

ที่ สศ 0001/ 1101



สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
128 อาคารพญาไทพลาซ่า ถนนพญาไท กทม. 10400

27 กรกฎาคม 2549

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง โครงการรถไฟฟ้า 3 สายทาง

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0504/7217 และ ที่นร 0504/7254

ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2549

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่องโครงการรถไฟฟ้า 3 สายทาง

ตามที่ คณะรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องโครงการรถไฟฟ้า 3 สายทางให้สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พิจารณาให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการโครงการความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สภาพัฒนาฯ ได้มอบหมายให้คณะทำงานโครงสร้างพื้นฐาน คมนาคม และพลังงาน ดำเนินการร่วมกับคณะทำงานประจำอื่น โดยประสานกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินโครงการรถไฟฟ้า 3 สายทาง และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเสนอต่อสภาพัฒนาฯ

สภาพัฒนาฯ ในคราวประชุมครั้งที่ 14/2549 เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2549 ได้พิจารณาและมีมติให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่องโครงการรถไฟฟ้า 3 สายทาง ต่อคณะรัฐมนตรี สรุปได้ดังนี้ (รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย)

1. หากจะใช้ระบบการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ มีใช้ระบบสัมปทาน ควรใช้ระบบ Design and Build ตามเกณฑ์ที่ทางกรมบัญชีกลางกำหนด เมื่อปี พ.ศ.2546 เว้นแต่ผู้เข้าประมูล มีเงื่อนไขหรือข้อเสนอทางการเงินที่ดีกว่า จึงนำมาพิจารณา

2. ข้อกำหนดโครงการ (TOR) ต้องเปิดกว้าง และคำนึงถึงความสะดวกของผู้โดยสาร การจัดทำบัตรโดยสารร่วม การเชื่อมต่อหรือการทำงานร่วมกับระบบอื่นได้ โดยไม่ผูกขาดกับระบบเดิม การจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จอาจมีลักษณะของ Flexible Consortium หรืออาจแยกงานโยธากับงานระบบรถไฟฟ้ารวมทั้งระบบอาณัติสัญญาณต่างๆ ออกจากกัน ซึ่งอาจมีรายละเอียดที่จะต้องพิจารณาต่อไป

3. ควรเพิ่มโครงการรถไฟฟ้าสายรังสิต – บางซื่อ ให้เชื่อมต่อกับสาย Airport Rail Link สุวรรณภูมิ โดยขยายสายรังสิต – บางซื่อ ให้ไปถึงยมราช และขยาย Airport Rail Link จากพญาไทไปถึงยมราช ซึ่งเป็นเส้นทางที่ขาดไป (Missing Link) ซึ่งมีผลดี คือ เป็นการเชื่อมสายตรงระหว่างสนามบินดอนเมืองและสุวรรณภูมิ และจะสามารถสร้างสถานียมราชเป็นสถานีสำคัญ และเป็นศูนย์ City Terminal เพื่อรองรับผู้โดยสารจากใจกลางเมืองและต่างจังหวัดไปสนามบินเพื่อให้โครงข่ายรถไฟฟ้ามีความสมบูรณ์

4. เนื่องจากจะมีการปรับปรุงข้อกำหนดต่างๆ ในข้อกำหนดโครงการ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาข้อเสนอข้อ 2 และ 3 ข้างต้น หน่วยงานที่รับผิดชอบและสภาที่ปรึกษา น่าจะมีโอกาสพิจารณาเสนอความคิดเห็นต่อการแก้ไขปรับปรุงข้อกำหนดโครงการก่อนเปิดประมูล อนึ่ง ในการพิจารณาโครงการสาธารณะขนาดใหญ่ ที่จะดำเนินการในอนาคต สภาที่ปรึกษา พร้อมทั้งจะให้ความร่วมมือและให้ข้อเสนอแนะ เพื่อการดำเนินงานที่รัดกุมรอบคอบต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหากผลการพิจารณาเป็นประการใด ขอได้โปรดแจ้งให้ทราบในโอกาสแรกด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายโคทม อารียา)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร. 0 - 2612 - 9222 ต่อ 210

โทรสาร 0 - 2612 - 9152

ความเห็นและข้อเสนอแนะ  
สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
เรื่อง โครงการรถไฟฟ้า 3 สายทาง

---

1. **ความเป็นมา**

เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2549 คณะรัฐมนตรีได้ขอความร่วมมือมายังสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จโครงการรถไฟฟ้า 3 สายทาง คือ

1. สายสีแดงเข้มช่วงบางซื่อ – รังสิต และสายสีแดงอ่อนช่วงบางซื่อ – ตลิ่งชัน
2. สายสีม่วง ช่วงบางใหญ่ – บางซื่อ
3. สายสีน้ำเงิน ช่วงหัวลำโพง – บางแค และช่วงบางซื่อ – ท่าพระ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงมอบงานดังกล่าวให้แก่คณะทำงานโครงสร้างพื้นฐาน คมนาคมและพลังงาน เพื่อดำเนินการร่วมกับคณะทำงานประจำอื่นให้เสนอความเห็นร่วมด้วย ทั้งนี้ ได้ตระหนักถึงปัญหาความไม่โปร่งใสที่เกิดขึ้นจากการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ ซึ่งได้ถอดบทเรียนหลายโครงการของรัฐในอดีต ที่เคยเกิดปัญหาอุปสรรคต่างๆ มากมาย และจากความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ ชุดที่ 1 เกี่ยวกับข้อบกพร่องของระบบการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (หนังสือที่ นร 1023/515 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2545) มาประกอบการพิจารณาอย่างรอบคอบ

2. **การดำเนินงาน**

2.1 วันที่ 3 กรกฎาคม 2549 คณะทำงานโครงสร้างพื้นฐานฯ ได้ประชุมปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็น จากผู้แทนหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบ อาทิ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร กระทรวงคมนาคม

2.2 วันที่ 13 กรกฎาคม 2549 คณะทำงานโครงสร้างพื้นฐานฯ และคณะทำงานประจำอื่นๆ ได้ร่วมประชุมปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบ ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ผู้แทนวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย นักวิชาการ สื่อมวลชน ฯลฯ

2.3 วันศุกร์ที่ 21 กรกฎาคม 2549 จัดประชุมสัมมนาเวทีนโยบายสาธารณะ โดยเชิญผู้แทนหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ผู้แทนวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย นักวิชาการ สถาบันการเงิน สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป

2.4 วันที่ 25, 26 และ 27 กรกฎาคม 2549 คณะทำงานโครงสร้างพื้นฐานฯ ได้ประชุมวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลต่างๆ จากผลการประชุมและสัมมนาที่ผ่านมา จึงสรุปความเห็นและข้อเสนอแนะเบื้องต้น เสนอต่อสภาที่ปรึกษาฯ โดยเร่งด่วน

2.5 สภาที่ปรึกษาฯ ในคราวประชุมครั้งที่ 14 / 2549 เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2549 ได้พิจารณาและจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี

### 3. การศึกษาวิเคราะห์

การจัดจ้างโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐ มีระบบการจัดจ้างที่นิยมใช้ 2 ระบบ คือ ระบบการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ และระบบสัมปทาน มีข้อเปรียบเทียบแต่ละระบบอย่างไร ดังนี้

3.1 การจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ เป็นวิธีการที่นิยมใช้ในโครงการขนาดใหญ่ ที่ต้องใช้เทคโนโลยีและความชำนาญสูง ซึ่งเจ้าของโครงการขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญที่มีระดับความสามารถที่เหมาะสมเพียงพอ การจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ แบ่งเป็น (1) จ้างออกแบบควบคุมการก่อสร้าง (Design & Build Project) (2) จ้างก่อสร้างพร้อมจัดหาเงินทุน (Turnkey Project) และ (3) จ้างออกแบบควบคุมก่อสร้างพร้อมจัดหาเงินทุน (Lump Sum Turnkey) ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ว่าจ้างที่ไม่มีความสามารถเพียงพอในการบริหารจัดการโครงการที่มีความซับซ้อนและไม่มีเงินทุนพอเพียง จึงเป็นที่นิยมใช้ในประเทศกำลังพัฒนาอย่างกว้างขวาง ในการนำระบบการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จมาใช้ จากผลการศึกษาวิเคราะห์พบว่า มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

#### 3.1.1 ข้อดี

- (1) ดำเนินการก่อสร้างได้เร็ว เนื่องจากผู้รับเหมาบริหารโครงการเอง
- (2) เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐที่มีข้อจำกัดด้านเทคโนโลยีการบริหารจัดการ และงบประมาณ
- (3) กรณีผู้ออกแบบและผู้ก่อสร้างเป็นกลุ่มเดียวกัน ทำให้มีผู้รับผิดชอบชัดเจนในกรณีที่เกิดปัญหา
- (4) ต้องมีการกำหนดเงื่อนไขในข้อกำหนดโครงการ (TOR) ให้ชัดเจน โปร่งใส รู้กำหนดงานเสร็จแน่นอน มีความสัมพันธ์กับการเบิกจ่ายอย่างรัดกุม ทำให้งบประมาณไม่บานปลาย

(5) เมื่อโครงการเสร็จจะทำให้รัฐเป็นเจ้าของในทันทีและบริการต่อเนื่องกับโครงการอื่น ครอบคลุมสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

(6) ทำให้มีโครงข่ายขนส่งมวลชนระบบรางเพิ่มขึ้น ช่วยเป็นทางเลือกในการสัญจร บรรเทาปัญหาการจราจร ลดการใช้และการนำเข้าพลังงาน พัฒนาคุณภาพชีวิต ประหยัดเวลาในการเดินทาง

(7) การลงทุนโครงการสาธารณะขนาดใหญ่ ทำให้เกิดกระแสเงินทุนในการหมุนเวียน กระตุ้นเศรษฐกิจ สร้างงานสร้างรายได้ ก่อให้เกิดการพัฒนาธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์ตามแนวที่รถไฟฟ้าผ่าน

### 3.1.2 ข้อเสีย

(1) ค่าก่อสร้างสูงกว่าปกติที่ควรเป็น เนื่องจากผู้รับเหมาดังราคาสำรองไว้สูง โดยเหตุมีอัตราเสี่ยงมาก รวมทั้งมีข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งทุนที่จะนำมาใช้ในโครงการ

(2) การสร้างภาระหนี้สาธารณะแก่ประเทศ รัฐควรบริหารโดยคำนึงถึงวินัยการเงินการคลัง โดยเฉพาะในประเด็นที่ต้องชำระค่าก่อสร้างหรือค่าจัดหาอุปกรณ์ต่างๆ ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ และจะส่งผลกระทบต่อพีดานหนี้ต่างประเทศที่กำหนดไว้ อาจทำให้มีการขยายพีดานหนี้ต่างประเทศ 2,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี

(3) โครงการรถไฟฟ้าทั้ง 3 สายทางต้องนำเข้าเทคโนโลยี วัสดุ อุปกรณ์ ต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะระบบรถไฟฟ้าและงานโยธาบางส่วน อาจส่งผลกระทบต่อดุลการค้า

(4) กรณีการนำเงินงบประมาณมาใช้ในการก่อสร้างจะเป็นภาระภาษีให้กับประชาชนโดยรวม เกิดผลกระทบต่อการลงทุน และการพัฒนาประเทศในด้านอื่นๆ

(5) ผู้รับเหมาหรือผู้รับจ้าง อาจนำเทคโนโลยีที่ล้าสมัยหรือไม่เหมาะสมมาใช้ และต้องการระบายสินค้าในราคาสูง ซึ่งจะสร้างปัญหาในภายหลังต่อการบำรุงรักษาทั้งงานโยธาและระบบเดินรถได้

(6) เปิดโอกาสให้มีผู้รับเหมาเพียงไม่กี่รายที่จะมีคุณสมบัติตามข้อกำหนดผูกขาดกันไว้ล่วงหน้า จนทำให้ผู้รับเหมารายอื่น ไม่มีสิทธิเข้าแข่งขันในการประกวดราคา ซึ่งเป็นช่องทางให้เกิดการสมยอมกันได้ ระหว่างผู้รับเหมา กับเจ้าหน้าที่รัฐในทุกระดับและขั้นตอน รวมทั้งครอบคลุมไปถึงผู้รับเหมาช่วงในแต่ละทอด

### 3.2 ระบบสัมปทาน

เป็นวิธีการที่ใช้ในโครงการขนาดใหญ่ที่รัฐเป็นเจ้าของโครงการ ผูกขาดเพื่อบริการสาธารณะต่อส่วนรวมเป็นสำคัญ โดยไม่ต้องการรับผิดชอบทางการเงิน การก่อสร้าง แต่สามารถที่จะเรียนรู้จากผู้รับสัมปทานในการศึกษา พัฒนาองค์ความรู้ การบริหารจัดการ และการบำรุงรักษา ขณะเดียวกันเจ้าของโครงการ ไม่ต้องรับผิดชอบในเรื่อง เงินทุนในทุก รูปแบบ ไม่ต้องระดมทุน เพียงแต่กำหนดกรอบการออกแบบเบื้องต้น รวมทั้งควบคุมการก่อสร้าง ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ซึ่งเป็นที่นิยมในประเทศที่พัฒนาแล้ว ที่ต้องการลดภาระการลงทุน ในโครงการขนาดใหญ่ โดยมอบสัมปทานให้เอกชนทำแทน ขณะเดียวกัน ผู้ได้สัมปทานก็จะได้รับประโยชน์จากค่าสัมปทาน เงินภาษีอากร ส่วนแบ่งจากรายได้ และบริการต่างๆ รวมทั้งเมื่อหมดอายุสัมปทาน และกิจการและทรัพย์สินจะตกเป็นของผู้ให้สัมปทาน ซึ่งจะมีรายได้ ต่อเนื่องจากการต่ออายุสัมปทานนั้นให้กับผู้รับสัมปทานรายเดิมหรือรายใหม่

#### 3.2.1 ข้อดี

- (1) ผู้รับจ้างเป็นผู้รับผิดชอบออกแบบ ก่อสร้าง เงินทุนเองทั้งหมด โดยผู้ว่าจ้างไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ
- (2) รัฐไม่ต้องออกเงินทุนใช้จ่ายใดๆ และรับภาระหนี้เงินกู้ ไม่ก่อสร้างหนี้สาธารณะแก่ประเทศและประชาชนอย่างไร
- (3) ได้รับการถ่ายทอด ความรู้ ความชัดเจน และเทคโนโลยี อย่างชัดเจน จากเจ้าของสัมปทาน
- (4) รัฐมีรายได้จากค่าสัมปทาน ภาษีอากร และอื่นๆ ตลอดอายุ สัมปทาน
- (5) รัฐซึ่งเป็นผู้ว่าจ้าง จะเป็นผู้ออกแบบที่แน่นอน ชัดเจน สมบูรณ์ ครบวงจร มีอำนาจเหนือผู้รับจ้าง ไม่ให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขการก่อสร้าง โดยไม่ได้รับความยินยอม ได้โดยง่าย
- (6) รัฐสามารถกำหนดเทคโนโลยีให้มีประสิทธิภาพไว้ล่วงหน้า และสามารถควบคุมบริหารการก่อสร้างอย่างใกล้ชิดให้ตรงกับรูปแบบที่กำหนดไว้ โดยคำนึงถึง ประโยชน์สูงสุดในการใช้งานดีขึ้น
- (7) รัฐกำหนดเวลาการก่อสร้างเสร็จที่แน่นอน รวมทั้งการบริหาร จัดการในระหว่างอายุสัมปทาน
- (8) รัฐสามารถกำหนดอัตราค่าโดยสารล่วงหน้า ที่เป็นธรรม แก่ประชาชนผู้มาใช้บริการ

(9) เมื่อครบอายุสัมปทาน ทรัพย์สินและกิจการทั้งหมด จะตกเป็นของรัฐ ซึ่งจะนำมาดำเนินการเอง หรือให้สัมปทานแก่รายเดิม หรือรายใหม่ก็ได้ ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มมากกว่าระบบจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ

(10) รัฐซึ่งเป็นเจ้าของสัมปทานสามารถออกข้อบังคับ ข้อกำหนดอื่น ๆ ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน และประเทศชาติ ทั้งทางตรงและทางอ้อมได้อีกด้วย

(11) บริษัทที่ผลิตวัสดุก่อสร้างที่ได้มาตรฐานในประเทศ มีโอกาสขายวัสดุ

### 3.2.2 ข้อเสีย

(1) หาผู้รับสัมปทานได้ยาก

(2) เมื่อหมดอายุสัมปทานโครงการจึงตกเป็นของรัฐ ซึ่งสิทธิสัมปทานยุติลง แต่ในระหว่างอายุสัมปทานต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการให้สัมปทาน

(3) ถ้า TOR มีจุดอ่อนหรือขาดความรัดกุมรอบคอบ อาจก่อความเสียหายและทำลายโอกาสการพัฒนา (ถอดบทเรียนจากโครงการไฮปเวลล์)

(4) การเชื่อมเส้นทางอาจก่อปัญหาหรือสร้างความไม่เป็นธรรมแก่ ผู้บริโภค หากกำหนดเงื่อนไขการให้สัมปทานไม่ดีพอ (ถอดบทเรียนจาก BTS)

(5) ระบบสัมปทานไม่ได้รับความเชื่อถือและไว้วางใจจากผู้ลงทุน ทั้งต่างชาติและในประเทศ อำนาจรัฐมักจะเข้าไปใช้อิทธิพล - แทรกแซง จนทำให้การก่อสร้างดำเนินไปไม่ได้ หรือดำเนินการไปแล้ว เกิดปัญหาจนต้องยกเลิกสัมปทาน (ถอดบทเรียนจากกรณีโครงการทางด่วนขั้นที่ 2 บริษัทกามาโก กูมิ)

(6) ระบบการเชื่อมต่อจะมีปัญหา ถ้าโครงการไม่เสร็จในตัว (ถอดบทเรียนจากสัมปทานทางด่วนขั้นที่ 2 กับทางด่วนเอกมัย - รามอินทรา)

## 4. ความเห็นและข้อเสนอแนะ

4.1 ในปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่มารับหน้าที่ ดังนั้นในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการใดๆ รัฐบาลจึงควรคำนึงถึงความจำเป็นในการดำเนินโครงการตามความต้องการของประชาชน ผลกระทบของโครงการที่จะเกิดขึ้น ประกอบกับความเหมาะสมในการดำเนินโครงการใหญ่ที่มีภาระผูกพันกับรัฐบาลในชุดต่อไป และงบประมาณที่มีอยู่เพียงพอหรือไม่ หากรัฐบาลมีความจำเป็นจะต้องดำเนินโครงการรถไฟฟ้า 3 สายทาง ก็ควรพิจารณาใช้งบประมาณของประเทศก่อน ตลอดจนพิจารณาความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ และการก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมโดยรวมเป็นสำคัญ

4.2 รัฐบาลควรมีการศึกษา เพื่อเปรียบเทียบผลดีผลเสียของการใช้ระบบการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ และระบบสัมปทาน ว่าระบบใดมีความเหมาะสมกับโครงการรถไฟฟ้าสายใด

4.3 หากรัฐบาลตัดสินใจที่จะดำเนินโครงการรถไฟฟ้า 3 สายทาง และเลือกวิธีการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ ควรมีนโยบายให้หน่วยราชการ ที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้เกิดความโปร่งใส เป็นธรรม บังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ รวมทั้งสนับสนุนการใช้สินค้าและแรงงานภายในประเทศเป็นหลัก โดยกำหนดใน TOR อย่างรอบคอบรัดกุม ดังต่อไปนี้

4.3.1 การกำหนดขอบเขตการศึกษา และความเป็นไปได้ของโครงการต้องเป็นไปในลักษณะที่สามารถพิจารณาเปรียบเทียบทางเลือกในการตัดสินใจได้อย่างมีเหตุผล ภายใต้ปัจจัย เงื่อนไข ข้อดีและข้อเสียอย่างครบถ้วน

4.3.2 ควรจัดทำร่างสัญญาและเผยแพร่ให้สาธารณชนได้ทราบ และให้ข้อคิดเห็นก่อนที่จะทำการประมูล

4.3.3 กระบวนการคัดเลือกผู้รับเหมา ต้องดำเนินการอย่างโปร่งใส เป็นธรรม สามารถตรวจสอบได้ รวมถึงเปิดโอกาสอย่างเท่าเทียมกันแก่ผู้ยื่นเสนอทุกราย เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการประสานประโยชน์และสมยอมกันในระดับและขั้นตอนต่างๆ ซึ่งจะทำให้รัฐเสียประโยชน์จากการแข่งขันประกวดราคา

4.3.4 เงื่อนไขความเป็นธรรมในการกำหนดเวลาระยะต่างๆ ควรกำหนดเงื่อนไขตามระยะต่อไปนี้ โดยเริ่มจากวันเชิญชวนผู้สนใจการลงทุนของโครงการ

- (1) วันประกาศเชิญชวนผู้สนใจการลงทุน
- (2) ระยะเวลายื่นของ คุณสมบัติทางเทคนิคเบื้องต้น (Pre-Technical Qualification)
- (3) ระยะเวลาพิจารณาคุณสมบัติทางเทคนิคเบื้องต้น ซึ่งรวมเวลาการอธิบายชี้แจงข้อสงสัยในข้อกำหนด การทักท้วงและแก้ไขแล้ว หรือชี้แจงตัดสินใจแล้ว
- (4) ระยะเวลาในการให้ผู้ผ่านเกณฑ์คุณสมบัติทางเทคนิคเบื้องต้น เสนอของ 1 (ข้อเสนอทางด้านเทคนิค) ของ 2 ข้อเสนอทางราคาและการเงิน ของ 3 ข้อเสนอทางการเงิน ทางเลือก ซึ่งข้อกำหนดในทั้ง 3 ของ ได้ผ่านการทักท้วงและแก้ไขแล้ว หรือชี้แจงตัดสินใจแล้ว
- (5) ระยะเวลาในการตัดสินใจคัดเลือกผู้เสนอ



- (6) ระยะเวลาในการดำเนินการก่อสร้างติดตั้ง และระยะเวลาในการทดสอบซึ่งข้อกำหนดเดิมมีอยู่แล้ว
- (7) ระยะเวลาในการให้สาธารณชนรับรู้รายละเอียดของผู้เสนอและการตัดสินใจคัดเลือก
- (8) ควรให้คะแนนการคัดเลือกแก่ผู้ที่เสนอหนทางในการส่งเสริมการลงทุนด้านชิ้นส่วน เครื่องอุปกรณ์ และสิ่งเกี่ยวเนื่อง ที่จะผลิตในประเทศร่วมกับผู้ประกอบการไทย การถ่ายทอดเทคโนโลยี การส่งออกและการจ้างงาน มากกว่ารูปแบบการจัดหาผู้รับจ้างแบบการประกวดราคาแบบแข่งขันราคานานาชาติ (International Competitive Bidding) โดยคำนึงถึงประโยชน์ต่อภาคธุรกิจ อุตสาหกรรม และการจ้างงาน

4.3.5 ควรให้ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กรมบัญชีกลาง สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หน่วยงานรัฐที่ดูแลเขตทาง และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมให้ความเห็นด้วยว่า ข้อกำหนดข้อใดไม่เหมาะสม ก่อนเชิญประมูล ให้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบ

4.3.6 เนื่องจากในสัญญาการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ จะไม่มีการกำหนดรายละเอียดของเนื้องานการก่อสร้างที่ชัดเจน ดังนั้นการบริหารสัญญา จึงมีความสำคัญมาก ซึ่งต้องกระทำด้วยความสุจริต อดทนและเท่าทันในทุกขั้นตอน เพื่อไม่ให้เกิดข้อผูกมัดในลักษณะที่ไม่เป็นธรรมอันจะส่งผลเสียหายต่อประเทศชาติ อย่างในอดีต

4.3.7 การบริหารสัญญาต้องมีการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้หลักธรรมาภิบาล รวมถึงต้องมีการพัฒนาศักยภาพและทักษะของบุคลากรให้มีความรับผิดชอบ ในบทบาทวิชาชีพของตน

4.3.8 การประเมินผลและบริหารโครงการต่อเนื่องหลังจากเสร็จสิ้นโครงการ ต้องมีการวางแผนล่วงหน้าอย่างละเอียดรอบคอบ สำหรับโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ

4.3.9 คณะกรรมการอนุญาโตตุลาการ ที่จะทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของชาติต้องได้รับการคัดเลือกจากบุคคลที่มีความน่าเชื่อถือจากสังคมให้ความศรัทธาในกระบวนการคัดเลือกที่โปร่งใส โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการอนุญาโตตุลาการในรูปของพหุภาคีที่ควรมาจากภาครัฐ ภาคเอกชน

4.3.10 ควรมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของประชาชนในการร่วมพิจารณาโครงการในทุกขั้นตอน เป็นสิ่งสำคัญมากภายใต้หลักการธรรมาภิบาล เพื่อสร้างความโปร่งใส และลดปัญหาความขัดแย้งในสังคม

4.4 ควรเพิ่มโครงการรถไฟฟ้าสายรังสิต – บางซื่อ ให้เชื่อมต่อกับสาย Airport Rail Link สุวรรณภูมิ โดยขยายสายรังสิต – บางซื่อ ให้ไปถึงยมราช และขยาย Airport Rail Link จากพญาไทไปถึงยมราช ซึ่งเป็นเส้นทางที่ขาดไป (Missing Link) ซึ่งมีผลดี คือ เป็นการเชื่อมสายตรงระหว่างสนามบินดอนเมืองและสุวรรณภูมิ และจะสามารถสร้างสถานียมราชเป็นสถานีสำคัญ และเป็นศูนย์ City Terminal เพื่อรองรับผู้โดยสารจากใจกลางเมืองและต่างจังหวัดไปสนามบิน เพื่อให้โครงข่ายรถไฟฟ้ามีความสมบูรณ์

4.5 ควรคำนึงถึงการแก้ปัญหาขั้นพื้นฐาน กรณีจุดตัดทางรถไฟตามสี่แยกต่างๆ ทุกมุมในเมือง เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาจราจรได้อย่างเบ็ดเสร็จ

4.6 การดำเนินงานโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ ควรเสนอรายละเอียดต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานปรมาณู ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พิจารณาความเหมาะสมในด้านต่างๆ โดยคำนึงถึงกำลังเงินของประเทศ และวินัยการเงินการคลัง เน้นให้มีส่วนร่วมอย่างเหมาะสมของภาคเอกชนประกอบกับการลงทุนของรัฐ เนื่องจากโครงการดังกล่าว มีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาประเทศโดยรวม

4.7 การดำเนินงานโครงการต้องคำนึงการเข้าถึงในการใช้บริการรถไฟฟ้าของเด็ก ผู้สูงอายุและคนพิการที่มีสภาพกายภาพแตกต่างจากคนทั่วไป โดยออกแบบสิ่งอำนวยความสะดวกในสถานีรถไฟฟ้าและภายในรถไฟฟ้าให้เหมาะสมกับการใช้งานของบุคคลกลุ่มต่างๆ โดยเน้นการมีส่วนร่วมจากกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และควรศึกษาและประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ อันจะเกิดจากการดำเนินโครงการนี้

4.8 ไม่ควรใช้วิธีการประมูลแบบเหมารวมที่จ้างออกแบบควบคู่ก่อสร้างพร้อมจัดหาเงินทุน (Lump Sum Turnkey) เนื่องจากทำให้ผู้รับเหมาดำเนินการก่อสร้างเองเบ็ดเสร็จทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว อาจจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานแต่มีผลเสียที่จะไม่มีความโปร่งใส รัฐอาจจะไม่ได้ผลิตผลที่ได้คุณภาพมาตรฐานหรือเหมาะสมกับราคา มีการเบิกจ่ายค่างานคิดเป็นค่าเหมารวม ที่อาจจะขาดความชัดเจน เปิดช่องทางให้บุคลากรของรัฐสามารถกระทำการทุจริตได้มาก รัฐจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบเพราะขาดระบบการตรวจสอบและกลไกตลาดที่มีการแข่งขันอย่างเต็มที่ เพราะโครงการรถไฟฟ้าได้ดินและบนดินมีถึงสองระบบที่ได้เคยเกิดขึ้นแล้ว เป็นแบบอย่างที่น่าจะนำมาใช้ประโยชน์ขยายงาน เชื่อมโยงต่อไปโดยเร็ว

4.9 ควรคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับ อันจะก่อให้เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศในระยะยาวเป็นสำคัญ ควรมีการสำรองให้มีการจัดสร้างชิ้นส่วนบางรายการในประเทศเพื่อประโยชน์ในการสร้างฐานทางธุรกิจ การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการจ้างงานต่อไป ดังนั้น รัฐพึงจะพิจารณาว่าประเทศไทยได้อะไรจากการก่อสร้างโครงการ ควรให้คะแนนการคัดเลือกแก่ผู้ที่เสนอหนทางในการส่งเสริมการลงทุน การถ่ายทอดเทคโนโลยี การส่งออกและการจ้างงาน

27 กรกฎาคม 2549