

ด่วนที่สุด

ที่ กค ๐๘๑๗.๑/๑๕๓๐



พ.ศ. ๖๖
ก.ว. ๔.๑.๓
๔ ก.พ. ๖๖
๑๑.๐๐

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ ๑๔๗๔
ที่ (อื่น)
๕๔ ก.พ. ๒๕๖๘ เวลา ๑๐.๔๐

กระทรวงการคลัง

ถนนพระรามที่ ๒ กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

จัดเข้าวาระ... - ๔ ก.พ. ๒๕๖๘

๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘

เรื่อง ขออนุมัติดำเนินโครงการความร่วมมือระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ในการพัฒนาระบบรถไฟความเร็วสูงเพื่อเชื่อมโยงภูมิภาค ช่วงกรุงเทพมหานคร - หนองคาย (ระยะที่ ๒ ช่วงนครราชสีมา - หนองคาย)

ความเห็นประกอบเรื่องเพื่อ พิจารณา เพิ่มเติม

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เรื่องที่ ๑๓

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๒๖๔๓ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๘

ตามหนังสือที่อ้างถึงแจ้งว่า กระทรวงคมนาคมได้เสนอเรื่อง ขออนุมัติดำเนินโครงการความร่วมมือระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ในการพัฒนาระบบรถไฟความเร็วสูงเพื่อเชื่อมโยงภูมิภาค ช่วงกรุงเทพมหานคร - หนองคาย (โครงการรถไฟความเร็วสูงฯ) (ระยะที่ ๒ ช่วงนครราชสีมา - หนองคาย) (โครงการรถไฟความเร็วสูงฯ ระยะที่ ๒) ไปเพื่อดำเนินการ จึงขอให้กระทรวงการคลังพิจารณาเสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ (พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ) ด้วย ความละเอียดแล้ว นั้น

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากโครงการรถไฟความเร็วสูงฯ ระยะที่ ๒ เป็นส่วนหนึ่งของโครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ขนาดรางมาตรฐาน ช่วงกรุงเทพมหานคร - นครราชสีมา - หนองคาย ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๕ โดยมีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ในการเชื่อมโยงภูมิภาคอาเซียนและสาธารณรัฐประชาชนจีน และช่วยส่งเสริมมูลค่าทางการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวของไทย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ One Belt One Road ที่จะสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งคณะกรรมการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ในคราวประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๗ มีมติเห็นชอบให้ รฟท. ดำเนินโครงการรถไฟความเร็วสูงฯ ระยะที่ ๒ แล้ว ดังนั้น จึงเห็นควรให้กระทรวงคมนาคมเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการรถไฟความเร็วสูงฯ ระยะที่ ๒ โดยให้ดำเนินการตามขั้นตอน กฎหมาย ระเบียบและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง โดยมีความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามบทบัญญัติของ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ว่า การขออนุมัติโครงการรถไฟความเร็วสูงฯ ระยะที่ ๒ เข้าข่ายลักษณะของกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๗ แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ และประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง การดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือภาระทางการคลังในอนาคต พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยกระทรวงคมนาคมเสนอจัดทำรายละเอียดข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐต้องเสนอพร้อมกับการขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๗ มาด้วยแล้ว และมีข้อสังเกตเพิ่มเติม ดังนี้

๑. แนวทางการระดมทุนของโครงการรถไฟความเร็วสูงฯ ระยะที่ ๒ เนื่องจากโครงการดังกล่าวเป็นการดำเนินงานเพื่อประโยชน์สาธารณะที่มีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ (EIRR) สูง แต่มีผลตอบแทนทางการเงิน (FIRR) ต่ำ จึงเห็นควรให้รัฐบาลรับภาระการลงทุนค่าก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน โดยกระทรวงการคลังจัดหาแหล่งเงินกู้ที่เหมาะสมให้ รฟท. กู้ต่อ และ รฟท. รับภาระการลงทุนค่างานระบบไฟฟ้าและเครื่องกล

/และงานจัดหา ...

และงานจัดหาตู้รถไฟฟ้า โดย รฟท. กู้เงิน และกระทรวงการคลังค้ำประกัน อย่างไรก็ตาม มาตรการรถไฟความเร็วสูงฯ ระยะที่ ๒ จำเป็นต้องใช้เงินกู้ในการดำเนินโครงการเป็นจำนวนมาก ประกอบกับกระทรวงคมนาคม มีโครงการลงทุนในช่วงเวลาเดียวกันหลายโครงการ เช่น โครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ ระยะที่ ๒ จำนวน ๖ สายทาง ซึ่งส่งผลกระทบต่อพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) ที่จะใช้ในการดำเนินโครงการอื่นๆ มีจำกัด และอาจทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเข้าใกล้กรอบร้อยละ ๗๐ ซึ่งเกินกว่าที่ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ กำหนด ดังนั้น จึงเห็นควรให้กระทรวงคมนาคมพิจารณาลงทุนในโครงการที่มีความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วนเป็นลำดับแรก รวมถึงกำกับให้ รฟท. ดำเนินโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของ รฟท. ให้เป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะโครงการรถไฟความเร็วสูงฯ ระยะที่ ๑ ที่มีผลการดำเนินงานที่ล่าช้ากว่าแผนที่กำหนดไว้เป็นอย่างมาก เพื่อให้การดำเนินโครงการรถไฟความเร็วสูงฯ สามารถเปิดให้บริการได้ตามเป้าหมายและเป็นไปตามสมมติฐานของอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ (EIRR) ในการพัฒนาโครงการรถไฟความเร็วสูงฯ และป้องกันความเสี่ยงของต้นทุนโครงการรถไฟความเร็วสูงฯ ที่รัฐต้องรับภาระทางการเงินเพิ่มขึ้นด้วย ตลอดจนเห็นควรให้ รฟท. เร่งศึกษารูปแบบการให้เอกชนเดินรถ ช่วงกรุงเทพมหานคร - นครราชสีมา และนครราชสีมา - หนองคาย ตามพระราชบัญญัติการร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. ๒๕๖๒ (พ.ร.บ. ร่วมลงทุนฯ) ให้แล้วเสร็จทันแผนการเปิดให้บริการโครงการรถไฟความเร็วสูงฯ ระยะที่ ๑ และจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงสำหรับการจัดหาผู้เดินรถกรณีที่มีผลศึกษารูปแบบการให้เอกชนร่วมลงทุนยังไม่แล้วเสร็จ

๒. เนื่องจากโครงการรถไฟความเร็วสูงฯ ระยะที่ ๒ มีความจำเป็นต้องดำเนินโครงการเพื่อช่วยส่งเสริมมูลค่าทางการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวของไทย การสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยเป็นการดำเนินการต่อเนื่องกับโครงการรถไฟความเร็วสูงฯ ระยะที่ ๑ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลโครงการรถไฟความเร็วสูงฯ ระยะที่ ๒ ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอในครั้งนี้ ยังไม่ปรากฏข้อมูลสมมติฐานที่สำคัญเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา เช่น สมมติฐานการประมาณการปริมาณผู้โดยสาร รายได้ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และการบำรุงรักษา เป็นต้น โดย รฟท. ควรพิจารณาถึงแนวโน้มประชากรที่ลดลงในอนาคต มาพิจารณาประกอบการประมาณการจำนวนผู้โดยสารและพิจารณาเหตุผลความจำเป็นของค่าใช้จ่ายในแต่ละรายการภายใต้กรอบวงเงินโครงการที่เหมาะสม สอดคล้องกับจำนวนผู้โดยสารและความต้องการใช้จริง รวมทั้งกระทรวงคมนาคมควรกำกับและติดตามให้ รฟท. จัดทำรายละเอียดข้อมูลโครงการให้ครบถ้วน และทบทวนประมาณการและสมมติฐานปริมาณผู้โดยสารและปริมาณการขนส่งสินค้าให้มีความสอดคล้องกับแผนวิสาหกิจ รฟท. พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐ และสถานการณ์ปัจจุบันด้วย ตลอดจนกำหนดแผนการบริหารความเสี่ยงในกรณีที่ผลตอบแทนทางการเงิน (FIRR) ไม่เป็นไปตามสมมติฐานที่ประมาณการไว้

๓. การก่อสร้างและการเปิดให้บริการของโครงการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย - ลาว หนองคาย - เวียงจันทน์ แห่งที่ ๒ จังหวัดหนองคาย และโครงการศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้าทางบกเป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งกำหนดความสำเร็จของโครงการรถไฟความเร็วสูงฯ ระยะที่ ๒ และเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจเชิงกว้าง ตลอดจนลดความเสี่ยงที่ระดับหนี้สาธารณะเกินกว่ากรอบที่ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ กำหนด จึงเห็นควรให้กระทรวงคมนาคม และ รฟท. เร่งรัดแผนก่อสร้างโครงการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย - ลาว หนองคาย - เวียงจันทน์ แห่งที่ ๒ และโครงการอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่อง ให้สอดคล้องกับแผนการเปิดให้บริการโครงการรถไฟความเร็วสูงฯ ระยะที่ ๒ เพื่อให้การเชื่อมโยงโครงข่ายรถไฟระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและสาธารณรัฐประชาชนจีน สามารถเชื่อมโยงกันอย่างสมบูรณ์และรองรับการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ กระทรวงคมนาคมควรพิจารณานำเสนอโครงการศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้าทางบกตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ภายใต้ พ.ร.บ. ร่วมลงทุนฯ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ของโครงการ

ที่แตกต่างจากโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงฯ ระยะที่ ๒ นอกจากนี้ เห็นควรให้ รฟท. พิจารณาจัดหารายได้เพิ่มเติม เพื่อแบ่งเบาภาระแนวโน้มจำนวนประชากรลดลง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อรายได้จากจำนวนผู้โดยสาร รวมทั้งจัดทำแผนการใช้ประโยชน์และการจัดรูปพื้นที่ตามแนวเส้นทางและบริเวณสถานีรถไฟฟ้าความเร็วสูง แผนกลยุทธ์การตลาดและแผนการดำเนินธุรกิจในบริเวณสถานีและบริเวณโดยรอบสถานีสำหรับจัดหารายได้เชิงพาณิชย์ (Transit Oriented Development : TOD) เพื่อให้เกิดผลตอบแทนทางการเงินและเศรษฐกิจของโครงการสูงสุด และ รฟท. สามารถบริหารจัดการโครงการได้อย่างยั่งยืนและพึ่งพาตัวเองได้ในอนาคต

๔. เห็นควรให้ รฟท. พิจารณานำบทเรียนอุปสรรคและปัญหาที่เกิดขึ้นในโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงฯ ระยะที่ ๑ เช่น ปัญหาการอนุญาตเข้าใช้พื้นที่และการเวนคืนที่ดิน ปัญหาข้อร้องเรียนของชาวบ้าน เรื่องการแบ่งแยกชุมชน การป้องกันอุทกภัยและการระบายน้ำมาประยุกต์ใช้สำหรับการบริหารโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงฯ ระยะที่ ๒ เพื่อให้สามารถดำเนินโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงฯ ได้ตามแผนงานที่กำหนด รวมถึงการเตรียมความพร้อมในการเชื่อมโยงโครงข่ายระบบรถไฟฟ้าความเร็วสูงระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยคำนึงถึงความปลอดภัยในการเดินรถเป็นอันดับแรก ตลอดจนการพิจารณารูปแบบก่อสร้างและระบบการเดินรถที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อช่วยลดมลภาวะทางอากาศและบรรเทาภาวะโลกร้อน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายพิชัย ชุณหวชิร)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

กองพัฒนารัฐวิสาหกิจ ๑

โทร. ๐ ๒๒๙๘ ๕๕๘๐ ต่อ ๖๐๓๐๗

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@sepo.go.th