

ปัจจัยแห่งความสำเร็จ ของการดำเนินการตามแนวทาง PPP

กันเศรษฐกิจ

■ **รศ.ดร.สภาคินทร์ สุขเจริญสิน**
รองคณบดีฝ่ายวิชาการ
คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า)
www.econ.nida.ac.th



เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่า อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยในขณะนี้ ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศสมาชิกอาเซียน และอาจเรียกได้ว่าเราแทบจะเติบโตแบบรั้งท้ายของตารางเลยทีเดียว ทั้งนี้ นักวิชาการหลายสำนักและข้อสรุปจากสัมมนาวิชาการหลายเวทีเห็นสอดคล้องกันว่า ประเทศไทยลงทุนน้อยเกินไป (Underinvestment) แต่หากจะทุ่มลงทุนให้มากในขณะนี้ ฐานะการคลังภาครัฐก็ล่อแหลม เพราะเมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัว การหารายได้ก็มีจำกัด รัฐบาลต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้าโดยการก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น ซึ่งอันตรายมาก หนี้สาธารณะของรัฐบาลย่อมสูง ความน่าเชื่อถือของรัฐบาลในการชำระหนี้ย่อมลดลง และอาจนำไปสู่การลดลงของการลงทุนในประเทศ

ดังนั้น ทางออกในการกระตุ้นเศรษฐกิจ คือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จะดึงดูดให้นักลงทุนสนใจมาลงทุนในประเทศ แต่ก็ต้องใช้เงินลงทุนมากและถ้าการบริหารจัดการไม่มีคุณภาพ ก็อาจขาดทุนและเป็นหนี้สาธารณะ เป็นภาระทางการคลังหนักขึ้นไปอีก ที่สำคัญ ความล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ และมูลค่าโครงการที่สูงอาจเป็น “แรงจูงใจ” ให้นักการเมืองเจ้าหน้าที่รัฐและเอกชนผู้เกี่ยวข้อง แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากการคอร์รัปชัน

ภาครัฐจึงไม่ควรต้องลงทุนเอง และหันไปใช้ระบบการร่วมทุนระหว่างภาครัฐกับเอกชนในแบบ “ความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน (Public Private Partnership)” หรือ “PPP” ที่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานของประเทศอย่างมาก เช่น อังกฤษ ออสเตรเลีย จีน สิงคโปร์ ฮองกง บราซิล ล้วนประสบความสำเร็จสูงในโครงการ PPP แต่หากจะเลือกเดินเส้นทางนี้ ภาครัฐก็ควรปรับบทบาท

ในการกำกับดูแลและสนับสนุนภาคเอกชนให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นธรรม หาวีจูงใจให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน

การตรากฎหมายร่วมทุนฉบับใหม่ พ.ศ. 2556 ขึ้นมา เป็นการแก้ไขอุปสรรคของกฎระเบียบในการร่วมทุนให้ชัดเจนมากขึ้น มีความคล่องตัวมากขึ้น เน้นความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรมระหว่างเอกชนที่ประสงค์จะร่วมลงทุน และที่สำคัญ คือ ป้องกันไม่ให้ภาคการเมืองและนักการเมืองมีส่วนในการกำหนดนโยบาย PPP

ผมขอยกตัวอย่างที่เกี่ยวกับกลไกที่ช่วยสนับสนุนให้โครงการ PPP ประสบความสำเร็จ ในมุมมองทางด้านการเงินนะครับ เช่น ที่อินเดีย ในอดีตภาครัฐดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเองเกือบทั้งหมดก่อให้เกิดปัญหาล่าช้า เนื่องจากขาดแคลนงบประมาณ แต่ปัจจุบัน รัฐบาลอินเดียปรับนโยบายและกลยุทธ์เพื่อเพิ่มช่องทางการจัดหาทุนและดำเนินการได้คล่องตัวยิ่งขึ้น เช่น ตั้งบริษัท Indian Infrastructure Finance Limited เพื่อดำเนินโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะ มีการตั้ง Viability Gap Funding (VGF) เพื่อสนับสนุนด้านการเงินแก่โครงการประเภท PPP ที่ไม่คุ้มต่อการลงทุนในเชิงพาณิชย์ และการตั้ง Infrastructure Debt Fund (IDF) เพื่อระดมทุนระยะยาวต้นทุนต่ำให้แก่การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานอีกด้วย ช่วยสนับสนุนผู้รับเหมาท้องถิ่นให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนได้จากหลายแหล่งยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ บทเรียนจากหลายๆ ประเทศ บอกเราว่าธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (เอทีบี) มีบทบาทสำคัญในการให้คำปรึกษาและเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญ รวมทั้งยังมีการใช้ประโยชน์จากตลาดทุนให้มากและเรียกเก็บค่าบริการตลาดทุนให้เอื้อต่อการระดมทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การนำกองทุนโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ไปจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ได้ แต่ก่อนจะไปถึงวันนั้น ภาครัฐจะต้องร่วมกับภาคเอกชนวางระบบการบริหารจัดการกองทุนอย่างเป็นระบบ ภาครัฐบาลควรช่วยกำกับกองทุนด้วย เพื่อให้ได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือ

ในการกำกับดูแลและสนับสนุนภาคเอกชนให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นธรรม หาวีจูงใจให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน

การตรากฎหมายร่วมทุนฉบับใหม่ พ.ศ. 2556 ขึ้นมา เป็นการแก้ไขอุปสรรคของกฎระเบียบในการร่วมทุนให้ชัดเจนมากขึ้น มีความคล่องตัวมากขึ้น เน้นความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรมระหว่างเอกชนที่ประสงค์จะร่วมลงทุน และที่สำคัญ คือ ป้องกันไม่ให้ภาคการเมืองและนักการเมืองมีส่วนในการกำหนดนโยบาย PPP

ผมขอยกตัวอย่างที่เกี่ยวกับกลไกที่ช่วยสนับสนุนให้โครงการ PPP ประสบความสำเร็จ ในมุมมองทางด้านการเงินนะครับ เช่น ที่อินเดีย ในอดีตภาครัฐดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเองเกือบทั้งหมดก่อให้เกิดปัญหาล่าช้า เนื่องจากขาดแคลนงบประมาณ แต่ปัจจุบัน รัฐบาลอินเดียปรับนโยบายและกลยุทธ์เพื่อเพิ่มช่องทางการจัดหาทุนและดำเนินการได้คล่องตัวยิ่งขึ้น เช่น ตั้งบริษัท Indian Infrastructure Finance Limited เพื่อดำเนินโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะ มีการตั้ง Viability Gap Funding (VGF) เพื่อสนับสนุนด้านการเงินแก่โครงการประเภท PPP ที่ไม่คุ้มต่อการลงทุนในเชิงพาณิชย์ และการตั้ง Infrastructure Debt Fund (IDF) เพื่อระดมทุนระยะยาวต้นทุนต่ำให้แก่การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานอีกด้วย ช่วยสนับสนุนผู้รับเหมาท้องถิ่นให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนได้จากหลายแหล่งยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ บทเรียนจากหลายๆ ประเทศ บอกเราว่าธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (เอดีบี) มีบทบาทสำคัญในการให้คำปรึกษาและเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญ รวมทั้งยังมีการใช้ประโยชน์จากตลาดทุนให้มากและรื้อกฎระเบียบตลาดทุนให้เอื้อต่อการระดมทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การนำกองทุนโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ไปจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ได้ แต่ก่อนจะไปถึงวันนั้น ภาครัฐจะต้องร่วมกับภาคเอกชนวางระบบการบริหารจัดการกองทุนอย่างเป็นระบบ ภาครัฐบาลควรช่วยค้ำประกันกองทุนด้วย เพื่อให้ได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือ

ที่สูงขึ้น ช่วยให้ต้นทุนทางการเงินต่ำลงจนชดเชยกับผลตอบแทนจากโครงการที่อยู่ในระดับต่ำ

นอกจากนี้ ผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการตลอดจนระบบการประเมินความคุ้มค่าของโครงการ PPP จะต้องถูกสังคายนาให้มีความชัดเจน ปัจจุบันไทยมีแนวทางในการประเมินขั้นต้นแล้ว แต่ไม่มีความชัดเจนในรายละเอียด เช่น การประเมินโครงการ PPP ว่าจะทำไหม ส่วนใหญ่จะใช้แนวทาง Value for Money คือเปรียบเทียบค่าใช้จ่าย ว่าระหว่างรัฐดำเนินการเองและรูปแบบ PPP ทางเลือกไหนคุ้มค่ามากกว่ากัน ซึ่งจะต้องมีการวางมาตรฐาน ขั้นตอน และหลักเกณฑ์ให้ชัดเจน แต่ปัจจุบันยังไม่มีกำหนดอย่างเป็นทางการว่า จะประเมินกันอย่างไร วิเคราะห์ความเสี่ยงแบบไหน โดยองค์ประกอบหลักได้แก่ ค่าใช้จ่ายพื้นฐาน (Base Cost) จะอ้างอิงกันอย่างไร ที่สำคัญที่สุด คือ ตัวเลขและสมมติฐานในการสร้างกระแสเงินสดที่จะใช้คำนวณได้มาอย่างไร เป็นต้น

เรื่องสมมติฐานตัวเลขที่ใช้ในการศึกษาความเป็นไปได้ นั้นมีความสำคัญมาก รูปแบบ PPP รวมไปถึงสัญญาสัมปทานจึงต้องศึกษาอย่างละเอียดรอบคอบ เพราะบทเรียนของต่างประเทศชี้ให้เห็นว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้โครงการ PPP ประสบปัญหา มาจากการประมาณการกระแสเงินสดที่เกินจริง เช่น โครงการรถไฟความเร็วสูงในไต้หวันสายหนึ่ง มีผู้โดยสารถน้อยกว่าที่ได้ประมาณการไว้ถึงร้อยละ 55 ด้วยสมมติฐานจำนวนผู้โดยสารมากเกินไป ทำให้โครงการนี้ขาดทุน ซึ่งโครงการระบบรางทั่วโลกหลายโครงการก็ประสบปัญหาประมาณการจำนวนผู้โดยสารเกินจริง และคงหวังการขึ้นราคาค่าโดยสารเพื่อมาชดเชยได้ยาก

ดังนั้น ผมคิดว่า PPP อาจแก้ปัญหาการระดมทุน การคลัง และต้องแก้กฎหมายอุปสรรคเป็นปมแรก เพื่อเอื้อต่อการร่วมทุน PPP แต่ขั้นตอนต่อไปที่สำคัญ คือ การสังคายนาด้านการเงิน เพื่อช่วยให้โครงการ PPP ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเป็นรูปเป็นร่างขึ้นมาได้อย่างสวยงามและเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศในทศวรรษหน้า 🇹🇹