



ส่วนที่สี่ บันทึกข้อความ

สพป ๒๒๖๒
วันที่ ๑ ต.ค. ๕๑
เวลา ๑๕.๒๐ น.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ที่ ๖๑๙๒
วันที่ ๑ ต.ค. ๒๕๕๑

๒๙/๖๑

ส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองประสานและอำนวยความสะดวก
ที่ นร ๑๐๑๐/ ๕๔๘๕ วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ฝ่ายบริหาร โทร ๒๘๑๖๓๒๖
เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างของการรถไฟแห่งประเทศไทย

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้ส่งโครงการปรับปรุงโครงสร้างของการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ของกระทรวงคมนาคม มายังสำนักงานฯ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี รายละเอียดปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๒๐๕/ว (ล) ๑๐๑๗๑ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๑ แล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้นำโครงการฯ เสนอคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาแล้ว ทั้งนี้ สำนักงานฯ ได้นำความเห็นดังกล่าว เรียนเสนอรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสาวิตรี โพธิ์พิทักษ์) ตามบันทึกข้อความ ด่วนที่สุดที่ นร ๑๐๑๐/ ๕๔๖๒ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

(นายธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์)

ผู้ทรงคุณวุฒิ รักษาราชการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



ด่วนที่สุด บันทึกข้อความ

ฉบับ ๐๓๒๘
วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๑
เวลา ๑๖.๕๖

ภาคเลขที่การคณะรัฐมนตรี
๐๔๐๘
วันที่ ๘ มิ.ย. ๒๕๖๑ เวลา ๑๖.๕๖

๓๐/๖๑

ส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองประสานและอำนวยความสะดวก
ที่ นร 1010/ 5๔๔๒ วันที่ 30 กันยายน 2541 ฝ่ายบริหาร โทร 2816326
เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างของการรถไฟแห่งประเทศไทย

เรียน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสาวิตต์ โพธิวิหค)

สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างของการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ของกระทรวงคมนาคม ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งสำนักงานฯ ได้จัดทำข้อวิเคราะห์เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา มีสาระสำคัญและความเห็นของคณะกรรมการฯ สรุปได้ดังนี้

1. สาระสำคัญ

1.1 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อช่วยแก้ปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงินของ รฟท. ในระยะยาว โดยจะทำให้การดำเนินงานของ รฟท. ตั้งอยู่บนพื้นฐานเดียวกันกับระบบการขนส่งรูปแบบอื่น
- 2) เพื่อช่วยให้รัฐสามารถกำหนดวงเงินที่แน่นอนในการลงทุน และเกิดความโปร่งใสในการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณในแต่ละปี
- 3) เพื่อให้ รฟท. เกิดความคล่องตัว สามารถลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานลง และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

1.2 หลักการในการปรับปรุงโครงสร้างตามข้อเสนอกระทรวงคมนาคม

1) ยกเลิกแนวทางการดำเนินกิจการรถไฟที่แยกออกเป็นการให้บริการเชิงพาณิชย์ (Commercial Services) และการให้บริการเชิงสังคม (Public Services Obligation : PSO) เนื่องจากการดำเนินงานที่ผ่านมาไม่สามารถแก้ไขปัญหาในส่วนที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ รฟท. อีกทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาภาระทางการเงินที่รัฐจะต้องจ่ายเงินชดเชยผลขาดทุนจากการดำเนินงานให้กับ รฟท. อีกด้วย

2) ปรับปรุงโครงสร้างของ รฟท. โดยแยกการดำเนินงาน และแยกรูปแบบบัญชีออกเป็น 3 ส่วนได้แก่

2.1) ส่วนโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Provider)

ได้แก่ การก่อสร้างราง การติดตั้งระบบอาณัติสัญญาณ และการซ่อมบำรุงรักษารางและระบบอาณัติสัญญาณ โดยที่รัฐจะเป็นผู้สนับสนุน และเลือกรูปแบบการลงทุนในส่วนโครงสร้างพื้นฐานทั้งหมดตามที่เห็นว่าเหมาะสม โดยอาจจะใช้จาก เงินงบประมาณ เงินกู้ (ในกรณีที่จำเป็น) การที่รัฐเข้าร่วมถือหุ้นในบริษัทเอกชนเพื่อการร่วมลงทุน การให้สิทธิสัมปทานแก่เอกชนที่มีความสนใจ และ/หรือ วิธีการอื่นๆ ที่รัฐเห็นว่าเหมาะสม แล้ว รฟท. และภาคเอกชนที่จะเข้าร่วมประกอบกิจการเดินรถกับ รฟท. จะต้องจ่ายค่าภาระการใช้ราง (ทางรถไฟ) ให้แก่รัฐในอัตราที่เหมาะสมโดยเริ่มชำระค่าภาระการใช้ทางตั้งแต่ปีงบประมาณ 2542 เป็นต้นไป

2.2) ส่วนการให้บริการรถไฟ (Service Provider) ได้แก่

การให้บริการขนส่งสินค้าและผู้โดยสาร และการให้บริการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (Inland Container Depot : ICD) โดย รฟท. จะดำเนินการเพื่อให้มีรายได้เพียงพอที่จะสามารถเลี้ยงตัวเองได้ และรัฐจะไม่จ่ายเงินชดเชยผลขาดทุนจากการดำเนินงานให้กับ รฟท.

2.3) ส่วนการจัดการ/บริหารทรัพย์สิน และธุรกรรมอื่น

(Non-Rail Business) เช่น การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ การให้เช่าที่ดินติดเคเบิลไยแก้ว การให้เช่าที่โฆษณาบริเวณสถานีรถไฟ และธุรกรรมอื่นๆ โดยจะนำผลกำไรในส่วนนี้ไปสนับสนุนการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อลดภาระของรัฐบาล

1.3 เจื่อนไขในการปรับปรุงโครงสร้างที่ รฟท. ต้องการ

กระทรวงคมนาคมได้ผนวกเงื่อนไขที่จะต้องมีการดำเนินการควบคู่ไปกับการปรับปรุงโครงสร้างของ รฟท. เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ ดังนี้

ระยะเวลา (พ.ศ.)	เงื่อนไขที่ต้องดำเนินการ
2541	รฟท. เริ่มปรับปรุงโครงสร้างระบบบัญชี
2542-2546	- รัฐรับภาระค่าใช้จ่ายแทน รฟท. ซึ่งได้แก่ - ค่าใช้จ่ายด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Provider) ซึ่งรัฐต้องรับภาระทั้งหมด - ค่าใช้จ่ายด้านหนี้ที่ครบกำหนดชำระ (เงินต้นและดอกเบี้ย) รวมทั้งสิ้นคือ 12,295 ล้านบาท ซึ่ง รฟท. จะต้องชำระคืนรัฐในเวลาต่อมา (พ.ศ. 2547 เป็นต้นไป) - ผลกำไรจากสัดส่วนจัดการ/บริหารทรัพย์สินและธุรกรรมอื่น (Non-Rail Business) ในช่วง 5 ปีนี้จะถูกนำมาลงทุนในส่วนของการให้บริการรถไฟเพื่อปรับปรุงและยกระดับคุณภาพการบริการโดยรวม

ระยะเวลา (พ.ศ.)	เงื่อนไขที่ต้องดำเนินการ
2547	เมื่อได้ปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ และยกระดับคุณภาพการให้บริการแล้ว จะมีการปรับอัตราค่าโดยสาร
2547 - 2552	ผลกำไรจากส่วนจัดการ/บริหารทรัพย์สินและธุรกรรมอื่น (Non-Rail Business) จะต้องนำมาชำระค่าใช้จ่ายด้านโครงสร้างพื้นฐาน และหนี้ของ รฟท. ที่ครบกำหนดชำระ
2553 - 2562	ผลกำไรจากส่วนจัดการ/บริหารทรัพย์สินและธุรกรรมอื่น (Non-Rail Business) เมื่อนำมาชำระค่าใช้จ่ายทั้ง 2 ด้านดังกล่าวแล้วจะยังคงมีผลกำไรเหลืออยู่ (220 ล้านบาทในปีพ.ศ. 2553) ซึ่งจะถูกนำมาชำระหนี้ที่รัฐบาลได้จ่ายไปก่อน (ค่าใช้จ่ายด้านหนี้ที่ครบกำหนดชำระ) ในช่วง 5 ปีแรก (12,295 ล้านบาท) จนกระทั่งครบ (ปี พ.ศ. 2562)
2563 (เป็นต้นไป)	รฟท.จะชำระหนี้แก่รัฐบาลในส่วนที่รัฐบาลได้จ่ายไปก่อนแล้ว ครบทั้งหมด
2577	รฟท.จะชำระหนี้ระยะยาวงวดสุดท้าย(กำหนดชำระคืนปีงบประมาณ 2577)
2578	รฟท.จะหมดหนี้สินทั้งระยะสั้นและระยะยาว

2. ข้อเสนอเพื่อพิจารณา

2.1 ให้มีการปรับปรุงโครงสร้างของ รฟท. ใหม่ โดยแยกการดำเนินงานของ รฟท. ออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Provider) ส่วนการให้บริการรถไฟ(Service Provider) และส่วนจัดการ/บริหารทรัพย์สินและธุรกรรมอื่น (Non-Rail Business) โดยให้ รฟท. เริ่มดำเนินการตามโครงสร้างใหม่ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2542 เป็นต้นไป

2.2 ให้ รฟท. ดำเนินการว่าจ้างที่ปรึกษาที่มีประสบการณ์และความชำนาญเฉพาะด้านในกิจการรถไฟ มาศึกษาในรายละเอียด เพื่อกำหนดรูปแบบบัญชีที่แยกการดำเนินงาน รายรับ และรายจ่ายของแต่ละส่วนออกจากกันอย่างละเอียดและชัดเจน โดยให้กระทรวงคลังจัดสรรเงินกู้ธนาคารโลกตามโครงการให้ความช่วยเหลือด้านการจัดการเศรษฐกิจแก่ประเทศไทย ให้แก่ รฟท. เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างที่ปรึกษา

2.3 ให้รัฐเป็นผู้สนับสนุนการลงทุนและการซ่อมบำรุงรักษาด้านโครงสร้างพื้นฐานทั้งหมด โดยรัฐจะเป็นผู้เลือกรูปแบบการลงทุนเองตามความเหมาะสม ทั้งนี้ รฟท. และเอกชนที่จะเข้ามาร่วมให้บริการเดินรถไฟจะต้องจ่ายค่าภาระการใช้ทางรถไฟให้แก่รัฐในอัตราที่คณะกรรมการกลางที่กระทรวงคมนาคมแต่งตั้งขึ้นจะกำหนด และให้เริ่มชำระค่าภาระการใช้ทางรถไฟตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นไป

2.4 ให้รัฐรับภาระในการชำระค่าซ่อมบำรุงรักษารางและอาณัติสัญญาณหนี้เงินกู้ พร้อมดอกเบี้ยที่ครบกำหนดชำระคืนแทน รฟท. ก่อน ในระยะ 5 ปีแรก (2542-2546) เพื่อให้ รฟท. สามารถนำรายได้จากการจัดการ/บริหารทรัพย์สิน และธุรกรรมอื่นมาใช้ลงทุนในการพัฒนา/ปรับปรุงเพื่อยกระดับคุณภาพการบริการโดย รฟท. จะนำรายได้จากการดำเนินงานมาใช้คืนหนี้สินของ รฟท. ทั้งหมด โดยเริ่มตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นไป และรัฐจะไม่จ่ายเงินชดเชยผลการขาดทุนและหรือเงินสนับสนุนใดๆ ให้แก่ รฟท. อีกต่อไป

3. ความเห็นคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1. การดำเนินนโยบายด้านการขนส่งของประเทศไทยที่ผ่านมา รัฐบาลได้เน้นสนับสนุนการลงทุนด้านการขนส่งทางถนน ทำให้สัดส่วนการลงทุนด้านการขนส่งทางรถไฟอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ แม้ระบบรถไฟจะเป็นระบบที่มีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย และมีความปลอดภัยมากกว่าการขนส่งทางถนน นอกจากนี้ ภาคการขนส่งของไทย ยังไม่มีระบบและองค์กรที่มีประสิทธิภาพ ในการควบคุมดูแล และกำกับการวางแผน ตลอดจนการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ผู้เดินทางสามารถเดินทางเชื่อมต่อระหว่างระบบได้โดยสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัย ทำให้ระบบรถไฟไม่เป็นที่นิยม อีกทั้งกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยนั้น มีประเด็นทางการเมืองแทรกแซงมาโดยตลอด ทั้งในด้านนโยบายการลงทุน การบริหารงาน การกำหนดอัตราค่าโดยสาร และการจัดการทรัพย์สิน ส่งผลถึงความรับผิดชอบต่อผลงาน (Accountability) ของการรถไฟแห่งประเทศไทย ทำให้ไม่สามารถกระตุ้นให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานได้เท่าที่ควร

2. จากเหตุผลดังกล่าว จึงมีความจำเป็นต้องปรับนโยบายการลงทุนด้านขนส่งทางบกในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างของกิจการรถไฟ ทั้งในด้านการบริหารจัดการ และด้านการเงินและระบบบัญชี อย่างไรก็ตาม การปรับโครงสร้างของการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยมีการแยกกิจการออกเป็น (1) ส่วนโครงสร้างพื้นฐาน (2) ส่วนการให้บริการ และ (3) ส่วนจัดการ/บริหารทรัพย์สินและธุรกรรมอื่น ตามที่เสนอ ยังไม่มีหลักประกันที่พิสูจน์ได้ว่าจะสามารถลดภาระการลงทุนของภาครัฐในระยะยาว และจะสามารถแก้ปัญหาประสิทธิภาพการดำเนินงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ อีกทั้งยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับการวางระบบบริหารจัดการสำหรับพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีมากกว่า 20,000 คนด้วย สำหรับส่วนการจัดการ/การบริหารทรัพย์สินและธุรกรรมอื่นนั้น ข้อเสนอของกระทรวงคมนาคมยังขาดความชัดเจนในรายละเอียดแนวทางการบริหารจัดการ ซึ่งอาจจำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และความคล่องตัวในการดำเนินงาน นอกจากนี้ข้อเสนอยังไม่มี ความชัดเจนว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยจะสามารถจัดเก็บรายได้ในส่วนนี้ได้ตามที่เสนอ

3. อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีการปรับโครงสร้างของการรถไฟแห่งประเทศไทยแล้ว ระบบ PSO ก็ยังมีความจำเป็นต้องใช้อยู่หากรัฐบาลยังมีนโยบายควบคุมราคา ค่าโดยสารและค่าบริการสำหรับผู้มีรายได้น้อย ดังนั้นการปรับโครงสร้างของการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยยกเลิกระบบ PSO จึงน่าจะไม่สามารถคล้อยกับความเป็นจริงในการแก้ไขปัญหาการขาดทุนจากการ

ดำเนินงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย และช่วยลดภาระการเงินของรัฐได้ เพราะในที่สุดการรถไฟแห่งประเทศไทย ก็จะต้องขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอยู่ดี ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายควบคุมราคาค่าโดยสาร

4. นอกจากนี้แล้ว การรถไฟแห่งประเทศไทยควรปรับปรุงระบบบริหารจัดการปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นก่อน ควบคู่ไปกับการยกระดับการดำเนินงานให้ได้มาตรฐานสากล เช่น การนำระบบ ISO 9002 เข้ามาประยุกต์ใช้ในหน่วยงาน ก่อนที่จะมีการปรับโครงสร้าง เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อม ซึ่งจะทำให้การปรับโครงสร้างการรถไฟแห่งประเทศไทยเกิดเป็นจริงได้เร็วยิ่งขึ้น

4. มติคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1. เห็นชอบในหลักการ ถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับโครงสร้างของการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการพัฒนากิจการรถไฟในระยะยาว เนื่องจากระบบรถไฟจะยังคงเป็นรูปแบบการขนส่งหลักในอนาคต ที่มีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีความปลอดภัยสูง และมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย เมื่อเทียบกับการขนส่งทางถนน โดยรัฐบาลควรมีนโยบายที่ชัดเจนในการสนับสนุนการลงทุนของรถไฟ รวมถึงการเชื่อมต่อระบบขนส่งอื่นเข้ากับรถไฟ เพื่อให้โครงข่ายระบบการเดินทางขนส่งของประเทศสามารถเชื่อมต่อกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. อย่างไรก็ตาม การจะปรับโครงสร้างของการรถไฟแห่งประเทศไทยให้เกิดผลสำเร็จได้นั้น จำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติ ผลการวิเคราะห์ทางการเงิน รวมทั้งการมีระบบบริหารจัดการที่ดี จึงเห็นควรให้กระทรวงคมนาคมดำเนินการว่าจ้างที่ปรึกษาอิสระมาทำการศึกษารายละเอียดการปรับโครงสร้างของการรถไฟแห่งประเทศไทยร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น โดยอาจใช้เงินช่วยเหลือจากธนาคารโลกตามโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment Loan : SAL) เป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษาและอาจเชิญผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกเข้าร่วมในการศึกษาด้วย ทั้งนี้ หัวข้อศึกษาควรครอบคลุมถึงประเด็นสำคัญต่อไปนี้ด้วย

- 1) โครงสร้างที่เหมาะสมในการดำเนินกิจการรถไฟ
- 2) การประเมินมูลค่าสินทรัพย์ทั้งหมดของการรถไฟแห่งประเทศไทย
- 3) การจัดระบบบัญชีให้เป็นมาตรฐานสากลและสอดคล้องกับกิจกรรมตามโครงสร้างใหม่
- 4) รูปแบบการจัดองค์กรและการจัดสรรบุคลากร รวมทั้งกลไกในการควบคุมการเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กร
- 5) โครงสร้างอัตราค่าโดยสาร ค่าขนส่งสินค้า และค่าบริการอื่น ๆ
- 6) ประเมินความสามารถในการรับภาระหนี้สินเดิมของการรถไฟแห่งประเทศไทย

- 7) ผลกระทบต่อภาระทางการเงินของภาครัฐ
- 8) แนวทางและรูปแบบการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนและดำเนินงานในกิจการรถไฟ ตลอดจนรูปแบบขององค์กรกำกับดูแล (Regulator)

เมื่อได้ข้อสรุปจากผลการศึกษาดังกล่าวแล้ว จึงค่อยเสนอรายละเอียดการปรับโครงสร้างของการรถไฟแห่งประเทศไทย นำสู่กระบวนการพิจารณาตัดสินใจระดับนโยบายตามขั้นตอนต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำความเห็นของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไปด้วย จักเป็นพระคุณยิ่ง



(นายธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์)

ผู้ทรงคุณวุฒิ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เรียน เลขา ค.ม.

เพื่อโปรดดำเนินการต่อไป

ทบทน์ ๖๗. / ส.น.อ



(นายสาวิทย์ โพธิ์วิท)

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

7 ม.ค. 41