

การศึกษาข้อจำกัดในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่ง
ประเทศไทย



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2564
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A study of limitations in generating revenue from related business of the Mass Rapid
Transit Authority of Thailand.



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration

Department of Public Administration

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2021

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์	การศึกษาข้อจำกัดในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย
โดย	นายเสกสรรค์ นามบัวศรี
สาขาวิชา	รัฐประศาสนศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก	อาจารย์ ดร.ชฎิล โจนานนท์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(อาจารย์ ดร.ชฎิล โจนานนท์)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.วอระ พัวพันสวัสดิ์)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

เสกสรรค์ นามบัวศรี : การศึกษาข้อจำกัดในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย. (A study of limitations in generating revenue from related business of the Mass Rapid Transit Authority of Thailand.) อ.ที่ปรึกษาหลัก : อ. ดร.ชฎิล โจรนานนท์

การศึกษาข้อจำกัดในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างรายได้ของรัฐวิสาหกิจ ข้อจำกัดในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รฟม. และเสนอแนวทางการพัฒนาเชิงพาณิชย์เพื่อเพิ่มรายได้

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์บุคลากรของ รฟม. พบว่า การสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รฟม. มีข้อจำกัดแบ่งเป็น ข้อจำกัดด้านกฎหมาย ได้แก่ การใช้ประโยชน์จากที่ดินของโครงการรถไฟฟ้าซึ่งได้จากการเวนคืนที่ดินพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 มาตรา 75 (6) ซึ่งกำหนดให้การให้เช่าหรือให้สิทธิในอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้ การกำหนดรูปแบบการลงทุนและการแบ่งผลตอบแทน และการกำกับดูแลจากหน่วยงานภายนอก สำหรับข้อจำกัดที่ไม่ใช่กฎหมาย ได้แก่ วิสัยทัศน์ผู้บริหารระดับสูงของ รฟม. การพัฒนาระบบฐานข้อมูลเชิงธุรกิจ และการสร้างความร่วมมือระหว่างส่วนงานภายในองค์กร

ข้อเสนอแนะในการสร้างรายได้เพิ่มขึ้นโดยการพัฒนาเชิงพาณิชย์ในบริเวณโครงการรถไฟฟ้า (Transit-Oriented Development: TOD) การปรับกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดของการใช้ที่ดินเพื่อการพัฒนาเชิงพาณิชย์ ทบทวนการแบ่งผลตอบแทนจากการลงทุนเมื่อรับรู้รายได้มากขึ้น พัฒนาระบบฐานข้อมูลเชิงธุรกิจ และเร่งรัดการเชื่อมต่อระหว่างโครงการรถไฟฟ้ากับระบบขนส่งสาธารณะอื่น

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2564

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6380151524 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORD: MRTA, State enterprise, Related business, Revenue, Limitation

Seksan Nambuasri : A study of limitations in generating revenue from related business of the Mass Rapid Transit Authority of Thailand.. Advisor: CHADIN ROCHANANONDA, Ph.D.

A Study of limitations in generating revenues from related business of Mass Rapid Transit Authority of Thailand (MRTA) have objectives to understand the concept of generating revenues of state enterprises, limitations in generating revenues from MRTA's related business, as well as to propose the guideline for increasing the revenues.

The results of data analysis from relevant documents and interviews with MRTA personnel reveal that the generating revenues from related business of MRTA have two significant limitations. Firstly, legal limitations such as the utilization of the MRTA's land that obtained from land expropriation, Mass Rapid Transit Authority of Thailand Act, B.E. 2000, Section 75 (6), the determination of investment style and compensation agreement, and the corporate governance for MRTA. Secondly, non-legal limitations such as the vision of the MRTA's leader, the business database development, and the cooperation between internal unit.

The proposals for increasing revenues are to develop the business area with the TOD concept, to modify legal limitations, to develop business database system, and to accelerate the connection between the MRT and other public transportation.

Field of Study: Public Administration

Student's Signature

Academic Year: 2021

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จสมบูรณ์ด้วยความกรุณาจากคณาจารย์ทุกท่าน ผู้ศึกษากราบขอขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษา ดร.ชฎิล โจรนานนท์ ที่กรุณาทุ่มเทร่างกายและแรงใจ ใส่ใจให้คำปรึกษาเป็นอย่างดี และมอบแง่คิดในมิติต่าง ๆ รวมทั้งขอขอบคุณคณะกรรมการสอบสารนิพนธ์ ได้แก่ รองศาสตราจารย์ วันชัย มีชาติ และอาจารย์ ดร. วงอร พัวพันสวัสดิ์ ที่กรุณามอบคำชี้แนะที่ก่อให้เกิดประโยชน์ทำให้สารนิพนธ์ฉบับนี้มีรายละเอียดครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณ บุคลากรของการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย และรองศาสตราจารย์ พิพัฒน์ ไทยอารี นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐวิสาหกิจ ซึ่งทุกท่านได้สละเวลาอันมีค่ากรุณาให้ความรู้ และข้อมูลต่าง ๆ ในการสัมภาษณ์แก่ผู้ศึกษาจนทำให้สารนิพนธ์ฉบับนี้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ผู้ศึกษาตั้งปณิธานไว้

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า สารนิพนธ์ฉบับนี้จะสร้างประโยชน์ให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง และผู้ที่สนใจศึกษา ทั้งนี้ หากพบข้อผิดพลาดประการ ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้และขออภัยมา ณ ที่นี้

เสกสรรค์ นามบัวศรี

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ณ
สารบัญรูปภาพ.....	ญ
บทที่ 1	1
บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ	1
1.2 คำถามการวิจัย	5
1.3 วัตถุประสงค์	5
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	5
1.5 ประโยชน์ที่ได้รับ.....	6
1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ.....	6
บทที่ 2	8
แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	8
2.1 ข้อมูลทั่วไปของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย.....	8
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างรายได้ของรัฐวิสาหกิจไทย	10
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจไทย	15
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน.....	21

2.5 แนวทางปฏิบัติสำหรับหลักการและแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562	25
2.6 สภาพปัญหาและข้อจำกัดในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์	29
2.7 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมด้วยตัวแบบ SWOT Analysis	31
2.8 การวิเคราะห์กลยุทธ์ด้วยตัวแบบ TOWS Matrix	32
2.9 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	33
2.10 กรอบแนวคิดการวิจัย	34
บทที่ 3	35
ระเบียบวิธีวิจัย	35
3.1 การเก็บข้อมูล	35
3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	35
3.3 วิธีการและเครื่องมือในการเก็บข้อมูล	36
3.4 ประเด็นคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์	37
บทที่ 4	39
ระเบียบวิธีวิจัย	39
4.1 แนวคิดการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย	39
4.2 การสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รฟม. และการร่วมลงทุนกับเอกชน	47
4.3 ผลจากการสัมภาษณ์ประเด็นข้อจำกัดในการสร้างรายได้ของ รฟม.	54
4.4 การวิเคราะห์แนวทางการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รฟม.	71
บทที่ 5	76
สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	76
5.1 แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างรายได้ของรัฐวิสาหกิจไทย	76
5.2 ข้อจำกัดในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย	78

5.3 แนวทางการพัฒนาเชิงพาณิชย์เพื่อเพิ่มพูนรายได้ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย	81
5.4 ข้อเสนอแนะเชิงกลยุทธ์ในการเพิ่มพูนรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ให้กับ รฟม.	83
บรรณานุกรม.....	87
ประวัติผู้เขียน.....	90



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 แนวทางการสร้างรายได้ของ รพม. กับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....	52
ตารางที่ 2 ผลการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รพม.	55
ตารางที่ 3 การวิเคราะห์แนวทางการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รพม.....	72
ตารางที่ 4 การวิเคราะห์ข้อเสนอเชิงกลยุทธ์ในการเพิ่มพูนรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ให้กับ รพม.	82
ตารางที่ 5 ข้อเสนอแนะเชิงกลยุทธ์ในการเพิ่มพูนรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ให้กับ รพม.	85



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญรูปภาพ

	หน้า
รูปภาพที่ 1 รายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รพม. สายสีน้ำเงินปีงบประมาณ 2564	24
รูปภาพที่ 2 ผู้มีส่วนได้เสียในกิจการของรัฐวิสาหกิจ.....	28
รูปภาพที่ 3 โครงสร้างการกำกับดูแล รพม. จากหน่วยงานภายนอก.....	41
รูปภาพที่ 4 โครงสร้างการบริหารงานภายใน รพม.	43
รูปภาพที่ 5 โครงสร้างส่วนงาน รพม. ที่เกี่ยวข้องกับการร่วมลงทุนกับเอกชน.....	47
รูปภาพที่ 6 สัดส่วนรายได้ของ รพม. ปี 2564.....	51



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

รัฐวิสาหกิจ (State Enterprise) เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เนื่องจากรับผิดชอบผลิตสินค้าและบริการสาธารณะที่มีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ รวมทั้งมีหน้าที่แสวงหารายได้เพื่อส่งมอบให้แก่รัฐบาล ในปี พ.ศ. 2564 รัฐวิสาหกิจสามารถนำส่งกำไรหรือเงินรายได้อื่นให้แก่รัฐบาล จำนวน 160,070 ล้านบาท (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2564b) นับว่าเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาล โดยปัจจุบันการส่งมอบรายได้ส่วนใหญ่มาจากรัฐวิสาหกิจชั้นนำ เช่น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นต้น ทั้งนี้ยังมีรัฐวิสาหกิจแห่งอื่นที่มีศักยภาพในการสร้างรายได้เพื่อนำส่งให้แก่รัฐเพิ่มมากขึ้น การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย (รฟม.) ถือเป็นหนึ่งในรัฐวิสาหกิจที่มีศักยภาพในการสร้างรายได้ เนื่องจาก รฟม. มีบทบาทในการกำกับดูแลโครงการรถไฟฟ้าและการพัฒนาเชิงพาณิชย์โดยดำเนินการในรูปแบบร่วมลงทุนกับเอกชน ซึ่ง รฟม. ได้เปิดให้บริการโครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล (สายสีน้ำเงิน) และโครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายฉลองรัชธรรม (สายสีม่วง) โดยมีบริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BEM) เป็นผู้ให้บริการเดินรถไฟฟ้าและ รฟม. เป็นผู้ทำหน้าที่จัดกรรมสิทธิ์ที่ดินและลงทุนก่อสร้างงานโยธา โดยการดำเนินงานดังกล่าว คณะกรรมการ รฟม. มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและทิศทางการดำเนินงาน รวมถึงการบริหารทรัพย์สินและที่ดินของ รฟม. เพื่อสร้างรายได้ ซึ่งพบว่าปัจจุบัน รฟม. มีรายได้ที่ไม่สอดคล้องกับศักยภาพขององค์กรและประสิทธิภาพหนี้สินในระดับสูง อันเนื่องจากข้อจำกัดด้านกฎหมาย เช่น การขาดสภาพคล่องในการพัฒนาเชิงพาณิชย์ และข้อจำกัดที่ไม่ใช่กฎหมาย เช่น ศักยภาพของผู้บริหารและพนักงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเชิงพาณิชย์ จึงนำมาสู่ประเด็นที่น่าสนใจว่า รฟม. มีข้อจำกัดใดที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ และจะมีแนวทางอย่างไรที่จะก้าวข้ามข้อจำกัดดังกล่าวได้

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรที่รับผิดชอบกิจการที่มีความจำเป็นต้องควบคุมหรือต้องแทรกแซงตลาดเพื่อสร้างการแข่งขันที่เป็นธรรม ดังนั้น จึงสามารถจัดโครงสร้างองค์กรรัฐวิสาหกิจได้หลายรูปแบบเพื่อให้มีความเหมาะสมกับภารกิจ โดยอาจเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบองค์กรของรัฐ บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐถือหุ้นอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ โดยปัจจุบันรัฐวิสาหกิจไทยมีจำนวนทั้งสิ้น 56 แห่ง และมีรัฐวิสาหกิจที่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐ จำนวน

26 แห่ง สามารถแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจตามลักษณะทางเศรษฐกิจได้จำนวน 9 สาขา ได้แก่ สาขาขนส่ง สาขาพลังงาน สาขาสื่อสาร สาขาสาธารณูปการ สาขาอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม สาขาเกษตร สาขาทรัพยากรธรรมชาติ สาขาสังคมและเทคโนโลยี และสาขาสถาบันการเงิน (สำนักงานประมาณของรัฐบาล, 2563) ซึ่งจากฐานคิดดังกล่าว รฟม. จัดเป็นรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งที่มีหน้าที่กำกับดูแลการก่อสร้าง การให้บริการเดินรถไฟฟ้า และการพัฒนาเชิงพาณิชย์ ซึ่ง รฟม. ดำเนินการผ่านการให้สัญญาสัมปทานที่มีลักษณะเป็นการร่วมลงทุนกับเอกชน (Public Private Partnership: PPP) ถือเป็นรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งที่อยู่ครองทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูง ได้แก่ ที่ดินของโครงการรถไฟฟ้าที่ครอบคลุมพื้นที่ที่มีความสำคัญทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม รฟม. จึงเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีศักยภาพในการสร้างรายได้ในระดับสูงจากการพัฒนาเชิงพาณิชย์จากทรัพย์สินดังกล่าว

โครงการรถไฟฟ้าภายใต้การกำกับดูแลของ รฟม. จะดำเนินการในรูปแบบการให้สัญญาสัมปทานในลักษณะร่วมลงทุนกับเอกชน ระหว่าง รฟม. กับ BEM ซึ่งปัจจุบันได้เปิดให้บริการแล้วจำนวน 2 โครงการ ได้แก่ 1) โครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล (สายสีน้ำเงิน) (สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, 2561) เป็นการร่วมลงทุนในรูปแบบ PPP Net Cost ซึ่ง BEM จะลงทุนให้บริการเดินรถไฟฟ้าและซ่อมบำรุง รวมถึงเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่บริเวณโครงการเพื่อสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยจะแบ่งรายได้ให้ รฟม. ตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาสัมปทาน ขณะที่ รฟม. จะลงทุนในงานจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินและการก่อสร้างงานโยธา และ 2) โครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายฉลองรัชธรรม (สายสีม่วง) (สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, 2559) เป็นการร่วมลงทุนในรูปแบบ PPP Gross Cost ซึ่ง BEM จะลงทุนให้บริการเดินรถไฟฟ้าและซ่อมบำรุง โดย รฟม. จะลงทุนในงานจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน การกำกับดูแลการก่อสร้างงานโยธาของโครงการ และเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่บริเวณโครงการเพื่อสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ด้วยตนเอง

การดำเนินโครงการรถไฟฟ้าและการพัฒนาเชิงพาณิชย์ รฟม. ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้ รวมถึงนโยบายและทิศทางการดำเนินการที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ รฟม. อย่างเคร่งครัด ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาล มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล รฟม. ให้มีผลการดำเนินงานที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ("ราชกิจจานุเบกษา," 2543, 1 ธันวาคม) โดยคณะกรรมการ รฟม. ประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการซึ่งมีสัดส่วนเกินกว่ากึ่งหนึ่ง ซึ่งผู้ศึกษาตั้งข้อสังเกตว่าจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง รฟม. ได้แก่ ศึกษาและดำเนินโครงการรถไฟฟ้า รวมถึงประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการ รฟม. ควรประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนาธุรกิจเพื่อวางนโยบายและทิศทางให้ รฟม. สามารถสร้างรายได้ให้เพียงพอต่อการพึ่งพาตนเองได้

จากรายงานประจำปี พ.ศ. 2564 (การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, 2565) ระบุว่า รฟม. มีแหล่งรายได้ที่สำคัญจำนวน 3 แหล่ง ได้แก่ 1) รายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ ประกอบด้วย รายได้จากแผงค้า รายได้จากการอนุญาตให้ก่อสร้างหริมาตรพ์ รายได้จากการให้บริการลานจอดรถ และอาคารจอดแล้วจร จำนวน 122.9 ล้านบาท 2) รายได้จากการให้สัญญาสัมปทาน ประกอบด้วย เงินตอบแทนจากค่าโดยสาร เงินตอบแทนจากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ และค่าตอบแทนอื่นตามอัตรา ค่าตอบแทนและส่วนแบ่งที่ระบุไว้ในสัญญา จำนวน 4,691.32 ล้านบาท และ 3) รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐ จำนวน 10,348.4 ล้านบาท โดยจะเห็นว่า รฟม. ยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนคิดเป็นร้อยละ 65.45 เนื่องจากมีรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ที่ รฟม. ดำเนินการเองเพียง 122.9 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.78 ซึ่งไม่สอดคล้องกับศักยภาพของทรัพย์สินที่ รฟม. ถือครองที่มีอัตราผลตอบแทนต่อทรัพย์สิน (Return On Asset: ROA) ร้อยละ 1.18

ดังนั้น รฟม. จึงได้ดำเนินการทบทวนและปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้องค์กรมีผลประกอบการที่ดี สามารถลดเงินอุดหนุนจากรัฐบาลได้มากขึ้น รวมทั้งสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนและหน่วยงานกำกับดูแลด้วยการประกอบกิจการภายใต้หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี ความเป็นมืออาชีพ โดยจากผลสำรวจความพึงพอใจของผู้โดยสาร (กองการตลาดและลูกค้าสัมพันธ์ รฟม., 2564) พบว่า การให้บริการรถไฟฟ้าของ รฟม. มีภาพรวมอยู่ในระดับพึงพอใจมากถึงร้อยละ 82.6 ซึ่งชี้ให้เห็นว่ารถไฟฟ้าภายใต้การกำกับดูแลของ รฟม. มีภาพลักษณ์การให้บริการที่ดีและเป็นที่ยอมรับของประชาชน อย่างไรก็ตาม รฟม. ได้พยายามทบทวนและปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานเพื่อลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง โดยได้ดำเนินการวิเคราะห์องค์กรด้วยแนวคิดการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและศักยภาพด้วยตัวแบบ SWOT Analysis เพื่อค้นหาจุดแข็ง (Strength) และจุดอ่อน (Weakness) จากสภาพแวดล้อมภายใน รวมถึงพิจารณาโอกาส (Opportunity) และอุปสรรค (Threat) จากสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งจากผลการวิเคราะห์พบว่า ประเด็นด้านการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รฟม. มีจุดอ่อนที่สำคัญ เช่น มาตรา 75 (6) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 กำหนดว่า การให้เช่าหรือให้สิทธิใด ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้ ("ราชกิจจานุเบกษา," 2543, 1 ธันวาคม) ถือเป็นหนึ่งในข้อจำกัดด้านกฎหมายซึ่งทำให้ รฟม. ไม่สามารถสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ได้อย่างเต็มศักยภาพ เนื่องจากมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ที่ รฟม. ถือครองมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทเป็นจำนวนมาก ทำให้การพัฒนาเชิงพาณิชย์มีกระบวนการทำงานหลายขั้นตอนและไม่สามารถตอบสนองต่อคู่ค้าได้ทันที นอกจากนี้ รฟม. ยังมีการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ยังถือเป็นจุดอ่อน (การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, 2564) เนื่องจากไม่สามารถส่งเสริมให้พนักงานดำรง

ตำแหน่งที่เหมาะสมกับศักยภาพได้ ซึ่งจากที่กล่าวมาถือเป็นข้อจำกัดด้านกฎหมายและข้อจำกัดที่ไม่ใช่กฎหมายซึ่งทำให้ รพม. มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงตัวเอง (Financially self-liable) จึงจำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นประจำทุกปี รวมทั้งยังมีข้อจำกัดอื่นซึ่งจะได้ดำเนินการศึกษาต่อไป

ปัจจัยหนึ่งที่กำหนดความสำเร็จในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2562) คือ การนำหลักการและแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Corporate Governance) มาประยุกต์ใช้ในองค์การอย่างเป็นรูปธรรม โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจไทยทุกแห่ง ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับหลักการและแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 โดยแบ่งเป็น 9 หมวด ได้แก่ บทบาทของภาครัฐ สิทธิและความเท่าเทียมกันของผู้ถือหุ้น คณะกรรมการ บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย ความยั่งยืนและนวัตกรรม การเปิดเผยข้อมูล การบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายใน จรรยาบรรณ และการติดตามผลการดำเนินงาน ซึ่งหากรัฐวิสาหกิจมีการดำเนินงานภายใต้แนวปฏิบัติดังกล่าวจะช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพขององค์การให้เติบโตอย่างยั่งยืน มีการใช้ทรัพยากรขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพตรงตามเป้าหมาย ทั้งนี้ แนวปฏิบัติดังกล่าวยังมีเป้าหมายเพื่อลดจำนวนรัฐวิสาหกิจไทยที่ยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐเนื่องจากประสบภาวะขาดทุนจากการดำเนินงาน โดยจากงานศึกษาเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ กรณีศึกษา บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (ประสงค์ ดิยะปัญญานิตย์, 2558) ผลการศึกษาพบว่า บริษัทฯ ประสบปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญจำนวน 2 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นปัญหาด้านกฎหมาย เช่น กฎระเบียบมีจำนวนมากเกินไป ทำให้ส่งผลต่อความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจและการแข่งขัน รวมทั้งมีประเด็นปัญหาที่ไม่ใช่ด้านกฎหมาย เช่น จำนวนพนักงานที่มากเกินไปจนความจำเป็น ระบบการคัดสรรที่ไม่เป็นธรรม เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีงานศึกษาเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการองค์กร ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ กรณีศึกษา “การยางแห่งประเทศไทย” (สุดที่รัก ธรรมสุน, 2561) ผลการศึกษาพบว่า การยางแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาประสิทธิภาพในการวางแผน การจัดการกำลังคน ด้านการอำนาจการ ด้านการจัดการองค์กร ด้านการรายงาน ด้านงบประมาณ และด้านการประสานงาน ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า หลักการและแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีและผลการศึกษาดังที่กล่าวมามีความสำคัญในฐานะตัวแบบในการประยุกต์ใช้ศึกษากับงานศึกษาชิ้นนี้ให้บรรลุผลลัพธ์ที่คาดหวังได้

จากการดำเนินงานที่ผ่านมา รพม. ยังมีจำเป็นต้องขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นจำนวนมาก แม้ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่เริ่มรับรู้รายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ แต่มูลค่าของรายได้ดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับโครงการรถไฟฟ้าที่ตั้งอยู่บนที่ดินที่มีศักยภาพสูง การศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งสนใจว่าการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รพม. มีข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคสำคัญประการใดบ้าง เพื่อนำเสนอเป็นข้อมูลสำหรับการพิจารณาเพื่อเพิ่มพูนรายได้ อันจะช่วยพัฒนา รพม. ให้สามารถสร้างรายได้อย่างเต็มศักยภาพและก้าวสู่การเป็นรัฐวิสาหกิจชั้นนำต่อไป

1.2 คำถามการวิจัย

- 1) ข้อจำกัดใดที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย
- 2) การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยจะมีแนวทางการพัฒนาเชิงพาณิชย์เพื่อเพิ่มพูนรายได้ได้อย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างรายได้ของรัฐวิสาหกิจไทย
- 2) เพื่อศึกษาข้อจำกัดในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย
- 3) เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาเชิงพาณิชย์เพื่อเพิ่มพูนรายได้ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

เป็นการศึกษาข้อจำกัดในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย โดยเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Methodology) ผ่านเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary research) และการสัมภาษณ์แบบโครงสร้าง (Structured Interview)

- 1) พื้นที่และระยะเวลา กำหนดให้การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (สำนักงานใหญ่) เป็นพื้นที่ศึกษาและรวบรวมข้อมูลระหว่างเดือนมีนาคม พ.ศ. 2565 – พฤษภาคม พ.ศ. 2565
- 2) ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา ประกอบด้วย บุคลากรของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย และนักวิชาการด้านรัฐวิสาหกิจ จำนวนรวม 5 คน

1.5 ประโยชน์ที่ได้รับ

- 1) ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างรายได้ของรัฐวิสาหกิจไทย
- 2) ทราบว่าข้อจำกัดใดเป็นอุปสรรคสำคัญในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย
- 3) สามารถเสนอแนวทางการเพิ่มพูนรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

- 1) รัฐวิสาหกิจ หมายถึง บรรดาองค์การของรัฐ บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่รัฐหรือองค์การของรัฐถือหุ้นอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ มีบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลหรือจัดบริการสาธารณะที่มีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ที่รัฐจำเป็นต้องควบคุมหรือแทรกแซงตลาดเพื่อสร้างการแข่งขันที่เป็นธรรม รวมทั้งมีหน้าที่แสวงหารายได้เพื่อส่งมอบให้แก่รัฐ
- 2) การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) หมายถึง องค์การของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 มีบทบาทหน้าที่กำกับดูแลการก่อสร้าง และการให้บริการเดินรถไฟฟ้า รวมถึงการพัฒนาเชิงพาณิชย์
- 3) การพัฒนาเชิงพาณิชย์ หมายถึง บรรดากิจกรรมต่าง ๆ ในเชิงพาณิชย์ที่สามารถดำเนินการเพื่อจัดเก็บรายได้ทั้งภายในและภายนอกสถานีรถไฟฟ้า ขบวนรถไฟฟ้า ลานจอดรถ อาคารจอดและจร รวมถึงทางเชื่อมต่ออาคารอื่น ๆ ที่เชื่อมต่อกับโครงการรถไฟฟ้าของ รฟม. ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง
- 4) โครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล หมายถึง โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินซึ่งมีเส้นทางการให้บริการจำนวน 3 ช่วง ได้แก่ ช่วงที่ 1 สถานีรถไฟฟ้าหัวลำโพงผ่านศูนย์การประชุม

แห่งชาติสิริกิติ์จนถึงสถานีรถไฟบางซื่อ ช่วงที่ 2 สถานีบางซื่อถึงสถานีท่าพระ และช่วงที่ 3 สถานีหัวลำโพงถึงสถานีหลักสอง

5) โครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายฉลองรัชธรรม หมายถึง โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ซึ่งมีเส้นทางการให้บริการตั้งแต่สถานีเตาปูนผ่านศูนย์ราชการนนทบุรีจนถึงสถานีคลองบางไผ่



บทที่ 2

แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาข้อจัดในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ผู้ศึกษาได้อาศัยแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อวิเคราะห์และสร้างกรอบแนวคิดในการศึกษา ตลอดจนสรุปและอภิปรายผลการศึกษา ดังนี้

- 1) ข้อมูลทั่วไปของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย
- 2) แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างรายได้ของรัฐวิสาหกิจไทย
- 3) แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจไทย
- 4) แนวคิดเกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน
- 5) แนวทางปฏิบัติสำหรับหลักการและแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562
- 6) สภาพปัญหาและข้อจำกัดในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์
- 7) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมด้วยตัวแบบ SWOT Analysis
- 8) การวิเคราะห์กลยุทธ์ด้วยตัวแบบ TOWS Matrix
- 9) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ข้อมูลทั่วไปของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) เป็นหน่วยงานของรัฐในรูปแบบรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 ("ราชกิจจานุเบกษา," 2543, 1 ธันวาคม) ซึ่งได้กำหนดวัตถุประสงค์ของ รฟม. จำนวน 3 ประการ ดังนี้

- 1) ดำเนินกิจการรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งจังหวัดอื่นตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา หรือระหว่างจังหวัดดังกล่าว

2) ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำโครงการและแผนงานเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าเพื่อปรับปรุงและพัฒนาให้ทันสมัย

3) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าและธุรกิจอื่นเพื่อประโยชน์แก่ รฟม. และประชาชนในการใช้บริการกิจการรถไฟฟ้า

ในปี พ.ศ. 2547 รฟม. ได้เปิดให้บริการโครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล (MRT สายสีน้ำเงิน) (สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, 2561) ซึ่งเป็นการร่วมลงทุนระหว่าง รฟม. กับบริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BEM) ในรูปแบบ PPP Net Cost โดยโครงการดังกล่าว BEM จะลงทุนให้บริการเดินรถไฟฟ้า ซ่อมบำรุงรักษา และเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่บริเวณโครงการเพื่อสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยจะแบ่งรายได้ให้ รฟม. ตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาสัมปทาน ขณะที่ รฟม. จะลงทุนในงานจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินและการก่อสร้างงานโยธา และในปี พ.ศ. 2559 รฟม. ได้เปิดให้บริการโครงการรถไฟฟ้าเพิ่มเติมอีก 1 เส้นทาง ได้แก่ โครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายฉลองรัชธรรม (MRT สายสีม่วง) (สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, 2559) เป็นการร่วมลงทุนกับ BEM ในรูปแบบ PPP Gross Cost ซึ่ง BEM จะลงทุนให้บริการเดินรถไฟฟ้าและซ่อมบำรุงรักษา ส่วน รฟม. จะลงทุนในงานจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน การกำกับดูแลการก่อสร้างงานโยธาของโครงการ และเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่บริเวณโครงการเพื่อสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ด้วยตนเอง ซึ่งจากการร่วมลงทุนในโครงการรถไฟฟ้าข้างต้นได้สร้างรายได้ให้แก่ รฟม. มาจนถึงปัจจุบัน

ในด้านผลประโยชน์ รฟม. มีแหล่งรายได้ที่สำคัญจำนวน 3 แหล่ง ได้แก่

1) รายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ เช่น รายได้จากแผงค้า รายได้จากการอนุญาตให้ใช้อสังหาริมทรัพย์ รายได้จากการให้บริการลานจอดรถและอาคารจอดรถแล้วจร

2) รายได้จากการให้สัญญาสัมปทาน ประกอบด้วย เงินตอบแทนจากค่าโดยสาร เงินตอบแทนจากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ และค่าตอบแทนอื่นตามอัตราค่าตอบแทนและส่วนแบ่งที่ระบุไว้ในสัญญา

3) รายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐ

โดยจากรายงานประจำปี พ.ศ. 2564 (การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, 2565) พบว่า ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564 รฟม. มีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้น จำนวน 460,909.12 ล้านบาท โดยรายการส่วนใหญ่เป็นสินทรัพย์งานโครงการรถไฟฟ้าและรายการเงินอุดหนุนรอรับที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้า ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้รับภาระโดยจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นรายปี

จนจบโครงการ มีหนี้สินรวม จำนวน 436,907.78 ล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายการรายได้รอการรับรู้ จากเงินอุดหนุนจากรัฐและหนี้สินเงินกู้สำหรับการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าและส่วนของผู้ถือหุ้นของเจ้าของ จำนวน 24,001.34 ล้านบาท มีกำไรสุทธิ จำนวน 1,840.94 ล้านบาท มีรายได้รวมทั้งสิ้น จำนวน 15,811.05 ล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายได้เงินอุดหนุนจากรัฐและรายได้จากการให้สัญญาสัมปทาน มีค่าใช้จ่าย จำนวน 14,095.74 ล้านบาท โดยส่วนใหญ่เป็นรายการค่าเสื่อมราคาโครงการรถไฟฟ้า ต้นทุนทางการเงิน และค่าใช้จ่ายในการบริการรถไฟฟ้า

สำหรับความสามารถในการสร้างกำไรของ รฟม. (รฟม., หน้า 34) พบว่า ในปี พ.ศ. 2564 รฟม. มีอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ (Return On Asset: ROA) อยู่ที่ร้อยละ 1.18 ซึ่งเพิ่มขึ้นจาก ปี พ.ศ. 2563 ที่มีอัตรา ROA อยู่ที่ร้อยละ 0.98

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างรายได้ของรัฐวิสาหกิจไทย

2.2.1 ความหมายของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจ (State enterprise) หมายถึง หน่วยงานหรือองค์การของรัฐที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายทางด้านธุรกิจในการดำเนินงานที่เป็นสาธารณูปโภค หรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ในการผลิตสินค้าหรือบริการ หรือสาธารณูปการที่มีความสำคัญหรือจำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน ซึ่งสามารถเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนผู้ใช้บริการได้ หรือเพื่อแสวงหากำไร นอกจากนี้ยังรวมถึงกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของหรือมีหุ้นส่วนข้างมากหรือเกินกว่าร้อยละห้าสิบและมีจุดมุ่งหมายในการดำเนินกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การเงิน หรือเกษตรกรรม ซึ่งในแง่ของการดำเนินการในเชิงเศรษฐศาสตร์หรือธุรกิจ ซึ่งมีความจำเป็นจะต้องเลี้ยงตัวเองได้โดยไม่สร้างภาระให้กับรัฐบาลในแง่ของงบประมาณหรือการช่วยเหลืออื่น ๆ และไม่กระทบกระเทือนต่อเงินภาษีของประชาชน ดังนั้น รัฐวิสาหกิจจะต้องยึดหลักการทางการบริหารองค์การที่มีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับบริษัทของเอกชนทั่วไป จึงกล่าวได้ว่ารัฐวิสาหกิจมีการให้ความหมายที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของกฎหมายและฐานคิดที่หยิบยกมาอธิบาย อย่างไรก็ตาม ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ส่วนใหญ่แล้วจะมีความหมายที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ 1) เป็นองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ 2) รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ มีหุ้นส่วนอยู่เกินกว่าร้อยละห้าสิบ 3) ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายนั้นกำหนดไว้ และ 4) ต้องมีวัตถุประสงค์เชิงธุรกิจเท่านั้น (สำนักงบประมาณของ รัฐสภา, 2563)

2.2.2 ลักษณะองค์การของรัฐวิสาหกิจ

สำนักงานพัฒนาระบบราชการ (กพร.) ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน (สำนักงานพัฒนาระบบราชการ, 2562) โดยหน่วยงานของรัฐแต่ละประเภทมีลักษณะองค์การที่แตกต่างกัน ซึ่งส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจค่อนข้างมีลักษณะที่ตรงข้ามกัน กล่าวคือ ส่วนราชการเป็นหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการสาธารณะทางปกครอง (Administrative Public Service) ใช้อำนาจตามกฎหมายโดยใช้เงินภาษีของประชาชนเป็นทุนในการดำเนินงานและไม่มุ่งสร้างรายได้หรือผลกำไร ในขณะที่รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการสาธารณะสาธารณูปการที่มุ่งผลกำไรหรือมีรายได้จากการจัดเก็บค่าบริการหรือสินค้าที่ผลิต มีการบริหารงานแบบเอกชน ส่วนองค์การมหาชนจะอยู่กึ่งกลางระหว่างความเป็นส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ โดยไม่มุ่งแสวงหากำไร แต่มีระบบการบริหารจัดการที่คล่องตัวแบบรัฐวิสาหกิจเพื่อลดปัญหาความล่าช้าของการเป็นราชการ

2.2.3 หลักการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ

จากหลักการพื้นฐานในความเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีคุณลักษณะในสองมิติ คือ สาธารณะ (Public) และการประกอบการเชิงธุรกิจ (Enterprise) ดังนั้น เพื่อให้การบริหารงานและกิจการของรัฐวิสาหกิจบรรลุ เป้าหมายภายใต้หลักการดังกล่าวได้ การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจจึงต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญ ดังนี้ (สำนักงบประมาณของรัฐสภา, 2563)

ประการที่ 1 เป็นองค์การของรัฐที่ไม่ใช่ระเบียบของส่วนราชการในการดำเนินงาน เนื่องจากรัฐวิสาหกิจจำลองรูปแบบกระบวนการและพฤติกรรมการบริหารมาจากองค์การเอกชน เพราะดำเนินกิจกรรม เชิงธุรกิจหรือเศรษฐกิจ การบริหารงานในรูปแบบระบบราชการจึงไม่มีความเหมาะสม ทำให้ขาดความ คล่องตัว ไม่ทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงต่อสภาวะทางเศรษฐกิจ

ประการที่ 2 รัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องมีความคล่องตัวทางการบริหารและการดำเนินงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหาร แต่ขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องมีการควบคุม/กำกับดูแลจากฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำในบางกรณี เนื่องจากภารกิจบางส่วนเป็นการดำเนินการในกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะ จึงกำหนดลักษณะการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป ดังนี้

1) รัฐวิสาหกิจควรมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐ

2) มีอิสระทางการเงินสามารถหาแหล่งเงินทุนโดยการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินทั้งภายในและ ต่างประเทศโดยได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี รวมถึงอาจจะระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์จากประชาชนได้ เช่นเดียวกับธุรกิจ

3) ไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทางการบริหารตามระเบียบราชการเหมือนหน่วยราชการ ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้า ขาดความยืดหยุ่น ไม่เหมาะสมกับการบริหารงานแบบธุรกิจ

4) การบริหารงานบุคคลมีความเป็นอิสระไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของระบบราชการ ทำให้สามารถสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานแข่งขันกับเอกชนได้ รวมถึงได้รับผลตอบแทนตามผลการดำเนินการเช่นเดียวกับเอกชน

2.2.4 กระบวนการงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่เป็น “องค์กรของรัฐ” ในการบริหารงานในแต่ละรอบปีของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง จะต้องมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้คณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจพิจารณาอนุมัติซึ่งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐวิสาหกิจจะจำแนกเป็นงบลงทุนและงบทำการ ในส่วนของงบลงทุนต้องเสนอต่อคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นผ่านไปยังรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง หรือหน่วยงานต้นสังกัด กระทรวงการคลัง จนถึงคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบด้วย ทั้งนี้ ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งอาจมีกระบวนการแตกต่างกันไปตามกฎหมายจัดตั้ง เช่น พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 ได้กำหนดกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของ รฟม. ไว้ว่า

“มาตรา 64 ให้ รฟม. จัดทำงบประมาณประจำปี โดยแยกเป็นงบลงทุนและงบทำการ สำหรับงบลงทุนให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบ ส่วนงบทำการให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ” (“ราชกิจจานุเบกษา,” 2543, 1 ธันวาคม)

2.2.5 การนำส่งกำไรเป็นรายได้แผ่นดิน

โดยทั่วไปแล้วรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งรายได้ทั้งหมดเข้าคลังเพื่อเป็นรายได้แผ่นดินซึ่งแตกต่างกับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรทางธุรกิจที่ใช้ทุนประกอบกิจการโดยมุ่งแสวงหากำไร ดังนั้น รายได้ของรัฐวิสาหกิจในแต่ละรอบปีจะต้องหักค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเสียก่อน เมื่อเหลือเป็นกำไรสุทธิจำนวนเท่าไรแล้วจึงต้องนำส่งส่วนของกำไรสุทธิดังกล่าวเข้าคลังเพื่อเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กฎหมายกำหนด โดยพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การนำส่งกำไรหรือเงินรายได้ของรัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นรายได้แผ่นดินไว้ในหมวด 3 วินัย การเงินการคลัง ส่วนที่ 1 รายได้ ความว่า

“มาตรา 36 ภายใต้บทบัญญัติวรรคสองและวรรคสาม การจัดสรรเงินกำไรสุทธิของ รัฐวิสาหกิจเพื่อ นำส่งคลังให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น

ให้รัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีเพื่อนำส่ง คลังในอัตราไม่น้อยกว่าอัตรากาซีเงินได้นิติบุคคล

ในกรณีที่เห็นสมควร กระทรวงการคลังจะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจจัดสรรกำไรสุทธิประจำปี หรือกำไร สะสมเพื่อนำส่งคลังเพิ่มเติมจากวรรคสองในจำนวนที่กระทรวงการคลังเห็นสมควรก็ได้” (“ราชกิจจานุเบกษา,” 2561, 19 เมษายน)

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวสรุปได้ว่าหลักการสำคัญของการนำส่งกำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจ เข้าคลังเพื่อเป็นรายได้แผ่นดิน มีดังนี้

1) จำนวนขั้นต่ำต้องไม่น้อยกว่าอัตรากาซีเงินได้นิติบุคคล รัฐวิสาหกิจทุกแห่งต้องนำส่งกำไร สุทธิในแต่ละปีเพื่อเป็นรายได้แผ่นดินในอัตราที่ไม่น้อยกว่าอัตรากาซีเงินได้นิติบุคคล โดยพิจารณา จากกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ว่ารัฐวิสาหกิจใดอยู่ในเงื่อนไขที่จะต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล หรือไม่ กล่าวคือ (1) ถ้ารัฐวิสาหกิจใดอยู่บังคับตามกฎหมายต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลก็ให้เสียภาษี เงินได้นิติบุคคลเข้ารัฐ โดยไม่ต้องนำส่งกำไรเป็นรายได้แผ่นดิน และ (2) ถ้ารัฐวิสาหกิจใดไม่อยู่ ในบังคับตามกฎหมายต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล ต้องนำส่งกำไรสุทธิเข้าคลังเพื่อเป็นรายได้แผ่นดิน ในอัตราที่ไม่น้อยกว่าอัตรากาซีเงินได้นิติบุคคล

2) การนำส่งกำไรเพิ่มเติมจากอัตราขั้นต่ำ เป็นอำนาจของกระทรวงการคลังในกรณีที่ เห็นสมควรจะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจแห่งใด ๆ จัดสรรกำไรสุทธิประจำปี หรือกำไรสะสม เพื่อนำส่งคลัง เพิ่มเติมจากที่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลหรือนำส่งส่วนของกำไรสุทธิมากกว่าอัตรากาซีเงินได้ นิติบุคคลอีกก็ได้

ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการรถไฟฯ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดเกี่ยวกับการนำส่งเงินของ รฟม. เข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ดังนี้

“มาตรา 65 รายได้ที่ รฟม. ได้รับจากการดำเนินการในปีหนึ่ง ๆ ให้ตกเป็นของ รฟม. สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และเมื่อได้หักรายจ่ายสำหรับการดำเนินงาน เช่น ค่าบำรุงรักษา ค่าเสื่อมราคา เงินสมทบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแล้ว เหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้ของ รัฐ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

ในกรณีที่รายได้ไม่เพียงพอสำหรับกรณีตามวรรคหนึ่ง และ รพม. ไม่สามารถหาเงินที่อื่นได้ รัฐพึงจ่ายเงินให้แก่ รพม. เท่าจำนวนที่จำเป็นต่อการดำเนินงานของ รพม.” (“ราชกิจจานุเบกษา,” 2543, 1 ธันวาคม)

2.2.6 การจัดสรรเงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจ

โดยหลักการทั่วไปแล้ว รัฐวิสาหกิจจะต้องพึ่งพาตัวเองได้โดยไม่จำเป็นต้องได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินในทุกปี อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุผลความจำเป็นและวัตถุประสงค์ของการตั้งรัฐวิสาหกิจที่ค่อนข้าง หลากหลาย อาทิ (1) เพื่อดำเนินกิจการที่ต้องใช้เงินทุนสูง เช่น การให้บริการในด้านการคมนาคม การสื่อสาร และพลังงาน (2) เพื่อให้บริการแก่สังคม เช่น ไฟฟ้า ประปา คมนาคม หรือสาธารณูปการที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต (3) เพื่อควบคุมการบริโภคสินค้าบางชนิดที่เป็นลักษณะอขายมุข เช่น สุรา ยาสูบ สลากกินแบ่ง ซึ่งกำหนดเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐบาล (4) เพื่อหารายได้เข้ารัฐ (5) เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น องค์กร ตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) องค์กร คลังสินค้า (อ.ค.ส.) หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ เช่น การวิจัย การให้บริการ ทางวิชาการแก่สังคม หรือการศึกษา เป็นต้น ดังนั้น แม้ว่ารัฐวิสาหกิจบางแห่งจะมีผลการดำเนินงานขาดทุนอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลก็จำเป็นต้องเข้าไปช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการค้ำประกันเงินกู้ หรือการกู้เงินมาให้กู้ยืมต่อ หรือให้การอุดหนุนเงิน งบประมาณแผ่นดินเป็นทุนในการดำเนินงาน เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นไปอย่างต่อเนื่อง จึงเปิดโอกาสให้รัฐวิสาหกิจสามารถขอรับการจัดสรรงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 (“ราชกิจจานุเบกษา,” 2561, 11 พฤศจิกายน) กำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่เป็น “หน่วยรับงบประมาณ” ไว้เพียง 3 ลำดับชั้น ได้แก่

ก. องค์กรของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย การประปานครหลวง เป็นต้น

ข. บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

ค. บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ เช่น บริษัท ปตท. น้ำมันและการค้าปลีก จำกัด (มหาชน) บริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด เป็นต้น

สำหรับเหตุผลและความจำเป็นที่รัฐบาลจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ สามารถแบ่งได้ในหลายกรณี เช่น การจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จะเห็นว่ามีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจจำนวน 24 แห่ง

จำนวนเงินทั้งสิ้น 155,202.8 ล้านบาท ด้วยเหตุผล 4 ประการ ได้แก่ 1) เป็นรายจ่ายของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ 2) เป็นรายจ่ายบุคลากรรัฐบาลของรัฐวิสาหกิจ 3) เป็นรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ของรัฐวิสาหกิจและชดเชยให้แก่รัฐวิสาหกิจที่สูญเสียรายได้จากการดำเนินมาตรการกึ่งการคลัง และ 4) เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามนโยบายสำคัญของรัฐ โดยสำหรับกรณีของ รพม. เป็นการรับเงินอุดหนุนจากรัฐเพื่อการชำระหนี้ของรัฐวิสาหกิจ จำนวนทั้งสิ้น 9,900,375.00 บาท เพื่อการดำเนินงานตามแผนบูรณาการพัฒนาด้านคมนาคมและระบบโลจิสติกส์ จำนวน 5,166,879,000 บาท

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจไทย

รัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่ง มีความจำเป็นต้องได้รับการควบคุมหรือกำกับดูแลทางการปกครองเช่นเดียวกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น เพียงแต่ในกรณีของรัฐวิสาหกิจจะมีระดับของการควบคุมน้อยกว่าส่วนราชการเนื่องจากมีจุดประสงค์เพื่อประกอบกิจการที่แสวงหากำไร จึงต้องมีความคล่องตัวเพียงพอต่อการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลต้องมีเครื่องมือที่เป็นกลไกในการกำกับดูแลการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การใช้ทรัพยากรรัฐขององค์การเหล่านั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผล สามารถขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมได้ตามเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้ เครื่องมือดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2562 ("ราชกิจจานุเบกษา," 2562, 22 พฤษภาคม) ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจไทย โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดกลไกการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนพัฒนาระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดีของรัฐวิสาหกิจไทยไว้อย่างเป็นระบบ ดังนี้

2.3.1 คณะรัฐมนตรี (ครม.)

ครม. เป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมขั้นสูงสุดต่อแนวทางการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งให้เป็นตามนโยบายแห่งรัฐ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจในฐานะผู้ปฏิบัตินโยบายสามารถนำนโยบายแห่งรัฐไปสู่การปฏิบัติได้ โดยบทบาทของคณะรัฐมนตรีจะมุ่งเน้นที่การกำกับดูแลในประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เช่น การกู้เงินเพื่อลงทุน การอนุมัติแผนงานหรือโครงการขนาดใหญ่ที่มีมูลค่าการลงทุนสูง การตรากฎหมายหรือข้อบังคับเพื่อใช้ในกิจการของรัฐวิสาหกิจซึ่งกระทบต่อประชาชน เป็นต้น ส่วนการดำเนินงานประเด็นอื่นจะเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ

แห่งนั้นกำหนด เช่น ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ หรือผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

2.3.2 คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) (ซูเปอร์บอร์ด)

เป็นองค์การกลางที่มีลำดับศักระงจากคณะรัฐมนตรีซึ่งจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 ("ราชกิจจานุเบกษา," 2562, 22 พฤษภาคม) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดเป้าหมาย นโยบาย และทิศทางในการพัฒนารัฐวิสาหกิจในภาพรวมเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ

คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) มีองค์ประกอบดังนี้

- 1) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ
- 2) รองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายจำนวน 1 คน เป็นรองประธานกรรมการ

มีกรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่

- 3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
- 4) รัฐมนตรีอื่นที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีจำนวน 2 คน
- 5) ปลัดกระทรวงการคลัง
- 6) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
- 7) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 8) ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ
- 9) มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวน 5 คน และมีผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

โดย คณร. มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1) จัดทำแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี
- 2) เสนอแนะให้คำปรึกษาต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางการกำกับดูแลและการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ และเสนอความเห็นต่อการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาของรัฐวิสาหกิจ
- 3) เสนอแนะให้คำปรึกษาต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการกำกับดูแลให้หน่วยงานของรัฐหรือผู้เกี่ยวข้องดำเนินงานให้สอดคล้องกับแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ
- 4) กำหนดสัดส่วนการถือหุ้นของกระทรวงการคลังในรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- 5) กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อจูงใจรัฐวิสาหกิจ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- 6) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการและการจัดสรรเงินชดเชยให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินตามนโยบายของรัฐบาลภายใต้แผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ และมีภาระทางการเงินที่รัฐบาลต้องชดเชย
- 7) กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ
- 8) กำหนดแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ
- 9) แต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองกรรมการรัฐวิสาหกิจ
- 10) กำกับดูแลกระทรวงเจ้าสังกัดให้ติดตามรัฐวิสาหกิจในกำกับดำเนินการตามแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ
- 11) เสนอแนะให้มีการตราหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจต่อคณะรัฐมนตรี
- 12) ออกประกาศเพื่อกำหนดแนวทางหรือหลักเกณฑ์ตลอดจนวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2562
- 13) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

2.3.3 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.)

สคร. เป็นหน่วยงานสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่และรับผิดชอบกิจการทั่วไปของ คนร. มีภารกิจเกี่ยวกับการบริหารและพัฒนารัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐด้วยการเสนอแนะนโยบายและมาตรการการกำกับดูแล การประเมินผลและการพัฒนาวิสาหกิจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพรัฐวิสาหกิจและสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ทรัพย์สินของรัฐ โดยมีอำนาจหน้าที่ ได้แก่ เสนอแนะนโยบายแผน และมาตรการที่เกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กำกับดูแลติดตาม ประเมินผล และพัฒนาวิสาหกิจให้มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับนโยบาย แผน และมาตรการที่เกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาวิสาหกิจ และดำเนินการบริหารหลักทรัพย์ของรัฐในรัฐวิสาหกิจและกิจการที่รัฐถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละห้าสิบของทุนทั้งหมด รวมถึงปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

นอกจากนี้ สคร. ยังมีบทบาทในการดำเนินการแทนกระทรวงการคลังในการใช้สิทธิผู้ถือหุ้นเพื่อกำกับดูแลให้รัฐวิสาหกิจตามความในมาตรา 3 (2) รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทรวงการคลังมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 มีแนวทางในการกำกับดูแลกิจการที่ดี และให้รัฐวิสาหกิจที่มีหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยคำนึงถึงมาตรฐานที่ใช้กับบริษัทที่มีหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยด้วย ("ราชกิจจานุเบกษา," 2562, 22 พฤษภาคม)

2.3.4 กระทรวงหรือหน่วยงานเจ้าสังกัด

แม้ว่ารัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการ แต่เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการของรัฐที่ใช้ทุนและทรัพยากรของรัฐจึงถือว่ารัฐเป็นเจ้าของ ดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งอยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงหรือหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น เช่น การรถไฟฯ หน่วยงานขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) เป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงคมนาคม โดยที่อำนาจของกระทรวงคมนาคม และหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในการกำกับดูแลกิจการของ รฟม. จะเป็นไปตามที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจกำหนดหน้าที่และอำนาจไว้ ซึ่งรัฐวิสาหกิจแห่งอื่นก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน

2.3.5 คณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ

เป็นกลไกที่มีแบบแผนมาจากการบริหารงานขององค์การเอกชนที่กำหนดให้การดำเนินงาน และการประกอบกิจการขององค์การจะต้องมีคณะกรรมการระดับสูงสุดเป็นผู้บริหารงานซึ่งจะควบคุม การทำงานของผู้บริหารและพนักงานในองค์การ โดยคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย บุคคลที่จะต้องมีความสัมพันธ์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติลักษณะต้องห้ามของ กรรมการ ผู้บริหารและพนักงานรัฐวิสาหกิจโดยรวมไว้ นอกจากนี้ยังมีกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยตำแหน่งตามที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นกำหนด ทั้งนี้ กรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจจะมีขอบเขตอำนาจที่ในการกำหนดทิศทางการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ แต่ละแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการคัดสรรและทำสัญญาจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะเป็น ผู้รับผิดชอบในการบริหารการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ รวมถึงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงาน และลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นด้วย

สำหรับการรถไฟฟ้านครหลวงแห่งประเทศไทย (รฟม.) พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้านครหลวง แห่งประเทศ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจโดยใช้ชื่อว่า คณะกรรมการการรถไฟฟ้านครหลวงแห่งประเทศไทย หรือคณะกรรมการ รฟม. ("ราชกิจจานุเบกษา," 2543, 1 ธันวาคม) ประกอบด้วย

- 1) ประธานกรรมการ
- 2) ผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- 3) ผู้แทนกระทรวงการคลัง
- 4) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม
- 5) ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ
- 6) ผู้แทนสำนักงานสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร
- 7) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 8) ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง
- 9) ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 10) ผู้แทนกรุงเทพมหานคร

11) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสี่คนซึ่งจากสัดส่วนดังกล่าวต้องมาจากผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคหนึ่งคน

12) ผู้ว่าการการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง

คณะกรรมการ รฟม. มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลการดำเนินการของ รฟม. รวมถึงมีอำนาจตรากฎหมายในลำดับข้อบังคับซึ่งมีลำดับศักดิ์สูงสุดในบรรดากฎหมายที่ รฟม. สามารถดำเนินการตราขึ้นเพื่อใช้ในกิจการภายใน

2.3.6 ผู้บริหารระดับสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ

โดยทั่วไปมักจะมีชื่อเรียกตำแหน่งดังกล่าวแตกต่างกัน เช่น ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ หรือกรรมการผู้จัดการ เป็นต้น แต่โดยทั่วไปแล้วตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ถือว่ามีความสำคัญต่อความเติบโตของรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น ในการคัดสรรผู้มาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจึงต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ทางการบริหารงานในลักษณะที่รับผิดชอบเป็นอย่างมาก รวมทั้งเป็นผู้มีคุณธรรมและจริยธรรม ไม่มีประวัติเสื่อมเสียอันจะส่งผลต่อภาพลักษณ์ของรัฐวิสาหกิจด้วย สำหรับอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น กล่าวโดยสรุปได้ 3 ประการ ดังนี้

- 1) ปฏิบัติงานตามนโยบายและข้อบังคับต่าง ๆ ที่คณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจกำหนด
- 2) ควบคุมบังคับบัญชาบรรดาพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) เป็นตัวแทนของรัฐวิสาหกิจในกรณีที่ต้องมีการติดต่อกับหน่วยงานภายนอก เช่น การประชุมและการลงนามความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ เป็นต้น

ทั้งนี้ นอกเหนือจากผู้บริหารระดับสูงสุดแล้ว รัฐวิสาหกิจอาจมีการแต่งตั้งรองผู้บริหารระดับสูงสุด หรือผู้ช่วยผู้บริหารระดับสูงสุด เพื่อช่วยปฏิบัติหน้าที่แทนในกิจการต่าง ๆ ในนามของผู้บริหารสูงสุดด้วยก็ได้ ซึ่งในกรณีของ การรถไฟฟ้ายานขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้ายานขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 กำหนดให้ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงสุดของ รฟม. ใช้ชื่อตำแหน่งดังกล่าวว่า ผู้ว่าการการรถไฟฟ้ายานขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของ รฟม. ให้สอดคล้องกับกฎหมาย ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการ รฟม. มอบหมายให้ รวมถึงมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของ รฟม. ("ราชกิจจานุเบกษา," 2543, 1 ธันวาคม)

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน

การร่วมลงทุนระหว่างรัฐบาลกับเอกชน (Public Private Partnership: PPP) เป็นรูปแบบการดำเนินงานที่รัฐบาลเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในการผลิตและจำหน่ายสินค้า/บริการสาธารณะ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงานและบริการ โดยมุ่งเน้นการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ คู่แข่งกับต้นทุนมากกว่ารัฐบาลจะเป็นเจ้าของหรือดำเนินการโดยรัฐบาลเอง ทั้งนี้ การร่วมลงทุนระหว่างรัฐบาลและเอกชนสามารถก่อให้เกิดประโยชน์กับผู้ที่เกี่ยวข้องได้ เช่น การได้รับเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่จากเอกชน การประหยัดต้นทุนของโครงการ เป็นต้น ขณะที่เอกชนจะได้มีช่องทางการสร้างรายได้จากการประกอบธุรกิจเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ ประชาชนจะได้รับประโยชน์จากการบริการที่มีประสิทธิภาพด้วยราคาที่เหมาะสม สำหรับรูปแบบการดำเนินการของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐบาลและเอกชนมีหลายรูปแบบ เช่น การว่าจ้างเอกชน (Management Contract) การให้เอกชนเช่าทรัพย์สินของรัฐไปดำเนินการ (Lease Contract) Build-Operate-Own (BOO) Build-Operate-Transfer (BOT) หรือ Build-Transfer-Operate (BTO) รัฐบาลร่วมมือกับเอกชนในลักษณะหุ้นส่วนเพื่อดำเนินกิจการ (Joint Venture) เป็นต้น

2.4.1 การร่วมลงทุนระหว่างรัฐบาลและเอกชนในประเทศไทย

ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2535 การให้สัมปทาน หรือให้สิทธิแก่เอกชน หรือการร่วมลงทุนระหว่างรัฐบาลกับเอกชนจะกำหนดให้เป็นอำนาจการพิจารณาของบุคคลเดียวหรือหน่วยงานเดียวเป็นส่วนใหญ่ และสงวนให้ในเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอำนาจของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ทำให้การพิจารณาให้สัมปทาน หรือให้สิทธิแก่เอกชน หรือการร่วมลงทุนอาจเป็นไปได้โดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการ

ของรัฐ พ.ศ. 2535 เพื่อกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานของโครงการที่จะให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งต่อมาได้ปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวเป็น**พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556** เพื่อให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวมีบทบัญญัติในเรื่องของขอบเขตของโครงการที่ให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐบางอย่างกว้างขวาง ซึ่งทำให้มีโครงการที่ไม่ได้อยู่ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ ต้องเข้ามาสู่กระบวนการตามกฎหมายดังกล่าวเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังขาดความเป็นหุ้นส่วนที่ชัดเจนระหว่างรัฐบาลและเอกชนที่ร่วมลงทุน ประกอบกับยังขาดมาตรการในการแก้ไขปัญหาระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและการกำหนดมาตรการส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐบาลและเอกชนอื่น ส่งผลให้การดำเนินโครงการมีความล่าช้าและเอกชนยังไม่ให้ความสนใจเข้าร่วมลงทุนในโครงการของรัฐเท่าที่ควร (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2564a) จึงมีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวอีกครั้งแล้วตราขึ้นเป็น**พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562** โดยมีสาระสำคัญ ได้แก่ ระบุให้มีการกำหนดนโยบายของรัฐอย่างชัดเจนในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ โดยมุ่งเน้นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐบาลและเอกชนที่ตั้งอยู่บนฐานของความเป็นหุ้นส่วน กำหนดกลไกในการแก้ไขปัญหา อุปสรรคหรือความล่าช้าในการจัดทำหรือดำเนินโครงการร่วมลงทุน รวมทั้งให้มีมาตรการส่งเสริมการร่วมลงทุนอย่างเหมาะสมภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลัง ในขณะเดียวกันหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดทำโครงการร่วมลงทุนยังคงต้องกระชับ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ("ราชกิจจานุเบกษา," 2562, 10 มีนาคม) โดยโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐบาลและเอกชนในประเทศไทยนิยมจัดทำในรูปแบบ 4 วิธี ดังนี้ (สำนักงบประมาณของรัฐบาล, 2559)

1) Build-Operate-Transfer (BOT) หรือ Build-Transfer-Operate (BTO) เป็นรูปแบบที่เอกชนเป็นผู้ลงทุนพัฒนาโครงการ แบกรับความเสี่ยงจากผลประกอบการ และส่งมอบกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินของโครงการให้แก่รัฐบาลเมื่อพร้อมเริ่มเปิดให้บริการ (BTO) หรือเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาสัญญา (BOT) โดยรัฐบาลอาจกำหนดสิทธิพิเศษเพื่อจูงใจเอกชน เช่น สิทธิในการให้บริการหรือสัญญาซื้อขายบริการเพื่อประกันรายได้ เป็นต้น และอาจกำหนดเงื่อนไขให้เอกชนจ่ายค่าตอบแทนในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันมีการดำเนินการตามสัญญาแบบ BOT เช่น โครงการลงทุนบริหารและประกอบการท่าเทียบเรือผู้สินค้า ซี.3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง โครงการสัญญาสัมปทานทางหลวงในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง-ดอนเมือง (Tollway) โครงการให้ใช้สิทธิดำเนินการบริหารและประกอบการศูนย์บริหารจัดการวัสดุเหลือใช้อุตสาหกรรม (เตาเผาขยะ อุตสาหกรรม) บางปู จังหวัดสมุทรปราการ เป็นต้น และมีโครงการที่ดำเนินการตามสัญญาแบบ BTO เช่น โครงการ

อนุญาตให้ดำเนินการให้บริการระบบส่งน้ำมันเชื้อเพลิงอากาศยานผ่านท่อแบบ Hydrant โครงการคลังสินค้า ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ สัญญาสัมปทานการลงทุนออกแบบก่อสร้างบริหารจัดการให้บริการ และบำรุงรักษาโครงการทางพิเศษสายศรีรัช-วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ฯลฯ

2) Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) เป็นรูปแบบที่รัฐให้สิทธิแก่เอกชนในการจัดหาแหล่งเงินทุน ออกแบบ ก่อสร้าง และให้บริการในช่วงระยะเวลาที่กำหนด โดยความเป็นเจ้าของสินทรัพย์จะโอนกลับไปสู่รัฐบาลเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามที่กำหนดต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันมีการดำเนินการตามสัญญาลักษณะดังกล่าว เช่น โครงการสัญญาก่อสร้างและบริหารโครงการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานในที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิต โครงการให้สิทธิดำเนินการผลิตและจำหน่ายน้ำประปา เป็นต้น

3) Build-Lease-Operate-Transfer (BLOT) เป็นรูปแบบที่เอกชนดำเนินการออกแบบและจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อสร้างธุรกิจอยู่บนพื้นที่ซึ่งเช่าจากรัฐบาล โดยจะดำเนินงานตามช่วงเวลาที่ได้เช่าจากรัฐบาล และท้ายที่สุดก็จะโอนกรรมสิทธิ์ในสิ่งก่อสร้างให้รัฐบาล ซึ่งปัจจุบันมีการดำเนินการตามสัญญาลักษณะดังกล่าว เช่น โครงการสัญญาให้สิทธิใช้ประโยชน์ศูนย์การค้าบริเวณสามเหลี่ยมย่านพหลโยธิน เป็นต้น

4) Build-Rent-Own-Transfer (BROT) เป็นรูปแบบที่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการเช่าสินทรัพย์จากรัฐบาลหลังจากที่ได้โอนทรัพย์สินให้รัฐบาลแล้ว ซึ่งปัจจุบันมีการดำเนินการตามสัญญาลักษณะดังกล่าว เช่น โครงการสัญญาให้สิทธิใช้ประโยชน์อาคารเพื่อประกอบธุรกิจโรงแรม โครงการสัญญาให้สิทธิใช้ประโยชน์ศูนย์การค้าบริเวณสีแยกปทุมวัน เป็นต้น

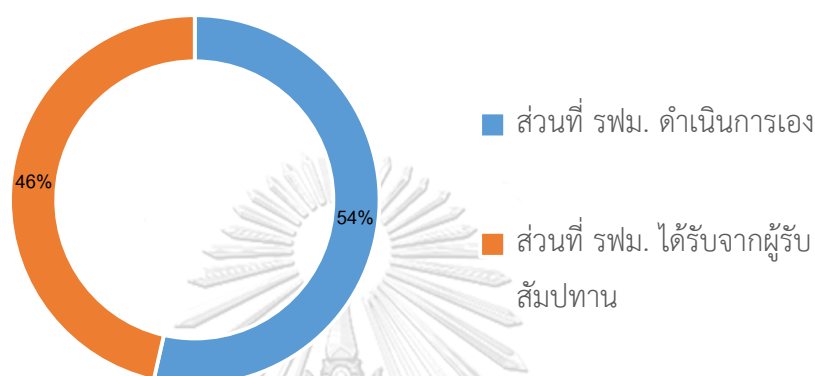
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

2.4.2 การร่วมลงทุนระหว่างรัฐบาลและเอกชนที่อยู่ในความรับผิดชอบของ รฟม.

รฟม. ได้เปิดให้บริการรถไฟฟ้า จำนวน 2 โครงการ ได้แก่ โครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล (MRT สายสีน้ำเงิน) และโครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายฉลองรัชธรรม (MRT สายสีม่วง) โดยทั้งสองโครงการใช้รูปแบบการร่วมลงทุนแบบ Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) ระหว่าง รฟม. กับบริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BEM) โดยมีข้อตกลงการแบ่งผลตอบแทนที่แตกต่างกัน ได้แก่ MRT สายสีน้ำเงิน เป็นโครงการรถไฟฟ้าที่มีการแบ่งผลตอบแทนในลักษณะที่เอกชนเป็นเจ้าของรายได้จากโครงการและเป็นผู้รับความเสี่ยงด้านรายได้ของโครงการ (Revenue-Based Payment หรือ PPP Net Cost) (มติ ครม. วันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2538) กล่าวคือ รฟม. ลงทุนดำเนินงานโยธาทั้งหมดและ BEM ลงทุนดำเนินงานระบบรถไฟฟ้าและขบวน

รถไฟฟ้ารวมทั้งบริหารการเดินรถไฟฟ้าและซ่อมบำรุงรักษาตามมาตรการให้บริการที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขสัญญา โดย BEM เป็นผู้จัดเก็บรายได้ค่าโดยสารและรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์จากการใช้ประโยชน์โครงสร้างพื้นฐานทางโยธาและระบบรถไฟฟ้าทั้งหมด

โดยในปีงบประมาณ 2564 รฟม. ได้รับส่วนแบ่งรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ MRT สายสีน้ำเงิน จาก BEM ซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน จำนวนทั้งสิ้น 84.45 ล้านบาท



รูปภาพที่ 1 รายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รฟม. สายสีน้ำเงินปีงบประมาณ 2564

นอกจากนี้ ในปีงบประมาณ 2564 รฟม. ยังมีรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ในส่วนที่ รฟม. ดำเนินการเอง ได้แก่ รายได้จากแผงค้า รายได้จากลานจอดรถและอาคารจอดรถ เป็นต้น จำนวน 97.35 ล้านบาท ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าในปีงบประมาณ 2564 รฟม. มีรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ MRT สายสีน้ำเงิน จำนวนทั้งสิ้น 181.71 ล้านบาท ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับจำนวนรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ MRT สายสีน้ำเงินที่ BEM ซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานได้รับจำนวน 822 ล้านบาท (สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, 2565a) คิดเป็นเพียงร้อยละ 22.11 เท่านั้น

สำหรับ MRT สายสีม่วง เป็นโครงการรถไฟฟ้าที่มีการแบ่งผลประโยชน์ในลักษณะที่รัฐเป็นเจ้าของรายได้หรือมอบหมายให้เอกชนเป็นตัวแทนในการจัดเก็บรายได้ โดยเอกชนจะได้รับค่าตอบแทนตามผลการดำเนินงานที่ส่งมอบให้แก่รัฐบาล (Availability Payment หรือ PPP Gross Cost) (มติ ครม. วันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2553) กล่าวคือ รัฐบาลลงทุนค่างานโยธาทั้งหมดและเอกชนลงทุนค่างานระบบรถไฟฟ้าและขบวนรถไฟฟ้ารวมทั้งบริหารการเดินรถไฟฟ้าและซ่อมบำรุงรักษาตามมาตรการให้บริการที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขสัญญา โดยรัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บรายได้ค่าโดยสารและรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์จากการใช้ประโยชน์โครงสร้างพื้นฐานทางโยธาและ

ระบบรถไฟฟ้างวด และรัฐบาลจะจ่ายคืนเอกชนในลักษณะค่าจ้างบริหารการเดินรถไฟฟ้างวดและซ่อมบำรุงรักษา

เมื่อพิจารณาในส่วนของรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ MRT สายสีม่วง พบว่าในปีงบประมาณ 2564 รฟม. มีรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ จำนวนทั้งสิ้น 22.67 ล้านบาท และจาก MRT สายน้ำเงิน จำนวน 122.98 ล้านบาท ดังนั้น ภาพรวมของรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รฟม. ทั้งในส่วนของ MRT สายสีน้ำเงินและสายสีม่วง จึงมีจำนวนทั้งสิ้น 145.65 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.92 ของรายได้ทั้งหมดที่ รฟม. ได้รับในปีงบประมาณดังกล่าว จึงน่าสนใจว่าเหตุใด รฟม. จึงมีรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์เพียงเท่านั้นทั้งที่ศักยภาพของทรัพย์สินที่ รฟม. ถือครองนั้นสามารถทำให้เกิดเป็นรายได้ให้แก่ รฟม. ได้อีกเป็นจำนวนมาก

2.5 แนวทางปฏิบัติสำหรับหลักการและแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562

การกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good governance) หรือธรรมาภิบาลที่ดี หรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือที่เอกชนเรียกกันทั่วไปว่าหลักบรรษัทภิบาล (Good Corporate Governance) เป็นแนวคิดและกระบวนการหรือข้อพึงปฏิบัติขององค์การ โดยมีนิยามความหมายดังนี้

การกำกับดูแลกิจการ หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายจัดการ คณะกรรมการ เจ้าของและผู้มีส่วนได้เสียอื่น และการกำกับดูแลกิจการช่วยให้เกิดโครงสร้างที่สำคัญ ซึ่งเป็นกลไกในการกำหนดวัตถุประสงค์ของกิจการและการกำหนดวิธีที่จะบรรลุวัตถุประสงค์เหล่านั้น รวมถึงการติดตามผลการปฏิบัติงานของกิจการ (OECD, 2015)

การกำกับดูแลกิจการที่ดี หมายถึง การกำกับดูแลกิจการที่เป็นไปเพื่อการสร้างคุณค่าให้กิจการอย่างยั่งยืน นอกเหนือจากการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ลงทุน ซึ่งคณะกรรมการควรกำกับดูแลกิจการให้นำไปสู่ผล (Governance Outcome) ได้แก่ สามารถแข่งขันได้และมีผลประกอบการที่ดี โดยคำนึงถึงผลกระทบในระยะยาว (Competitiveness and Performance with Long-term Perspective) ดำเนินการประกอบธุรกิจอย่างมีจริยธรรม เคารพสิทธิและมีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นและผู้มีส่วนได้เสีย (Ethical and Responsible Business) เป็นประโยชน์ต่อสังคม และพัฒนาหรือลดผลกระทบด้านลบต่อสิ่งแวดล้อม (Good Corporate Citizenship) รวมทั้งสามารถปรับตัวได้ภายใต้ปัจจัยการเปลี่ยนแปลง (Corporate Resilience) (สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, 2565b)

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาหลักการและแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีในองค์การรัฐวิสาหกิจมาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม เพื่อให้หลักการและแนวทางการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจมีความสอดคล้องกับหลักการกำกับดูแลกิจการที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องตามสภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจและสังคม จึงมีความจำเป็นต้องมีการปรับปรุงหลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ โดยคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ได้มีคำสั่งที่ 2/2561 แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดีและพัฒนาระบบธรรมาภิบาลในรัฐวิสาหกิจ (คณะอนุกรรมการฯ) มีอำนาจหน้าที่ศึกษาและวิเคราะห์ระบบการกำกับดูแลและระบบธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งสภาพปัญหาและอุปสรรคในการกำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบการกำกับดูแลและธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสม ("ราชกิจจานุเบกษา," 2562, 22 พฤษภาคม)

คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2562 ได้มีมติเห็นชอบร่างหลักการและแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เพื่อใช้แทนหลักการและแนวทางกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ ปี พ.ศ. 2552 โดยให้รัฐวิสาหกิจรวมถึงรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจเป็นการทั่วไป นำหลักการและแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 ไปปฏิบัติและนำไปใช้กับบริษัทย่อยของรัฐวิสาหกิจด้วย และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับหลักการและแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 โดย สคร. ได้ดำเนินการกำหนดหลักการและแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 และแนวทางปฏิบัติ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายเรียบร้อยแล้ว แบ่งเป็น 9 หมวด ดังนี้

1) บทบาทของรัฐบาล รัฐบาลควรมีการกำหนดหลักการและแนวทางของหน้าที่ที่พึงปฏิบัติ โดยรัฐบาลควรมีการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นบทบาทในการกำหนดนโยบาย (Policy Maker) การกำกับดูแล (Regulator) การดำเนินการ (Operator) และเจ้าของ (Owner) เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลที่ดีในการกำกับดูแล รวมถึงรัฐบาลควรมีส่วนในการกำหนดนโยบายและทิศทางในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจโดยไม่เข้าไปแทรกแซงการบริหารงานประจำและให้รัฐวิสาหกิจมีอำนาจและอิสระในการบริหารงานแต่ยังควรมีการติดตามและกำกับให้รัฐวิสาหกิจดำเนินตามพันธกิจและวัตถุประสงค์ขององค์การ

2) สิทธิและความเท่าเทียมกันของผู้ถือหุ้น ผู้ถือหุ้นทุกรายถือเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ มีสิทธิพื้นฐานเท่าเทียมกันทุกประการตามที่กฎหมายกำหนด โดยผู้ถือหุ้นสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการให้ทำหน้าที่แทนตน และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญโดยการออกเสียงคะแนนในที่ประชุมผู้

ถือหุ้น ผู้ถือหุ้นจึงควรมีสติได้รับข้อมูลอย่างถูกต้อง เพียงพอ และทันเวลาต่อการตัดสินใจ ดังนั้น คณะกรรมการต้องให้ความสำคัญในสิทธิของผู้ถือหุ้นและปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ถือหุ้น

3) คณะกรรมการ คณะกรรมการเป็นตัวแทนของผู้ถือหุ้นในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจให้มีการปฏิบัติงานเป็นไปตามพันธกิจ วัตถุประสงค์ และนโยบายของรัฐบาล คณะกรรมการควรปฏิบัติงานตามหลักความไว้วางใจ (Fiduciary Duty) และดูแลให้กรรมการฝ่ายจัดการ ตลอดจนพนักงานปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบประมัตระวัง (Duty of Care) และซื่อสัตย์ต่อองค์การ (Duty of Loyalty) เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยคณะกรรมการควรมีองค์ประกอบทางความรู้ความสามารถที่เหมาะสม และควรเข้าใจขอบเขต หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการ รวมถึงกำกับดูแลให้ฝ่ายจัดการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุพันธกิจ วัตถุประสงค์ และนโยบายของรัฐบาล

4) บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มมีความสำคัญในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปอย่างยั่งยืน ดังนั้น คณะกรรมการควรกำหนดนโยบายให้มีการปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มโดยคำนึงถึงสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าวตามกฎหมายหรือตามข้อตกลงที่มีกับผู้มีส่วนได้เสีย และกำกับดูแลให้มีกลไกและการปฏิบัติที่เหมาะสมแก่ผู้มีส่วนได้เสีย รวมถึงส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการพัฒนาการดำเนินงาน และไม่ควรระทำการใด ๆ ที่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียเหล่านั้น

5) ความยั่งยืนและนวัตกรรม คณะกรรมการมีหน้าที่กำกับดูแลให้ฝ่ายจัดการ กำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงานขององค์การที่คำนึงถึงการดำเนินงานอย่างยั่งยืนมีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม รวมถึงนำนวัตกรรมมาใช้ในการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการทำงาน การให้บริการ และการบริหารจัดการภายในองค์การให้มีประสิทธิภาพ

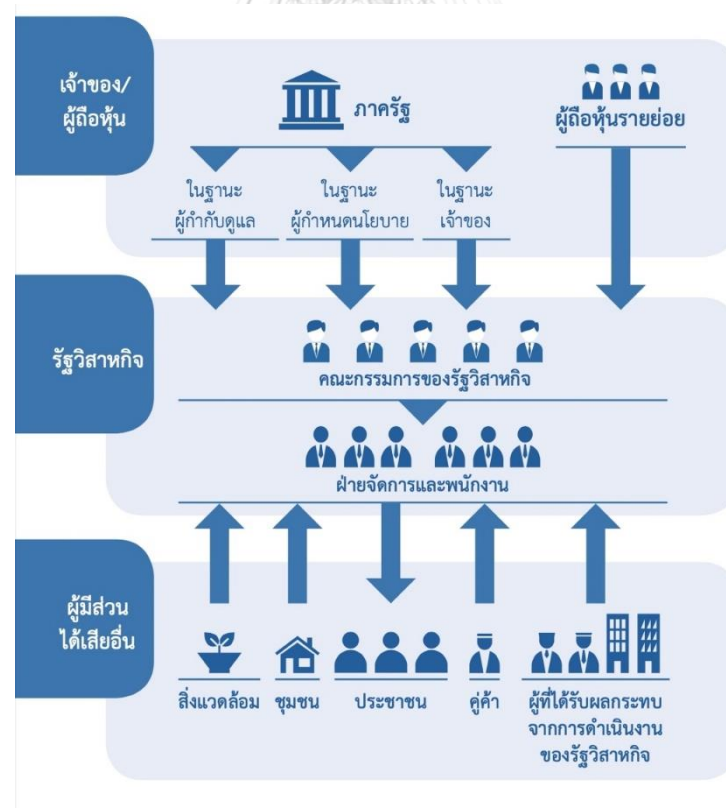
6) การเปิดเผยข้อมูล คณะกรรมการควรกำกับดูแลให้มีการเปิดเผยข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจและผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ อย่างถูกต้อง เชื่อถือได้ ครบถ้วน เพียงพอ ทันเวลา และเป็นไปตามกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สาธารณชนและผู้มีส่วนได้เสียสามารถใช้ในการตัดสินใจได้อย่างเหมาะสม และคณะกรรมการควรดูแลช่องทางการเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนและผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก

7) การบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายใน ความเสี่ยงเป็นสิ่งที่อาจทำให้แผนงานหรือการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไม่บรรลุตามพันธกิจและวัตถุประสงค์ โดยก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อองค์การ โดยการบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายใน และการตรวจสอบภายในที่เหมาะสมจะสามารถป้องกันหรือลดโอกาสที่เกิดผลเสียหายจากความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ ดังนั้น

คณะกรรมการจึงควรมีความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับความเสี่ยงการบริหารความเสี่ยงการควบคุมภายใน และการตรวจสอบภายใน เพื่อให้สามารถกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจให้มีการบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายใน และการตรวจสอบภายในที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

8) **จรรยาบรรณ** คณะกรรมการมีหน้าที่กำหนดแนวปฏิบัติในเรื่องของจรรยาบรรณและกำกับดูแลให้กรรมการ ผู้บริหาร และพนักงานรัฐวิสาหกิจทุกคนยึดถือ และปฏิบัติให้สอดคล้องและอยู่ในทิศทางเดียวกัน รวมถึงจัดให้มีช่องทางการรับเรื่องร้องเรียน เมื่อพบเห็นการประพฤติปฏิบัติที่ผิดจรรยาบรรณ หรือไม่เป็นไปตามแนวปฏิบัติ

9) การติดตามผลการดำเนินงาน รัฐบาลในฐานะเจ้าของควรรวหรือกับคณะกรรมการเพื่อกำหนดข้อตกลงการประเมินผลการดำเนินงานที่สอดคล้องกับเป้าหมายและขอบเขตการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และควรจัดให้มีผู้ประเมินผล การดำเนินงานที่มีความเชี่ยวชาญและความเข้าใจ ในเป้าหมายและขอบเขตการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ อีกทั้งติดตามให้รัฐวิสาหกิจนำผลการประเมินไปใช้ในการปรับปรุงการดำเนินงานต่อไป โดยคณะกรรมการมีบทบาทในการกำกับดูแลให้รัฐวิสาหกิจดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้ตกลงไว้ในข้อตกลงการประเมินผลการดำเนินงาน



รูปภาพที่ 2 ผู้มีส่วนได้เสียในกิจการของรัฐวิสาหกิจ

หมายเหตุ. จาก *หลักการและแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดี พ.ศ. 2562 และแนวทางปฏิบัติ* (หน้า 16), โดย สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2562, กรุงเทพฯ

2.6 สภาพปัญหาและข้อจำกัดในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์

การพัฒนาเชิงพาณิชย์ หมายถึง บรรดากิจกรรมต่าง ๆ ในเชิงพาณิชย์ที่สามารถดำเนินการเพื่อจัดเก็บรายได้ทั้งภายในและภายนอกสถานีรถไฟฟ้า ขบวนรถไฟฟ้า ลานจอดรถ อาคารจอดแล้วจร รวมถึงทางเชื่อมต่ออาคารอื่น ๆ ที่เชื่อมต่อกับโครงการรถไฟฟ้าของ รฟม. ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง (สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, 2561)

โครงการรถไฟฟ้าภายใต้การกำกับดูแลของ รฟม. มีรูปแบบการพัฒนาเชิงพาณิชย์ตามลักษณะสัญญาสัมปทานการร่วมทุนระหว่าง รฟม. และผู้รับสัมปทาน (BEM) กล่าวคือ โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน (MRT สายสีน้ำเงิน) รฟม. มอบสิทธิให้ผู้รับสัมปทานในการดำเนินการพัฒนาเชิงพาณิชย์แต่เพียงผู้เดียว โดยผู้รับสัมปทานจะแบ่งรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ที่ดำเนินการได้ให้แก่ รฟม. ตามสัดส่วนที่ตกลงไว้ สำหรับโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง (MRT สายสีม่วง) รฟม. จะเป็นผู้ดำเนินการพัฒนาเชิงพาณิชย์แต่เพียงผู้เดียว ผู้รับสัมปทานมีหน้าที่จัดเก็บรายได้และส่งมอบให้แก่ รฟม. เท่านั้น ซึ่งจากการดำเนินการที่ผ่านมา รฟม. ได้พิจารณาเปรียบเทียบรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของโครงการรถไฟฟ้าทั้งสองโครงการ พบว่า ด้วยศักยภาพของ MRT สายสีน้ำเงินที่มีเส้นทางรถไฟฟ้าที่ผ่านพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น โอศก พระราม 9 จุดจักรเป็นต้น ประกอบกับประสิทธิภาพของการบริหารจัดการของผู้รับสัมปทาน (BEM) ทำให้ MRT สายสีน้ำเงิน มีรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์สูงกว่า MRT สายสีม่วง ที่มีเส้นทางรถไฟฟ้าอยู่ในบริเวณชานเมืองซึ่งมีประชาชนมาใช้บริการน้อยกว่า MRT สายสีน้ำเงิน ประกอบกับการบริหารจัดการพัฒนาเชิงพาณิชย์ที่ รฟม. ดำเนินการเองยังพบปัญหาที่ส่งผลต่อการดำเนินการ

รฟม. จึงได้ดำเนินการวิเคราะห์องค์การด้วยแนวคิดการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและศักยภาพด้วยตัวแบบ SWOT Analysis เพื่อค้นหาจุดแข็ง (Strength: S) และจุดอ่อน (Weakness: W) จากสภาพแวดล้อมภายใน รวมถึงพิจารณาโอกาส (Opportunity: O) และอุปสรรค (Threat: T) จากสภาพแวดล้อมภายนอก (การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, 2564) ซึ่งปรากฏว่าสำหรับประเด็นด้านการพัฒนาเชิงพาณิชย์มีจุดอ่อน (W) ที่ส่งผลต่อการดำเนินการ ได้แก่ มาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 บัญญัติว่าการให้เช่า

หรือให้สิทธิใด ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้ ถือเป็นหนึ่งในอุปสรรคทางด้านกฎหมายซึ่งทำให้ รฟม. ไม่สามารถดำเนินการพัฒนาเชิงพาณิชย์ได้อย่างเต็มศักยภาพ เนื่องจากมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ที่ รฟม. ถือครองมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทแทบทั้งสิ้น ทำให้มีกระบวนการทำงานหลายขั้นตอนและไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้าได้ทันที นอกจากนี้ยังพบว่า ผู้บริหารและพนักงานของ รฟม. ยังขาดความรู้และทักษะความเชี่ยวชาญด้านการดำเนินธุรกิจ รวมทั้งยังไม่มีการพัฒนากระบวนการข้อมูลลูกค้าสำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงธุรกิจอันจะสร้างประโยชน์ด้านการบริหารจัดการและตอบสนองหรือชี้นำพฤติกรรมของลูกค้า อีกทั้งยังมีประเด็นด้านการแบ่งผลตอบแทนของสัญญาสัมปทานการร่วมทุนโครงการรถไฟฟ้าที่อาจต้องพิจารณาถึงความคุ้มค่าของผลตอบแทนใหม่นอกจากนี้ รฟม. ยังมีระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่ยังไม่สามารถส่งเสริมให้พนักงานที่มีศักยภาพดำรงตำแหน่งที่เหมาะสมได้ ซึ่งจากประเด็นปัญหาข้างต้นผู้ศึกษาสามารถวิเคราะห์เพื่อศึกษาข้อจำกัดในการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รฟม. โดยแบ่งเป็น 2 ประเด็น ดังนี้

1) ข้อจำกัดในด้านกฎหมาย เช่น มาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 ที่บัญญัติให้การให้เช่าหรือให้สิทธิใด ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ของ รฟม. ซึ่งมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้ การแบ่งผลตอบแทนของสัญญาสัมปทานการร่วมทุนโครงการรถไฟฟ้าที่กำหนดแตกต่างกันระหว่างรถไฟฟ้าที่ รฟม. เปิดให้บริการแล้ว การกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการ รฟม. การกำหนดสัดส่วนของกรรมการอิสระ เป็นต้น

2) ข้อจำกัดที่ไม่ใช่กฎหมาย เช่น ระบบฐานข้อมูลลูกค้า เพื่อประโยชน์การดำเนินธุรกิจประสิทธิภาพของระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ยังไม่ตอบสนองต่อการดำเนินธุรกิจ ทั้งในส่วนของส่งเสริมให้พนักงานดำรงตำแหน่งที่เหมาะสมกับศักยภาพ และการพัฒนาสมรรถนะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาธุรกิจ เป็นต้น

ทั้งนี้ สำหรับประเด็นอื่นที่เป็นข้อจำกัดในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รฟม. ผู้ศึกษาจะอาศัยกรอบแนวคิดที่ประยุกต์กับหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีเป็นตัวแบบในการศึกษาเพื่อวิเคราะห์ประเด็นต่อไป

2.7 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมด้วยตัวแบบ SWOT Analysis

อัลเบิร์ต ฮัมฟรี (the British Library, 2565) ผู้คิดค้น SWOT Analysis ได้ให้ความหมายว่าการวิเคราะห์สวอต (SWOT Analysis) หรือชื่ออื่นเช่น การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและศักยภาพหรือการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อม เป็นเครื่องมือในการประเมินสถานการณ์สำหรับองค์กรหรือโครงการ ซึ่งช่วยผู้บริหารกำหนดจุดแข็งและจุดอ่อนจากสภาพแวดล้อมภายใน โอกาสและอุปสรรคจากสภาพแวดล้อมภายนอก ตลอดจนผลกระทบที่มีศักยภาพจากปัจจัยเหล่านี้ต่อการทำงานขององค์กร

จากที่กล่าวมาทั้งหมดสามารถสรุปได้ว่า SWOT Analysis เป็นเทคนิคที่องค์การต่าง ๆ นำมาใช้ในการประเมินสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกขององค์กร โดยแบ่งเป็นปัจจัยดังนี้

1) จุดแข็งหรือข้อได้เปรียบ (Strength: S) เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายในจากมุมมองของผู้ที่อยู่ภายในองค์กรนั้นเองว่าปัจจัยใดภายในองค์กรที่เป็นข้อได้เปรียบหรือจุดเด่นขององค์กรที่ควรนำมาใช้ในการพัฒนาองค์กรหรือควรรักษาไว้เพื่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรต่อไป

2) จุดอ่อนหรือข้อเสียเปรียบ (Weakness: W) เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายในจากมุมมองของผู้ที่อยู่ภายในองค์กรนั้นเองว่าปัจจัยใดภายในองค์กรที่เป็นจุดด้อยหรือเป็นข้อเสียเปรียบขององค์กรที่ควรปรับปรุงให้ดีขึ้นหรือกำจัดให้หมดไปอันจะเป็นประโยชน์ต่อองค์กร

3) โอกาสที่จะดำเนินการได้ (Opportunity: O) เป็นการวิเคราะห์ว่าปัจจัยภายนอกองค์กรว่าปัจจัยใดที่สามารถส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการดำเนินการขององค์กรในระดับมหภาคและองค์กรสามารถฉวยข้อดีเหล่านี้มาเสริมสร้างให้องค์กรเข้มแข็งขึ้นได้

4) อุปสรรค ข้อจำกัด หรือปัจจัยที่คุกคามการดำเนินงานขององค์กร (Threat: T) เป็นการวิเคราะห์ว่าปัจจัยภายนอกองค์กรปัจจัยใดที่สามารถส่งผลกระทบต่อระดับมหภาคในทางที่จะก่อให้เกิดความเสียหายทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งองค์กรจะต้องหลีกเลี่ยงหรือปรับสภาพองค์กรให้มีความพร้อมรองรับผลกระทบดังกล่าวได้

หลักการสำคัญของ SWOT ก็คือการวิเคราะห์โดยการสำรวจจากสภาพการณ์ 2 ด้าน คือ สภาพการณ์ภายในและสภาพการณ์ภายนอก ดังนั้น การวิเคราะห์ SWOT เป็นการวิเคราะห์สภาพการณ์ (Situation Analysis) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนเพื่อให้ทราบสถานะของตนเอง รวมถึงทราบสภาพแวดล้อมซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกได้ชัดเจนเพื่อวิเคราะห์โอกาส-อุปสรรค การวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ทั้งภายนอกและภายในองค์กร ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารขององค์กรทราบถึงการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายนอกองค์กร ทั้งสิ่งที่เกิดขึ้นและสิ่งที่มีแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลง

ในอนาคต รวมทั้งผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นที่มีต่อองค์การและความสามารถด้านต่าง ๆ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ การกำหนดแผนกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติการขององค์การที่เหมาะสมต่อไป

2.8 การวิเคราะห์กลยุทธ์ด้วยตัวแบบ TOWS Matrix

TOWS Matrix เป็นการวิเคราะห์กลยุทธ์ที่ต่อเนื่องจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมด้วยตัวแบบ SWOT Analysis โดยเป็นการวิเคราะห์เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างระหว่างปัจจัยภายนอก (External Factors) กับปัจจัยภายใน (Internal Factors) ที่ได้มาจากการวิเคราะห์ SWOT Analysis เพื่อสร้างกลยุทธ์เพื่อมาจัดการ โดยการวิเคราะห์ TOWS Matrix เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างแต่ละปัจจัยข้างต้น โดยจะได้มาซึ่งกลยุทธ์ 4 ลักษณะ ได้แก่

- 1) กลยุทธ์เชิงรุก (SO) ซึ่งได้จากการเชื่อมโยงกันของจุดแข็งและโอกาส เป็นกลยุทธ์ที่นำจุดแข็งขององค์การมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับโอกาสที่ได้รับจากภายนอก
- 2) กลยุทธ์เชิงแก้ไข (WO) ซึ่งได้จากการเชื่อมโยงกันของจุดอ่อนและโอกาส เป็นกลยุทธ์ที่ใช้โอกาสมาแก้ไขหรือปิดจุดอ่อนขององค์การ
- 3) กลยุทธ์เชิงรับ (ST) ซึ่งได้จากการเชื่อมโยงกันของจุดแข็งและอุปสรรค เป็นกลยุทธ์ที่นำจุดแข็งขององค์การมาหลีกเลี่ยงหรือลดผลกระทบที่เกิดจากอุปสรรคที่ได้รับจากภายนอก
- 4) กลยุทธ์เชิงป้องกัน (WT) ซึ่งได้จากการเชื่อมโยงกันของจุดอ่อนและอุปสรรค เป็นกลยุทธ์เชิงตั้งรับ กับจุดอ่อนและอุปสรรคที่เกิดขึ้น

โดยเมื่อได้ผลการวิเคราะห์กลยุทธ์ข้างต้นแล้ว สามารถนำไปสร้างเป็นข้อเสนอเชิงกลยุทธ์ที่เป็นความได้เปรียบเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Advantage: SA) กล่าวคือ เป็นปัจจัยที่ช่วยให้้องค์การประสบความสำเร็จในการแข่งขันในปัจจุบันและอนาคต เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรอื่นที่มีผลิตภัณฑ์และบริการคล้ายกัน โดยความได้เปรียบเชิงยุทธศาสตร์อาจเป็นความสามารถพิเศษขององค์การหรือทรัพยากรภายนอกที่สำคัญก็ได้ และข้อเสนอเชิงกลยุทธ์เพื่อรองรับความท้าทายเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Challenge: SC) คือ แรงกดดันที่จะเกิดขึ้น โอกาสการประสบความสำเร็จขององค์กรอย่างแน่นอนในอนาคต เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรอื่นที่มีผลิตภัณฑ์และบริการ คล้ายกัน ซึ่งความท้าทายเชิงยุทธศาสตร์อาจเป็นแรงกดดันจาก ภายนอกหรือภายในองค์กรก็ได้

2.9 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ประสงค์ ตียะปัญญินิตย์ (ประสงค์ ตียะปัญญินิตย์, 2558) ได้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจกรณีศึกษา บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) พบว่า บริษัทฯ ประสบปัญหาด้านกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ที่ส่งผลต่อการดำเนินงาน ได้แก่ (1) กฎระเบียบมีจำนวนมากเกินไป (2) การขาดความรู้ ความสามารถ (competency) ของผู้ที่มีตำแหน่งหรือมีอำนาจในเรื่องกฎระเบียบ (3) กฎระเบียบมี จำนวนมากส่งผลต่อความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจหรือสภาพการแข่งขันทางธุรกิจ และ (4) ข้อกำหนดในเรื่องสภาพการจ้าง สำหรับปัญหาด้านบุคลากรที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ได้แก่ (1) จำนวนพนักงานที่มากเกินไป (2) ระบบการคัดสรรที่ไม่เป็นธรรม (3) ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงาน (4) ความผิดพลาดของแผนการรับ พนักงาน และ (5) ปัญหาด้านการบริหารค่าตอบแทน ทั้งนี้ มีข้อเสนอแนะในการปฏิรูปบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ดังนี้ (1) การปรับปรุงระบบการบริหารจัดการภายในองค์กร (Internal Process) โดยการเพิ่มรายได้ลดค่าใช้จ่าย และเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน (2) การจัดตั้ง บริษัทรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ (Holding Company) ขึ้นมากำกับควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์อีกชั้นหนึ่ง และ (3) การแปรรูปบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ให้พ้นสภาพจากความเป็นรัฐวิสาหกิจ

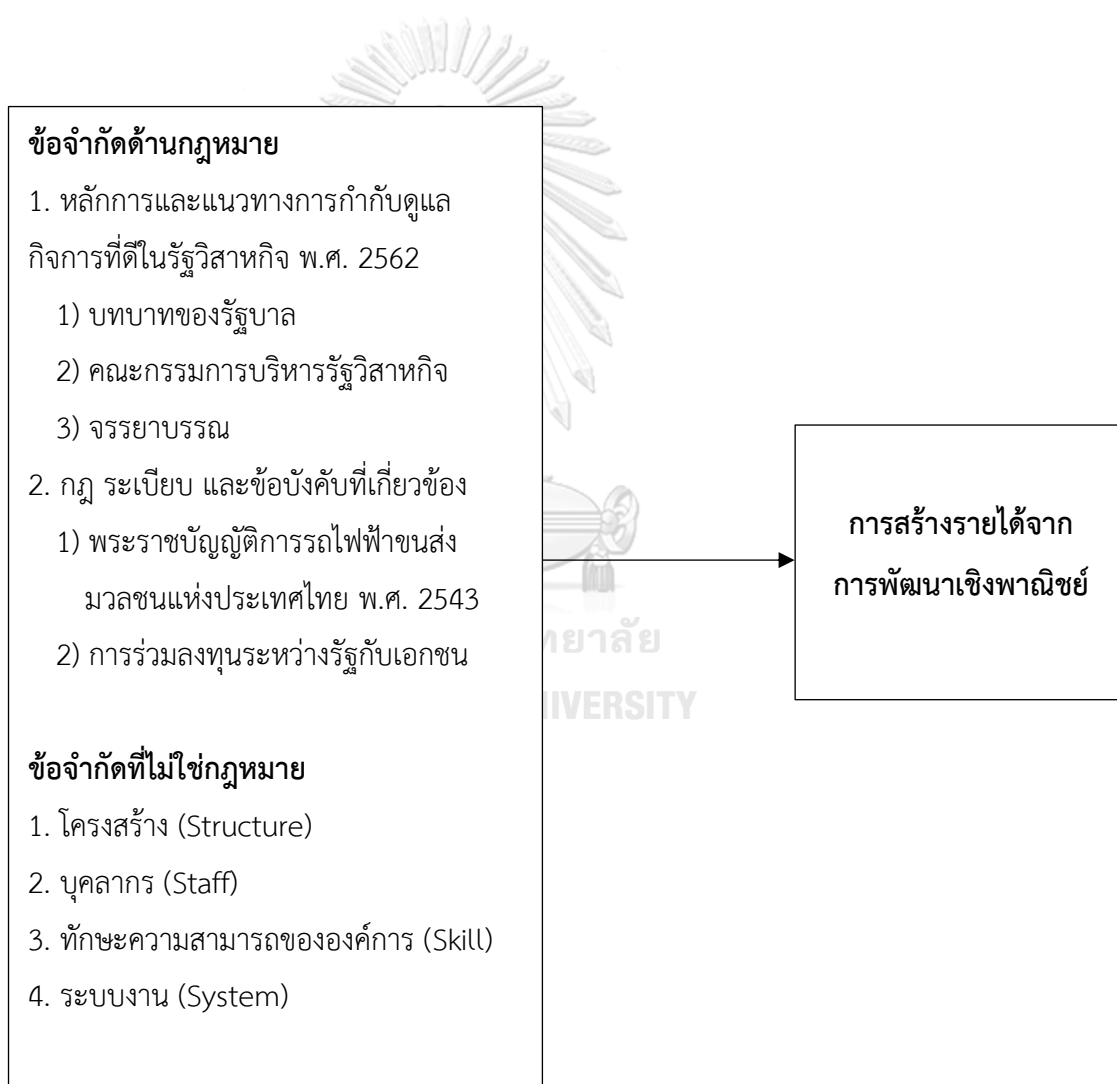
สุดที่รัก ธรรมสุน (สุดที่รัก ธรรมสุน, 2561) ได้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการองค์กรของพนักงานรัฐวิสาหกิจ กรณีศึกษา “การยางแห่งประเทศไทย” พบว่า 1) ภาพรวมความเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการองค์กรของพนักงานรัฐวิสาหกิจ “การยางแห่งประเทศไทย” ที่มีต่อปัญหาและอุปสรรคทั้ง 8 ด้าน “เห็นด้วยอย่างมากว่าเป็นปัญหาและอุปสรรค” โดยด้านที่เป็นปัญหาและอุปสรรคมากที่สุด คือ ด้าน การวางแผน รองลงมา คือ ด้านการจัดการกำลังคน ด้านการอำนวยความสะดวก ด้านการจัดการองค์กร ด้านการรายงาน ด้านงบประมาณ และด้านประสานงาน ในขณะที่ด้านสวัสดิการ “ไม่แน่ใจ ว่าเป็นปัญหาและอุปสรรค” 2) ความเห็นเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขต่อการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการองค์กรของพนักงานรัฐวิสาหกิจ “การยางแห่งประเทศไทย” ที่มีต่อทั้ง 4 แนวทาง “เห็นด้วยอย่างมากว่าเป็นแนวทางแก้ไข” เมื่อพิจารณาแยกแต่ละแนวทาง พบว่า วิธีการ POSDCoRB Model วิธีการ PAMS-POSDCoRB Model วิธีการ POCCC Model และ วิธีการ POLC Model “เห็นด้วยอย่างมากว่าเป็นแนวทางแก้ไข”

ความสัมพันธ์ปัญหาและอุปสรรค เมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางแก้ไขต่อการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการองค์กร ผลที่ได้ คือ ปัญหาและอุปสรรคด้านการวางแผน

เป็นปัญหาสำหรับการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการองค์การมากที่สุด ซึ่งแนวทางแก้ไขที่ใช้เหมาะสมมากที่สุด คือ วิธีการ POSDCoRB รองลงมาคือ วิธีการ PAMS-POSDCoRB Model วิธีการ POCCC Model และวิธีการ POLC Model ตามลำดับ

2.10 กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น ผู้ศึกษาได้สร้างกรอบแนวคิดเพื่อใช้ศึกษาข้อจำกัดในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รพม. ดังนี้



บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาข้อจำกัดในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย เป็นการศึกษาเพื่อค้นหาข้อจำกัดและแนวทางการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์โครงการรถไฟฟ้าของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) โดยผู้ศึกษามุ่งนำผลการศึกษามาจัดทำเป็นข้อเสนอเพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รฟม. ต่อไป ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเลือกใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Methodology) เป็นเครื่องมือในการศึกษา โดยดำเนินการศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น บทความวิชาการ งานวิจัย หนังสือที่เกี่ยวข้องกับการสร้างรายได้ของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งถือเป็นการวิเคราะห์เอกสาร (Documentary analysis) เพื่อสร้างเป็นชุดคำถามเพื่อนำไปสัมภาษณ์แบบโครงสร้าง (Structured interview) กับบุคลากรของ รฟม. และนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐวิสาหกิจ โดยมีรายละเอียดระเบียบวิธีวิจัย ดังนี้

3.1 การเก็บข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลของการศึกษานี้ ผู้ศึกษาจะดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษา งานเอกสารที่เกี่ยวข้องและจากการสัมภาษณ์แบบโครงสร้างซึ่งกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ บุคลากรของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย และนักวิชาการด้านรัฐวิสาหกิจ

3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษานี้กำหนดประชากรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ บุคลากรของ รฟม. และนักวิชาการด้านรัฐวิสาหกิจ

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ บุคลากรของ รฟม. ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ และนักวิชาการด้านรัฐวิสาหกิจ

การเลือกกลุ่มตัวอย่าง

ผู้ศึกษาดำเนินการเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จากส่วนงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ในโครงการรถไฟฟ้าของ รฟม. และนักวิชาการด้านรัฐวิสาหกิจ โดยมีกลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

- 1) บุคลากรสายงานกลยุทธ์และแผน จำนวน 1 คน
- 2) บุคลากรสายงานกฎหมาย จำนวน 1 คน
- 3) บุคลากรสายงานสายงานปฏิบัติการ (ฝ่ายพัฒนาธุรกิจ) จำนวน 1 คน
- 4) บุคลากรสายงานบริหาร จำนวน 1 คน
- 5) นักวิชาการด้านรัฐวิสาหกิจ จำนวน 1 คน

3.3 วิธีการและเครื่องมือในการเก็บข้อมูล

วิธีการรวบรวมข้อมูล

1. แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) เป็นการสัมภาษณ์แบบโครงสร้างจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยผู้ศึกษาเป็นผู้ประสานงานและสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญด้วยตนเอง โดยอาศัยคำถามจากแบบสัมภาษณ์เป็นหัวข้อหลักในการสนทนาและตั้งคำถามรองที่เชื่อมโยงกับเนื้อหาของแบบสัมภาษณ์ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนและตรงไปตรงมามากที่สุด ซึ่งในขณะดำเนินการสัมภาษณ์นั้นผู้ศึกษาได้บันทึกเสียงพร้อมทั้งจดบันทึกข้อความสำคัญของผู้ให้ข้อมูลประกอบกัน

2. แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) เป็นการค้นคว้าข้อมูลจากกฎหมาย เอกสารหนังสือวิชาการ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และแหล่งข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต เพื่อประกอบการค้นคว้าและสร้างแบบสัมภาษณ์

เครื่องมือในการเก็บข้อมูล

การศึกษานี้มีเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ ซึ่งประกอบด้วยประเด็นของการสัมภาษณ์และคำถามหลักที่เชื่อมโยงนำไปสู่การตอบคำถามในประเด็นที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์การศึกษา

ขั้นตอนการพัฒนาแบบสัมภาษณ์

1. ผู้ศึกษาทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการสร้างรายได้ของรัฐวิสาหกิจไทย การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจไทย และการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน
2. ผู้ศึกษาดำเนินการพัฒนาประเด็นและคำถามในการสัมภาษณ์ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และกรอบแนวคิด
3. ผู้ศึกษาได้พัฒนาความตรงของเนื้อหา (Validity) ของแบบสัมภาษณ์โดยการนำไปเปรียบเทียบกับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนำแบบสัมภาษณ์ให้อาจารย์ที่ปรึกษาช่วยตรวจสอบความถูกต้องเชิงเนื้อหาและภาษา
4. ผู้ศึกษาดำเนินการปรับปรุงแบบสัมภาษณ์ตามคำแนะนำของอาจารย์ที่ปรึกษา
5. ผู้ศึกษานำแบบสัมภาษณ์ไปดำเนินการสัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูลต่อไป

วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

หลังจากดำเนินการรวบรวมข้อมูลและพัฒนาแบบสัมภาษณ์เรียบร้อยแล้ว ผู้ศึกษาได้นำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ดังนี้

1. สรุปสาระสำคัญจากการสัมภาษณ์และเรียบเรียงข้อมูลเนื้อหาของผู้ให้สัมภาษณ์
2. นำข้อมูลที่รวบรวมได้มาดำเนินการวิเคราะห์ตามประเด็นคำถามหลัก โดยใช้วิธีการอธิบายเชื่อมโยงเหตุและผล ตามกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่กำหนด

3.4 ประเด็นคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์

ประเด็นที่ 1 การสร้างรายได้ของรัฐวิสาหกิจไทย

- 1) โปรดอธิบายหลักการและเหตุผลของการสร้างรายได้ของรัฐวิสาหกิจไทย
- 2) รูปแบบและแนวทางของการสร้างรายได้ของรัฐวิสาหกิจไทย มีลักษณะอย่างไร

ประเด็นที่ 2 ข้อจำกัดในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของโครงการรถไฟฟ้าที่ดำเนินการโดย รฟม.

- 1) ท่านเห็นว่าแนวทางการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของโครงการรถไฟฟ้าที่ดำเนินการโดย รฟม. ได้ดำเนินการอย่างสอดคล้องกับหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ

พ.ศ. 2562 ดังต่อไปนี้หรือไม่ (1) บทบาทของภาครัฐที่มีต่อ รฟม. (2) โครงสร้างและการดำเนินงานของคณะกรรมการ รฟม. และ (3) การปฏิบัติตามหลักจรรยาบรรณ

2) ท่านเห็นว่าการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของโครงการรถไฟฟ้าที่ดำเนินการโดย รฟม. มีข้อจำกัดที่เป็นด้านกฎหมาย ได้แก่ มาตรา 75 (6) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 ที่บัญญัติให้ “การให้เช่าหรือให้สิทธิใด ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ของ รฟม. ซึ่งมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้” หรือไม่โปรดอธิบาย

3) ท่านเห็นว่าการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของโครงการรถไฟฟ้าที่ดำเนินการโดย รฟม. มีข้อจำกัดที่ไม่ใช่ด้านกฎหมายดังต่อไปนี้หรือไม่ โปรดอธิบาย ระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่ยังไม่ตอบสนองต่อการดำเนินธุรกิจ (Staff) การพัฒนาสมรรถนะบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาธุรกิจ (Skill) การขาดระบบฐานข้อมูลลูกค้าเพื่อประโยชน์การดำเนินธุรกิจ (System) และโครงสร้างการบริหารงานด้านการพัฒนาธุรกิจ (Structure)

4) ท่านเห็นว่าการร่วมลงทุนระหว่าง รฟม. กับเอกชนในการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของโครงการรถไฟฟ้าที่มีรูปแบบแตกต่างกันระหว่าง MRT สายสีน้ำเงิน (Net cost) กับ MRT สายสีม่วง (Gross cost) ก่อให้เกิดผลดีและผลเสียอย่างไรต่อ รฟม.

ประเด็นที่ 3 ข้อเสนอแนะเพื่อลดข้อจำกัดในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของโครงการรถไฟฟ้าที่ดำเนินการโดย รฟม.

1) ท่านคิดว่า รฟม. จะสามารถดำเนินการลดข้อจำกัดด้านกฎหมายในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของโครงการรถไฟฟ้าที่ดำเนินการโดย รฟม. ในระยะเวลาอันสั้นได้อย่างไร โปรดอธิบาย

2) ท่านคิดว่า รฟม. จะสามารถดำเนินการลดข้อจำกัดที่ไม่ใช่กฎหมายในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของโครงการรถไฟฟ้าที่ดำเนินการโดย รฟม. ในระยะเวลาอันสั้นได้อย่างไร โปรดอธิบาย

3) ท่านเห็นว่า รฟม. ควรดำเนินการอย่างไรเพิ่มเติมเพื่อให้องค์กรสามารถสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของโครงการรถไฟฟ้าเพิ่มมากขึ้น เช่น การใช้เทคโนโลยีดิจิทัล การปรับนโยบายมุ่งสู่การพัฒนาเชิงพาณิชย์ การปรับมุ่งประกอบธุรกิจที่เหมาะสมกับศักยภาพของ รฟม. เป็นต้น

4) ท่านเห็นว่ากิจการที่เกี่ยวกับรถไฟฟ้าที่ รฟม. ควรดำเนินการมากที่สุด คือกิจการอะไร

บทที่ 4

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาข้อจำกัดในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างรายได้ของรัฐวิสาหกิจไทย วิเคราะห์หาข้อจำกัดในการสร้างรายได้ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยจากการพัฒนาเชิงพาณิชย์โครงการรถไฟฟ้าที่อยู่ในความรับผิดชอบ รวมถึงแนวทางการพัฒนาเชิงพาณิชย์อื่นเพื่อเพิ่มพูนรายได้ให้แก่องค์กรดังกล่าว ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์เพื่อนำข้อค้นพบสำคัญที่ได้จากการกระบวนการดังกล่าวมาประกอบการวิเคราะห์เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยแบ่งประเด็นในการอภิปรายผลการศึกษาดังนี้

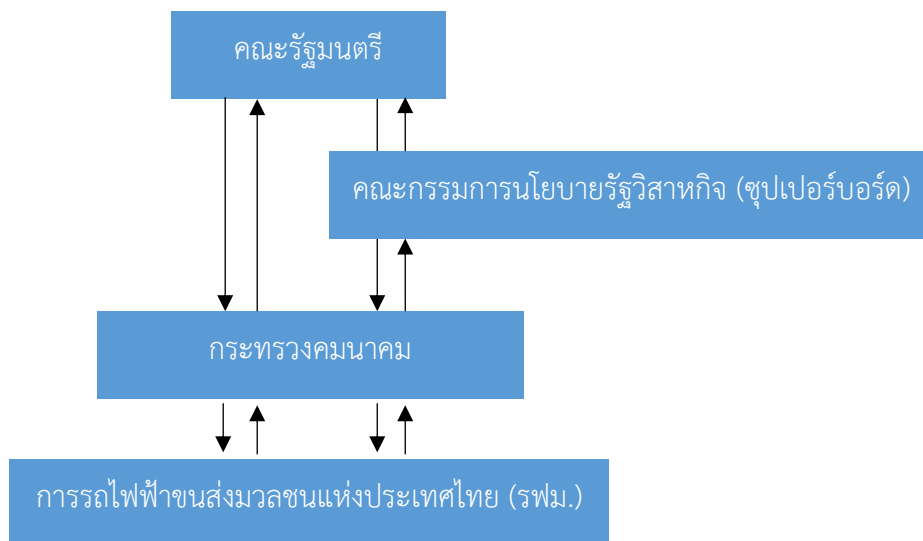
4.1 แนวคิดการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) เป็นหน่วยงานรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจ ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม มีพันธกิจในการศึกษา วิเคราะห์ ออกแบบ และจัดให้มีบริการรถไฟฟ้าแก่ประชาชน โดยที่โครงการรถไฟฟ้าที่อยู่ในความรับผิดชอบของ รฟม. เป็นโครงการที่มีมูลค่าการลงทุนสูง เนื่องจากมีเส้นทางรถไฟฟ้าผ่านเขตเมืองที่มีความหนาแน่นของประชากรสูงและมีสิ่งปลูกสร้างเป็นจำนวนมาก เช่น เส้นทางใต้ดิน เส้นทางลอดใต้แม่น้ำเจ้าพระยา เป็นต้น จึงเป็นโครงการที่ต้องอาศัยเทคโนโลยีขั้นสูงในการก่อสร้างและให้บริการเดินรถไฟฟ้า ประกอบกับลักษณะโดยทั่วไปของบริการขนส่งสาธารณะที่มีความจำเป็นต้องควบคุมราคาโดยสารให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมต่อการดำรงชีพของประชาชน จึงทำให้กิจการดังกล่าว (กิจการขนส่งสาธารณะ) สร้างผลตอบแทนได้น้อยและมีระยะเวลาในการคืนทุนของการลงทุน (Payback period) ที่ยาวนาน รวมทั้งยังก่อให้เกิดภาระทางการคลังทำให้รัฐสูญเสียโอกาสในการใช้ทรัพยากรเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในมิติอื่น ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินโครงการรถไฟฟ้าของ รฟม. ประสบผลสำเร็จจึงมีความจำเป็นต้องมีโครงสร้างการบริหารจัดการแบบเฉพาะส่วน

การศึกษาคั้งนี้ผู้ศึกษาได้พิจารณาโครงสร้างการกำกับดูแลจากหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องซึ่งรัฐในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลได้มีการกำหนดโครงสร้างการกำกับดูแลไว้ในพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 ตามลำดับได้แก่

คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ซูเปอร์บอร์ด) กระทรวงเจ้าสังกัด ซึ่งโดยทั่วไปแล้วรัฐวิสาหกิจจะมีโครงสร้างการกำกับดูแลในลักษณะเดียวกัน โดยจะมีความแตกต่างกันที่กระทรวงเจ้าสังกัด ในกรณีของ รฟม. เป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้กระทรวงคมนาคมเนื่องจากมีพันธกิจสอดคล้องกัน ดังนั้น เมื่อ รฟม. ประสงค์จะดำเนินการโครงการใด ๆ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี รฟม. จึงต้องนำเสนอโครงการดังกล่าวต่อรัฐมนตรีกระทรวงคมนาคมเพื่อขอความเห็นชอบนำเสนอที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไปโดยในบางกรณีจะต้องนำเสนอให้คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ซูเปอร์บอร์ด) พิจารณาก่อนเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีด้วย เช่น การประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ซึ่งกระบวนการดังกล่าวผู้ศึกษาพิจารณาว่าในกรณีโครงการหรือแผนงานของ รฟม. ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบในระดับมหภาคและเกี่ยวข้องกับภาระทางการคลังของรัฐ เช่น การก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้า การขยายเส้นทางรถไฟฟ้า การร่วมลงทุนกับเอกชน การให้สัมปทานเดินรถไฟฟ้า เป็นต้น โครงการเหล่านี้ล้วนมีความจำเป็นที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้

แต่บางกรณีที่เป็นโครงการหรือแผนงานที่มีมูลค่าไม่มากนักหรือมีวัตถุประสงค์เพื่อการเพิ่มพูนผลรายได้ภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์การ ควรพิจารณาให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้แก่หน่วยงานกำกับดูแลในระดับถัดมาแทนคณะรัฐมนตรี เช่น รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อลดขั้นตอนการตัดสินใจและลดต้นทุนค่าเสียโอกาสในการดำเนินการซึ่งจะช่วยให้การดำเนินโครงการเหล่านั้นเกิดความคุ้มค่ามากยิ่งขึ้นและสามารถตอบสนองความต้องการของผู้ค้าและประชาชนได้อย่างรวดเร็ว โดยหน่วยงานกำกับดูแลระดับสูงควรมีบทบาทจำกัดเฉพาะในประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเท่านั้นและควรเป็นการกำกับดูแลในเชิงนโยบายมากกว่าการตัดสินใจนำไปปฏิบัติ ซึ่งโครงสร้างการกำกับดูแล รฟม. จากหน่วยงานภายนอกเป็นไปตามรูปภาพด้านล่าง



รูปภาพที่ 3 โครงสร้างการกำกับดูแล รฟม. จากหน่วยงานภายนอก

สำหรับโครงสร้างการบริหารงานภายในของ รฟม. ตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้การบริหารงานภายในของ รฟม. มีคณะกรรมการ รฟม. เป็นผู้กำกับดูแลในภาพรวม โดยมีผู้ว่าการการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยเป็นผู้นำองค์กร มีรองผู้ว่าการการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าการ รฟม. ให้บริหารและกำกับดูแลสายงานหลักของ รฟม. จำนวน 6 สายงาน ได้แก่

- 1) สายงานกลยุทธ์และแผน มีส่วนงานที่สำคัญ ได้แก่
 - (1.1) ฝ่ายนโยบายและยุทธศาสตร์
 - (1.2) ฝ่ายพัฒนาโครงการรถไฟฟ้า**
 - (1.3) ฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ
- 2) สายงานการเงิน มีส่วนงานที่สำคัญ ได้แก่
 - (2.1) ฝ่ายบัญชีและการเงิน
 - (2.2) ฝ่ายธุรกิจบัตรเครดิตโดยสาร**
- 3) สายงานวิศวกรรมและก่อสร้าง มีส่วนงานที่สำคัญ ได้แก่
 - (3.1) ฝ่ายบริหารงานก่อสร้าง 1
 - (3.2) ฝ่ายบริหารงานก่อสร้าง 2

- (3.3) ฝ่ายวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม
- 4) สายงานปฏิบัติการ มีส่วนงานที่สำคัญ ได้แก่

(4.1) ฝ่ายพัฒนาธุรกิจ

(4.2) ฝ่ายระบบรถไฟฟ้า

(4.3) ฝ่ายปฏิบัติการ

(4.4) ฝ่ายรักษาความปลอดภัยและกู้ภัย

- 5) สายงานบริหาร มีส่วนงานที่สำคัญ ได้แก่

(5.1) ฝ่ายกรรมสิทธิ์ที่ดิน

(5.2) ฝ่ายจัดซื้อและบริการ

(5.3) ฝ่ายทรัพยากรบุคคล

- 6) สายงานผู้ว่าราชการ มีส่วนงานที่สำคัญ ได้แก่

(6.1) สำนักผู้ว่าราชการ

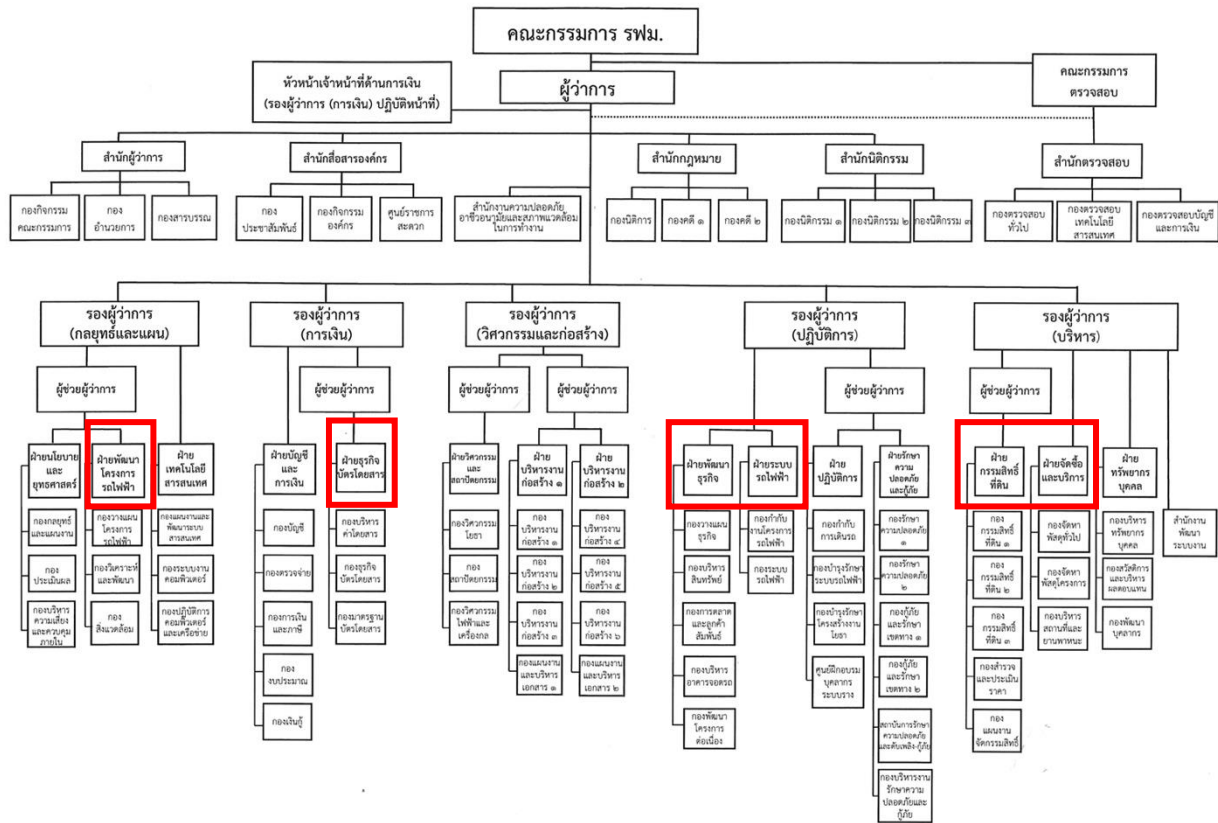
(6.2) สำนักสื่อสารองค์กร

(6.3) สำนักกฎหมาย

(6.4) สำนักนิติกรรม

(6.5) สำนักตรวจสอบ

ซึ่งสามารถแสดงโครงสร้างการบริหารงานภายใน รฟม. ได้ดังนี้



รูปภาพที่ 4 โครงสร้างการบริหารงานภายใน รฟม.

เมื่อพิจารณาจากพันธกิจในการดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับกิจการรถไฟและธุรกิจอื่น เพื่อประโยชน์แก่ รฟม. และประชาชนในการใช้บริการกิจการรถไฟ พบว่า ในส่วนของการดำเนินการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้า รฟม. สามารถออกแบบและกำกับดูแลการดำเนินการก่อสร้างงานโยธาของโครงการได้ มีการสั่งสมประสบการณ์ความเชี่ยวชาญจากการดำเนินโครงการรถไฟที่ผ่านมา แต่ในด้านบทบาทการเดินรถไฟมีแนวทางการดำเนินการจำนวน 2 แนวทาง ได้แก่ แนวทางที่ 1 ให้ รฟม. เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการเดินรถไฟด้วยตนเอง และแนวทางที่ 2 เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนร่วมลงทุนเดินรถไฟ (Public Private Partnership: PPP) ซึ่งจากการดำเนินงานที่ผ่านมา รฟม. ไม่ได้รับนโยบายจากหน่วยกำกับดูแล (คณะรัฐมนตรี) ให้ดำเนินการเดินรถไฟด้วยตนเอง จึงไม่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการเดินรถไฟ ดังนั้น การกิจการเดินรถไฟจึงเป็นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับภาคเอกชน ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการรถไฟฯ ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 มาตรา 9 (9) ที่ได้ให้อำนาจ รฟม. ในการลงทุนหรือเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการ

ของ รฟม. และมาตรา 9 (10) ที่ให้อำนาจ รฟม. ในเรื่องของการให้สัมปทานกิจการรถไฟฟ้าทั้งหมด หรือบางส่วนแก่เอกชน

การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนจำเป็นต้องมีการสร้างแรงจูงใจโดยมีการมอบสิทธิประโยชน์บางประการให้แก่ภาคเอกชนเพื่อเป็นปัจจัยแรงจูงใจในการเข้าร่วมลงทุนกับ รฟม. ทั้งนี้ การร่วมลงทุนระหว่าง รฟม. กับเอกชนจะต้องดำเนินการตามกับพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน พ.ศ. 2562 ("ราชกิจจานุเบกษา," 2562, 10 มีนาคม) เนื่องจากโครงการรถไฟฟ้าของ รฟม. มีลักษณะตามมาตรา 7 (2) ที่กำหนดให้การร่วมลงทุนในโครงการรถไฟฟ้าต้องดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งมีข้อดีหลายประการ เช่น มูลค่าการลงทุนในส่วนของรัฐลดลง รัฐไม่ต้องแบกรับต้นทุนความเสี่ยงสูง ประหยัดทรัพยากร มีการใช้เทคโนโลยีขั้นสูงในการดำเนินโครงการ เป็นต้น มีขั้นตอนการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน พ.ศ. 2562 ดังนี้

1) รฟม. ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกตามมาตรา 36 ซึ่งประกอบด้วยผู้แทน รฟม. เป็นประธานกรรมการและผู้แทนจากส่วนงานต่าง ๆ เป็นกรรมการ ได้แก่ ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัด ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับโครงการร่วมลงทุนจำนวนสองคนเป็นกรรมการ และให้มีผู้แทน รฟม. อีกหนึ่งคนเป็นกรรมการและเลขานุการ ในกรณีที่มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน ให้มีผู้แทนสำนักงบประมาณเป็นกรรมการด้วยอีกหนึ่งคน หรือในกรณีที่การดำเนินโครงการร่วมลงทุนจะต้องมีการใช้จ่ายเงินจากเงินกู้ที่เป็นหนี้สาธารณะให้มีผู้แทนสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นกรรมการด้วยอีกหนึ่งคน

2) จัดทำร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน และร่างสัญญาร่วมลงทุน (ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของเอกชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำ) ตามมาตรา 35 เสนอต่อคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อพิจารณาประกาศเชิญชวน

3) ดำเนินการคัดเลือกเอกชนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด (จะใช้วิธีประมูล หรือไม่ใช้วิธีประมูลก็ได้) มาตรา 39

4) นำส่งผลการคัดเลือกเอกชนและร่างสัญญาร่วมลงทุนที่ผ่านการเจรจากับเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกส่งให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาตามมาตรา 41

5) เสนอผลการคัดเลือกเอกชน ร่างสัญญาร่วมลงทุนที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุด และเงื่อนไขสำคัญของสัญญาร่วมลงทุนต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ หากเห็นชอบให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา หากไม่เห็นชอบให้ทำความเข้าใจของกระทรวงเจ้าสังกัดประกอบการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาตามมาตรา 42 หากคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบผลการคัดเลือกเอกชน ร่างสัญญาร่วมลงทุน และเงื่อนไขสำคัญของสัญญาร่วมลงทุน รพม. ก็จะสามารถลงนามในสัญญาร่วมลงทุนกับเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกได้

การดำเนินการเพื่อร่วมลงทุนกับเอกชนตามขั้นตอนดังกล่าว รพม. ได้ออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภายในของ รพม. ที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการก่อสร้างงานโยธา การพัฒนาเชิงพาณิชย์ และการเดินรถไฟฟ้่า ให้สอดคล้องกับข้อตกลงในการร่วมลงทุน มาตรฐานทางวิศวกรรมและความปลอดภัย โดยจัดตั้งส่วนงานภายใน รพม. ที่มีบทบาทในการดำเนินการดังกล่าว ได้แก่ 1.2 ฝ่ายพัฒนาโครงการรถไฟฟ้า 2.2 ฝ่ายธุรกิจบัตรโดยสาร 4.1 ฝ่ายพัฒนาธุรกิจ 4.2 ฝ่ายระบบรถไฟฟ้า 5.1 ฝ่ายกรรมสิทธิ์ที่ดิน และ 5.2 ฝ่ายจัดซื้อและบริการ โดยงานศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษามุ่งเน้นศึกษาการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รพม. ซึ่งพบว่า รายได้ของ รพม. ขึ้นอยู่กับข้อตกลงในการร่วมลงทุนกับเอกชนเป็นหลัก ดังนั้น จึงมุ่งเน้นศึกษาส่วนงานดังกล่าวมาข้างต้น ซึ่งมีโครงสร้างและบทบาทดังนี้

ด้านการพัฒนาโครงการรถไฟฟ้า รพม. มอบหมายให้ฝ่ายพัฒนาโครงการรถไฟฟ้า (1.2) เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการตั้งแต่เริ่มต้นโครงการรถไฟฟ้า โดยฝ่ายพัฒนาโครงการรถไฟฟ้า (ฝพค.) มีหน้าที่รับผิดชอบงานวางแผนและแผนลงทุนโครงการรถไฟฟ้าในภาพรวม งานศึกษาวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการรถไฟฟ้าและโครงการต่อเนื่อง งานวิเคราะห์และประมาณการจำนวนผู้โดยสาร งานด้านวิศวกรรมจราจรและขนส่ง งานศึกษาสิ่งอำนวยความสะดวกในการเชื่อมต่อการเดินทาง งานวิจัยและพัฒนาระบบรถไฟฟ้า งานศึกษาและตรวจสอบด้านสิ่งแวดล้อมขององค์การ

ด้านการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์และบัตรโดยสาร รพม. มอบหมายให้ฝ่ายพัฒนาธุรกิจ (4.1) และฝ่ายธุรกิจบัตรโดยสาร (2.2) เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ โดยฝ่ายพัฒนาธุรกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานศึกษาความเหมาะสม การจัดทำแผนการจัดให้มีและบริหารจัดการธุรกิจรวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทางสำหรับผู้ใช้บริการรถไฟฟ้า อาคารจอดรถและโครงการต่อเนื่อง งานการตลาด งานบริหารจัดการทรัพย์สิน งานกำหนดและเรียกเก็บค่าตอบแทน ค่าบริการและค่าธรรมเนียมในการใช้ทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ งานอื่น

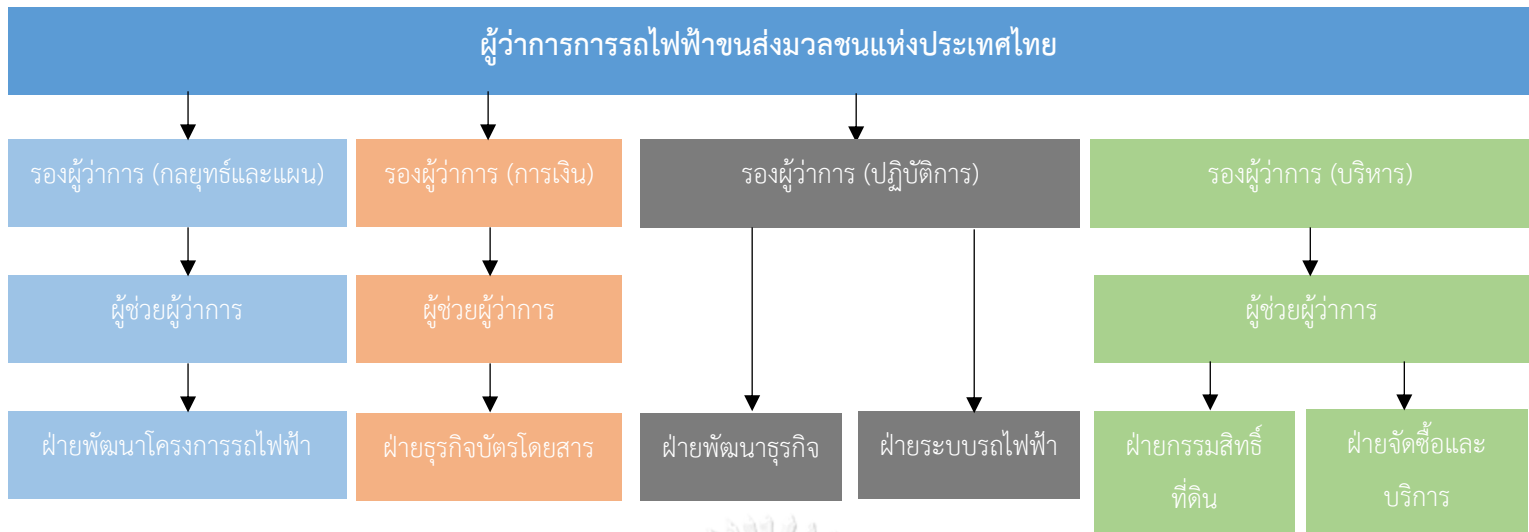
ที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่ฝ่ายธุรกิจบัตรโดยสาร มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานศึกษาออกแบบ พัฒนาผลิตภัณฑ์บัตรโดยสาร กำหนดโครงสร้างและอัตราราคาค่าโดยสาร บริหารจัดการบัตรโดยสาร ดำเนินธุรกิจบัตรโดยสาร กำหนดเงื่อนไขการใช้งานบัตรโดยสาร ค่าปรับ ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ กำหนด สิทธิประโยชน์ ร่วมมือกับพันธมิตรธุรกิจด้านบัตรโดยสาร งานตรวจสอบรายได้ค่าโดยสาร ควบคุม การเก็บรายได้ค่าโดยสาร จัดแบ่งค่าโดยสาร กำกับดูแลการจัดแบ่งรายได้สำหรับรถไฟไฟฟ้า แต่ละเส้นทางและสำหรับพันธมิตรธุรกิจด้านบัตรโดยสาร การตรวจสอบรายงานรายได้ค่าโดยสาร และรายงานทางการเงินและการแบ่งรายได้

ด้านการติดตั้งระบบรถไฟฟ้าม. ได้มอบหมายให้ฝ่ายระบบรถไฟฟ้าม (3.2) เป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแล โดยฝ่ายระบบรถไฟฟ้าม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานวางแผน ออกแบบ ประสานการออกแบบและบูรณาการระบบรถไฟฟ้าม งานจัดทำข้อกำหนด มาตรฐานและฐานข้อมูล สำหรับการคัดเลือกที่ปรึกษา ผู้รับจ้างและผู้รับสัมปทานงานระบบรถไฟฟ้าม รวมทั้งมีหน้าที่กำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบการจัดทำ ผลิต ติดตั้งและทดสอบระบบรถไฟฟ้าม

ด้านการจัดหาที่ดิน รฟม. ได้มอบหมายให้ฝ่ายกรรมสิทธิ์ที่ดิน (4.1) เป็นหน่วยงานหลัก ในการดำเนินการ โดยฝ่ายกรรมสิทธิ์ที่ดิน มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสำรวจและรังวัดเขตทาง งานประเมินราคา งานข้อมูลกรรมสิทธิ์ที่ดิน งานสอบสวนสิทธิ์ งานกำหนดเงินค่าตอบแทน งานจัด กรรมสิทธิ์ งานจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับงานจัดกรรมสิทธิ์

ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง รฟม. มอบหมายให้ฝ่ายจัดซื้อและบริการ (4.2) เป็นหน่วยงานหลัก ในการดำเนินการ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดหา จัดซื้อ จัดจ้างและการบริหารพัสดุที่ใช้ ในอาคารสำนักงาน พื้นที่ความรับผิดชอบขององค์การ พื้นที่ในโครงการก่อสร้างและระบบรถไฟฟ้าม รวมถึงการจัดหาผู้รับจ้างก่อสร้างและผู้รับจ้างหรือผู้รับสัมปทานงานระบบรถไฟฟ้าม และที่ปรึกษา ต่าง ๆ การควบคุมดูแลบริหารจัดการและบำรุงรักษาอาคารสำนักงาน รวมถึงระบบส่วนต่าง ๆ ภายในอาคารสำนักงาน ควบคุม ดูแลและให้บริการยานพาหนะของส่วนกลางและงานโครงการ

และในส่วนของพันธกิจด้านการก่อสร้างงานโยธาของโครงการรถไฟฟ้าม รฟม. มอบหมายให้ ฝ่ายวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม ฝ่ายบริหารงานก่อสร้าง 1 และฝ่ายบริหารงานก่อสร้าง 2 เป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลการก่อสร้างงานโยธาให้เป็นไปตามมาตรฐานและสัญญาจ้าง



รูปภาพที่ 5 โครงสร้างส่วนงาน รฟม. ที่เกี่ยวข้องกับการร่วมลงทุนกับเอกชน

4.2 การสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รฟม. และการร่วมลงทุนกับเอกชน

ในฐานะรัฐวิสาหกิจเจ้าของโครงการรถไฟฟ้าฟ้ามหานคร รฟม. ได้มีการดำเนินการพัฒนาธุรกิจเพื่อสร้างรายได้ตามพันธกิจให้แก่องค์กร โดยมีแนวทางการพัฒนาธุรกิจเพื่อสร้างรายได้ จำนวน 2 แนวทาง ได้แก่ แนวทางที่ 1 รฟม. เป็นผู้ดำเนินการพัฒนาเชิงพาณิชย์เพื่อสร้างรายได้ด้วยตนเอง และ แนวทางที่ 2 รฟม. มอบสิทธิให้แก่เอกชนผู้ร่วมลงทุนในการพัฒนาเชิงพาณิชย์และรับส่วนแบ่งรายได้เป็นผลตอบแทน ซึ่งจากการดำเนินงานที่ผ่านมารัฐบาลพิจารณาว่าโครงการรถไฟฟ้าฟ้ามหานครของ รฟม. เป็นโครงการที่มีมูลค่าการลงทุนสูง จึงมีนโยบายให้ รฟม. เปิดโอกาสให้เอกชนเป็นผู้ร่วมลงทุนโครงการดังกล่าวมาโดยตลอด เพื่อที่รัฐบาลจะได้ไม่ต้องแบกรับความเสี่ยงและยังเป็นการลดภาระทางการคลัง รวมทั้งสามารถคาดหวังคุณภาพการให้บริการที่ดีจากเอกชนได้ โดยรัฐบาลจะจูงใจเอกชนด้วยการมอบสิทธิประโยชน์บางประการ เช่น สิทธิในการแสวงหารายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์จากการใช้ประโยชน์โครงสร้างพื้นฐานทางโยธาและระบบรถไฟฟ้า เป็นต้น ดังนั้น โครงการรถไฟฟ้าฟ้ามหานครของ รฟม. จึงมีการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวมาโดยตลอด

โครงการรถไฟฟ้าฟ้ามหานครของ รฟม. ได้เปิดให้บริการรถไฟฟ้าแล้ว จำนวน 2 โครงการ ได้แก่ โครงการรถไฟฟ้าฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล (MRT สายสีน้ำเงิน) และโครงการรถไฟฟ้าฟ้ามหานคร สายฉลองรัชธรรม (MRT สายสีม่วง) โดยทั้งสองโครงการเป็นการร่วมลงทุนกับเอกชนโดยใช้รูปแบบการร่วมลงทุนแบบ Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) ระหว่าง รฟม. กับบริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BEM) ซึ่งเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่ง

มวชนแห่งประเทศไทย พ.ศ.2543 มาตรา 9 (9) ที่ได้ให้อำนาจ รฟม. ในการลงทุนหรือเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการของ รฟม. และมาตรา 9 (10) ที่ให้อำนาจ รฟม. ในเรื่องของการให้สัมปทานกิจการรถไฟฟ้าทั้งหมดหรือบางส่วนแก่เอกชน และสอดคล้องกับการร่วมลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน ทั้งนี้ โครงการรถไฟฟ้ามหานครทั้งสองโครงการข้างต้น มีข้อตกลงการแบ่งผลประโยชน์ระหว่าง รฟม. กับ BEM ที่แตกต่างกันดังนี้

4.2.1 โครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล (MRT สายสีน้ำเงิน)

โครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล หรือ MRT สายสีน้ำเงิน เป็นโครงการรถไฟฟ้าที่ รฟม. ร่วมลงทุนกับเอกชน โดยมีการแบ่งหน้าที่และผลประโยชน์ในลักษณะ PPP Net Cost กล่าวคือ รฟม. ลงทุนงานโยธาทั้งหมดและ BEM ลงทุนงานระบบรถไฟฟ้าและขบวนรถไฟฟ้ารวมทั้งบริหารการเดินรถไฟฟ้าและซ่อมบำรุง โดย BEM เป็นผู้มีสิทธิจัดเก็บรายได้ค่าโดยสารและรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์จากการใช้ประโยชน์โครงสร้างพื้นฐานทางโยธาและระบบรถไฟฟ้าทั้งหมด และจะแบ่งรายได้ดังกล่าวบางส่วนให้แก่ รฟม. ตามสัญญา โดย MRT สายสีน้ำเงิน มีสัญญาสัมปทาน จำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ 1) สัญญาโครงการระบบรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล (ช่วงหัวลำโพง – บางซื่อ) วันที่ 1 สิงหาคม 2543 และ 2) สัญญาสัมปทานโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยาย วันที่ 31 มีนาคม 2560 (ช่วงหัวลำโพง – บางแค และช่วงบางซื่อ - ท่าพระ) มีการกำหนดเงื่อนไขส่วนแบ่งรายได้ระหว่าง รฟม. กับ BEM ที่แตกต่างกัน ดังนี้

1) สัญญาโครงการระบบรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล วันที่ 1 สิงหาคม 2543 (ช่วงหัวลำโพง – บางซื่อ) อายุสัมปทาน 25 ปี (พ.ศ. 2547 – 2572) โดยกำหนดเงื่อนไขการแบ่งผลตอบแทนระหว่าง รฟม. กับ BEM ไว้จำนวน 3 ส่วน ได้แก่

1.1) เงินตอบแทนจากรายได้ค่าโดยสาร ดังนี้

- จำนวนเงินรายปี : จำนวนรวมทั้งสิ้น 43,567 ล้านบาท ซึ่งจะแบ่งชำระเงินจำนวนดังกล่าวตั้งแต่ปีที่ 11 นับจากปีที่เริ่มบริการที่ก่อให้เกิดรายได้จนถึงสิ้นสุดระยะเวลาตามสัญญา

- จำนวนเงินเป็นร้อยละ : โดย BEM ตกลงแบ่งรายได้จากค่าโดยสารให้แก่ รฟม. ตั้งแต่ปีที่เริ่มบริการที่ก่อให้เกิดรายได้ คือ ปีที่ 1 – 14 อัตราร้อยละ 1 / ปีที่ 15 อัตราร้อยละ 2

/ ปีที่ 16 – 18 อัตราร้อยละ 5 และปีที่ 19 – 25 อัตราร้อยละ 15 โดย BEM จะชำระเงินจำนวนดังกล่าวเป็นรายเดือน

1.2) เงินตอบแทนจากรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ ดังนี้

- จำนวนเงินรายปี : จำนวนรวมทั้งสิ้น 930 ล้านบาท ซึ่งจะแบ่งชำระเงินจำนวนดังกล่าวตั้งแต่ปีที่เริ่มบริการที่ก่อให้เกิดรายได้ คือ ปีที่ 1 – 8 ปีละ 10 ล้านบาท และปีที่ 9 – 25 ปีละ 50 ล้านบาท

- จำนวนเงินเป็นร้อยละ : โดย BEM ตกลงแบ่งรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ให้แก่ รฟม. ตั้งแต่ปีที่เริ่มบริการที่ก่อให้เกิดรายได้เป็นต้นไปจนสิ้นสุดระยะเวลาตามสัญญาในอัตราร้อยละ 7 ต่อปี โดย BEM จะชำระเงินจำนวนดังกล่าวเป็นรายเดือน

1.3) รายได้จากสินทรัพย์ที่ได้มาจากสัญญาสัมปทาน จะทยอยรับรู้รายได้อย่างเป็นระบบตามค่าเสื่อมราคาของสินทรัพย์

โดยปี พ.ศ. 2564 รฟม. ได้รับเงินตอบแทนจากสัญญาดังกล่าวเป็นเงินตอบแทนจากรายได้ค่าโดยสาร จำนวน 2,415.12 ล้านบาท เงินตอบแทนจากรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ จำนวน 84.45 ล้านบาท โดยมีรายได้จากสินทรัพย์ที่ได้มาจากสัญญาสัมปทาน จำนวน 2,023.24 ล้านบาท รวมทั้งสิ้น 4,522.81 ล้านบาท

2) สัญญาสัมปทานโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยาย วันที่ 31 มีนาคม 2560 (ช่วงหัวลำโพง – บางแค และช่วงบางซื่อ – ท่าพระ) อายุสัมปทาน 33 ปี (พ.ศ. 2560 – 2593) โดยกำหนดเงื่อนไขส่วนแบ่งรายได้ระหว่าง รฟม. กับ BEM ไว้ว่า เมื่อ BEM มีผลตอบแทนจากการลงทุน (IRR) จากการดำเนินงานเกินกว่าร้อยละ 9.75 BEM จะแบ่งเงินตอบแทนเป็นรายได้ให้แก่ รฟม. ดังนี้

2.1) กรณีที่มีค่า IRR ตั้งแต่ร้อยละ 9.76 ถึงร้อยละ 11.00 ส่วนแบ่งรายได้ระหว่าง รฟม. กับ BEM จะจัดแบ่งในสัดส่วน 50 : 50

2.2) กรณีที่มีค่า IRR ตั้งแต่ร้อยละ 11.01 ถึงร้อยละ 15.00 ส่วนแบ่งรายได้ระหว่าง รฟม. กับ BEM จะจัดแบ่งในสัดส่วน 60 : 40

2.3) กรณีที่มีค่า IRR หรือรายได้เกินร้อยละ 15.00 ส่วนแบ่งรายได้ระหว่าง รฟม. กับ BEM จะจัดแบ่งในสัดส่วน 75 : 25

โดยปี พ.ศ. 2564 รฟม. ไม่ได้รับเงินตอบแทนจากสัญญาดังกล่าวเนื่องจากผลตอบแทนการลงทุนจากการดำเนินงานของ BEM ยังไม่บรรลุเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญา

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ผลตอบแทนการร่วมลงทุนโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินประจำปี 2564 รฟม. ได้รับรายได้เป็นผลตอบแทนจำนวน 4,522.81 ล้านบาท

4.2.1 โครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายฉลองรัชธรรม (MRT สายสีม่วง)

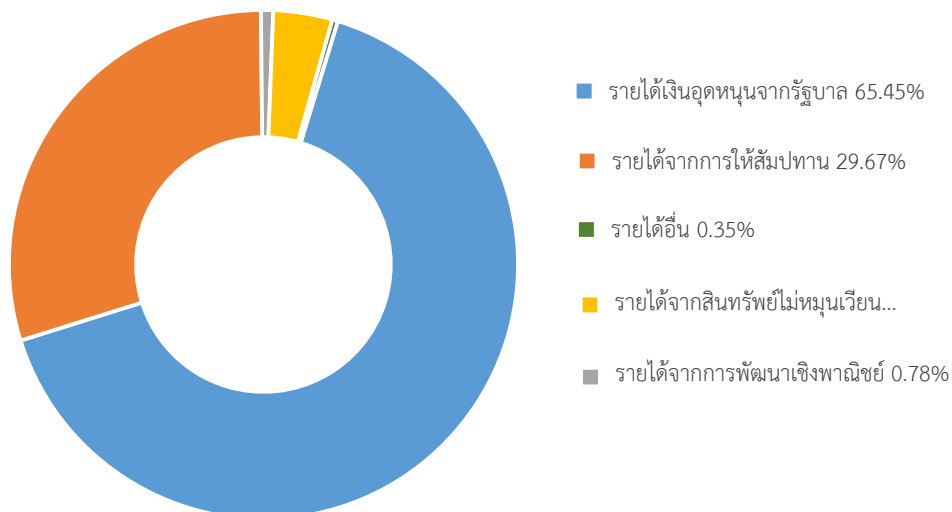
โครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายฉลองรัชธรรม หรือ MRT สายสีม่วง เป็นโครงการรถไฟฟ้าที่ รฟม. ร่วมลงทุนกับเอกชน โดยมีการแบ่งหน้าที่และผลประโยชน์ในลักษณะ PPP Gross Cost กล่าวคือ ภาครัฐลงทุนงานโยธาทั้งหมดและภาคเอกชนลงทุนงานระบบรถไฟฟ้าและขบวนรถไฟฟ้า รวมทั้งบริหารการเดินรถไฟฟ้าและซ่อมบำรุง โดยภาครัฐเป็นผู้จัดเก็บรายได้ค่าโดยสารและรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์จากการใช้ประโยชน์โครงสร้างพื้นฐานทางโยธาและระบบรถไฟฟ้าทั้งหมด และภาครัฐจะจ่ายคืนภาคเอกชนในลักษณะค่าจ้างบริหารการเดินรถไฟฟ้าและซ่อมบำรุงรักษา ซึ่งจากรูปแบบดังกล่าว รฟม. จึงเป็นผู้จัดเก็บรายได้ค่าโดยสารและรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์แต่เพียงผู้เดียว โดยมีปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อรายได้ดังกล่าว คือ จำนวนผู้โดยสารและการพัฒนาเชิงพาณิชย์ ดังนั้น รฟม. จึงเป็นผู้รับความเสี่ยงด้านจำนวนผู้โดยสารซึ่งกรณีที่มีผู้โดยสารน้อยจะส่งผลให้รายได้ของ รฟม. ลดลงตามไปด้วย

โดยปี พ.ศ. 2564 รฟม. มีรายได้จากค่าโดยสาร จำนวน 168.11 ล้านบาท รายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ จำนวน 22.67 ล้านบาท รายได้จากค่าธรรมเนียมออกบัตรโดยสาร จำนวน 0.40 ล้านบาท รวมทั้งสิ้น 191.18 ล้านบาท ทั้งนี้ การให้บริการ MRT สายสีม่วง รฟม. มีค่าใช้จ่ายเป็นค่าจ้างบริหารการเดินรถไฟฟ้าและซ่อมบำรุง จำนวน 2,070.17 ล้านบาท จึงประสบภาวะขาดทุนจำนวน 1,878.99 ล้านบาท

จากการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าด้วยการเปิดโอกาสให้เอกชนร่วมลงทุนและให้สัมปทานด้วยรูปแบบ PPP Net Cost ใน MRT สายสีน้ำเงิน และ PPP Gross Cost ใน MRT สายสีม่วง ส่งผลให้ รฟม. มีรายได้ในรูปแบบผลตอบแทนจากการให้สัมปทานกับเอกชน ถือเป็นแหล่งรายได้หลัก

ของ รฟม. มาโดยตลอด โดยในปี พ.ศ. 2564 รฟม. มีรายได้จากการให้สัมปทานทั้ง MRT สายสีน้ำเงินและ MRT สายสีม่วง จำนวน 4,691.32 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 29.67 ของรายได้ทั้งหมด

ในขณะที่รายได้ของ รฟม. จากแหล่งอื่น ได้แก่ รายได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล รายได้จาก การพัฒนาเชิงพาณิชย์ รายได้จากสินทรัพย์ไม่หมุนเวียนที่ถือไว้รอโอน และรายได้อื่น มีจำนวนดังนี้



รูปภาพที่ 6 ลัดส่วนรายได้ของ รฟม. ปี 2564

กล่าวคือ รฟม. มีรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล จำนวน 10,348.45 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 65.45 รายได้จากการให้สัมปทาน 4,691.32 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 29.67 รายได้จาก การพัฒนาเชิงพาณิชย์ จำนวน 122.98 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.78 รายได้จากสินทรัพย์ไม่หมุนเวียนที่ ถือไว้รอโอน จำนวน 592.99 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.75 และรายได้อื่น จำนวน 55.34 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.35

ตารางที่ 1 แนวทางการสร้างรายได้ของ รฟม. กับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

โครงการ รถไฟฟ้า	โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง (รูปแบบ PPP Gross Cost)	โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน (รูปแบบ PPP Net Cost)
จุดเด่น	ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและความเป็นเมือง (Economic and Urbanization development)	ความสามารถในการสร้างผลตอบแทน ทางการเงินสูง (High Financial Return)
ค่าโดยสาร	- รฟม. เป็นผู้จัดเก็บค่าโดยสาร - อัตราค่าโดยสารเป็นไปตามข้อบังคับ รฟม. ว่าด้วยอัตราค่าโดยสาร (โดยความเห็นชอบ ของ ครม.)	- ผู้รับสัมปทานเป็นผู้จัดเก็บค่าโดยสาร - อัตราค่าโดยสารเป็นไปตามข้อบังคับ รฟม. ว่าด้วยอัตราค่าโดยสาร (โดยความเห็นชอบ ของ ครม. และสอดคล้องกับสัญญาสัมปทาน) - รฟม. ได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินจำนวน ทั้งสิ้น 43,567 ล้านบาท - รฟม. ได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินอัตราร้อยละ 1 – 15 ตามระยะเวลาในสัญญา
การพัฒนา เชิงพาณิชย์	- รฟม. เป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเอง - ข้อจำกัดของการใช้ที่ดินของ รฟม. นอกเหนือจากวัตถุประสงค์จากการเวนคืน ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ 40/2539, 394/2548 และ 222/2551) - รฟม. ต้องดำเนินการพัฒนาเชิงพาณิชย์ ตาม พ.ร.บ. การรถไฟฟ้าฯ มาตรา 75 (6) โดยผ่าน ครม.	- ผู้รับสัมปทานเป็นผู้ดำเนินการหลัก - รฟม. เป็นผู้ดำเนินการบางส่วน - ข้อจำกัดของการใช้ที่ดินของ รฟม. นอกเหนือจากวัตถุประสงค์จากการเวนคืน ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ 40/2539, 394/2548 และ 222/2551) - รฟม. ต้องดำเนินการพัฒนาเชิงพาณิชย์ ตาม พ.ร.บ. การรถไฟฟ้าฯ มาตรา 75 (6) โดยผ่าน ครม. - รฟม. ได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินจำนวน ทั้งสิ้น 930 ล้านบาท - รฟม. ได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินอัตราร้อยละ 7
เงื่อนไขอื่น	- ศักยภาพของ รฟม. ในการดำเนินการสร้าง รายได้	- ภายหลังปี พ.ศ. 2572 การแบ่งค่าตอบแทน จะขึ้นอยู่กับอัตราผลตอบแทนจากการลงทุน (IRR) โดยต้องมีค่า IRR มากกว่าร้อยละ 9.75

จึงสรุปได้ว่า รายได้ส่วนใหญ่ของ รฟม. ได้รับมาจากรัฐบาล เนื่องจากรายได้จากการให้สัมปทานเดินรถไฟฟ้ามียุทธศาสตร์สำคัญจากข้อตกลงในการร่วมลงทุนกับเอกชน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วต้องออกแบบเพื่อสร้างแรงจูงใจให้เอกชนตัดสินใจร่วมลงทุน เช่น การมอบสิทธิในการพัฒนาเชิงพาณิชย์ภายในโครงการรถไฟฟ้าให้เอกชนแต่เพียงฝ่ายเดียว ทำให้ รฟม. อาจไม่ได้รับผลตอบแทนทางการเงินที่คุ้มค่า แต่เมื่อพิจารณาภาพรวมของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่มีนัยสำคัญต่อการศักยภาพในการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจและส่งเสริมการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน ดังนั้น การสร้างโครงการรถไฟฟ้าจึงเป็นการสร้างประโยชน์ให้แก่สังคมส่วนรวมในระยะยาว อย่างไรก็ตาม ประเด็นด้านผลตอบแทนทางการเงินยังถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหาก รฟม. ได้รับผลตอบแทนจากการให้สัมปทานเดินรถไฟฟ้ามูลค่าเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งสามารถพัฒนารูปร่างเชิงพาณิชย์จากพื้นที่สถานีรถไฟฟ้าเพื่อสร้างรายได้เพิ่มขึ้น สิ่งเหล่านี้จะส่งผลดีในระยะยาวต่อ รฟม. ทำให้องค์กรมีรายได้จนสามารถเลี้ยงดูตนเองได้ ไม่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐเกินความจำเป็นซึ่งจะส่งผลดีต่อฐานะทางการเงินและระดับหนี้สาธารณะของรัฐต่อไป

โดยการดำเนินการเพื่อสร้างรายได้จากแหล่งอื่นนอกเหนือจากการร่วมลงทุนกับเอกชนในฐานหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ รฟม. ต้องพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด เช่น บทบาทหน้าที่ของ รฟม. นโยบายของรัฐและหน่วยงานกำกับดูแล ข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง สมรรถนะของบุคลากร เป็นต้น เพื่อนำปัจจัยเหล่านั้นมาออกแบบแนวทางการสร้างรายได้ของ รฟม. ให้ประสบความสำเร็จ สามารถถ่ายโอนไปสู่การนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ และสอดคล้องกับหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี แต่ในขณะเดียวกันแนวทางดังกล่าวต้องไม่สร้างภาระทางการเงินและภาระทางการเงินที่เกินความจำเป็นต่อ รฟม. ซึ่งอาจทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่พึงประสงค์ นั่นก็คือ แทนที่แนวทางดังกล่าวจะช่วยส่งเสริมให้ รฟม. มีศักยภาพในการสร้างรายได้มากขึ้น แต่กลับกลายเป็นการเพิ่มข้อจำกัดในการสร้างได้ของ รฟม.

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาได้พิจารณาใช้วิธีการสัมภาษณ์จากบุคลากรของ รฟม. เพื่อนำข้อค้นพบที่ได้จากกระบวนการดังกล่าวเป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ข้อจำกัดในการสร้างได้ของ รฟม. ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นซึ่งจะนำเสนอในหัวข้อถัดไป

4.3 ผลจากการสัมภาษณ์ประเด็นข้อจำกัดในการสร้างรายได้ของ รพม.

การสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องประเด็นข้อจำกัดในการสร้างรายได้ของ รพม. ผู้ศึกษาได้อาศัยข้อสรุปเบื้องต้นจากการศึกษาและวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องเป็นแนวทางในการสร้างชุดคำถามสัมภาษณ์ โดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายเป็นบุคลากรส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ ได้แก่ ฝ่ายพัฒนาธุรกิจ สายงานกลยุทธ์และแผน สายงานกฎหมาย และสายงานบริหาร โดยมีผลสัมภาษณ์ดังนี้



ตารางที่ 2 ผลการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รพม.

ประเด็นคำถาม	สายงานปฏิบัติการ (ฝ่ายพัฒนาธุรกิจ)	สายงานกลยุทธ์ และแผน	สายงานกฎหมาย	สายงานบริหาร	ข้อสรุป
การกำกับดูแล กิจการที่ดี	1. แนวทางการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ โครงการรถไฟฟ้ากับบทบาทของรัฐที่มีต่อ รพม. หรือไม่	ไม่เชิงเป็นข้อจำกัด / ควรปรับปรุงการ ทำงานให้เหมาะสมกับ รัฐวิสาหกิจมากขึ้น	ไม่เชิงข้อจำกัด / สามารถกำกับดูแล ตามอำนาจหน้าที่ อย่างเหมาะสม	ไม่เชิงข้อจำกัด / อำนาจหน้าที่และ สอดคล้องหลัก จริยธรรม	- บทบาทของภาครัฐไม่ใช่ ข้อจำกัดต่อการสร้างรายได้ (+) - แต่รัฐบาลก็ได้สนับสนุน รพม. ในเชิงธุรกิจ (-)
	2. แนวทางการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ โครงการรถไฟฟ้ากับโครงสร้างและการดำเนินงานของ คณะกรรมการ รพม. หรือไม่	ไม่เชิงข้อจำกัด / ดำเนินงานตาม หลักเกณฑ์การ ประเมินผล รัฐวิสาหกิจ	ไม่เชิงข้อจำกัด / สามารถกำกับดูแล ตามอำนาจหน้าที่ อย่างเหมาะสม	ไม่เชิงข้อจำกัด / ใช้อำนาจหน้าที่ สอดคล้องหลัก จริยธรรม อย่างไรก็ตาม เป็นผลจากการ กำกับดูแลของหน่วย เหนือ	- การดำเนินงานของ คณะกรรมการ รพม. ไม่ใช่ ข้อจำกัด (+) - การดำเนินงานของ คณะกรรมการ รพม. ได้รับการ กำกับอย่างเข้มงวดจากหน่วย กำกับดูแลระดับสูง (-)
พ.ร.บ. การรถไฟฟ้า ขนส่งมวลชน	3. แนวทางการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ โครงการรถไฟฟ้ากับการปฏิบัติตามหลักจรรยาบรรณหรือไม่	ไม่เชิงข้อจำกัด / ดำเนินการตาม กฎระเบียบอย่าง เคร่งครัด	ไม่เชิงข้อจำกัด / มีการควบคุมดูแล ตามกฎหมาย	ไม่เชิงข้อจำกัด / ดำเนินงานตามที่ กฎหมายกำหนด	การปฏิบัติตามหลัก จรรยาบรรณไม่เป็นข้อจำกัด ต่อการสร้างรายได้ ทั้งยัง สร้างภาพลักษณ์ที่ดี
	4. การสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รพม. มีข้อจำกัดที่เป็นด้านกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ มาตรา 75 (6) แห่ง พ.ร.บ. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 ซึ่งบัญญัติให้ “การให้เช่าหรือให้สิทธิใด ๆ ในสิ่งทริมทรัพย์	เป็นข้อจำกัด / จำกัดอำนาจการ ตัดสินใจ ทำให้มี	เป็นข้อจำกัด / ทำให้ รพม. ขาด ความคล่องตัวใน การค้าเงินธุรกิจ	เป็นข้อจำกัด / ทำให้ รพม. ไม่ สามารถดำเนินธุรกิจ	- มาตรา 75 (6) แห่ง พ.ร.บ. การรถไฟฟ้า เป็นข้อจำกัด ต่อการสร้างรายได้ (-)

ประเด็นคำถาม		รายงานปฏิบัติการ (ฝ่ายพัฒนาธุรกิจ)	รายงานกลยุทธ์ และแผน	รายงานกฎหมาย	รายงานบริหาร	ข้อสรุป
แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543	ของ รพม. ซึ่งมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้" หรือไม่มี	กระทบต่อการตัดสินใจของผู้ค้า	ขั้นตอนการทำงานเพิ่มขึ้น		ได้แบบที่รัฐวิสาหกิจควรจะเป็น	- กฎหมายนี้เป็นเครื่องมือตรวจสอบการดำเนินงานของ รพม. (+) - รูปแบบ Net Cost เป็นข้อจำกัดต่อการสร้างรายได้เพิ่มขึ้นของ รพม. (-) - รพม. ไม่ต้องรับความเสี่ยงด้านธุรกิจ (+)
การร่วมลงทุนและการให้สัมปทาน	5. การร่วมลงทุนระหว่าง รพม. กับเอกชนในโครงการรถไฟฟ้า MRT สายสีน้ำเงิน (PPP Net Cost) ก่อให้เกิดผลอย่างไรต่อการสร้างรายได้ของ รพม.	เป็นข้อจำกัด / ทำให้ รพม. มีรายได้น้อย แต่ไม่ต้องการความเสี่ยง	เป็นข้อจำกัด / รพม. ถูกจำกัดสิทธิในฐานะผู้กำกับดูแลเป็นอย่างมากเกินไป	เป็นข้อจำกัด / เอื้อประโยชน์แก่ผู้รับสัมปทานมากกว่า	เป็นข้อจำกัด / รพม. ไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างเหมาะสม	- รูปแบบ Gross Cost ไม่เป็นข้อจำกัดต่อการสร้างรายได้ของ รพม. (+) - รพม. ถูกจำกัดการสร้างรายได้จากข้อกฎหมายของ รพม. (-)
โครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กร	6. การร่วมลงทุนระหว่าง รพม. กับเอกชนในโครงการรถไฟฟ้า MRT สายสีม่วง (PPP Gross Cost) ก่อให้เกิดผลอย่างไรต่อการสร้างรายได้ของ รพม.	ไม่เป็นที่จำกัด / รพม. ได้มีประสบการณ์พัฒนาเชิงพาณิชย์ แต่ยังคงจำกัดด้วยการใช้ประโยชน์จากที่ดินซึ่งได้จากการเวนคืน	ไม่เป็นที่จำกัด / ทำให้ รพม. มีบทบาทหน้าที่ในการบริหารจัดการเพื่อสร้างรายได้	ไม่เป็นที่จำกัด / เปิดโอกาสให้ รพม. ดำเนินการพัฒนาเชิงพาณิชย์ แต่ยังคงจำกัดการใช้ประโยชน์จากที่ดินซึ่งได้จากการเวนคืน	ไม่เป็นที่จำกัด / รพม. ได้มีโอกาสเรียนรู้และพัฒนาระบบเชิงพาณิชย์ด้วยตนเอง	- โครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรไม่เป็นข้อจำกัดต่อการสร้างรายได้
โครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กร	7. การสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รพม. มีข้อจำกัดที่ไม่ใช่ด้านกฎหมาย ได้แก่ โครงสร้างการบริหารงานในองค์กร (Structure) หรือไม่มี	บางส่วนเป็นข้อจำกัด / เหมาะสมแล้ว	บางส่วนเป็นข้อจำกัด / โครงสร้างไม่สนับสนุนต่อการสร้างรายได้	บางส่วนเป็นข้อจำกัด / ลำดับสายบังคับบัญชาสูงเกินความจำเป็น ขาดการบูรณาการ	ไม่เป็นที่จำกัด / ออกแบบรองรับนโยบายองค์กร	- โครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรไม่เป็นข้อจำกัดต่อการสร้างรายได้ (+) - ขาดการบูรณาการร่วมกันระหว่างส่วนงาน (-)

	ประเด็นคำถาม	สายงานปฏิบัติการ (ฝ่ายพัฒนาธุรกิจ)	สายงานกลยุทธ์ และแผน	สายงานกฎหมาย	สายงานบริหาร	ข้อสรุป
ทรัพยากรบุคคล	8. การสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รพม. มีข้อจำกัดที่ไม่ใช่ด้านกฎหมาย ได้แก่ ทรัพยากรบุคคล (Staff) หรือไม่	ไม่เป็นข้อจำกัด / เหมาะสมแล้ว	เป็นข้อจำกัด / ผู้บริหารไม่มีพื้นฐานความรู้ด้านการพัฒนาธุรกิจเพื่อสร้างรายได้	เป็นข้อจำกัด / ยังมีการใช้ระบบอุปถัมภ์	ไม่เป็นข้อจำกัด / บริหารและพัฒนาบุคลากรตามนโยบายองค์กร	ทรัพยากรบุคคลเป็นข้อจำกัดต่อการสร้างรายได้ (-)
ระบบงานภายในองค์กร	การพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รพม. มีข้อจำกัดที่ไม่ใช่ด้านกฎหมาย ได้แก่ ระบบงานภายในองค์กร (System) หรือไม่	เป็นข้อจำกัด / ขาดระบบงานสนับสนุน	เป็นข้อจำกัด / ไม่มีระบบฐานข้อมูลลูกค้า	เป็นข้อจำกัด / ไม่มีระบบบริหารข้อมูล-เอกสารที่ดี	ไม่เป็นข้อจำกัด / สอดคล้องกับนโยบายองค์กร	ระบบงานภายในของ รพม. เป็นข้อจำกัดต่อการสร้างรายได้ (-)
สมรรถนะบุคลากร	การพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รพม. มีข้อจำกัดที่ไม่ใช่ด้านกฎหมาย ได้แก่ สมรรถนะบุคลากร (Competency/Skill) หรือไม่	ไม่เป็นข้อจำกัด / มีพื้นฐานที่ดี แต่ควรได้รับการส่งเสริมมากขึ้น	เป็นข้อจำกัด / ขาดสมรรถนะที่จำเป็นต่อการดำเนินงานธุรกิจ	เป็นข้อจำกัด / บุคลากรไม่มีความรอบรู้	ไม่เป็นข้อจำกัด / พัฒนาสมรรถนะตามนโยบายองค์กร	- สมรรถนะบุคลากร รพม. มีส่วนที่เป็นข้อจำกัดต่อการสร้างรายได้ (-)

รายละเอียดจากการสัมภาษณ์

โดยมีการแบ่งประเด็นสัมภาษณ์จำนวน 5 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 แนวทางการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของโครงการรถไฟฟ้าของ รฟม. ได้ดำเนินการอย่างสอดคล้องกับหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 ดังต่อไปนี้หรือไม่

1.1) บทบาทของภาครัฐที่มีต่อ รฟม.

ผู้ให้สัมภาษณ์ฝ่ายพัฒนาธุรกิจ รฟม. เห็นว่า การดำเนินการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รฟม. มีการรับนโยบายมาจากภาครัฐซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลอย่างเคร่งครัด มีการร่วมกันกำหนดเป้าหมายและแผนงานที่สำคัญเพื่อสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ สามารถเจรจาต่อรองค่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้ปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ เช่น การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เป็นต้น คณะกรรมการ รฟม. ซึ่งเป็นคณะผู้บริหารระดับสูงสุดได้มีการวางแผนนโยบายขององค์การที่สอดคล้องกับข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องและมีการชำระไว้ซึ่งหลักคุณธรรมจริยธรรมอย่างเคร่งครัดและตรวจสอบได้

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานกลยุทธ์และแผน รฟม. เห็นว่า ควรปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์การภาครัฐซึ่งเป็นระบบราชการให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของ รฟม. ซึ่งเป็นหน่วยงานในระบบรัฐวิสาหกิจมากขึ้นเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ไม่มีความจำเป็นและส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจมีขีดความสามารถในการปฏิบัติงานได้ตามที่ควรจะเป็น ภาครัฐที่ผู้กำกับดูแลควรมอบนโยบายสนับสนุนให้ รฟม. ดำเนินการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์เพื่อลดภาวะขาดทุนและสามารถจัดการความเสี่ยงทางการเงินได้ ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากภาครัฐในจำนวนมาก

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานกฎหมาย รฟม. เห็นว่า ภาครัฐมีการกำหนดบทบาทของตนเองได้อย่างเหมาะสมพอสมควร มีการผ่านกฎหมายต่างๆ เพื่อสร้างกลไกการกำกับดูแล รฟม. ผ่านหน่วยงานต่าง ๆ ตามภารกิจที่หน่วยงานมีความเชี่ยวชาญ เช่น ด้านนโยบายจะมีการกำกับดูแลจากคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) เป็นหน่วยกำกับดูแล ด้านการลงทุนโครงการรถไฟฟ้าจะมีการกำกับดูแลจากกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นเจ้าสังกัดตามกฎหมาย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ภาครัฐควรพิจารณาหยิบยกประเด็นข้อจำกัดในการสร้างรายได้ของรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งของ รฟม. ขึ้นเป็นประเด็นสำคัญเนื่องจากที่ผ่านมาภาครัฐมักจะให้เงินอุดหนุนแทนการส่งเสริมให้ รฟม. สร้าง

รายได้เพิ่มมากขึ้นจนเลี้ยงดูตนเองได้ซึ่งจะทำให้ รพม. จำเป็นต้องพึ่งพาภาครัฐต่อไปในระยะยาว และอาจจะกลายเป็นภาระของภาครัฐได้

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานบริหาร รพม. เห็นว่า ภาครัฐมีการยึดโยงการปฏิบัติหน้าที่ผ่านกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่มีการบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ มีการใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ตามลำดับขั้นชัดเจน ซึ่งทำให้การสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รพม. ได้รับการตรวจสอบความชอบธรรมในการดำเนินการเป็นอย่างดี มีความโปร่งใส และคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียเสมอ อย่างไรก็ตาม หากมีการมอบอำนาจการตัดสินใจในประเด็นการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ให้แก่ รพม. เพิ่มมากขึ้นก็จะช่วยให้ รพม. มีโอกาสทางธุรกิจในการสร้างรายได้มากยิ่งขึ้น

1.2) โครงสร้างและการดำเนินงานของคณะกรรมการ รพม.

ผู้ให้สัมภาษณ์ฝ่ายพัฒนาธุรกิจ รพม. เห็นว่า คณะกรรมการ รพม. ซึ่งเป็นคณะผู้บริหารระดับสูงสุดได้มีการวางแผนนโยบายขององค์การที่สอดคล้องกับข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องและได้ดำเนินการกำกับดูแล รพม. ตามกรอบกฎหมายอย่างเหมาะสม จากโครงสร้างคณะกรรมการ รพม. และบทบาทหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดทำให้ รพม. มีคณะกรรมการ รพม. ที่มีความรู้ความสามารถพอสมควรต่อการดำเนินธุรกิจเพื่อสร้างรายได้แม้ว่าจะไม่ได้มีการมุ่งเน้นที่ด้านการสร้างได้เป็นพิเศษ

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานกลยุทธ์และแผน รพม. เห็นว่า คณะกรรมการ รพม. ได้รับการกำหนดบทบาทจากข้อกฎหมายและหลักเกณฑ์การประเมินผลรัฐวิสาหกิจอยู่แล้ว จึงมีการตรวจสอบการใช้อำนาจและมีแนวทางการบริหารที่ต้องสอดคล้องกับนโยบายมาจากหน่วยงานระดับสูง ดังนั้น แม้ว่าคณะกรรมการ รพม. บางท่านจะมีส่วนร่วมราชการที่โดยธรรมชาติแล้วไม่ได้มีความเชี่ยวชาญด้านการสร้างรายได้แต่หากได้รับข้อมูลที่มีคุณภาพ จะช่วยให้การตัดสินใจเกี่ยวกับการสร้างรายได้ของ รพม. มีประสิทธิภาพและสร้างผลตอบแทนที่ดีให้แก่ รพม. ได้

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานกฎหมาย รพม. เห็นว่า โครงสร้างและการดำเนินงานของคณะกรรมการ รพม. มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนตามข้อกฎหมาย และที่ผ่านมาการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ รพม. พิจารณาได้ว่าสามารถกำกับดูแลตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมแล้ว อย่างไรก็ตาม

ก็ตาม หากสามารถส่งเสริมความรู้และทักษะที่จำเป็นต่อการดำเนินธุรกิจให้แก่คณะกรรมการ รฟม. ได้ก็จะเป็นปัจจัยเสริมต่อศักยภาพของ รฟม. เอง

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานบริหาร รฟม. เห็นว่า ที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ รฟม. ถือเป็นเรื่องปกติสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีรูปแบบคล้ายคลึงกันทุกแห่ง กล่าวคือ มักจะประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการเกินกว่ากึ่งหนึ่งและมีที่มาจากส่วนราชการที่แตกต่างกัน ดังนั้น รฟม. จึงควรอาศัยประโยชน์จากความแตกต่างหลากหลายดังกล่าวสร้างเป็นโอกาสในการดำเนินธุรกิจ เพื่อสร้างรายได้ โดยพิจารณาว่าปัจจุบันคณะกรรมการ รฟม. สามารถปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องหลักจริยธรรม

1.3) การปฏิบัติตามหลักจรรยาบรรณ

ผู้ให้สัมภาษณ์ฝ่ายพัฒนาธุรกิจ รฟม. เห็นว่า การพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รฟม. มีดำเนินการตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด ยึดหลักความซื่อสัตย์สุจริต ความมีคุณธรรมและศีลธรรมอันดี ไม่เลือกปฏิบัติต่อคู่ค้าและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานกลยุทธ์และแผน รฟม. เห็นว่า คณะกรรมการ รฟม. มีการดำเนินการตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด โดยสะท้อนผ่านตัวชี้วัดที่สำคัญขององค์การ เช่น หลักเกณฑ์ประเมินการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจด้านการกำกับดูแลกิจการที่ดี

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานกฎหมาย รฟม. เห็นว่า คณะกรรมการ รฟม. มีการดำเนินงานตามนโยบายและกฎระเบียบที่วางไว้ ทั้งยังมีการกำกับดูแลให้ทุกหน่วยงานภายใน รฟม. ดำเนินการตามนโยบายและข้อกำหนด รวมถึงในการดำเนินงานสร้างรายได้ ทำให้ รฟม. มีภาพลักษณ์การบริการที่ดี

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานบริหาร รฟม. เห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการ รฟม. ได้อาศัยช่องทางตามที่กฎหมายวางระเบียบไว้อย่างเคร่งครัดและเป็นไปตามหลักจรรยาบรรณที่ดี

ประเด็นที่ 2 การพัฒนาเชิงพาณิชย์ของโครงการรถไฟฟ้าที่ดำเนินการโดย รฟม. มีข้อจำกัดที่เป็นด้านกฎหมาย ได้แก่ มาตรา 75 (6) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 ที่บัญญัติให้ “การให้เช่าหรือให้สิทธิใด ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ของ รฟม. ซึ่งมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้” หรือไม่โปรดอธิบาย

ผู้ให้สัมภาษณ์ฝ่ายพัฒนาธุรกิจ รฟม. เห็นว่า ข้อกฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดความยากลำบากในการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รฟม. เป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นการเพิ่มกระบวนการตัดสินใจทางธุรกิจที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าของ รฟม. ได้ ก่อให้เกิดความสูญเสียของโอกาสทางธุรกิจเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากมูลค่าสังหาริมทรัพย์ที่ รฟม. ถือครองมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นจึงทำให้แผนงานหรือโครงการพัฒนาธุรกิจมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น แม้ว่า รฟม. จะมีความพยายามในการกระจายโครงการให้มีขนาดย่อมแล้วก็ตาม ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับรัฐวิสาหกิจแห่งอื่นพบว่า มีข้อกฎหมายในลักษณะเดียวกัน แต่มีเพดานมูลค่าสังหาริมทรัพย์ที่สูงกว่า รฟม. ซึ่งทำให้มีโอกาสทางธุรกิจมากกว่า

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานกลยุทธ์และแผน รฟม. เห็นว่า ข้อกฎหมายดังกล่าวเป็นอุปสรรคสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รฟม. มาโดยตลอด ทำให้ รฟม. ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินธุรกิจได้อย่างแท้จริง เนื่องจากมูลค่าตามที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน จึงเป็นการจำกัดอำนาจการตัดสินใจประกอบธุรกิจและทำให้มีขั้นตอนการทำงานมาก

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานกฎหมาย รฟม. เห็นว่า กฎหมายดังกล่าวมีจุดประสงค์เพื่อจำกัดอำนาจในการประกอบธุรกิจเพื่อสร้างรายได้ของ รฟม. สะท้อนให้เห็นว่าภาครัฐขาดวิสัยทัศน์ในการส่งเสริมให้ รฟม. สามารถดำเนินธุรกิจเพื่อสร้างรายได้อย่างเป็นกอบเป็นกำ ทำให้องค์การขาดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจและต้องยึดโยงกับภาครัฐอย่างเหนียวแน่นเกินความจำเป็น

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานบริหาร รฟม. เห็นว่า ในช่วงแรกเริ่มภาครัฐต้องการจำกัดบทบาทหน้าที่ของ รฟม. ไว้แค่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่สร้างโครงการรถไฟฟ้าให้ประสบความสำเร็จ เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวเอกชนไม่มีความสนใจต่อการดำเนินกิจการรถไฟฟ้า ทำให้ทิศทางของ รฟม. มุ่งเน้นไปที่การก่อสร้างโครงการดังกล่าวมากกว่าการคิดค้นและพัฒนาต่อยอดธุรกิจเพื่อสร้างรายได้มาค้ำจุนองค์การซึ่งสะท้อนผ่านตัวบทบัญญัติดังกล่าวที่ทำให้ รฟม. ไม่สามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างอิสระ

ประเด็นที่ 3 การร่วมลงทุนระหว่าง รฟม. กับเอกชนในการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของโครงการรถไฟฟ้าที่มีรูปแบบแตกต่างกันส่งผลอย่างไรต่อการสร้างรายได้ของ รฟม.

3.1) โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน (PPP Net Cost)

ผู้ให้สัมภาษณ์ฝ่ายพัฒนาธุรกิจ รฟม. เห็นว่า ในส่วนของ MRT สายสีน้ำเงิน รฟม. ได้รับผลดีที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ได้รับรายได้ที่แน่นอนและมีความต่อเนื่อง ไม่ต้องรับความเสี่ยงในการประกอบธุรกิจ แต่อย่างไรก็ตาม มีผลเสีย คือ แม้ว่าจะได้รับรายได้ที่แน่นอนและต่อเนื่องเป็นประจำ แต่สัดส่วนรายได้ที่ได้รับเมื่อเทียบกับมูลค่าที่ผู้รับสัมปทานสามารถดำเนินการได้ถือว่าเป็นเพียงส่วนน้อย รฟม. จึงควรพิจารณาและให้นำนักประเด็นการให้ผลตอบแทนแก่ รฟม. จากการร่วมลงทุนกับเอกชนมากขึ้น เพื่อให้องค์การที่ปัจจุบันยังประสบภาวะขาดทุนสามารถพลิกฟื้นเป็นองค์การที่มีผลประกอบการที่ดีและสามารถเลี้ยงดูตนเองได้

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานกลยุทธ์และแผน รฟม. เห็นว่า ด้วยรูปแบบการร่วมลงทุนกับเอกชนของโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินหรือ MRT สายสีน้ำเงิน มีการแบ่งผลประโยชน์แบบ PPP Net Cost จึงทำให้ รฟม. ได้รับผลตอบแทนที่เป็นตัวเงินยังไม่คุ้มค่านัก ทั้งยังมีข้อกำหนดที่ รฟม. ตกหลุมอบสิทธิประโยชน์บางประการแก่ผู้รับสัมปทาน เช่น สิทธิในการพัฒนาเชิงพาณิชย์แต่เพียงผู้เดียวทำให้ รฟม. ในฐานะผู้ร่วมลงทุนไม่สามารถแสวงหาคู่ค้ารายใหม่ที่จะมาดำเนินการแทน รฟม. ในการพัฒนาเชิงพาณิชย์ได้อย่างเต็มรูปแบบ รวมทั้ง รฟม. ยังถูกจำกัดสิทธิในการกำกับดูแลการให้บริการรถไฟฟ้าในการเข้าถึงข้อมูลผู้โดยสาร ทำให้มีช่องว่างในการวิเคราะห์ความต้องการของผู้โดยสาร

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานกฎหมาย รฟม. เห็นว่า โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินที่ รฟม. ดำเนินการร่วมลงทุนกับเอกชน รฟม. ได้มอบสิทธิประโยชน์แก่ผู้รับสัมปทานมากเกินไป แม้ข้อเท็จจริงที่การดำเนินการโครงการดังกล่าวในช่วงแรกเริ่มจะมุ่งดึงดูดให้เอกชนตัดสินใจร่วมลงทุนกับ รฟม. เนื่องจาก รฟม. ไม่พร้อมลงทุนด้านการเดินรถไฟฟ้าด้วยตนเองและไม่ต้องการแบกรับความเสี่ยงด้านจำนวนผู้โดยสาร อย่างไรก็ตาม รฟม. ก็ควรพิจารณาแนวทางการเจรจาต่อรองให้เอกชนมอบผลตอบแทนทางการเงินแก่ รฟม. เพิ่มเติมจากที่ตกลงไว้

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานบริหาร รฟม. เห็นว่า การร่วมลงทุนกับเอกชนแบบ PPP Net Cost ทำให้ รฟม. ไม่ต้องรับความเสี่ยงจากการดำเนินกิจการ แต่ก็ไม่ได้สร้างผลตอบแทนทางการเงินที่ดีให้กับ รฟม. เช่นกัน ทั้งยังมีการมอบสิทธิประโยชน์เป็นจำนวนมากให้แก่ผู้รับสัมปทานโดยขาดวิสัยทัศน์และไม่มีการวางแผนรองรับการให้บริการรถไฟฟ้าด้วยตนเอง จึงทำให้ในระยะยาว รฟม. จำเป็นต้องบริหารจัดการโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินในลักษณะการเปิดโอกาสให้เอกชนร่วมลงทุนเสมอ รฟม.

3.2) โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง (PPP Gross Cost)

ผู้ให้สัมภาษณ์ฝ่ายพัฒนาธุรกิจ รฟม. เห็นว่า ในส่วนของ MRT สายสีม่วง ที่เป็นรูปแบบ PPP Gross Cost ได้เปิดโอกาสให้ รฟม. ได้ทดลองพัฒนาเชิงพาณิชย์ด้วยตนเอง ทำให้มีประสบการณ์ ได้สั่งสมความรู้และทักษะในการพัฒนาธุรกิจ แต่เนื่องจาก รฟม. ยังมีข้อจำกัดในด้านของกระบวนการตัดสินใจและทักษะการทำงานที่ยังขาดความเชี่ยวชาญจึงทำให้ยังไม่สามารถสร้างรายได้ในระดับเดียวกับกรณีที่ได้รับสัมปทานเป็นผู้ดำเนินการ อีกทั้งยังถูกจำกัดการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างสถานีจากกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์เนื่องจากที่ดินของ รฟม. ที่นำมาใช้สร้างโครงการรถไฟฟ้ามาจากการดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานกลยุทธ์และแผน รฟม. เห็นว่า โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงเป็นการเปิดศักราชใหม่ให้กับ รฟม. เนื่องจากมีการร่วมลงทุนแบบ Gross Cost ซึ่งทำให้ รฟม. เป็นผู้ถือครองผลประโยชน์จากรายได้ค่าโดยสารและการพัฒนาเชิงพาณิชย์แต่เพียงผู้เดียว แต่อย่างไรก็ตาม รฟม. ก็เป็นผู้แบกรับความเสี่ยงด้านจำนวนผู้โดยสารอีกด้วย อย่างไรก็ตาม รฟม. ได้มีประสบการณ์จากการดำเนินการพัฒนาเชิงพาณิชย์จากโครงการรถไฟฟ้าดังกล่าวทำให้พบประเด็นต่าง ๆ ที่เป็นจุดแข็งและจุดอ่อนที่สามารถนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขให้ รฟม. มีขีดความสามารถสูงขึ้นได้หากจำเป็นต้องดำเนินกิจการรถไฟฟ้าด้วยตนเอง

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานกฎหมาย รฟม. เห็นว่า MRT สายสีม่วง ทำให้ผู้บริหารและพนักงาน รฟม. ได้มีโอกาสเรียนรู้และพัฒนาเชิงพาณิชย์ด้วยตนเอง มีการสั่งสมความรู้และประสบการณ์จากการดำเนินงานดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยข้อจำกัดด้านเส้นทางรถไฟฟ้าที่เป็นเส้นทางแถบชานเมือง ทำให้จำนวนผู้โดยสารยังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างสถานีจากกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ยังทำให้ รฟม. ไม่สามารถดำเนินธุรกิจเชิงพาณิชย์ได้อย่างคล่องตัวและเต็มศักยภาพ

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานบริหาร รฟม. เห็นว่า การร่วมลงทุนกับเอกชนรูปแบบ Gross Cost ของ MRT สายสีม่วง ได้ทำให้ รฟม. มีอำนาจในการดำเนินธุรกิจมากกว่ารูปแบบ Net Cost เมื่อมีประเด็นปัญหาใด ๆ เกิดขึ้น รฟม. สามารถเข้าถึงและดำเนินการจัดการปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว ไม่ต้องดำเนินการผ่านผู้รับสัมปทาน ในส่วนของผลตอบแทนที่เป็นตัวเงินคาดว่าหากจำนวนผู้โดยสารเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องก็จะช่วยลดภาวะขาดทุนของโครงการนี้ได้ซึ่งเป็นหลักการทั่วไปของกิจการขนส่งสาธารณะ

ประเด็นที่ 4 การพัฒนาเชิงพาณิชย์ของโครงการรถไฟฟ้าที่ดำเนินการโดย รฟม. มีข้อจำกัดที่ไม่ใช่ด้านกฎหมายดังต่อไปนี้หรือไม่ โปรดอธิบาย

4.1) โครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กร (Structure)

ผู้ให้สัมภาษณ์ฝ่ายพัฒนาธุรกิจ รฟม. เห็นว่า โครงสร้างการบริหารงานของ รฟม. ในปัจจุบันมีความเหมาะสมกับทิศทางการดำเนินงานด้านการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ กล่าวคือ รฟม. มีการจัดโครงสร้างองค์กรให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาธุรกิจและการดูแลการจัดเก็บค่าโดยสารซึ่งทั้งสองส่วนนี้เป็นแหล่งรายได้โดยทั่วไปของการดำเนินธุรกิจรถไฟฟ้า

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานกลยุทธ์และแผน รฟม. เห็นว่า ปัจจุบัน รฟม. ได้มีการกำหนดโครงสร้างในการบริหารจัดการเพื่อสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ไว้พอสมควร โดยมีการกำหนดเป้าหมายและแผนงานให้สอดคล้องกับทิศทางนโยบายของหน่วยงานกำกับดูแลจากภายนอกและผลการดำเนินงานที่ผ่านมา รฟม. สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ตามผลตอบแทนทางการเงินที่ รฟม. ได้รับจากการดำเนินการพัฒนาธุรกิจเชิงพาณิชย์ยังถือว่าไม่เป็นที่น่าพึงพอใจและยังมีช่องว่างเพื่อการพัฒนาเพิ่มเติมอยู่อีกมาก ซึ่งประเด็นทางด้านการจัดโครงสร้างองค์กรถือเป็นปัจจัยที่สำคัญเนื่องจากพิจารณาว่าโครงสร้างที่มีในปัจจุบันยังไม่สนับสนุนต่อการสร้างรายได้เต็มที่ รฟม. ควรสร้างส่วนงานสำหรับสนับสนุนข้อมูลและภารกิจด้านการพัฒนาเชิงพาณิชย์เพิ่มมากขึ้น เช่น ส่วนงานวิจัยและพัฒนา เพื่อเพิ่มศักยภาพในการดำเนินการและต่อยอดธุรกิจในอนาคตของ รฟม.

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานกฎหมาย รพม. เห็นว่า การดำเนินงานของ รพม. มีการออกแบบและจัดโครงสร้างองค์การที่มีลำดับสายบังคับบัญชาสูงเกินความจำเป็น ทำให้มีขั้นตอนการดำเนินงานเป็นจำนวนมากและก่อให้เกิดความล่าช้า แม้ว่าภายหลังจะมีความพยายามประยุกต์ใช้เทคโนโลยีมาช่วยอำนวยความสะดวกและลดขั้นตอนการดำเนินงานลงได้จำนวนหนึ่ง แต่ รพม. ควรพิจารณาจัดตั้งส่วนงานพิเศษสำหรับการพัฒนาเชิงพาณิชย์เพื่อให้มีกระบวนการทำงานที่กระชับและตอบสนององสภาพแวดล้อมของธุรกิจได้อย่างรวดเร็ว

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานบริหาร รพม. เห็นว่า สืบเนื่องจากทิศทางนโยบายขององค์การที่มองภารกิจด้านการพัฒนาเชิงพาณิชย์อยู่ในลำดับรองจึงทำให้การจัดโครงสร้างและสายบังคับบัญชาของ รพม. ต้องร้อยเรียงไปตามนโยบายดังกล่าวซึ่งในด้านผลตอบแทนแม้ว่าจะยังไม่ได้สร้างผลตอบแทนที่เป็นตัวเงินแก่ รพม. มากนัก แต่หากเทียบกับรัฐวิสาหกิจอื่นที่มีหน้าที่จัดบริการขนส่งมวลชนสาธารณะ เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) แล้ว รพม. ถือว่ามีการจัดโครงสร้างได้เหมาะสมกับภารกิจพอสมควร

4.2) ทรัพยากรบุคคล (Staff)

ผู้ให้สัมภาษณ์ฝ่ายพัฒนาธุรกิจ รพม. เห็นว่า การบริหารทรัพยากรบุคคลไม่ถือว่าเป็นข้อจำกัดในการพัฒนาเชิงพาณิชย์เนื่องจากมองว่า ทรัพยากรบุคคลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันค่อนข้างมีประสิทธิภาพ เพียงแต่ทิศทางนโยบายของ รพม. ไม่ได้มุ่งเน้นที่การสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ จึงทำให้การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลขององค์การแปรเปลี่ยนไปตามนโยบายขององค์การ อย่างไรก็ตาม บุคลากรที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาธุรกิจยังขาดทักษะที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน เช่น ทักษะการเจรจาต่อรอง และผู้บริหาร รพม. ยังคงมีมุมมองและทัศนคติต่อการพัฒนาธุรกิจอย่างแคบ กล่าวคือ ขาดความคิดสร้างสรรค์ในการริเริ่มกิจการใหม่ ๆ ที่อยู่ในขอบเขตที่ รพม. จะสามารถดำเนินการได้

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานกลยุทธ์และแผน รพม. เห็นว่า การบริหารทรัพยากรบุคคลในปัจจุบันมีความสอดคล้องกับทิศทางของ รพม. ที่มุ่งเน้นการสร้างโครงการรถไฟฟ้าในเส้นทางต่าง ๆ จึงอาจไม่ได้เน้นพัฒนาบุคลากรโดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรระดับผู้บริหารเพื่อมารองรับการพัฒนาธุรกิจ ดังนั้น จึงควรวางแผนพัฒนาบุคลากรที่จะดำรงตำแหน่งผู้บริหารทุกระดับของ รพม. ให้มีทัศนคติและความรู้ด้านการพัฒนาธุรกิจของ รพม. เพื่อต่อยอดการเรียนรู้ไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาธุรกิจของ รพม. ให้สร้างรายได้เพิ่มขึ้นต่อไป

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานกฎหมาย รพม. เห็นว่า การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลของ รพม. ยังได้รับการแทรกแซงจากผู้บริหารและบุคคลภายนอกในลักษณะของระบบอุปถัมภ์ การเมืองภายในองค์กร และการยึดติดวิธีคิดแบบความเป็นราชการ ถึงแม้ว่าจะมีแนวโน้มที่ดีขึ้นกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม ควรหยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นมาเป็นวาระสำคัญของการพัฒนาองค์กร เพื่อให้สามารถสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่บุคลากรทุกคนได้ว่าจะได้รับความเป็นธรรมตามหลักความสามารถ

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานบริหาร รพม. เห็นว่า ด้วยทิศทางนโยบายของ รพม. ไม่ได้มุ่งเน้นที่การสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อภารกิจด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลจึงปรับเน้นไปตามทิศทางที่องค์กรต้องการ แม้ว่าจะมีการนำเทคนิคการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลที่ทันสมัยว่าประยุกต์ใช้ เช่น การบริหารจัดการผู้มีศักยภาพสูง ระบบประเมินผลตามตัวชี้วัด แต่ก็ล้วนเป็นไปเพื่อเป้าหมายตามทิศทางขององค์กรในการลงทุนสร้างโครงการรถไฟฟ้าเป็นสำคัญ

4.3) ระบบงานภายในองค์กร (System)

ผู้ให้สัมภาษณ์ฝ่ายพัฒนาธุรกิจ รพม. เห็นว่า ปัจจุบัน รพม. ยังขาดเครื่องมือที่เป็นระบบงานสนับสนุนการปฏิบัติงาน เช่น ระบบฐานข้อมูลลูกค้า ซึ่งสามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์และประเมินโอกาสทางธุรกิจได้อย่างมหาศาล เนื่องจากมีการใช้เทคโนโลยีในการคาดการณ์และประมวลผลจึงมีความน่าเชื่อถือและตรวจสอบได้

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานกลยุทธ์และแผน รพม. เห็นว่า การดำเนินงานด้านการพัฒนาธุรกิจเชิงพาณิชย์ของ รพม. มีการนำแนวคิดและนโยบายจากผู้บริหารระดับสูงและหน่วยกำกับดูแลมาเป็นแนวทางการดำเนินการอย่างเคร่งครัด ทำให้ความคิดสร้างสรรค์ไม่ได้ถูกนำมาใช้ในการออกแบบและพัฒนาธุรกิจเชิงพาณิชย์เนื่องจากข้อจำกัดจากประสบการณ์ของผู้บริหารระดับสูง อีกทั้งยังขาดการเก็บรวบรวมข้อมูลด้านธุรกิจ เช่น พฤติกรรมของผู้โดยสาร ซึ่งสามารถนำมาออกแบบผลิตภัณฑ์บัตรโดยสารที่ตอบโจทย์การเดินทางกับผู้โดยสารแต่ละกลุ่มพฤติกรรมได้ดียิ่งขึ้น

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานกฎหมาย รพม. เห็นว่า รพม. ยังขาดระบบงานด้านการบริหารข้อมูลและเอกสารที่ดี ทำให้การสืบค้นและใช้ประโยชน์จากข้อมูลต่าง ๆ ที่มีการเก็บรวบรวมไว้เป็นไปอย่างยากลำบากและไม่เป็นมิตรต่อผู้ใช้งาน รวมถึงการประยุกต์ใช้ในงานด้านการพัฒนาธุรกิจเชิงพาณิชย์ซึ่งถือเป็นการลดทอนโอกาสในการสร้างมูลค่าผลตอบแทนทางการเงินให้แก่ รพม.

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานบริหาร รพม. เห็นว่า การออกแบบระบบงานภายในของ รพม. สามารถสะท้อนมุมมองและทิศทางขององค์กรได้เป็นอย่างดี นั่นคือ การมุ่งสร้างโครงการรถไฟฟ้ามากกว่าการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ ทำให้ยังมีช่องว่างของระบบงานที่สนับสนุนภารกิจดังกล่าวจนทำให้ รพม. สูญเสียโอกาสและไม่สามารถสร้างรายได้จากที่ดินที่ถือครองได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ดังนั้น หากผู้บริหารระดับสูงริเริ่มปรับทิศทางองค์กรมุ่งแสวงหารายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ ระบบงานภายในของ รพม. ก็จะมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับทิศทางดังกล่าวต่อไป

4.4) สมรรถนะบุคลากร (Competency/Skill)

ผู้ให้สัมภาษณ์ฝ่ายพัฒนาธุรกิจ รพม. เห็นว่า ศักยภาพหรือสมรรถนะของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาธุรกิจเพื่อสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ให้แก่ รพม. ปัจจุบันถือว่าเพียงพอในระดับที่ยังสามารถรองรับการเติบโตขององค์กรได้ในอีกระยะหนึ่ง บุคลากรเหล่านั้นมีพื้นฐานและประสบการณ์ที่ดีด้านการดำเนินธุรกิจของ รพม. อย่างไรก็ตามควรได้รับการส่งเสริมให้มีการทบทวนและเพิ่มทักษะความรู้ที่จำเป็นต่อการพัฒนาธุรกิจในยุคดิจิทัลมากยิ่งขึ้นเพื่อต่อยอดการพัฒนาและสร้างโอกาสทางธุรกิจใหม่ๆ ให้กับ รพม.

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานกลยุทธ์และแผน รพม. เห็นว่า บุคลากรส่วนงานด้านการพัฒนาธุรกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับผู้บริหารยังขาดความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการดำเนินธุรกิจ ทำให้ รพม. สูญเสียโอกาสไปพอสมควร และอาจทำให้ รพม. ไม่สามารถปรับตัวเข้าสู่ยุคดิจิทัลได้จนกลายเป็นหนึ่งในองค์กรที่เป็นภาระของภาครัฐ

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานกฎหมาย รพม. เห็นว่า บุคลากร รพม. ยังขาดความรู้ในศาสตร์ต่าง ๆ แม้ว่าจะมีความรู้ความชำนาญในงานที่ตนปฏิบัติพอสมควร แต่ไม่มีการบูรณาการความรู้เหล่านั้นเพื่อสร้างโอกาสทางธุรกิจอันจะนำไปสู่การสร้างรายได้ให้กับ รพม.

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานบริหาร รพม. เห็นว่า สืบเนื่องจากการที่ระบบบริหารทรัพยากรบุคคลของ รพม. มีการออกแบบให้สอดคล้องกับทิศทางนโยบายขององค์กรที่มุ่งเน้นการลงทุนสร้างโครงการรถไฟฟ้า ดังนั้น การพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรจึงได้รับนโยบายดังกล่าวเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ให้ความสำคัญต่อการออกแบบการเรียนรู้และพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรตามที่ต้องการ ซึ่งข้อกำหนดไว้ในแผนวิสาหกิจ รพม. ซึ่งถือเป็นแผนที่สำคัญที่สุดของ รพม. แม้ว่าจะมีการเพิ่มน้ำหนักความสำคัญให้กับการเรียนรู้และพัฒนาทักษะด้านการพัฒนาธุรกิจมากขึ้น แต่ยังไม่เป็นที่ประสบความสำเร็จมากนัก

ประเด็นที่ 5 ข้อเสนอแนะเพื่อลดข้อจำกัดในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของโครงการรถไฟฟ้าที่ดำเนินการโดย รฟม.

5.1) ท่านคิดว่า รฟม. จะสามารถดำเนินการลดข้อจำกัดด้านกฎหมายในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของโครงการรถไฟฟ้าที่ดำเนินการโดย รฟม. ในระยะเวลาอันสั้นได้อย่างไร โปรดอธิบาย

ผู้ให้สัมภาษณ์ฝ่ายพัฒนาธุรกิจ รฟม. เห็นว่า ในระยะเวลาอันสั้นนี้ รฟม. ควรพิจารณาจัดลำดับและผลักดันการแก้ไขกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดในการพัฒนาเชิงพาณิชย์อย่างเป็นรูปธรรม รฟม. ต้องพยายามสร้างความเชื่อมั่นให้แก่หน่วยงานที่กำกับดูแลเพื่อให้การแก้ไขกฎหมายประสบผลสำเร็จ

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานกลยุทธ์และแผน รฟม. เห็นว่า เนื่องจาก รฟม. เป็นรัฐวิสาหกิจที่แม้จะมีความคล่องตัวสูงกว่าส่วนราชการ แต่ก็ยังจำเป็นต้องคำนึงถึงข้อกฎหมายต่าง ๆ ในการดำเนินกิจการ ดังนั้น การจะลดข้อจำกัดด้านกฎหมายในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของโครงการรถไฟฟ้าจึงเป็นประเด็นที่ไม่สามารถดำเนินการได้ในระยะเวลาอันสั้น

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานกฎหมาย รฟม. เห็นว่า หากพิจารณาโดยรวมแล้วข้อจำกัดด้านกฎหมายที่พบ รฟม. สามารถผลักดันให้เกิดการแก้ไขได้หากภาครัฐและ รฟม. เห็นพ้องต้องกันว่าข้อกฎหมายดังกล่าวไม่เหมาะสมต่อการดำเนินธุรกิจในปัจจุบันแต่การดำเนินการดังกล่าวต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานบริหาร รฟม. เห็นว่า ในระยะเวลาอันสั้นนี้ รฟม. คงไม่สามารถผลักดันให้เกิดการแก้ไขข้อกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดด้านกฎหมายในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ได้ แต่ รฟม. สามารถแสดงเจตนาและชี้แจงข้อมูลความจำเป็นให้หน่วยงานกำกับดูแลและส่วนงานที่เกี่ยวข้องเห็นความสำคัญและความเร่งด่วนของปัญหาที่ รฟม. ต้องการแก้ไขได้

5.2) ท่านคิดว่า รฟม. จะสามารถดำเนินการลดข้อจำกัดที่ไม่ใช่กฎหมายในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของโครงการรถไฟฟ้าที่ดำเนินการโดย รฟม. ในระยะเวลาอันสั้นได้อย่างไร โปรดอธิบาย

ผู้ให้สัมภาษณ์ฝ่ายพัฒนาธุรกิจ รฟม. เห็นว่า รฟม. ควรส่งเสริมให้บุคลากรทุกคนมีสมรรถนะพื้นฐานทางด้านการดำเนินธุรกิจเพื่อสร้างความตระหนักรู้ถึงความสำคัญของการพัฒนาเชิงพาณิชย์และส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ความคิดริเริ่มในการสร้างสรรค์ธุรกิจใหม่ภายใต้ขอบเขตอำนาจของ รฟม. รวมถึงการถ่ายทอดความรู้จากผู้มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการประกอบธุรกิจ สร้างเครื่องมือที่ช่วยในการปฏิบัติงาน เช่น ระบบฐานข้อมูลลูกค้า ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้ รฟม. สามารถวิเคราะห์ความต้องการของลูกค้าได้อย่างถูกต้องและมีความแม่นยำมากยิ่งขึ้น

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานกลยุทธ์และแผน รฟม. เห็นว่า ผู้บริหารของ รฟม. ควรได้รับการพัฒนาความรู้ ทักษะ และเทคนิคด้านการประกอบธุรกิจให้สอดคล้องกับความต้องการขององค์กร รวมทั้งควรเร่งรัดการพัฒนาระบบงานสนับสนุนภารกิจการพัฒนาเชิงพาณิชย์เพื่อให้ผู้บริหารและพนักงานที่เกี่ยวข้องมีเครื่องมือในการทำงานได้ครบถ้วน

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานกฎหมาย รฟม. เห็นว่า ผู้บริหารควรส่งเสริมให้พนักงานมีความใฝ่เรียนรู้และแสวงหาโอกาสในการสร้างคุณประโยชน์ให้แก่ รฟม. เปิดเวทีให้บุคลากรทุกคนทุกระดับชั้นได้แสดงทัศนคติและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ระหว่างกันเพื่อสร้างสรรค์ความเป็นทีมงานที่ดีและลดช่องว่างระหว่างส่วนงาน

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานบริหาร รฟม. เห็นว่า องค์กรควรปรับนโยบายให้มุ่งสู่การสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ โดยจัดวางนโยบายดังกล่าวให้เป็นวาระที่สำคัญขององค์กรและถ่ายทอดเป้าหมายของนโยบายไปสู่ทุกส่วนงานเพื่อให้มีการปรับทิศทางการบริหารจัดการให้เข้าสู่การสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์มากขึ้นซึ่งรวมถึงการลดค่าใช้จ่ายในรายการที่สามารถควบคุมได้ นอกจากนี้ ผู้บริหารควรส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาตนเองทั้งระดับผู้บริหารและพนักงานให้เป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในงานที่รับผิดชอบ รวมถึงเป็นผู้ที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เปิดกว้างและเรียนรู้ความเปลี่ยนแปลง เพื่อค้นหาจุดแข็งที่จะสามารถนำมาพัฒนางานจนสร้างมูลค่าเพิ่มได้

5.3) ท่านเห็นว่า รฟม. ควรดำเนินการอย่างไรเพิ่มเติมเพื่อให้องค์กรสามารถสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของโครงการรถไฟฟ้าเพิ่มมากขึ้น

ผู้ให้สัมภาษณ์ฝ่ายพัฒนาธุรกิจ รฟม. เห็นว่า รฟม. ควรให้น้ำหนักความสำคัญต่อการปรับปรุงระเบียบและข้อบังคับที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ และควรพิจารณาผลักดันให้เกิดการจัดตั้งบริษัทในเครือเพื่อดำเนินการพัฒนาเชิงพาณิชย์แทน รฟม. อันจะก่อประโยชน์ให้แก่ รฟม. มากกว่าวิธีการอื่น ๆ

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานกลยุทธ์และแผน รฟม. เห็นว่า ผู้บริหารควรให้ความสำคัญต่อการพัฒนาองค์การในด้านการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์และกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้อง โดยรับฟังความต้องการของบุคลากรทุกระดับเพื่อสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน ควรมีการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานและการสร้างรายได้

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานกฎหมาย รฟม. เห็นว่า รฟม. ควรสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจให้แก่ภาครัฐซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแล รวมถึงชี้แจงเพื่อสร้างการรับรู้ที่ทันสมัยเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าซึ่งจะทำให้ รฟม. มีโอกาสปรับบทบาทสู่การเป็นหน่วยงานที่สามารถสร้างรายได้ให้แก่ภาครัฐมากขึ้น

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานบริหาร รฟม. เห็นว่า บุคลากรของ รฟม. ทุกระดับทุกส่วนงาน ควรได้รับโอกาสความก้าวหน้าทางสายอาชีพโดยเสมอภาค เป็นไปตามหลักความรู้ความสามารถ และหลักคุณธรรมอันจะช่วยสร้างขวัญและกำลังใจที่ดีต่อการสร้างสรรค์แนวคิดและการอุทิศตนให้แก่องค์การอย่างเต็มความสามารถ ซึ่ง รฟม. ควรถอดบทเรียนจากการพัฒนากิจการรถไฟฟ้าของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อ รฟม. และประชาชน เช่น การพัฒนาตามแนวคิด TOD (Transit-Oriented Development) ซึ่งจะช่วยให้โครงการรถไฟฟ้ากลายเป็นสถานที่ยอดนิยมและสามารถสร้างรายได้อย่างมหาศาล

5.4) ท่านเห็นว่ากิจการที่เกี่ยวกับรถไฟฟ้าที่ รฟม. ควรดำเนินการมากที่สุด คือกิจการอะไร

ผู้ให้สัมภาษณ์ฝ่ายพัฒนาธุรกิจ รฟม. เห็นว่า รฟม. ควรส่งเสริมในกิจการสร้างทางเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายรถไฟฟ้ากับพื้นที่ต่าง ๆ เช่น ห้างสรรพสินค้า โรงแรม เป็นต้น รวมถึงเชื่อมต่อกับรูปแบบการเดินทางที่มีอยู่แล้ว เช่น รถโดยสารประจำทาง ท่าเรือโดยสาร จุดบริการรถแท็กซี่ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีกิจการที่มีความน่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง ได้แก่ กิจการให้บริการสื่อโฆษณาในโครงการรถไฟฟ้าและการให้ความปรึกษาในการประกอบธุรกิจในโครงการรถไฟฟ้า

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานกลยุทธ์และแผน รฟม. เห็นว่า บุคลากรของ รฟม. บางส่วนงาน มีศักยภาพและประสบการณ์ในการปฏิบัติงานที่มีลักษณะเฉพาะจนได้รับการยอมรับจากหน่วยงานภายนอก เช่น การรักษาความปลอดภัยและกู้ภัย ซึ่ง รฟม. สามารถนำข้อดีดังกล่าวมาสร้างเป็นธุรกิจได้ เช่น สถาบันฝึกอบรม วิทยากร เป็นต้น

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานกฎหมาย รพม. เห็นว่า รพม. ควรศึกษาข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้เกิดความชำนาญแล้วนำมาประยุกต์ใช้กับโครงการรถไฟฟ้าที่ รพม. ดำเนินการ เพื่อสร้างโอกาสทางธุรกิจใหม่ที่สอดคล้องกับข้อกำหนดและสามารถสร้างรายได้ให้แก่ รพม. ได้ เช่น การเชื่อมต่อกับสถานที่ที่เป็นจุดหมายสำคัญของการท่องเที่ยวหรือการเดินทางในรูปแบบอื่น

ผู้ให้สัมภาษณ์สายงานบริหาร รพม. เห็นว่า ในการออกแบบโครงการรถไฟฟ้า รพม. ควรพิจารณาพื้นที่ในการดำเนินการใหม่ โดยควรกำหนดให้เป็นในลักษณะของการพัฒนาพื้นที่ในระดับเมืองซึ่งจะทำให้สามารถจัดวางโครงสร้างและสถานที่สำคัญให้สอดคล้องกับสถานีรถไฟฟ้าได้อย่างเหมาะสม รวมถึงควรสร้างส่วนงานที่มีหน้าที่รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์โอกาสทางธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับรถไฟฟ้า เช่น ธุรกิจการให้คำปรึกษาและวางแผนการใช้ที่ดินบริเวณโครงการรถไฟฟ้าซึ่งจะช่วยให้ผู้ประกอบการมีข้อมูลใช้ประกอบการตัดสินใจดำเนินธุรกิจได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับข้อกำหนดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4.4 การวิเคราะห์แนวทางการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รพม.

จากการศึกษาข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องและข้อสรุปที่ผู้ศึกษาค้นพบจากการสัมภาษณ์บุคลากรของ รพม. พบว่า การสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รพม. ได้รับอิทธิพลจากนโยบายที่รับมอบมาจากหน่วยงานกำกับดูแลทั้งในกรณีที่ รพม. ดำเนินการด้วยตัวเอง หรือกรณีที่ รพม. เปิดโอกาสให้เอกชนร่วมลงทุน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากผลการดำเนินงานโครงการรถไฟฟ้าที่ผ่านมารพม. ได้ดำเนินการในลักษณะการร่วมลงทุนกับเอกชนทั้งสิ้นและส่งผลกระทบต่อรายได้ของ รพม. ที่ยังเป็นรัฐวิสาหกิจที่ขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐจำนวนมาก จากประเด็นข้างต้น ผู้ศึกษาได้พิจารณาดำเนินการวิเคราะห์แนวทางการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รพม. โดยใช้การวิเคราะห์ด้วยตัวแบบ SWOT Analysis เพื่อค้นหาจุดแข็ง (Strength: S) และจุดอ่อน (Weakness: W) รวมถึงพิจารณาโอกาส (Opportunity: O) และอุปสรรค (Threat: T) จากการดำเนินการเพื่อสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รพม. โดยผลการวิเคราะห์มีดังนี้

ตารางที่ 3 การวิเคราะห์แนวทางการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รฟม.

จุดแข็ง (Strength: S)	จุดอ่อน (Weakness: W)	โอกาส (Opportunity: O)	อุปสรรค (Threat: T)
<p>S1 : รฟม. เป็นหน่วยงานหลักที่มีความพร้อมในการดำเนินกิจการรถไฟฟ้า</p> <p>S2 : รฟม. มีประสบการณ์ในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ในโครงการรถไฟฟ้า</p> <p>S3 : รฟม. เป็นรัฐวิสาหกิจที่ถือครองที่ดินที่มีศักยภาพสูง</p>	<p>W1 : มาตรา 75 (6) แห่ง พ.ร.บ. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543</p> <p>W2 : การใช้ประโยชน์จากที่ดินของ รฟม.</p> <p>W3 : ทรัพยากรบุคคลและสมรรถนะบุคลากร</p> <p>W4 : ระบบฐานข้อมูลเชิงธุรกิจ</p>	<p>O1 : รัฐบาลให้การสนับสนุนการดำเนินงานของ รฟม. ในภาพรวม</p> <p>O2 : รฟม. มีภาพลักษณ์การบริการที่ดี</p> <p>O3 : ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดิจิทัลด้านการพัฒนาธุรกิจ</p>	<p>T1 : บทบาทของรัฐบาลที่มีต่อ รฟม. ในด้านการพัฒนาเชิงพาณิชย์</p> <p>T2 : การแบ่งผลตอบแทนให้แก่ รฟม. ของเอกชนที่ร่วมลงทุน</p> <p>T3 : การเชื่อมต่อกับระบบขนส่งสาธารณะอื่น ๆ</p>

จากการวิเคราะห์แนวทางการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รฟม. พบว่า รฟม. มีจุดแข็ง (Strength: S) ของการดำเนินงานตามแนวทางดังกล่าว ได้แก่ (S1) รฟม. เป็นหน่วยงานหลักที่มีความพร้อมในการดำเนินกิจการรถไฟฟ้า เนื่องจากรัฐบาลจัดตั้งและมอบอำนาจแก่ รฟม. ให้เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีศักยภาพและความพร้อมในการดำเนินโครงการรถไฟฟ้า ทั้งยังมอบสิทธิในการถือครองที่ดินที่มีศักยภาพสูงและมีอำนาจในการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าอย่างเต็มศักยภาพ (S2) รฟม. มีประสบการณ์ในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ในโครงการรถไฟฟ้าที่อยู่ในความรับผิดชอบ ทำให้มีการสั่งสมประสบการณ์ความรู้ความเข้าใจในสภาพแวดล้อมของการดำเนินงานเพื่อพัฒนาเชิงพาณิชย์ในธุรกิจรถไฟฟ้า รวมถึงยังมีองค์ความรู้ด้านการดำเนินงานพัฒนาเชิงพาณิชย์ในกิจการรถไฟฟ้าตามขั้นตอนตามที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ (S3) รฟม. เป็นรัฐวิสาหกิจที่ถือครองที่ดินที่มีศักยภาพสูง เพราะโครงการรถไฟฟ้าที่อยู่ในความรับผิดชอบเป็นเส้นทางที่ผ่านสถานที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ เช่น บริเวณอโศกที่เป็นย่านธุรกิจการค้าขนาดใหญ่ เป็นต้น ทำให้พื้นที่บริเวณสถานีรถไฟฟ้ามีความสามารถในการดึงดูดการลงทุนด้านการพัฒนาเชิงพาณิชย์สูง เช่น ธุรกิจสื่อประชาสัมพันธ์และโฆษณา ธุรกิจค้าปลีก เป็นต้น

สำหรับจุดอ่อน (Weakness: W) พบว่า (W1) การใช้ประโยชน์จากที่ดินของ รพม. ซึ่งได้รับมาจากการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนที่ดินและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เป็นจุดอ่อนประการหนึ่งที่ทำให้กิจการรถไฟฟ้ามหานครของ รพม. ยังไม่สามารถสร้างผลตอบแทนทางการเงินได้อย่างคุ้มค่า เนื่องจากจุดประสงค์ของการเวนคืนที่ดินของ รพม. เป็นไปเพื่อนำมาใช้สำหรับการสร้างโครงการรถไฟฟ้ามหานครและพัฒนาธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ของ รพม. ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีคำวินิจฉัยว่า ธุรกิจที่เกี่ยวข้องของ รพม. ดังกล่าว ต้องเป็นธุรกิจที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการจัดระบบขนส่งมวลชนหรือการให้บริการอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยรถไฟฟ้าเท่านั้น (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสร็จที่ 40/2539) ดังนั้น หาก รพม. จะนำที่ดินไปใช้พัฒนาเชิงพาณิชย์ในรูปแบบอื่น เช่น ธุรกิจอาคารเช่าสำนักงานหรือเช่าอยู่อาศัย เพื่อมุ่งใจให้ประชาชนใช้บริการรถไฟฟ้ามหานครเพิ่มมากขึ้นจะไม่สามารถดำเนินการได้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสร็จที่ 394/2548)

(W2) พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 มาตรา 75 (6) กำหนดให้การให้เช่าหรือให้สิทธิใด ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้ เป็นจุดอ่อนที่สำคัญซึ่งทำให้ รพม. ไม่สามารถดำเนินการพัฒนาเชิงพาณิชย์ได้อย่างเต็มศักยภาพ เนื่องจากมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ที่ รพม. ถือครองมีมูลค่าเกินกว่าที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้เป็นจำนวนมาก ดังนั้น การพิจารณาอุปสิทธิหรือการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว รพม. จึงต้องดำเนินการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีซึ่งมีกระบวนการทำงานหลายขั้นตอนและใช้เวลานาน ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้าได้ทันที ทั้งยังก่อให้เกิดทัศนคติเชิงลบต่อการพัฒนาเชิงพาณิชย์ให้กับบุคลากรของ รพม. เพราะทำให้บุคลากรเหล่านั้นเชื่อมั่นว่าการพัฒนาเชิงพาณิชย์เป็นเรื่องที่ยากต่อการดำเนินการให้สำเร็จและมีโอกาสที่จะสร้างความเสียหายต่อตนเองหากการดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดประเด็นทางการเมือง เช่น ทำให้ผู้รับสัมปทานซึ่งมีความใกล้ชิดกับฝ่ายการเมืองสูญเสียรายได้ เป็นต้น

(W3) ทรัพยากรบุคคลและสมรรถนะบุคลากรของ รพม. เป็นจุดอ่อนในการพัฒนาเชิงพาณิชย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านทักษะความรู้ความสามารถของบุคลากรระดับผู้บริหารยังถือว่าขาดความรู้ วิสัยทัศน์ และทักษะด้านการดำเนินธุรกิจ เนื่องจาก รพม. ไม่ได้ส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาด้านการดำเนินธุรกิจเพื่อสร้างรายได้ให้แก่องค์กร ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลที่ไม่ได้มอบหมายให้ รพม. มุ่งเน้นการพัฒนาเชิงพาณิชย์เป็นหลัก ทำให้ทิศทางการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลเป็นไปตามแนวทางนโยบาย (W4) ระบบฐานข้อมูลเพื่อต่อยอดเชิงธุรกิจ ยังถือเป็น

จุดอ่อนที่สำคัญประการหนึ่งต่อการพัฒนาเชิงพาณิชย์เนื่องจาก รฟม. ไม่มีการสร้างระบบงานที่มีความจำเป็นต่อการปฏิบัติงานด้านการพัฒนาธุรกิจ เช่น ระบบฐานข้อมูลลูกค้า สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในเชิงธุรกิจ ระบบจัดเก็บข้อมูลและเอกสารที่ดี เป็นต้น ทำให้บุคลากรของ รฟม. ขาดแคลนข้อมูลที่มีคุณภาพสำหรับใช้สนับสนุนการปฏิบัติงานและไม่สามารถสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ให้แก่ รฟม. ได้อย่างเต็มศักยภาพ

อย่างไรก็ตาม รฟม. มีโอกาส (Opportunity: O) ได้แก่ (O1) รัฐให้การสนับสนุนการดำเนินงานของ รฟม. ในภาพรวมเป็นอย่างดี โดยพิจารณาได้จากการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเป็นจำนวนมาก เนื่องจาก รฟม. เป็นรัฐวิสาหกิจที่สามารถดำเนินการกิจทางด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศได้ตามแผนงานที่รัฐกำหนด สามารถสร้างโครงการรถไฟฟ้าและกำกับดูแลการเดินรถให้เป็นไปตามมาตรฐานความปลอดภัยและได้รับความพึงพอใจจากผู้โดยสารในระดับสูงจากทุกครั้งที่มีการสำรวจ แสดงให้เห็นว่า (O2) รฟม. มีภาพลักษณ์การบริการที่ดี ทั้งต่อหน่วยกำกับดูแลและผู้โดยสารผู้มาใช้บริการ ทำให้ในการดำเนินการใด ๆ รฟม. จะได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี มีแรงต่อต้านน้อย รวมถึง (O3) ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดิจิทัลด้านการพัฒนาธุรกิจก็เป็นโอกาสอันดีสำหรับ รฟม. ในการเรียนรู้และประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดังกล่าวเพื่อสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์เพิ่มขึ้น และปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานให้ทันสมัยและสามารถตอบสนองความต้องการของผู้โดยสารได้อย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ

ในส่วนของอุปสรรค (Threat: T) ต่อการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รฟม. พบว่า (T1) บทบาทของรัฐที่มีต่อ รฟม. ในด้านการพัฒนาเชิงพาณิชย์ในปัจจุบัน เป็นอุปสรรคต่อการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ เนื่องจากการดำเนินงานของ รฟม. จะขับเคลื่อนองค์กรด้วยการขึ้นนำของรัฐ ซึ่งจากการดำเนินงานที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่ารัฐไม่ได้มุ่งหวังหรือสนับสนุนให้ รฟม. สามารถดำเนินการพัฒนาเชิงพาณิชย์ได้อย่างเต็มศักยภาพ ทั้งยังสร้างกระบวนการกำกับดูแลที่มีขั้นตอนจำนวนมากและมีความซับซ้อนของอำนาจในการกำกับดูแล เช่น การรวมศูนย์อำนาจตัดสินใจไว้ที่คณะรัฐมนตรีทั้งที่มีหน่วยงานระดับซูเปอร์บอร์ดซึ่งมีอำนาจกำกับดูแลกิจการรัฐวิสาหกิจอยู่แล้ว ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ทำให้ รฟม. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ควรมีความคล่องตัวในการปฏิบัติภารกิจสูง ประสบปัญหาความล่าช้าแบบระบบราชการ

(T2) การกำหนดรูปแบบการลงทุนและข้อตกลงการแบ่งผลตอบแทนระหว่าง รฟม. กับเอกชน ถือเป็นอุปสรรคประการหนึ่งต่อการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รฟม. เนื่องจากการตัดสินใจ

กำหนดรูปแบบการลงทุนและยอมรับข้อตกลงการแบ่งผลตอบแทนของการร่วมทุน รพม. ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล โดยรัฐบาลต้องการลดค่าใช้จ่ายในการลงทุนในส่วนของ รพม. จึงนิยมกำหนดรูปแบบการลงทุนในกิจการ รพม. ในลักษณะของการร่วมลงทุนกับเอกชน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวต้องออกแบบข้อตกลงการแบ่งผลตอบแทนที่สร้างแรงจูงใจให้เอกชนร่วมลงทุนเป็นประเด็นหลักซึ่งชี้ให้เห็นว่าการตัดสินใจยอมรับรูปแบบและข้อตกลงการแบ่งผลตอบแทนจากการร่วมลงทุนในกิจการของ รพม. ไม่ได้ขึ้นอยู่กับ รพม. แต่เพียงผู้เดียว โดยต้องรับนโยบายจากหน่วยงานกำกับดูแล เช่น กระทรวงคมนาคม คณะรัฐมนตรี เป็นต้น

(T3) นอกจากนี้ยังมีอุปสรรคต่อการพัฒนาเชิงพาณิชย์อีกประการหนึ่ง ได้แก่ การเชื่อมต่อกับระบบขนส่งสาธารณะอื่น ๆ ซึ่งในการพัฒนาการขนส่งสาธารณะของรัฐยังขาดวิสัยทัศน์ในการวางแผนให้แต่ละระบบขนส่งสาธารณะที่มีอยู่สามารถเชื่อมต่อการเดินทางระหว่างกันได้โดยสมบูรณ์ ก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อการตัดสินใจของผู้โดยสารในใช้บริการขนส่งสาธารณะ ทำให้จำนวนผู้โดยสารไม่เป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้และทำให้การพัฒนาเชิงพาณิชย์ยังไม่สามารถสร้างรายได้ให้แก่ รพม. ตามเป้าหมายที่วางไว้

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง ข้อจำกัดในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างรายได้ของรัฐวิสาหกิจไทย เพื่อศึกษาข้อจำกัดในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย รวมถึงเสนอแนวทางการพัฒนาเชิงพาณิชย์เพื่อเพิ่มพูนรายได้ขององค์การดังกล่าว ซึ่งในการศึกษาคั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการศึกษารวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อค้นพบสำคัญ โดยสามารถสรุปและอภิปรายผลการศึกษาได้ดังนี้

5.1 แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างรายได้ของรัฐวิสาหกิจไทย

“รัฐวิสาหกิจ” เป็นหน่วยงานของรัฐที่ออกแบบมาเพื่อรองรับภารกิจด้านการผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม หรือสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ หรือกิจกรรมอื่นใดที่มีความสำคัญเชิงความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และสร้างผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนซึ่งมีความจำเป็นที่รัฐต้องควบคุมและดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยทั่วไปแล้วรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหารายได้ แต่ไม่มุ่งแสวงหากำไรสูงสุด (Maximization of Profit) ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ขององค์การเอกชนที่ดำเนินการทั่วไปก็ตาม ดังนั้น รัฐวิสาหกิจจึงจำเป็นต้องมีรูปแบบกระบวนการบริหารจัดการองค์การหรือการประกอบการโน้มเอียงไปในเชิงธุรกิจหรือเน้นหลักเศรษฐศาสตร์ โดยอาศัยแนวทางการบริหารองค์การอย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับองค์การเอกชนทั่วไป และมีความจำเป็นที่ต้องมีความสามารถในการสร้างรายได้เพื่อเลี้ยงตัวเอง (Financially Self-reliable) โดยไม่เป็นภาระทางการคลังให้กับรัฐ หรือการช่วยเหลืออื่น ๆ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อภาษีของประชาชน

การประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจเพื่อบรรลุจุดประสงค์ของการจัดตั้ง รัฐบาลได้จัดวางบทบาทของรัฐวิสาหกิจให้สามารถประกอบกิจการได้บนเงื่อนไขหรือแนวทางการดำเนินการ ได้แก่ แนวทางที่ 1 รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเอง หรือแนวทางที่ 2 เปิดโอกาสให้เอกชนที่มีศักยภาพร่วมลงทุนในกิจการของรัฐวิสาหกิจ (Public Private Partnership: PPP) โดยมีการแบ่ง

หน้าที่และผลตอบแทนจากการร่วมลงทุนระหว่างรัฐวิสาหกิจและเอกชน ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจเลือกใช้แนวทางที่ 2 เป็นแนวทางหลักในการดำเนินการ เนื่องจากกิจการของรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการที่มีมูลค่าการลงทุนสูงและต้องอาศัยเทคโนโลยีขั้นสูงในการดำเนินการ อีกทั้งรัฐบาลยังต้องการลดค่าใช้จ่ายและต้องการตัดวงผลประโยชน์จากการแข่งขันกันของเอกชนที่จะร่วมลงทุนกับรัฐบาล

โดยการร่วมลงทุนดังกล่าว รัฐบาลนิยมเลือกใช้รูปแบบการแบ่งหน้าที่และผลตอบแทนในลักษณะ PPP Net Cost และ PPP Gross Cost ซึ่งทั้งสองรูปแบบก่อให้เกิดภาระหน้าที่และสร้างผลตอบแทนแก่รัฐวิสาหกิจแตกต่างกัน โดยแบบ PPP Net Cost มีการแบ่งผลประโยชน์ในลักษณะที่เอกชนเป็นเจ้าของรายได้จากโครงการและเป็นผู้รับความเสี่ยงด้านรายได้ของโครงการ ในขณะที่แบบ PPP Gross Cost มีการแบ่งผลประโยชน์ในลักษณะที่รัฐบาลเป็นเจ้าของรายได้หรือมอบหมายให้เอกชนเป็นตัวแทนในการจัดเก็บรายได้ โดยเอกชนจะได้รับค่าตอบแทนตามผลการดำเนินงานที่ส่งมอบให้แก่รัฐวิสาหกิจ ซึ่งการร่วมลงทุนในกิจการของรัฐวิสาหกิจซึ่งมีมูลค่าการลงทุนสูง รัฐบาลจำเป็นต้องสร้างแรงจูงใจแก่เอกชนให้ตัดสินใจร่วมลงทุนในกิจการดังกล่าว เช่น การมอบสิทธิประโยชน์บางประการให้แก่เอกชนในกิจการ การยอมรับข้อตกลงการแบ่งผลตอบแทนทางการเงินซึ่งมีมูลค่าไม่ได้สัดส่วนตามหลักของการเป็นหุ้นส่วน (Partnership) เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบาลพิจารณาถึงความคุ้มค่าในมิติอื่น เช่น มิติของการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน มิติของการพัฒนาเมือง มิติของการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจในระดับประเทศ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลจะมีความจำเป็นต้องสร้างแรงจูงใจแก่เอกชนให้ร่วมลงทุนในกิจการของรัฐวิสาหกิจที่มีมูลค่าการลงทุนสูง แต่รัฐบาลควรพิจารณากรอบระยะเวลาในการมอบสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ แก่เอกชนให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของกิจการ กล่าวคือ ในระยะแรกที่เริ่มดำเนินกิจการ เอกชนต้องแบกรับความเสี่ยงของผลประโยชน์ซึ่งมีแนวโน้มที่จะไม่สามารถก่อให้เกิดกำไรแก่เอกชนได้อย่างคุ้มค่า แต่เมื่อดำเนินกิจการต่อไปจนสามารถรับรู้รายได้มากขึ้น ก่อให้เกิดกำไรจากการดำเนินงาน และทำให้เอกชนได้รับผลตอบแทนที่มีมูลค่าสูงคุ้มค่ากับการร่วมลงทุนแล้ว รัฐบาลควรพิจารณาทบทวนข้อตกลงการแบ่งผลตอบแทนทางการเงินกับเอกชน เช่น กรณีรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ที่มีมูลค่าการลงทุนสูงที่สุดจึงควรได้รับผลตอบแทนในสัดส่วนที่สูงกว่าเอกชน ซึ่งถือเป็นไปตามหลักของการเป็นหุ้นส่วนในเชิงธุรกิจ ทำให้รัฐวิสาหกิจมีรายได้เพิ่มมากขึ้นและสามารถเลี้ยงตนเองได้ ไม่เป็นภาระแก่รัฐบาล ทั้งยังสามารถส่งมอบรายได้เหล่านั้นเป็นรายได้แผ่นดิน

แก่รัฐบาลเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย ทำให้รัฐวิสาหกิจกลายเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาลได้อย่างเต็มศักยภาพ เพื่อที่รัฐบาลจะได้นำรายได้เหล่านั้นไปใช้ในการพัฒนาประเทศต่อไป

5.2 ข้อจำกัดในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีบทบาทในการผลิตบริการสาธารณะที่สำคัญให้แก่ประชาชน นั่นคือ บริการขนส่งมวลชนด้วยระบบรถไฟฟ้า โดยกิจการดังกล่าวของ รฟม. รัฐบาลในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลได้มอบนโยบายให้ รฟม. เปิดโอกาสให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการดังกล่าว โดย รฟม. เป็นผู้ลงทุนด้านโครงสร้างงานโยธา และเอกชนเป็นผู้ลงทุนด้านระบบรถไฟฟ้า การเดินรถไฟฟ้า และการซ่อมบำรุงรักษา ซึ่งมีโครงการรถไฟฟ้าที่เปิดให้บริการแล้ว จำนวน 2 โครงการ ได้แก่ โครงการรถไฟฟ้ามหานครสายเฉลิมรัชมงคล (MRT สายสีน้ำเงิน) และโครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายฉลองรัชธรรม (MRT สายสีม่วง) ซึ่งทั้งสองโครงการได้เพิ่มศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศไทยได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม จากการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตลอดจนการสัมภาษณ์บุคลากรของ รฟม. พบว่า แม้ว่า รฟม. จะสามารถดำเนินการสร้างโครงการรถไฟฟ้าและเปิดให้บริการแก่ประชาชนได้สำเร็จ แต่ในด้านการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รฟม. ในโครงการรถไฟฟ้าดังกล่าว รฟม. ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มศักยภาพของโครงการ โดยผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าการดำเนินการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รฟม. มีข้อจำกัดซึ่งผู้ศึกษาได้วิเคราะห์และประมวลผลโดยแบ่งเป็นข้อจำกัดที่สำคัญจำนวน 2 ประการ ดังนี้

1) ข้อจำกัดด้านกฎหมาย จำนวน 4 ประการ ได้แก่

ประการที่ 1 การใช้ประโยชน์จากที่ดินของโครงการรถไฟฟ้า ซึ่ง รฟม. ได้รับจากการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนที่ดินและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ แต่เนื่องจากจุดประสงค์แต่เดิมของการเวนคืนที่ดินของ รฟม. เป็นไปเพื่อนำมาใช้สำหรับการสร้างโครงการรถไฟฟ้าและพัฒนาธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีคำวินิจฉัยว่า ธุรกิจที่เกี่ยวข้องของ รฟม. ดังกล่าวต้องเป็นธุรกิจที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการจัดระบบขนส่งมวลชนหรือการให้บริการอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยรถไฟฟ้าเท่านั้น เช่น ธุรกิจร้านค้าและร้านอาหารสำหรับผู้โดยสาร การก่อสร้างที่พักของบุคลากร รฟม. เป็นต้น ดังนั้น หาก รฟม. จะนำที่ดินไปใช้พัฒนาเชิงพาณิชย์

ในรูปแบบอื่นจะไม่สามารถดำเนินการได้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสรีจที่ 40/2539) ทำให้โครงการรถไฟฟ้าของ รฟม. ยังไม่สามารถสร้างผลตอบแทนทางการเงินได้อย่างคุ้มค่าเนื่องจาก รฟม. ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินของโครงการรถไฟฟ้าซึ่งมีมูลค่าสูงเพื่อสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ได้อย่างเต็มศักยภาพในกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อ รฟม. และประชาชน ดังนั้นการใช้ประโยชน์จากที่ดินของ รฟม. เพื่อการพัฒนาเชิงพาณิชย์ จึงมีลักษณะจำเพาะเพียงพื้นที่ภายในสถานีรถไฟฟ้าและอาคารจอดรถเท่านั้น ไม่สามารถนำที่ดินว่างเปล่าในบริเวณปากทางเข้าออกสถานีรถไฟฟ้า บริเวณสถานีรถไฟฟ้าและหน้าอาคารจอดรถมาพัฒนาได้เพราะพื้นที่ดังกล่าว รฟม. มีจุดประสงค์ใช้สำหรับอำนวยความสะดวกแก่ผู้โดยสารในการเข้าออกพื้นที่ดังกล่าว (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสรีจที่ 394/2548) จึงถือเป็นข้อจำกัดด้านกฎหมายต่อการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รฟม.

ประกาศที่ 2 มาตรา 75 (6) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 ที่บัญญัติให้ “การให้เช่าหรือให้สิทธิใด ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ของ รฟม. ซึ่งมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้” จากบทบัญญัติดังกล่าวได้สร้างเงื่อนไขในการพัฒนาเชิงพาณิชย์ให้แก่ รฟม. เนื่องจากที่ดินบริเวณสถานีรถไฟฟ้าที่ รฟม. ถือครองมีศักยภาพในการสร้างผลตอบแทนมูลค่าสูงและเข้าข่ายที่จะต้องดำเนินงานตามข้อกำหนดดังกล่าว ดังนั้น หาก รฟม. จะให้เช่าหรือให้สิทธิใด ๆ ในบริเวณที่ดินดังกล่าว รฟม. ต้องดำเนินการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนเท่านั้นจึงจะสามารถดำเนินการได้ เช่น MRT สายสีม่วง ซึ่งตามเงื่อนไขการร่วมลงทุนแบบ PPP Gross Cost ทำให้ รฟม. มีสิทธิใช้ประโยชน์จากสถานีและขบวนรถไฟฟ้าในการพัฒนาเชิงพาณิชย์แต่เพียงฝ่ายเดียว แต่พบว่าปัจจุบัน รฟม. ยังไม่สามารถใช้ประโยชน์จากโครงสร้างของโครงการรถไฟฟ้าสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ได้ในระดับเดียวกับกรณีที่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ข้อกำหนดดังกล่าวจึงถือเป็นข้อจำกัดด้านกฎหมายต่อการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รฟม.

ประกาศที่ 3 การกำหนดรูปแบบการลงทุนและข้อตกลงการแบ่งผลตอบแทน การลงทุนในกิจการของ รฟม. มักจะเป็นการร่วมลงทุนกับเอกชน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนกับเอกชนจะกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ให้ความเห็นชอบผลการคัดเลือกเอกชน ร่างสัญญาร่วมลงทุน และเงื่อนไขสำคัญของสัญญาดังกล่าว (“ราชกิจจานุเบกษา,” 2562, 10 มีนาคม) ดังนั้น รฟม. จึงต้องที่ขอความเห็นชอบจากรัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) ต่อผลการคัดเลือกเอกชน ร่างสัญญาร่วมลงทุน และเงื่อนไขสำคัญของสัญญาดังกล่าว จึงจะสามารถลงนามในสัญญาร่วมลงทุนกับเอกชน

ที่ได้รับการคัดเลือกได้ ขั้นตอนดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า **รัฐบาลเป็นผู้กำหนดรูปแบบการลงทุนและเป็นผู้ยอมรับข้อตกลงการแบ่งผลตอบแทนซึ่งส่งผลต่อรายได้ของ รฟม.** แต่เนื่องจากรัฐบาลต้องการลดค่าใช้จ่ายในการลงทุนในส่วนของ รฟม. จึงนิยมกำหนดรูปแบบการลงทุนในกิจการ รฟม. ในลักษณะของการร่วมลงทุนกับเอกชน โดยการดำเนินการดังกล่าวรัฐบาลต้องออกแบบข้อตกลงการแบ่งผลตอบแทนทางการเงินที่สร้างแรงจูงใจให้เอกชนร่วมลงทุน จึงทำให้ รฟม. ซึ่งมักได้รับมอบหมายให้ลงทุนในส่วนของงานโยธาซึ่งเป็นรายการที่มีค่าใช้จ่ายสูงได้รับผลตอบแทนทางการเงินที่ไม่คุ้มค่าและแบกรับภาระหนี้สินเป็นจำนวนมาก จึงถือเป็นข้อจำกัดด้านกฎหมายต่อการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รฟม.

ประการที่ 4 การกำกับดูแลจากหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีกระบวนการทำงานที่มีขั้นตอนจำนวนมากและมีความซับซ้อนของอำนาจในการกำกับดูแล เช่น การรวมศูนย์อำนาจตัดสินใจไว้ที่ คณะรัฐมนตรีทั้งที่มีหน่วยงานกำกับดูแลระดับซูเปอร์บอร์ด ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ทำให้ รฟม. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ควรมีความคล่องตัวในการปฏิบัติภารกิจสูง ประสบปัญหาความล่าช้าแบบระบบราชการ (Red tape) และไม่ประสบความสำเร็จในการสร้างรายได้เท่าที่ควร ตลอดจนบทบาทของรัฐบาลที่มีต่อ รฟม. ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลที่แม้ว่ารัฐบาลจะจัดตั้งและมอบอำนาจให้ รฟม. เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีศักยภาพและความพร้อมในการดำเนินโครงการรถไฟฟ้า สามารถถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินที่มีมูลค่าสูงและมีศักยภาพในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ไม่ได้ให้การสนับสนุนเพื่อลดข้อจำกัดของ รฟม. ในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ เช่น กลไกการควบคุมอย่างเข้มงวดผ่านกฎหมาย ได้แก่ มาตรา 75 (6) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 เป็นต้น

2) ข้อจำกัดที่ไม่ใช่กฎหมาย จำนวน 3 ประการ ได้แก่

ประการที่ 1 วิสัยทัศน์ผู้บริหารระดับสูงของ รฟม. ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้บริหารระดับสูงของ รฟม. ยังขาดวิสัยทัศน์ด้านการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์นอกเหนือจากแนวทางการดำเนินการที่ผ่านมา โดยเน้นจัดสรรทรัพยากรองค์การเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างโครงการรถไฟฟ้าให้สำเร็จตามเป้าหมายเป็นหลัก จัดวางภารกิจด้านการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์อยู่ในลำดับรอง โดยเฉพาะในด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลซึ่งไม่ส่งเสริมให้บุคลากร รฟม. ได้พัฒนาศักยภาพและร่วมมือกันเพื่อริเริ่มพัฒนาธุรกิจของ รฟม. ในแนวทางใหม่ เนื่องจาก

ผู้บริหารระดับสูงของ รฟม. ยึดติดกับแนวทางการดำเนินงานแบบระบบราชการและเน้นการดำเนินงานด้านการพัฒนาเชิงพาณิชย์ที่เคยได้รับการวินิจฉัยชี้แนะแนวทางไว้แล้วเป็นทางเลือกหลัก ซึ่งทำให้ รฟม. ไม่สามารถขับเคลื่อนองค์กรให้บรรลุเป้าหมายด้านการสร้างรายได้ให้ประสบความสำเร็จได้

ประการที่ 2 การวางระบบฐานข้อมูลเพื่อต่อยอดเชิงธุรกิจ กล่าวคือ รฟม. มีช่องว่าง (Gap) ของการพัฒนาองค์กรด้านการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ในประเด็นระบบงานภายใน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบฐานข้อมูลเพื่อต่อยอดเชิงธุรกิจซึ่งมีศักยภาพในการสนับสนุนการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ให้แก่ รฟม. เช่น ระบบฐานข้อมูลลูกค้า ระบบจัดเก็บข้อมูลและเอกสารที่ดี เป็นต้น ทำให้บุคลากร รฟม. ไม่ได้รับข้อมูลเชิงธุรกิจที่มีคุณภาพสำหรับใช้สนับสนุนการปฏิบัติงานในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ให้แก่ รฟม. ได้อย่างเต็มศักยภาพ โดยการดำเนินงานที่ผ่านมา รฟม. อาศัยข้อมูลเชิงธุรกิจ เช่น จำนวนผู้โดยสาร จำนวนค่าโดยสาร ความพึงพอใจของผู้โดยสาร ความต้องการของคู่ค้าที่ประสงค์เช่าพื้นที่โครงการรถไฟฟ้าสำหรับพัฒนาเชิงพาณิชย์ เป็นต้น ข้อมูลดังกล่าว รฟม. จะได้รับจากผู้รับสัมปทานเป็นหลักซึ่งเป็นความเสี่ยงอย่างยิ่งขององค์กร ถือเป็นข้อจำกัดประการหนึ่งต่อการสร้างรายได้ของ รฟม.

ประการที่ 3 การบูรณาการความร่วมมือระหว่างส่วนงานภายในขององค์กร กล่าวคือ รฟม. ไม่ได้ส่งเสริมให้มีการบูรณาการองค์ความรู้ของแต่ละส่วนงานเพื่อสังเคราะห์เป็นข้อมูลสำหรับการออกแบบและพัฒนาธุรกิจของ รฟม. อันจะสร้างรายได้เพิ่มมากขึ้น ทั้งยังขาดส่วนงานสนับสนุนการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ เช่น ส่วนงานสนับสนุนข้อมูล ส่วนงานวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการ ซึ่งจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการดำเนินการสร้างรายได้และต่อยอดธุรกิจในอนาคต การบริหารงานภายในของ รฟม. ยังคงมีโครงสร้างองค์กรแบบสูง (Tall organizational structure) ซึ่งก่อให้เกิดช่องว่างของการบังคับบัญชาเกินที่ความจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับส่วนงานที่ดำเนินการกิจด้านการพัฒนาธุรกิจ

5.3 แนวทางการพัฒนาเชิงพาณิชย์เพื่อเพิ่มพูนรายได้ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย

สำหรับการเสนอแนะแนวทางการพัฒนาเชิงพาณิชย์เพื่อเพิ่มพูนรายได้ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ผู้ศึกษาอาศัยผลการวิเคราะห์จุดแข็ง (Strength) จุดอ่อน (Weakness) โอกาส (Opportunity) และอุปสรรค (Threat) ของแนวทางการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รฟม. เป็นปัจจัยสำหรับใช้วิเคราะห์เพื่อสร้างข้อเสนอเชิงกลยุทธ์

ในการเพิ่มพูนรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ให้กับ รฟม. โดยใช้เครื่องมือการวิเคราะห์กลยุทธ์ (TOWS Matrix) เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างแต่ละปัจจัยข้างต้น โดยจะได้มาซึ่งกลยุทธ์ 4 ลักษณะ ได้แก่ 1) กลยุทธ์เชิงรุก (SO) ซึ่งได้จากการเชื่อมโยงกันของจุดแข็งและโอกาส 2) กลยุทธ์เชิงแก้ไข (WO) ซึ่งได้จากการเชื่อมโยงกันของจุดอ่อนและโอกาส 3) กลยุทธ์เชิงรับ (ST) ซึ่งได้จากการเชื่อมโยงกันของจุดแข็งและอุปสรรค 4) กลยุทธ์เชิงป้องกัน (WT) ซึ่งได้จากการเชื่อมโยงกันของจุดอ่อนและอุปสรรค โดยผลการวิเคราะห์มีดังนี้

ตารางที่ 4 การวิเคราะห์ข้อเสนอเชิงกลยุทธ์ในการเพิ่มพูนรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ให้กับ รฟม.

ปัจจัยภายนอก ปัจจัยภายใน	โอกาส (Opportunity: O) O1 : รัฐบาลให้การสนับสนุนการดำเนินงานของ รฟม. ในภาพรวม O2 : รฟม. มีภาพลักษณ์การบริการที่ดี O3 : ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดิจิทัลด้านการพัฒนาธุรกิจ	อุปสรรค (Threat: T) T1 : บทบาทของรัฐบาลที่มีต่อ รฟม. ในด้านการพัฒนาเชิงพาณิชย์ T2 : การแบ่งผลตอบแทนให้แก่ รฟม. ของเอกชนที่ร่วมลงทุน T3 : การเชื่อมต่อกับระบบขนส่งสาธารณะอื่น ๆ
<p>จุดแข็ง (Strength: S)</p> <p>S1 : รฟม. เป็นหน่วยงานหลักที่มีความพร้อมในการดำเนินกิจการรถไฟฟ้า</p> <p>S2 : รฟม. มีประสบการณ์ในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ในโครงการรถไฟฟ้า</p> <p>S3 : รฟม. เป็นรัฐวิสาหกิจที่ถือครองที่ดินที่มีศักยภาพสูง</p>	<p>กลยุทธ์เชิงรุก (SO)</p> <p>SO1 : รฟม. เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินกิจการรถไฟฟ้าโดยมีรัฐบาลให้การสนับสนุนเป็นอย่างดี</p> <p>SO2 : รฟม. มีประสบการณ์ในการพัฒนาเชิงพาณิชย์ในโครงการรถไฟฟ้าและมีภาพลักษณ์การบริการที่ดี</p> <p>SO3 : รฟม. ถือครองที่ดินที่มีศักยภาพสูงซึ่งสามารถอาศัยความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดิจิทัลในการสร้างผลตอบแทนที่ดีที่สุด</p>	<p>กลยุทธ์เชิงรับ (ST)</p> <p>ST1 : รัฐบาลควรส่งเสริม รฟม. ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักด้านการดำเนินกิจการรถไฟฟ้าในการพัฒนาเชิงพาณิชย์</p> <p>ST2 : รฟม. ควรนำประสบการณ์ที่ได้รับจากการพัฒนาเชิงพาณิชย์และศักยภาพของที่ดินโครงการรถไฟฟ้า เป็นปัจจัยกำหนดการแบ่งผลตอบแทนให้แก่ รฟม. ของเอกชนที่ร่วมลงทุน</p> <p>ST3 : รฟม. ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าควรเร่งรัดการเชื่อมต่อกับระบบขนส่งสาธารณะอื่น</p>
<p>จุดอ่อน (Weakness: W)</p> <p>W1 : มาตรา 75 (6) แห่ง พ.ร.บ. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543</p> <p>W2 : การใช้ประโยชน์จากที่ดินของ รฟม.</p> <p>W3 : ทรัพยากรบุคคลและสมรรถนะบุคลากร</p> <p>W4 : ระบบฐานข้อมูลเชิงธุรกิจ</p>	<p>กลยุทธ์เชิงแก้ไข (WO)</p> <p>WO1 : การสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รฟม. ยังมีข้อจำกัดจากกฎหมายและการใช้ประโยชน์จากที่ดิน</p> <p>WO2 : รฟม. ควรพัฒนาบุคลากรให้มีทักษะการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล และสร้างระบบฐานข้อมูลเพื่อต่อยอดเชิงธุรกิจ</p>	<p>กลยุทธ์เชิงป้องกัน (WT)</p> <p>WT1 : รัฐบาลควรลดการควบคุมผ่านกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดในการสร้างรายได้และการใช้ประโยชน์จากที่ดินของ รฟม. ในด้านการพัฒนาเชิงพาณิชย์</p> <p>WT2 : รฟม. ต้องปรับปรุงการบริหารทรัพยากรบุคคลและพัฒนาระบบฐานข้อมูล เพื่อรองรับรูปแบบการร่วมลงทุนและการแบ่งผลตอบแทน</p>

5.4 ข้อเสนอแนะเชิงกลยุทธ์ในการเพิ่มพูนรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ให้กับ รฟม.

ผลจากการวิเคราะห์ TOWS Matrix ทำให้สามารถสร้างข้อเสนอแนะเชิงกลยุทธ์ในการเพิ่มพูนรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ให้กับ รฟม. โดยแบ่งข้อเสนอแนะเชิงกลยุทธ์เป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) ข้อเสนอแนะที่เป็นความได้เปรียบเชิงกลยุทธ์ (Strategic Advantage: SA)

การสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รฟม. ในฐานะที่ รฟม. เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการดำเนินการรถไฟฟ้าโดยมีรัฐบาลให้การสนับสนุนเป็นอย่างดี ทำให้ได้รับงบประมาณสนับสนุนและสามารถวางแผนขยายการลงทุนกิจการรถไฟฟ้าในเส้นทางอื่น เพื่อเพิ่มโอกาสในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ให้แก่ รฟม. ในระยะยาว โดยอาศัย **ประสบการณ์ที่ได้สั่งสมจากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ การมีภาพลักษณ์การบริการที่ดีจากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ ภายใต้แบรนด์ รฟม.** และความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดิจิทัลมาช่วยสนับสนุนการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ในกิจการรถไฟฟ้า

2) ข้อเสนอแนะที่เป็นความท้าทายเชิงกลยุทธ์ (Strategic Challenge: SC)

การสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รฟม. มีข้อจำกัดด้านกฎหมายและการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ดังนั้น รฟม. **จึงควรเร่งศึกษาแนวทางการแก้ไขข้อกฎหมายดังกล่าวและเสนอต่อหน่วยงานกำกับดูแล รวมถึงทบทวนวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดินซึ่งนำมาใช้ในการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าของ รฟม.** ให้สามารถนำมาพัฒนาเชิงพาณิชย์ได้อย่างเต็มศักยภาพ และ รฟม. **ควรพิจารณาทบทวนขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรในด้านการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์เพื่อแสวงหาแนวทางใหม่ที่สามารถดำเนินการได้** เช่น การร่วมลงทุนกับเอกชนในการพัฒนาเชิงพาณิชย์ เป็นต้น รวมถึง **รัฐบาลควรทบทวนการแบ่งผลตอบแทนทางการเงินเมื่อกิจการของ รฟม. ที่ร่วมลงทุนสามารถรับรู้รายได้มากขึ้นหรือมีกำไรจากการประกอบการ**

รฟม. ควรพิจารณาถอดบทเรียนจากประสบการณ์ที่ได้รับในการพัฒนาเชิงพาณิชย์เพื่อสร้างเป็นองค์ความรู้หลักขององค์กรและดำเนินการถ่ายทอดองค์ความรู้ดังกล่าวแก่บุคลากรเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเชิงพาณิชย์โดยการสร้างเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างส่วนงาน และหยิบยกแนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit-Oriented Development: TOD) ซึ่งเป็นการผสมผสานการใช้ประโยชน์ของพื้นที่เป้าหมายให้มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมที่หลากหลาย โดยส่งเสริมประชาชนให้พักอาศัยใกล้กับสถานีขนส่งสาธารณะ

และลดปริมาณการไหลรถส่วนบุคคล (Ian Carlton, 2007) ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับกิจการรถไฟฟ้า โดยการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าพร้อมไปกับการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าเพื่อเป็นการสร้างรายได้จากมูลค่าของพื้นที่รอบสถานีที่เพิ่มขึ้นจากการที่มีระบบรถไฟฟ้าเข้ามาในบริเวณนั้น เช่น ที่พักอาศัย อาคารพาณิชย์ สำนักงาน และการใช้ประโยชน์ประเภทอื่น ๆ เพื่อรองรับผู้ใช้ระบบขนส่งมวลชนเป็นหลัก โดยนำรายได้จากกิจการดังกล่าวมาช่วยสนับสนุนการขยายโครงข่ายรถไฟฟ้า อันจะเป็นการลดภาระทางการคลังแก่ภาครัฐและภาระค่าโดยสารให้แก่ประชาชนได้

รฟม. ควรอาศัยประโยชน์จากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดิจิทัลในการวางแผนทางธุรกิจเพื่อสร้างรายได้และพัฒนาระบบฐานข้อมูลลูกค้า (Big Data) เพื่อต่อยอดเชิงธุรกิจอันจะช่วยให้ รฟม. ได้รับข้อมูลคุณภาพและสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลเพิ่มมูลค่า (Value Added) ให้แก่องค์กรได้ รฟม. ควรบริหารและพัฒนาบุคลากรให้มีทักษะความรู้ความสามารถในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการพัฒนาเชิงพาณิชย์และสร้างนวัตกรรมให้แก่องค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเตรียมความพร้อมให้กับผู้บริหารองค์กรด้วยการส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาให้ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์และสามารถใช้ประโยชน์จากความเปลี่ยนแปลงของสังคมและเทคโนโลยีเพื่อพัฒนาองค์กรให้สามารถสร้างรายได้

รฟม. ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบกิจการรถไฟฟ้าควรประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบภารกิจด้านระบบขนส่งสาธารณะเพื่อเร่งรัดการเชื่อมต่อระหว่างโครงการรถไฟฟ้าของ รฟม. กับระบบขนส่งสาธารณะอื่น ซึ่งจะสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนตัดสินใจใช้บริการขนส่งสาธารณะมากยิ่งขึ้น รวมถึงสร้างความร่วมมือในการพัฒนาระบบตัวโดยสารร่วมกันเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนและเป็นการลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะ

รัฐบาลในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลควรพิจารณาทบทวนบทบาทในการควบคุมการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของ รฟม. เช่น การมอบอำนาจการตัดสินใจในการพัฒนาเชิงพาณิชย์ การปรับปรุงข้อจำกัดทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการสร้างรายได้ของ รฟม. รวมถึงการจัดวางบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแล รฟม. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ให้สามารถดำเนินกิจการได้อย่างคล่องตัวและลดขั้นตอนการดำเนินงานที่สามารถใช้เทคโนโลยีเข้ามาดำเนินการแทนได้

ตารางที่ 5 ข้อเสนอแนะเชิงกลยุทธ์ในการเพิ่มพูนรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ให้กับ รฟม.

ข้อเสนอแนะที่เป็นความได้เปรียบเชิงกลยุทธ์ (Strategic Advantage: SA)	ข้อเสนอแนะที่เป็นความท้าทายเชิงกลยุทธ์ (Strategic Challenge: SC)
<ul style="list-style-type: none"> - เร่งรัดการศึกษาแนวทางการแก้ไขมาตรา 75 (6) แห่ง พ.ร.บ. การรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 และเสนอต่อหน่วยงานกำกับดูแลเพื่อพิจารณาอนุมัติ - พัฒนาจุดแข็งจากการมีภาพลักษณ์การบริการที่ดีเพื่อไปสู่การสร้างธุรกิจอื่น - ทบทวนและเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดินเพื่อการพัฒนาเชิงพาณิชย์ 	<ul style="list-style-type: none"> - พิจารณาทบทวนขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กร ในด้านการสร้างรายได้จากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ เพื่อแสวงหาแนวทางใหม่ - ถอดบทเรียนจากประสบการณ์ที่ได้รับในการพัฒนาเชิงพาณิชย์เพื่อสร้างเป็นองค์ความรู้หลักขององค์กร และถ่ายทอดองค์ความรู้ให้แก่บุคลากร - พัฒนาโครงการรถไฟฟ้ายกใต้แนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน - เร่งพัฒนาระบบฐานข้อมูลลูกค้าเพื่อต่อยอดธุรกิจ - บริหารและพัฒนาบุคลากรให้มีทักษะความรู้ความสามารถในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาให้ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์ - เร่งรัดการเชื่อมต่อระหว่างโครงการรถไฟฟ้ายกใต้ของ รฟม. กับระบบขนส่งสาธารณะอื่นและพัฒนาระบบตั๋วโดยสารร่วมกัน - รัฐบาลควรทบทวนการแบ่งผลตอบแทนทางการเงิน - รัฐบาลควรกระจายอำนาจการตัดสินใจในการพัฒนาเชิงพาณิชย์ให้แก่ รฟม. และหน่วยงานกำกับดูแล - รัฐบาลควรปรับปรุงการจัดวางบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแล รฟม. - รัฐบาลควรทบทวนการแบ่งผลตอบแทนทางการเงินเมื่อกิจการของ รฟม. ที่ร่วมลงทุนรับรู้รายได้มากขึ้นหรือมีกำไร

ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษารั้งต่อไป

1. การเลือกกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ ควรเพิ่มระดับตำแหน่งของบุคลากรที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้ข้อมูลที่หลากหลายและครอบคลุมคำตอบในเชิงลึกมากขึ้น เช่น กลุ่มตัวอย่างของบุคลากรระดับผู้บริหาร ระดับต้น ผู้บริหารระดับกลาง ผู้บริหารระดับสูง เป็นต้น

2. ในการศึกษาครั้งต่อไป ควรพิจารณาโครงการรถไฟฟ้าของหน่วยงานอื่นประกอบด้วย เช่น ระบบรถไฟฟ้า BTS ของกรุงเทพมหานคร ระบบรถไฟฟ้า Airport Rail Link ของการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นต้น เพื่อศึกษาเชิงเปรียบเทียบรายได้และเงื่อนไขข้อตกลงการแบ่งผลตอบแทน ซึ่งจะทำให้ทราบถึงสภาพแวดล้อมของกิจการรถไฟฟ้าในประเทศไทยได้ครบถ้วน



บรรณานุกรม

OECD. (2015). *Principles of Corporate Governance*. OECD Publishing. Paris.

the British Library. (2565). *What is SWOT analysis?* สืบค้นจาก <https://www.bl.uk/business-and-ip-centre/articles/what-is-swot-analysis>

กองการตลาดและลูกค้าสัมพันธ์ รฟม. (2564). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการสำรวจความพึงพอใจของผู้ใช้บริการรถไฟฟ้ามหานคร (ประจำปี 2564). สืบค้นจาก

<http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER6/DRAWER004/GENERAL/DATA0003/00003510.PDF>

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย. (2564). แผนวิสาหกิจปีงบประมาณ 2560 - 2565 (ฉบับปรับปรุงปีงบประมาณ 2565). สืบค้นจาก <https://www.mrta.co.th/media/898444/2560-2-2.pdf>

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย. (2565). รายงานประจำปี 2564. สืบค้นจาก

<https://www.mrta.co.th/media/899363/mrtaar21-thai.pdf>

ประสงค์ ดิยะปัญญินิตย์. (2558). การศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ: กรณีศึกษา บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) [สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ (Master's thesis), สืบค้นจาก

http://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2015/TU_2015_5603010207_4703_3575.pdf

พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย. (2543, 1 ธันวาคม) ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 117 ตอนที่ 114 ก

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ. (2561, 11 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 135 ตอนที่ 92 ก

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ. (2561, 19 เมษายน) ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 135 ตอนที่ 27 ก

พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน. (2562, 10 มีนาคม) ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136 ตอนที่ 29 ก

พระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ. (2562, 22 พฤษภาคม) ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136 ตอนที่ 67 ก

สำนักงานประมาณของรัฐสภา. (2559). การวิเคราะห์การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (*Public Private Partnership: PPP*) (รายงานวิชาการสำนักงานประมาณของรัฐสภา ฉบับที่ 3/2559).

สำนักงานประมาณของรัฐสภา. (2563). รัฐวิสาหกิจไทยแหล่งรายได้รัฐบาลหรือภาระงบประมาณแผ่นดิน. สำนักพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2565a). งบการเงินฉบับเต็ม บริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ประจำปี 2564. สืบค้นจาก

<https://market.sec.or.th/public/idisc/th/Viewmore/fs-full?searchSymbol=BEM>

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2565b). หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี สำหรับบริษัทจดทะเบียน ปี 2560. สืบค้นจาก

<https://www.sec.or.th/cgthailand/TH/pages/cgcode/cgcodeintroduction.aspx>

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. (2559). สัญญาโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง บางใหญ่ - ราษฎร์บูรณะ ช่วงบางใหญ่ - บางซื่อ สัญญาที่ 4 สัมปทานสำหรับการลงทุน การจัดการระบบรถไฟฟ้า การให้บริการการเดินทางรถไฟฟ้าและซ่อมบำรุงรักษา (สถานีคลองบางไผ่ - สถานีเตาปูน). สืบค้นจาก

<http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER6/DRAWER004/GENERAL/DATA0000/00000104.PDF>

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. (2561). สัญญาสัมปทานโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินระหว่างทางรถไฟฟ้ามหานครสายเฉลิมรัชมงคลแห่งประเทศไทยกับบริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน). สืบค้นจาก

<http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER6/DRAWER004/GENERAL/DATA0000/00000519.PDF>

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2562). หลักการและแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 และแนวทางปฏิบัติ. สืบค้นจาก <https://www.dad.co.th/download/About-dad29/SEPO%20CG%202562.pdf>

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2564a). คำอธิบายสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562.

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2564b). สคร. จัดเก็บเงินนำส่งรายได้แผ่นดินปีงบประมาณ 2564 ได้ตามเป้าหมายช่วยรักษาเสถียรภาพทางการคลัง. (16/2564), 1.

<https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/46626>

สำนักงานพัฒนาระบบราชการ. (2562). การจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับฝ่ายบริหาร. สืบค้นจาก

https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/article/02_aenwthaangkaarphicchaarnaahnwyngaankhngathtaam_phrb_mcchr_2562.pdf

สุดที่รัก ธรรมสุน. (2561). ปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการองค์กร ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ กรณีศึกษา "การยางแห่งประเทศไทย". วารสารธรรมศาสตร์, 37(2).



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

นายเสกสรรค์ นามบัวศรี

วัน เดือน ปี เกิด

24 May 1995



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY