

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๗๒๐/๔๖๗

105.7
เลขที่ 12-7226
วันที่ 11.4.61
เวลา 11.45

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	
รับที่ 4463	วันที่ 27 ส.ค. 2561 เวลา 11.30

สำนักงบประมาณ

ถนนพระรามที่ ๖ กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

๒๗ มีนาคม ๒๕๖๑ จัดเข้าวาระ 27 ส.ค. ๒๖๐1

เรื่อง ขออนุมัติโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อม ๓ สนามบิน และการกำหนด “พื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก” เพิ่มเติม

ความเห็นประกอบเรื่องเพื่อ พิจารณา เพิ่มเติม

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/ว(ล) ๘๐๖๐ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๑

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้สำนักงบประมาณเสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี กรณีกระทรวงอุตสาหกรรมเสนอเรื่อง ขออนุมัติโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อม ๓ สนามบิน และการกำหนด “พื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก” เพิ่มเติม โดยมีประเด็นพิจารณา ดังนี้

๑. อนุมัติโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อม ๓ สนามบิน ในรูปแบบ PPP Net Cost โดยภาครัฐลงทุนค่างานจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน และภาคเอกชนลงทุนค่างานโยธา ค่างานระบบรถไฟฟ้า และขบวนรถไฟฟ้า ค่าพัฒนาพื้นที่เพื่อสนับสนุนบริการรถไฟ และบริการผู้โดยสาร และค่าจ้างที่ปรึกษาโครงการ รวมทั้งดำเนินงานบริหารและซ่อมบำรุงโครงการ โดยให้เอกชนร่วมลงทุนรวมเป็นเวลา ๕๐ ปี และเอกชนเป็นผู้จัดเก็บค่าโดยสารและความเสี่ยงด้านจำนวนผู้โดยสารของโครงการ (Ridership Risk) จัดเก็บรายได้จากการพัฒนาพื้นที่โครงการ โดยรายละเอียดเป็นไปตามหลักการของโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงฯ ซึ่งคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาพื้นที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ทั้งนี้ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามขั้นตอนของประกาศคณะกรรมการนโยบาย โดยเคร่งครัดต่อไป

๒. อนุมัติให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจร่วมลงทุนกับเอกชนที่ได้รับคัดเลือก โดยรายละเอียดของการร่วมลงทุนอยู่ภายใต้หลักการของโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงฯ ที่ได้อนุมัติไว้ในข้อ ๑

๓. อนุมัติค่างานที่เกี่ยวข้องกับการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินและค่าสำรวจก่อสร้างหิรัญทรัพย์ โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงฯ ในกรอบวงเงินจำนวน ๓,๕๗๐.๒๙ ล้านบาท โดยให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้การรถไฟแห่งประเทศไทยตามความจำเป็นและเหมาะสมต่อการใช้จ่ายเงินจริงต่อไป

/๔. อนุมัติ...

๔. อนุมัติกรอบเงินที่รัฐร่วมลงทุนกับเอกชน ในวงเงินไม่เกิน ๑๑๙,๔๒๕.๗๕ ล้านบาท ที่เป็นมูลค่าปัจจุบันตามที่ตกลงในสัญญาร่วมลงทุน โดยทยอยจ่ายให้เอกชนหลังจากเริ่มเปิดเดินรถไฟความเร็วสูงฯ ทั้งระบบแล้ว และแบ่งจ่ายเป็นรายปี โดยกำหนดระยะเวลาแบ่งจ่ายไม่ต่ำกว่า ๑๐ ปี โดยให้กำหนดเงื่อนไข การชำระเงินที่รัฐร่วมลงทุนกับเอกชน ตามผลการดำเนินงาน เกณฑ์ประเมินผลผลิตที่เอกชนต้องส่งมอบ (Output Specification) ระดับในการบริการ (Level of Service) และระยะทางของการเดินรถไฟความเร็วสูงฯ ทั้งนี้ กรณีมีเหตุจำเป็นอาจให้ทยอยจ่ายเงินดังกล่าวให้เอกชนหลังจากเริ่มเปิดเดินรถไฟความเร็วสูงฯ บางส่วน โดยแบ่งจ่ายเงินที่รัฐร่วมลงทุนกับเอกชนตามระยะทางของการเดินรถไฟความเร็วสูงฯ โดยในกรณีดังกล่าว คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาพื้นที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกจะเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ให้ความเห็นชอบ

๕. เห็นชอบให้รัฐบาลรับภาระหนี้โครงสร้างพื้นฐานของโครงการแอร์พอร์ต เรล ลิงก์ ของการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นจำนวนเงิน ๒๒,๕๕๘.๐๖ ล้านบาท

๖. เห็นชอบให้พื้นที่โครงการรถไฟความเร็วสูงฯ ตั้งแต่สนามบินดอนเมือง ถึงสุดเขตกรุงเทพฯ และรวมถึงสถานีสุวรรณภูมิ ซึ่งเป็นพื้นที่ภายนอกกระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เป็นพื้นที่ “ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก” เพิ่มเติม ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒/๒๕๖๐ เรื่อง การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

๗. มอบหมายให้กระทรวงคมนาคม กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ การรถไฟแห่งประเทศไทย สำนักงานเพื่อการพัฒนากระบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไปดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ต่อไป

ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงบประมาณพิจารณาแล้วขอเรียน ดังนี้

๑. โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อม ๓ สนามบิน เป็นการพัฒนาระเบียงสถานีรถไฟ แอร์พอร์ต เรล ลิงก์ มักกะสัน ให้เป็นศูนย์กลางการเชื่อมโยงกรุงเทพฯ กับระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC Gateway) และพื้นที่สถานีรถไฟความเร็วสูงศรีราชา เพื่อสนับสนุนบริการรถไฟและบริการผู้โดยสาร ตลอดจนเชื่อมต่อ ๓ ท่าอากาศยาน คือ ท่าอากาศยานดอนเมือง ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และท่าอากาศยาน อุตะภา แบบไร้รอยต่อ จึงเป็นโครงสร้างพื้นฐานหลักในการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก รวมทั้งได้รับการบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรองรับการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษ ภาคตะวันออก ที่คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ และเป็นโครงการที่คณะกรรมการ นโยบายการพัฒนากระบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออกได้มีมติเห็นชอบในหลักการในคราวประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๑

/เมื่อวันที่ ...

เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ โดยให้ดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนา
ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการในการร่วมลงทุน
กับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนั้น หากโครงการลงทุนดังกล่าวได้ดำเนินการตามความเห็น
ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และได้พิจารณาวงเงินภาระหนี้โครงสร้างพื้นฐานของโครงการแอร์พอร์ต เรล ลิงก์
ที่เหมาะสมและชัดเจนอันเป็นประโยชน์ต่อทางราชการและไม่ทำให้ราชการเสียประโยชน์แล้ว ก็เห็นสมควรที่
คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาอนุมัติในหลักการให้การรถไฟแห่งประเทศไทยดำเนินโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อม
๓ สนามบิน โดยมีรูปแบบการลงทุนแบบ PPP Net Cost ซึ่งภาครัฐจะลงทุนค่างานจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน
และภาคเอกชนลงทุน ค่างานโยธา ค่างานระบบรถไฟฟ้าและขบวนรถไฟฟ้า ค่าพัฒนาพื้นที่เพื่อสนับสนุนบริการ
รถไฟและบริการผู้โดยสาร และค่าจ้างที่ปรึกษาโครงการ รวมทั้งดำเนินงานบริหารและซ่อมบำรุงโครงการ
โดยให้เอกชนร่วมลงทุนเป็นเวลา ๕๐ ปี และเอกชนเป็นผู้จัดเก็บค่าโดยสารและรับผิดชอบต่อจำนวน
ผู้โดยสารของโครงการ (Ridership Risk) และแบ่งรายได้ให้ภาครัฐอย่างคุ้มค่าและเหมาะสม อย่างไรก็ตาม
การดำเนินโครงการฯ จะต้องคำนึงถึงหลักการและวิธีการของการลงทุนแบบ PPP Net Cost ที่เหมาะสมกับ
สภาพการณ์อย่างประหยัดและเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ สำหรับในส่วนที่รัฐจะต้องรับภาระสนับสนุนด้านการเงิน
โดยแบ่งชำระเป็นรายปีไม่ต่ำกว่า ๑๐ ปี หลังจากรถไฟความเร็วสูงเปิดบริการนั้น จะต้องเป็นไปตามสัดส่วนเท่าที่จำเป็น
และหากเป็นกรณีที่ใช้จ่ายจากเงินงบประมาณ ก็ถือเป็นการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณเป็นเวลาหลายปี จะต้องถือ
ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ โดยต้องขอยกเว้น กรณีผูกพันเกิน ๕ ปี ด้วย
ตลอดจนปฏิบัติ ตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง อย่างถูกต้องครบถ้วน มีความโปร่งใส เป็นธรรม
ตรวจสอบได้ และมีกลไกในการบริหารความเสี่ยงและป้องกันการทุจริตหรือกรณีที่ทางราชการจะเสียประโยชน์ในทุก
ขั้นตอนของการดำเนินโครงการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณและเกิดผลสัมฤทธิ์
จากการดำเนินโครงการอันจะเป็นประโยชน์ต่อภาพรวมของเศรษฐกิจ อย่างมั่นคง และยั่งยืน ต่อไป

๒. สำหรับค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินและค่าสำรวจสิ่งทรมหาทรัพย์ของโครงการรถไฟความเร็วสูงฯ
จำนวน ๓,๕๗๐.๒๙ ล้านบาท เห็นสมควรให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเร่งดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย
ระเบียบ ข้อบังคับ รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องให้ถูกต้องครบถ้วน โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการ
ตลอดจนการสร้างความรู้และความเข้าใจให้กับทุกภาคส่วน ประโยชน์ที่จะได้รับ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับ
ประชาชนเป็นสำคัญด้วย และจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อเสนอขอตั้งงบประมาณ
รายจ่ายประจำปีตามความจำเป็นและเหมาะสมต่อไป

๓. สำหรับกรอบวงเงินที่รัฐร่วมลงทุนกับเอกชน เห็นควรสนับสนุนเป็นวงเงินไม่เกิน
๑๑๙,๔๒๕.๗๕ ล้านบาท ซึ่งเป็นมูลค่าปัจจุบันตามที่ตกลงในสัญญาร่วมลงทุน โดยทยอยจ่ายให้เอกชนหลังจาก
เริ่มเปิดเดินรถไฟความเร็วสูงฯ ทั้งระบบแล้ว และแบ่งจ่ายเป็นรายปี โดยกำหนดระยะเวลาแบ่งจ่ายไม่ต่ำกว่า
๑๐ ปี โดยใช้อัตราส่วนลด หรืออัตราดอกเบี้ยไม่เกิน FDR+1 และกำหนดเงื่อนไขการชำระเงินที่รัฐร่วมลงทุน
กับเอกชนอย่างเหมาะสม เป็นธรรม และสอดคล้องกับภาระทางการคลังของประเทศทั้งในปัจจุบันและอนาคต ทั้งนี้

เนื่องจากวงเงินลงทุนค่อนข้างสูง เพื่อมิให้เกิดภาระงบประมาณมากเกินไปในแต่ละปี และภาระหนี้สาธารณะในอนาคต อันจะนำไปสู่ผลกระทบต่อกรอบการลงทุนในภาพรวมของประเทศ จึงเห็นสมควรให้นำเงื่อนไขที่เอกชนเสนอให้รัฐ จ่ายเงินร่วมลงทุนมาเป็นปัจจัยหนึ่งในการพิจารณาคัดเลือกอย่างเหมาะสมด้วย รวมถึงให้กระทรวงการคลังจัดหา แหล่งเงินทุนในประเทศที่เหมาะสม วิธีการให้กู้ต่อหรือค้ำประกันเงินกู้ เพื่อเป็นค่าก่อสร้าง โดยให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นงบชำระหนี้เงินกู้รายปีต่อไป นอกจากนี้ภาครัฐ จะต้องรับความเสี่ยงจากการดำเนินโครงการล่าช้าและภาระค่าใช้จ่ายเกินกว่าที่ประมาณการไว้ระหว่างดำเนินการ การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงควรมีความชัดเจนถึงภาระที่ภาครัฐจะต้องสนับสนุนเท่าที่จำเป็นและไม่ทำให้ทางราชการ เสียประโยชน์

๔. กรณีที่เสนอให้รัฐบาลรับภาระหนี้โครงสร้างพื้นฐานของโครงการแอร์พอร์ต เรล ลิงก์ ของการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นจำนวนเงิน ๒๒,๕๕๘.๐๖ ล้านบาท นั้น สอดคล้องกับแนวทางการรับภาระ ค่าใช้จ่ายของโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล (สายสีแดง) ช่วงบางซื่อ - รังสิต ตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๓ และสอดคล้องกับแนวทางการให้ภาครัฐรับภาระ การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของการรถไฟแห่งประเทศไทย ตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๒ จึงเห็นสมควรที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาภาระหนี้ดังกล่าว ทั้งนี้ การดำเนินโครงการในส่วนที่รัฐจะต้องรับภาระหนี้ นั้น เห็นสมควรให้การรถไฟแห่งประเทศไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ร่วมพิจารณาการรับภาระหนี้โครงสร้าง พื้นฐานของโครงการฯ ให้ถูกต้องครบถ้วนอย่างชัดเจนอีกครั้ง โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการและไม่ทำให้ ราชการเสียประโยชน์ ไม่มีความซ้ำซ้อน ในกรอบวงเงินที่รัฐจะร่วมลงทุนกับเอกชนข้างต้น

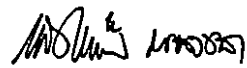
๕. เพื่อให้การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เกิดการบูรณาการอันจะทำให้พื้นที่ ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก รวมถึงพื้นที่ต่อเนื่อง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนในทุกมิติได้ตาม มาตรฐานสากลและมีความต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน ประกอบกับคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียง เศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกได้มีมติเห็นชอบการกำหนดให้พื้นที่ของโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อม ๓ สนามบิน บางส่วนในจังหวัดสมุทรปราการและกรุงเทพฯ เป็นพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกเพิ่มเติมแล้ว จึงเห็นสมควรที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาเห็นชอบให้พื้นที่โครงการรถไฟความเร็วสูงฯ ตั้งแต่สนามบินดอน เมืองถึงสุดเขตกรุงเทพฯ และรวมถึงสถานีสุวรรณภูมิ ซึ่งเป็นพื้นที่ภายนอกกระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาค ตะวันออก เป็นพื้นที่ “ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก” เพิ่มเติม ตามนัยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความ สงบแห่งชาติ ที่ ๒/๒๕๖๐ เรื่อง การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษ ภาคตะวันออก โดยให้จัดทำรายละเอียด กำหนดขอบเขตของพื้นที่ภายในและภายนอกโครงการให้เกิดความชัดเจนเพื่อประโยชน์สูงสุดของทางราชการและไม่ เกิดปัญหาในการบริหารจัดการพื้นที่ของโครงการในอนาคตด้วย

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การดำเนินโครงการฯ เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ สำนักงบประมาณเห็นว่าการกำหนดขอบเขตของงาน (TOR) ต้องเปิดโอกาสให้เอกชน สามารถเข้าร่วมลงทุนได้ โดยมีการแข่งขันอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม เพื่อให้เกิดกลไกตลาดซึ่งจะทำให้รัฐ

สามารถประหยัดเงินลงทุนและไม่เป็นภาระทางการคลังของประเทศเกินความจำเป็น และ/หรือได้รับประโยชน์สูงสุดจากการดำเนินโครงการดังกล่าว ทั้งในปัจจุบันและอนาคต เนื่องจากโครงการนี้สามารถสร้างผลประโยชน์ในด้านอื่น ๆ อีกมาก เช่น การพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่ง (Transit - Oriented Development : TOD)

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายเดชาวิวัฒน์ ณ สงขลา)

ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

กองจัดทำงบประมาณด้านเศรษฐกิจ ๔

โทร. ๐ ๒๒๗๓ ๒๑๑๘

โทรสาร ๐ ๒๖๑๘ ๕๐๙๒