



ที่ กค ๐๘๒๐.๒/๗๓๑ ๑๕

กระทรวงการคลัง

ถนนพระรามที่ ๖ กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๖

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ความเสียหายจากข้อผูกพันสัญญาในการดำเนินโครงการของรัฐ
ของคณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต ประพฤติมิชอบและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๒๕๔๒๔ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๕

สิ่งที่ส่งมาด้วย เอกสารสรุปผลการพิจารณาและการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับรายงานการพิจารณาศึกษา
เรื่อง ความเสียหายจากข้อผูกพันสัญญาในการดำเนินโครงการของรัฐของคณะกรรมการการศึกษา
ตรวจสอบเรื่องการทุจริต ประพฤติมิชอบและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งว่า สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้เสนอ
รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ความเสียหายจากข้อผูกพันสัญญาในการดำเนินโครงการของรัฐ
(รายงานการพิจารณาศึกษา) ของคณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต ประพฤติมิชอบ
และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา (คณะกรรมการฯ) มาเพื่อดำเนินการ ซึ่งต่อมารองนายกรัฐมนตรี
(นายสุพัฒนพงษ์ พันธ์มีเชาว์) ได้มีข้อสั่งการให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานหลักในการพิจารณารายงาน
การพิจารณาศึกษา โดยให้ดำเนินการร่วมกับหน่วยงานต่างๆ และสรุปผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการ
เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในภาพรวม แล้วส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป
ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานหลักร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งประกอบด้วย
กระทรวงคมนาคม กระทรวงยุติธรรม สำนักงบประมาณ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด และสถาบันอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม ได้ศึกษา
และพิจารณารายงานการพิจารณาศึกษาฯ รวมถึงข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ แล้ว
ขอเรียนดังนี้

๑. สาระสำคัญและข้อเท็จจริงของรายงานการพิจารณาศึกษาฯ

คณะกรรมการฯ ได้ทราบถึงปัญหาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากข้อผูกพันสัญญา
ในการดำเนินโครงการของรัฐ จึงดำเนินการศึกษา เรื่อง ความเสียหายจากข้อผูกพันสัญญาในการดำเนินโครงการ
ของรัฐในเชิงลึก เพื่อให้ทราบถึงสาเหตุและปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาข้อพิพาท พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะ
มาตรการ แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายในอนาคต ทั้งนี้ รายงาน
การพิจารณาศึกษาฯ สามารถสรุปได้ดังนี้

๑.๑ รายงานการพิจารณาศึกษา เป็นการศึกษาก่อนความเสียหายจากข้อผูกพันสัญญา ในการดำเนินโครงการของรัฐที่มีการฟ้องร้องเรียกค่าชดเชยจากเอกชนคู่กรณี/คู่สัญญา ที่ส่งผลกระทบ ต่อประชาชนและก่อให้เกิดความเสียหายต้องงบประมาณและการบริหารภาครัฐ โดยการศึกษาเกี่ยวกับนโยบาย ความเป็นมาของโครงการ ขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินโครงการ การกำหนดคุณสมบัติ Terms of Reference (TOR) การประมูลและสัมปทาน ข้อสัญญา การบริหารสัญญา ปัญหา อุปสรรคระหว่างการดำเนินโครงการ และกระบวนการบอกเลิกสัญญา จำนวน ๕ โครงการ ประกอบด้วย โครงการระบบการขนส่งทางรถไฟ ยกระดับในกรุงเทพมหานคร (Bangkok Elevated Road and Train System – BERTS) หรือโครงการ ไฮโปเวลล์ โครงการทางด่วนบางปะอิน – ปากเกร็ด และทางยกระดับดอนเมืองโทลล์เวย์ ส่วนต่อขยาย อนุสรณ์สถานแห่งชาติ – รังสิต สัญญาส่วนแบ่งรายได้จากการก่อสร้างโครงข่ายเคเบิลใต้น้ำ โครงการไฟฟ้า ชีวมวลและโครงการพลังงานไฟฟ้าแสงอาทิตย์ และโครงการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน

๑.๒ จากสภาพปัญหา สาเหตุ และข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากการศึกษาความเสียหาย จากข้อผูกพันสัญญาในการดำเนินโครงการของรัฐ พบว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นประกอบด้วยปัญหาข้อเท็จจริง และปัญหาข้อกฎหมาย ในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายได้มีการแก้ไขไปในหลายส่วน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติ การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. ๒๕๖๒ (พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ ปี ๒๕๖๒) และพระราชบัญญัติ การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ (พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างฯ ปี ๒๕๖๐) โดยจากรายงาน การพิจารณาศึกษา คณะกรรมการฯ ได้มีประเด็นข้อสังเกต ๑๐ ประเด็นหลักดังนี้

๑.๒.๑ การกำหนดนโยบายให้หน่วยงานภาครัฐถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดในการทำสัญญา ระหว่างภาครัฐกับเอกชน

๑.๒.๒ การเพิ่มประสิทธิภาพการระงับข้อพิพาทสัญญาอนุญาโตตุลาการ

๑.๒.๓ การตรวจสอบและการพัฒนาระบบกำกับติดตามการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ ของหน่วยงานภาครัฐ

๑.๒.๔ การเสนอโครงการและการกำหนด TOR โดยการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการ จัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์ก่อนเสนอโครงการสัมปทานของรัฐไว้อย่างชัดเจน

๑.๒.๕ การคัดเลือกเอกชน

๑.๒.๖ การยกร่าง แก้ไข และการทำสัญญาใหม่

๑.๒.๗ การบริหารสัญญาและการดำเนินโครงการ

๑.๒.๘ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการทำโครงการหรือสัญญากับภาคเอกชน โดยกำหนดให้ใช้กระบวนการทางศาลในกรณีที่เกิดข้อพิพาทในสัญญาระหว่างภาครัฐ และเอกชนหรือสัญญาสัมปทาน หรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ

๑.๒.๙ การนำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) มาใช้กับโครงการร่วมลงทุน ระหว่างรัฐและเอกชนทุกโครงการ ตามแนวทาง พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างฯ ปี ๒๕๖๐

๑.๒.๑๐ การทบทวนการระงับข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองโดยเฉพาะสัญญาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานและการบริการสาธารณะ โดยเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ (พ.ร.บ. อนุญาโตตุลาการฯ ปี ๒๕๔๕)

๑.๓ คณะกรรมาธิการฯ ได้มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากข้อสังเกตในข้อ ๑.๒ สรุปได้ว่า สำหรับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ภาครัฐอาจกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ เช่น การกำหนดหลักการเพิ่มเติมสำหรับกรณีที่เกิดเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดเดาได้สำหรับการกำหนดถึงหลักการแบ่งรายได้สำหรับสัญญาสัมปทาน การให้คุณค่ากับความเสี่ยงทางด้านการเมืองหรือนโยบายของรัฐ การพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ เพื่อป้องกันการทุจริตจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง ภาครัฐควรมีมาตรการพิเศษขึ้นมาเป็นการเฉพาะที่มุ่งเน้นการลงทุนขนาดใหญ่ ภายใต้หลักการสำคัญ คือ “ต้องบริหารโครงการด้วยความโปร่งใส ภายใต้หลักธรรมาภิบาลโดยเคร่งครัด” และต้องเน้นเรื่องการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของทุกภาคส่วน นอกจากนี้ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสัญญาอนุญาโตตุลาการ รัฐบาลจะต้องกำหนดหรือสั่งการให้หน่วยงานดำเนินการตามสัญญาอย่างเคร่งครัด โดยจะต้องมีการหารือกับสำนักงานอัยการสูงสุด ในกระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงควรศึกษาความเป็นไปได้ในการปรับปรุง พ.ร.บ. อนุญาโตตุลาการฯ ปี ๒๕๔๕ ด้วย

๒. สรุปการดำเนินการและความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานหลักร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ศึกษาและพิจารณารายงานการพิจารณาศึกษาฯ เพื่อให้ได้ข้อสังเกตและข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินการสำหรับเรื่องดังกล่าวในภาพรวม จึงได้ดำเนินการดังนี้

๒.๑ เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๖ กระทรวงการคลังได้ขอความอนุเคราะห์หน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย กระทรวงคมนาคม กระทรวงยุติธรรม สำนักงานงบประมาณ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด และสถาบันอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม จัดทำรายงานการดำเนินการตามรายงานการพิจารณาศึกษาฯ ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วยงานดังกล่าว และต่อมาเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๖ กระทรวงการคลังได้จัดประชุมหารือกับหน่วยงานข้างต้นเพื่อสรุปผลการพิจารณาและการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับรายงานการพิจารณาศึกษาฯ

๒.๒ กระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้สรุปผลการพิจารณาและการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับรายงานการพิจารณาศึกษาฯ ว่า ในภาพรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการฯ ครบทุกประเด็นแล้ว ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเห็นสอดคล้องกับข้อสังเกตและข้อเสนอแนะดังกล่าว โดยข้อสังเกตส่วนมากได้มีการดำเนินการภายใต้กลไกของ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ ปี ๒๕๖๒ และ พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างฯ ปี ๒๕๖๐ ประกอบกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องแล้ว

สำหรับแนวทางที่จะปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. อนุญาตตุลาการฯ ปี ๒๕๔๕ ในประเด็นเรื่อง “ศาลที่มีเขตอำนาจ” “คำสั่งคุ้มครองชั่วคราว” “หน่วยงานที่มีอำนาจแต่งตั้งอนุญาตตุลาการ” “เหตุแห่งการเพิกถอนคำชี้ขาด” และประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้องนั้น กระทรวงยุติธรรม และสถาบันอนุญาตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม จะพิจารณาดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป อย่างไรก็ตาม สำหรับข้อเสนอแนะเพิ่มเติมของคณะกรรมการฯ ในบางประเด็นที่ในปัจจุบันอาจมีข้อจำกัดในการปฏิบัติตาม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบและจะนำไปประกอบการพิจารณาปรับปรุงมาตรการและแนวทางต่างๆ รวมถึงกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานต่อไป รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

กองส่งเสริมการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๘ ๕๘๘๐-๗ ต่อ ๓๑๔๐

โทรสาร ๐ ๒๒๗๙ ๘๕๔๗ ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ nanthapong_s@sepo.go.th