com/newspaper/finance/2009/0522/1224247112311.html>. เมื่อ 5 ธันวาคม 2556.
- Hall, D., & Lobina, E. (2005). The relative efficiency of public and private sector water. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.psiu.org/reports/2005-10-W-effic.doc>. เมื่อ 10 ธันวาคม 2556.
- HM Treasury (UK), UK PPP Web site. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_index.htm. เมื่อ 3 ธันวาคม 2556.
- Her Majesty's (HM) Treasury. (2003). PFI: Meeting the investment challenge. (ออนไลน์).

- เข้าถึงได้จาก http://www.hm-treasury.gov.uk/press_88_03.htm. เมื่อ 3 ธันวาคม 2556.
- HM Treasury. (2004). Value for money assessment guide. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_vfm_index.htm. เมื่อ 3 ธันวาคม 2556.
- HM Treasury (2006). Value for money assessment guide. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_vfm_index.htm. เมื่อ 3 ธันวาคม 2556.
- Hodge, G., & Greve, C. (2008, March). The PPP debate: Taking stock of the issues and renewing the research agenda. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.unjobs.org/authors/graeme-hodge>. เมื่อ 5 ธันวาคม 2556.
- Krahmann, E. (2008). Controlling private military services in the UK and Germany: between partnership and regulation. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.who-owns-the-world.org/wp/wp-content/uploads/2008/05/krahmann-european-security.pdf>. เมื่อ 5 ธันวาคม 2556.
- Library Research Paper. (2008). British defense since 1997. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2008/rp08-057.pdf>. เมื่อ 6 ธันวาคม 2556.
- National Audit Office (NAO). (2008). Allocation and management of risk in Ministry of Defense PFI projects. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก [www.official-documents.gov.uk /document/hc0708/hc03/0343/0343.pdf](http://www.official-documents.gov.uk/document/hc0708/hc03/0343/0343.pdf). เมื่อ 6 ธันวาคม 2556.
- Unlawful Combatant. Wikipedia.org definition of unlawful combatant. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก http://en.wikipedia.org/wiki/Unprivileged_combatant. เมื่อ 10 ธันวาคม 2556.
- UK MoD. (1999). Defense acquisition. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/1B07C74B-F841-4E78-9A13-F4A0E0796061/0/polpaper4_def_acquisition.pdf. เมื่อ 10 ธันวาคม 2556.
- UK MoD. (2001). Defense acquisition. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/1B07C74B-F841-4E78-9A13-F4A0E0796061/0/polpaper4_def_acquisition.pdf. เมื่อ 10 ธันวาคม 2556.
- UK MoD. (2002). Defense acquisition. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/1B07C74B-F841-4E78-9A13-F4A0E0796061/0/polpaper4_def_acquisition.pdf. เมื่อ 10 ธันวาคม 2556.

ภาคผนวก

รายชื่อกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants)

1. พลอากาศเอก ชนัท รัตนอุบล ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารอากาศ
2. พลอากาศเอก ตริทศ สนแจ้ง เสนาธิการทหารอากาศ
3. พลอากาศโท จอม รุ่งสว่าง รองเสนาธิการทหารอากาศ
4. พลอากาศโท วิจิตร จิตร์ภักดี ปลัดบัญชาทหารอากาศ
5. นาวาอากาศเอก ศิริพล ศิริทรัพย์ รองเจ้ากรมส่งกำลังบำรุงทหารอากาศ
6. นาวาอากาศเอก อลงกรณ์ วัฒนธร ผู้อำนวยการกองบริหารทรัพยากร สำนักงานปลัดบัญชาทหารอากาศ
7. นาวาอากาศเอก สรรพชัย ศิลาณี ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผน กรมยุทธการทหารอากาศ
8. นางญาใจ พัฒนสุขวสันต์ ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้อำนวยการกองส่งเสริมการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ
9. คุณสุวิษญ โรจนวานิช ที่ปรึกษาด้านตลาดตราสารหนี้ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง
10. นายประพันธ์ มุสิกพันธ์ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	พลอากาศตรี เสนาะ พรรณพิกุล
วัน เดือน ปี เกิด	23 ตุลาคม 2502
การศึกษา	มัธยมต้น, โรงเรียนอยุธยาวิทยาลัย พ.ศ.2519 มัธยมปลาย, โรงเรียนเตรียมทหาร พ.ศ.2521 วิทยาศาสตร์บัณฑิต (สาขาวิศวกรรมโยธา) โรงเรียนนายเรืออากาศ พ.ศ.2526 ศึกษ์การบิน โรงเรียนการบิน กองทัพอากาศ พ.ศ.2527 โรงเรียนเสนาธิการทหารอากาศ (รุ่นที่ 38) พ.ศ.2537 รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรังสิต พ.ศ.2548 วิทยาลัยการทัพอากาศ (รุ่นที่ 42) พ.ศ.2551 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ.2553 ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต พ.ศ.2555
ประวัติการทำงาน โดยย่อ	นายทหารยุทธการฝูงบิน 211 กองบิน 21 กองพลบินที่ 2 กองบัญชาการยุทธทางอากาศ นายทหารลาดตระเวนทางอากาศยุทธวิธี ศูนย์ควบคุมการปฏิบัติทางอากาศยุทธวิธี กองพลบินที่ 2 กองบัญชาการยุทธทางอากาศ หัวหน้ากองยุทธการและการฝึก กองตรวจกิจการทั่วไป กรมจเรทหารอากาศ รองผู้อำนวยการ กองงบประมาณ สำนักงานปลัดบัญชาทหารอากาศ ผู้อำนวยการ กองบริหารทรัพยากร สำนักงานปลัดบัญชาทหารอากาศ ผู้อำนวยการ กองงบประมาณ สำนักงานปลัดบัญชาทหารอากาศ นายทหารฝ่ายเสนาธิการประจำ สำนักงานปลัดบัญชาทหารอากาศ
ราชการพิเศษ	เป็นราชองครักษ์เวร
รางวัลที่ได้รับ	บุคคลดีเด่น สำนักงานปลัดบัญชาทหารอากาศ พ.ศ.2548 บุคคลดีเด่น กองทัพอากาศ พ.ศ.2548
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้ช่วยปลัดบัญชาทหารอากาศ

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การทหาร

เรื่อง แนวทางการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) ในการดำเนินโครงการของกองทัพอากาศ

ผู้วิจัย พลอากาศตรี เสนาะ พรรณพิกุล หลักสูตร ปรอ. รุ่นที่ 26

ตำแหน่ง ผู้ช่วยปลัดบัญชาทหารอากาศ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กองทัพอากาศ มีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพอากาศ การป้องกันราชอาณาจักร และดำเนินการเกี่ยวกับการใช้กำลังกองทัพอากาศ ตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม จำเป็นต้องเตรียมความพร้อมทั้งในส่วนกำลังรบ และสนับสนุนการรบ โดยจัดทำเป็นโครงการประเภทเสริมสร้างกำลังกองทัพ และโครงการประเภทปกติหรือโครงการปรับปรุงหน่วย เพื่อเสนอค่าของงบประมาณในแต่ละปี และจากการที่งบประมาณการลงทุนภาครัฐแต่ละปีมีจำนวนน้อย กองทัพอากาศจึงได้รับการจัดสรรงบประมาณในโครงการต่าง ๆ ดังกล่าว น้อยกว่าที่ได้เสนอค่าของงบประมาณในแต่ละปีเป็นจำนวนเกือบหมื่นล้านบาท ซึ่งทำให้การจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ ทั้งในส่วนที่ปฏิบัติการรบ และการสนับสนุนการรบตามโครงการต่าง ๆ ที่ได้จัดทำไว้ ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และเกิดการขาดแคลนสะสมไปเรื่อย ๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อไปถึงความพร้อมในการปฏิบัติการกิจการป้องกันประเทศ ตามหน้าที่ที่สำคัญอย่างยิ่ง ได้ต่อไป

เมื่อรัฐบาลไม่สามารถสนับสนุนงบประมาณ เพื่อเตรียมความพร้อมในการป้องกันประเทศให้กับกองทัพอากาศเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้อย่างเพียงพอ และคงเป็นเช่นนี้ต่อไปอีกยาวนาน การศึกษาหาแนวทางเพื่อการแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าว จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและน่าศึกษา โดยเฉพาะเกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) ในการดำเนินโครงการของกองทัพอากาศ ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ในทางวิชาการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปพิจารณาใช้ประโยชน์ได้ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs)
2. เพื่อศึกษาโครงการของกองทัพอากาศ ที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs)

3. เพื่อเสนอแนวทางการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public – Private Partnerships : PPPs) ในการดำเนินโครงการของกองทัพอากาศ

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการศึกษาความเหมาะสมของการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) กับโครงการของกองทัพอากาศ ในปี พ.ศ.2557

2. ขอบเขตด้านประชากร ในการศึกษาครั้งนี้ทำการศึกษาโดยใช้กลุ่มเป้าหมายที่มีความรู้เกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) และโครงการของกองทัพอากาศ ได้แก่ ผู้บริหารของกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกองทัพอากาศ

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีแหล่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) และข้อมูลจากเอกสาร (Documentary) ซึ่งรวบรวมจากหนังสือ บทความทางวิชาการ งานวิจัย สิ่งพิมพ์ และ internet ใน World Wide Web ต่าง ๆ การวิเคราะห์ข้อมูลใช้เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลแบบการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) เพื่อแสวงหาผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ต่อไป

ผลการวิจัย

1. การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs)

การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน หมายถึง รูปแบบการดำเนินงานที่ภาครัฐให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงานและการบริการ ซึ่งก่อให้เกิดความคุ้มค่าทางการเงิน และมีการถ่ายโอนความเสี่ยงบางปัจจัยให้กับภาคเอกชน โดยเอกชนจะได้รับผลกำไรจากการให้บริการ และรัฐบาลจะได้บรรลุเป้าหมายของการส่งมอบบริการที่ได้ตั้งไว้ ความเป็นมาของ PPPs ได้เริ่มต้นในสหราชอาณาจักรเมื่อปี พ.ศ.2525 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้การลงทุนของประเทศมีความคุ้มค่าของเงินทุนในระยะยาว และเพื่อให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมรับความเสี่ยง และผลตอบแทนจากการดำเนินโครงการ PPPs มีแนวคิดหลักที่สำคัญที่ต้องคำนึงถึง คือ ข้อจำกัดงบประมาณและหนี้สาธารณะ จากการใช้งบประมาณของภาครัฐมาดำเนินการ และความคุ้มค่าทาง

การเงิน (Value for Money :VfM) ซึ่งเป็นเครื่องมือในการวัดความมีประสิทธิภาพจากการดำเนินโครงการ โดยเปรียบเทียบระหว่างกรณีที่รัฐบาลลงทุนและบริหารจัดการโครงการเองทั้งหมด เทียบกับกรณีที่รัฐลงทุนร่วมกับเอกชนในลักษณะ PPPs การดำเนินโครงการ PPPs นั้น สามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ อาทิเช่น Build-Transfer-Operate (BTO) Build-Operate-Transfer (BOT) Designed - Build - Finance - Operate (DBFO) Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) Build-Own-Operate (BOO) เป็นต้น ทั้งนี้ ขึ้นกับความรับผิดชอบว่าภาคเอกชนจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบครอบคลุมทั้งหมดหรือบางส่วนตามความเหมาะสมของแต่ละโครงการ และ/หรือขึ้นกับการบริหารความเสี่ยงระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในแต่ละด้าน ทั้งนี้การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโครงการบางส่วนหรือทั้งหมดในรูปแบบต่าง ๆ ของ PPPs เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องประสิทธิภาพของต้นทุน (Cost effectiveness) การดำเนินโครงการ PPPs เป็นที่แพร่หลายทั่วโลก โดยเฉพาะกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดใน การดำเนินโครงการ PPPs ผ่านหน่วยงานที่มีชื่อเรียกว่า The United Kingdom's Private Finance Initiative (PFI) ส่วนการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในประเทศไทยเริ่มขึ้นในทศวรรษ 2530 PPPs โครงการแรกของประเทศไทย คือ โครงการก่อสร้างศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ และมีโครงการ PPPs ต่อ ๆ มา เช่น โครงการ Bangkok Elevated Road and Train System (BERTS) หรือโครงการ Hopewell โครงการรถไฟฟ้ายกระดับสายสีเขียวของ BTS โครงการรถไฟฟ้าใต้ดินสายสีน้ำเงินของ BMCL และโครงการผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) เป็นต้น สำหรับประสบการณ์ PPPs ในงานป้องกันประเทศ พบว่า ไม่เหมาะที่จะนำมาใช้ในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เนื่องจากเทคโนโลยีสารสนเทศมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงเป็นการยากต่อภาครัฐที่จะกำหนด Output Specification ในสัญญาระยะยาวได้อย่างถูกต้อง อย่างไรก็ตามโครงการ PPPs ด้านการป้องกันประเทศก็ได้รับความนิยม โดยกระทรวงกลาโหมของสหราชอาณาจักร เป็นผู้นำ PPPs มาใช้เป็นอันดับ 4 ครอบคลุมหลายด้าน ตั้งแต่ด้านก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น โรงทหาร อาคารสำนักงาน บ้านพัก และอื่น ๆ หรือด้านการฝึกอบรม เช่น โครงการ Medium-support Helicopter Aircrew Training Facility (MSHATF) รวมทั้งด้านอาวุธยุทโธปกรณ์ เช่น โครงการ Future Strategic Tanker Aircraft (FSTA) โครงการ Heavy Equipment Transporters (HET) เป็นต้น ทั้งนี้เมื่อพิจารณาโครงการของกองทัพอากาศในปี พ.ศ.2557 ทั้งโครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ และโครงการปกติ จะเห็นว่ามีจำนวนมากหลายโครงการ และมีความต้องการงบประมาณจำนวนมาก ก่อนข้างยากที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ครบทั้งหมดทุกโครงการ

2. โครงการของกองทัพอากาศที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs)

ปัจจัยหลักของรัฐบาลแต่ละประเทศที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบาย PPPs ประกอบด้วย 2 ปัจจัยใหญ่ ๆ ได้แก่ ปัจจัยด้านข้อจำกัดงบประมาณและหนี้สาธารณะ และปัจจัยด้านความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money : VfM) ซึ่งบางประเทศอาจจะใช้ปัจจัยขับเคลื่อนหลักทั้งสองปัจจัย หรือบางประเทศอาจจะยกปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งมาเป็นหลักในการดำเนินการโครงการ PPPs สำหรับปัจจัยข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำ PPPs มาใช้ ทั้งในสหราชอาณาจักร และประเทศไทย เนื่องจาก PPPs จะช่วยให้โครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐเป็นจริงได้ภายในระยะเวลาที่รวดเร็วขึ้น โดยไม่ต้องรอการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล โดยในระยะเริ่มต้นประเทศต่าง ๆ นำ PPPs มาใช้ เนื่องจากความต้องการในการหาแหล่งเงินทุนที่ไม่ก่อให้เกิดหนี้สาธารณะ แต่ในระยะหลังทุกประเทศต่างไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องดังกล่าวมากนัก แต่ได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยของความคุ้มค่าทางการเงินมากกว่า ในปัจจุบันความคุ้มค่าทางการเงิน ถือเป็นปัจจัยหลักในการพิจารณาโครงการ PPPs การประเมินความคุ้มค่าทางการเงินจะใช้ทั้งการประเมินเชิงปริมาณ และการประเมินเชิงคุณภาพ ซึ่งในการประเมินเชิงคุณภาพมีขอบเขตของการประเมินจะรวมถึงต้นทุนที่ไม่สามารถระบุเป็นตัวเลขได้ ในขณะที่การประเมินเชิงปริมาณต้นทุนของการดำเนินโครงการภายใต้ PPPs จะถูกนำมาเปรียบเทียบกับต้นทุนของการดำเนินการภายใต้การจัดซื้อจัดจ้างในรูปแบบเดิมที่เรียกว่า Public Sector Comparator (PSC) ดังนั้นหากการเปรียบเทียบพบว่า ต้นทุนของการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในรูปแบบเดิมสูงกว่าต้นทุนของการดำเนินโครงการ PPPs ส่วนต่างของต้นทุนจะแสดงถึงประโยชน์ที่เกิดจาก PPPs

สำหรับโครงการของกองทัพอากาศ จัดแบ่งโครงการออกเป็น 2 ส่วน คือ โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ และโครงการปกติ โครงการของกองทัพอากาศที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน จะพิจารณาทั้ง 2 ปัจจัยหลัก คือ ปัจจัยด้านข้อจำกัดงบประมาณ และหนี้สาธารณะ และปัจจัยด้านความคุ้มค่าทางการเงิน เมื่อพิจารณาปัจจัยด้านข้อจำกัดงบประมาณ จะพบว่า ทั้งโครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ และโครงการปกติ ควรจะนำ PPPs มาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาข้อจำกัดด้านงบประมาณ ที่กองทัพอากาศได้รับการจัดสรรน้อยกว่าความต้องการแต่ละปีเป็นจำนวนมาก แต่เมื่อพิจารณาปัจจัยด้านความคุ้มค่าทางการเงินได้ข้อสรุปว่า โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ ซึ่งเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการกิจด้านการทหารโดยตรง และมีลักษณะเฉพาะของงานการทหาร ประกอบกับยุทธโศปกรณ์ของกองทัพอากาศจะเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างรวดเร็ว การทำสัญญา PPPs ซึ่งเป็นสัญญาระยะยาวจึงต้องมีความยืดหยุ่นสูง เพื่อให้สามารถสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ได้ อันจะนำไปสู่ต้นทุนที่สูงขึ้น และส่งผลกระทบต่อความคุ้มค่าทางการเงิน อีกทั้งภารกิจการป้องกันประเทศเกี่ยวข้องกับการรักษาเอกราชอธิปไตย และผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งการถ่ายโอนความเสี่ยงไปให้กับภาคเอกชนไม่สามารถทำได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นงานในลักษณะเช่นนี้จึงควรเป็นบทบาทที่กองทัพอากาศต้องกระทำเอง

ไม่เหมาะสมที่จะนำ PPPs มาใช้ ส่วนโครงการปกติซึ่งเป็นโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาและปรับปรุงงานปกติประจำของกองทัพ มีลักษณะของโครงการที่คล้ายกับโครงการทั่วไป ไม่มีความสลับซับซ้อนและไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความมั่นคง จึงเหมาะสมที่จะนำ PPPs เข้ามาใช้เพื่อลดข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ และจะมีความคุ้มค่าทางการเงิน โดยโครงการที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) คือ โครงการก่อสร้างบ้านพักอาศัยของกองทัพอากาศ โครงการปรับวางที่ตั้งโรงเรียนนายเรืออากาศ โครงการปรับวางที่ตั้งหน่วยงานกองทัพอากาศ โครงการจัดหารถเฉพาะการสายช่างโยธาทดแทน และโครงการจัดหาทดแทนวิทยุพื้นดิน-อากาศ ตามลำดับจากมากไปน้อย ซึ่งทุกโครงการมีวงเงินเกินกว่า 1,000 ล้านบาท

3. แนวทางการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) ในการดำเนินโครงการของกองทัพอากาศ

แนวทางการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPPs) ในการดำเนินโครงการของกองทัพอากาศ ที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุน (PPPs) ซึ่งเป็นโครงการปกติตามที่ได้กล่าวมาแล้ว สรุปแนวทางการดำเนินการได้ดังนี้

3.1 กองทัพอากาศ ทำการศึกษาวิเคราะห์โครงการ โดยระบุเหตุผลความจำเป็น ประโยชน์ของโครงการ ต้นทุนการดำเนินการ งบประมาณแผ่นดินที่จำเป็นต้องใช้ การเปรียบเทียบต้นทุนและความคุ้มค่าในการดำเนินการระหว่างการใช้งบประมาณแผ่นดินกับการให้เอกชนร่วมลงทุน ทางเลือกในการให้เอกชนร่วมลงทุนในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งความสนใจและความพร้อมของเอกชนในแต่ละรูปแบบ ผลกระทบของโครงการ ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องและแนวทางการบริหารความเสี่ยงของโครงการ

3.2 กองทัพอากาศ ต้องว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อจัดทำรายงานผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ ตามรายละเอียดที่คณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐกำหนด และส่งรายงานเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และคณะกรรมการนโยบาย

3.3 กองทัพอากาศ เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ แล้วเสนอสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ถ้าสำนักงานเห็นด้วยกับโครงการ ให้เสนอคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการ หากโครงการจะต้องมีการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน หรือจะต้องมีการก่อหนี้ โดยการกู้หรือการค้าประกันโดยกระทรวงการคลัง เมื่อคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐให้ความเห็นชอบหลักการของโครงการแล้ว ให้เสนอโครงการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการและวงเงินงบประมาณรายจ่าย หรือวงเงินที่จะใช้ในการก่อหนี้ของโครงการนั้น

3.4 เมื่อคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐให้ความเห็นชอบหลักการของโครงการ หรือเมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติกรณีตามข้อ 3.3 ให้กองทัพอากาศจัดทำร่างประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมลงทุน ร่างขอบเขตของโครงการ และร่างสัญญาร่วมลงทุนในส่วน of โครงการที่เป็นการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุน

3.5 ให้กองทัพอากาศแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกคณะหนึ่งประกอบด้วย ผู้แทนกองทัพอากาศเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสี่คน เป็นกรรมการ และให้มีผู้แทนกองทัพอากาศหนึ่งคน เป็นกรรมการและเลขานุการ ให้คณะกรรมการคัดเลือกมีอำนาจหน้าที่ พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างประกาศเชิญชวนเอกชนร่วมลงทุน ร่างขอบเขตของโครงการ และร่างสัญญาร่วมลงทุน กำหนดหลักประกันของและหลักประกันสัญญา เปรียบและพิจารณาคัดเลือกเอกชนร่วมลงทุน เรียกให้กองทัพอากาศหรือเอกชนเข้าชี้แจงหรือจัดส่งข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง และพิจารณาคำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับโครงการตามที่เห็นสมควร

3.6 ภายในสิบห้าวันนับแต่เมื่อได้ผลการคัดเลือกเอกชน ให้คณะกรรมการคัดเลือกนำผลการคัดเลือกเอกชน ประเด็นที่เจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ของรัฐ ร่างสัญญาร่วมลงทุนที่ผ่านการเจรจากับเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกให้ร่วมลงทุน และเอกสารที่เกี่ยวข้อง เสนอสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับผลการคัดเลือกเอกชนและภาระการเงินการคลังภาครัฐต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับการคัดเลือกเอกชนจากคณะกรรมการคัดเลือก และส่งร่างสัญญาร่วมลงทุนที่ผ่านการเจรจากับเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกให้ร่วมลงทุน ให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณา และเสนอร่างสัญญาร่วมลงทุนที่ตรวจพิจารณาแล้วต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างสัญญาร่วมลงทุน

3.7 เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้รับความเห็นและเอกสาร พร้อมกับร่างสัญญาร่วมลงทุนแล้ว ให้พิจารณาเสนอความเห็นประกอบเรื่องทั้งหมดแล้ว นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวัน

3.8 เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาผลการคัดเลือกเอกชน ภาระการเงินการคลังของภาครัฐ ร่างสัญญาร่วมลงทุนที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุด ตลอดจนความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และให้ความเห็นชอบผลการคัดเลือกเอกชน และร่างสัญญาร่วมลงทุนแล้ว ให้กองทัพอากาศดำเนินการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนกับเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกให้ร่วมลงทุนต่อไป

3.9 เมื่อได้มีการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนแล้ว ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหม ที่มีตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง และมีให้กองทัพอากาศ เป็นประธาน

กรรมการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งอีกไม่เกินสี่คน เป็นกรรมการ และให้ผู้แทนกองทัพอากาศ ซึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือผู้บริหารของกองทัพอากาศหนึ่งคน เป็นกรรมการและเลขานุการ ให้คณะกรรมการกำกับดูแล มีอำนาจหน้าที่ ติดตามกำกับดูแลโครงการให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุน แผนการปฏิบัติตามสัญญาร่วมลงทุน และแผนการจัดการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ พิจารณาเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการต่อกองทัพอากาศ รายงานผลการดำเนินงาน ความคืบหน้า ปัญหา และแนวทางการแก้ไขต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเพื่อทราบ และให้ส่งสำเนารายงานและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งการพิจารณาแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน

ข้อเสนอแนะ

1. ถึงแม้ว่าโครงการของกองทัพอากาศ ที่มีความเหมาะสมในการร่วมลงทุน ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPPs) จะได้แก่ โครงการก่อสร้างบ้านพักอาศัยของกองทัพอากาศ โครงการปรับวางที่ตั้งโรงเรียนนายเรืออากาศ โครงการปรับวางที่ตั้งหน่วยงานกองทัพอากาศ โครงการจัดการเฉพาะการสายช่างโยธาทดแทน และโครงการจัดหาทดแทนวิทยุพื้นดิน-อากาศ ตามลำดับก็ตาม แต่ในเมื่อยังไม่เคยมีการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน กับโครงการของกองทัพอากาศมาก่อนเลย กองทัพอากาศคงต้องพิจารณาร่วมกับแนวทางการดำเนินการด้วยว่า ควรจะคัดเลือกโครงการใดมาเป็นโครงการนำร่องก่อน จึงจะมีความเป็นไปได้ มีความเหมาะสม และคุ้มค่ามากที่สุด
2. การดำเนินโครงการในรูปแบบ PPPs อาจนำไปสู่การสูญเสียความสามารถ หรือขีดสมรรถนะของบุคลากรภายในกองทัพอากาศ จึงควรต้องมีการกำหนดเกี่ยวกับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากเอกชนสู่บุคลากรในหน่วยงานกองทัพอากาศ ไว้ให้ชัดเจนในสัญญา โดยการถ่ายทอดความรู้เทคโนโลยี และนวัตกรรมจะเกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นริเริ่มโครงการ รวมทั้งการถ่ายทอดวิธีการบริหารจัดการต่าง ๆ ของโครงการด้วย
3. ทำการศึกษาวิจัยต่อยอด เพื่อกำหนดวิธีการ ขั้นตอน รายละเอียดของแนวทางการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public - Private Partnerships : PPPs) ในการดำเนินโครงการของกองทัพอากาศให้ชัดเจนมากขึ้น สามารถใช้เป็นคู่มือในการดำเนินการได้
4. ทำการศึกษาเพื่อหาทางออกหรือทางเลือกใหม่ ๆ (New Alternative) ในการแก้ไขปัญหาการได้รับงบประมาณในการพัฒนา และการดำรงสภาพความพร้อมรบของกองทัพไม่เพียงพอ เพื่อเป็นทางออกในการดำรงขีดความสามารถในการป้องกันประเทศในอนาคตต่อไป