

2.3 การพิจารณาความเหมาะสมของ

โครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ

2.3.1 ผลการพิจารณาความเหมาะสม โครงการ พัฒนาด้านขนส่ง

2.3 การพิจารณาความเหมาะสมของโครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ

2.3.1

ผลการพิจารณาความเหมาะสมโครงการพัฒนาด้านขนส่ง

1. โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ส่วนต่อขยาย (ช่วงบางซื่อ-สะพานพระนั่งเกล้า และช่วงหัวลำโพง-บางแค)

ความเป็นมาและสำคัญ

1.1) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้ส่งโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ส่วนต่อขยาย (ช่วงบางซื่อ-สะพานพระนั่งเกล้า และช่วงหัวลำโพง-บางแค) ขององค์การรถไฟฟ้ามหานคร (รฟม.) มายังสำนักงานฯ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

1.2) โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินฯ ช่วงบางซื่อ-สะพานพระนั่งเกล้า เป็นรถไฟฟ้ายกระดับตลอดสาย ยกเว้นช่วงที่เชื่อมต่อกับสถานีใต้ดินที่บางซื่อจะเป็นระบบใต้ดินระยะทางประมาณ 11.6 กิโลเมตร วงเงินลงทุนประมาณ 17,600 ล้านบาท โดยคาดว่าจะเปิดให้บริการได้ในปี 2545 ส่วนช่วงหัวลำโพง-บางแค เป็นรถไฟฟ้าใต้ดิน 4.9 กิโลเมตร และยกระดับ 8.9 กิโลเมตร รวมระยะทาง 13.8 กิโลเมตร วงเงินลงทุนประมาณ 41,400 ล้านบาท คาดว่าจะเปิดให้บริการได้ในปี 2547

1.3) ยอดวงเงินลงทุนรวมทั้ง 2 โครงการ เป็นเงินทั้งสิ้น 59,000 ล้านบาท โดยจะขอใช้ จากเงินงบประมาณ 3,300 ล้านบาท เงินกู้ในประเทศ 20,906 ล้านบาท เงินกู้ต่างประเทศ 19,324 ล้านบาท และเอกชนร่วมลงทุน 15,470 ล้านบาท

ความเห็นคณะกรรมการฯ (13 ต.ค. 2540)

1. เห็นควรให้ รฟม. ชะลอโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ส่วนต่อขยาย (ช่วงบางซื่อ-สะพานพระนั่งเกล้า และช่วงหัวลำโพง-บางแค) เนื่องจากเป็นโครงการฯ ที่รัฐจะต้องลงทุนถึง 50,055 ล้านบาท และมีการนำเข้าสูงถึง 47,062 ล้านบาท ซึ่งไม่เหมาะสมกับภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจปัจจุบัน

2. เห็นควรให้มีการปรับแผนแม่บทระบบขนส่งมวลชน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบแล้ว เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2537 ทั้งในด้านโครงข่ายและแผนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงตามสถานการณ์ปัจจุบัน

3. ควรมีการวางแผนให้มีระบบรถโดยสารประจำทางเชื่อมต่อกับโครงการรถไฟฟ้าของ รฟม. ไปยังชุมชนชานเมือง และมีพื้นที่สำหรับจอดรถยนต์ส่วนบุคคลที่เพียงพอ เพื่อให้บรรลุนโยบาย

วัตถุประสงค์ของการขนส่งมวลชนในการบรรเทาปัญหาการจราจรในพื้นที่ศูนย์กลางเศรษฐกิจและพื้นที่ชุมชนใหม่ย่านชานเมืองอย่างแท้จริง ทั้งนี้จะเป็นมาตรการที่สำคัญยิ่งอีกมาตรการหนึ่งในการช่วย

ลดการบริโภคน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศ และลดค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษารถยนต์ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลลงอย่างเห็นผล

4. ขณะชะลอโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินฯ เห็นควรให้ รฟม. ทบทวนต้นทุนโครงการ (Review Cost) ตามอัตราแลกเปลี่ยนใหม่ ตลอดจนจัดทำกรอบเวลา (Time Frame) แสดงการเบิกจ่ายและใช้คืนเงินตราต่างประเทศโดยละเอียด

มติคณะกรรมการฯ

ให้ชะลอโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ส่วนต่อขยาย (ช่วงบางซื่อ-สะพานนั้งเกล้า และช่วงหัวลำโพง-บางแค) ไว้ก่อน เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันยังไม่เอื้ออำนวยต่อการลงทุนในโครงการที่จะต้องพึ่งพิงการนำเข้าจากต่างประเทศในสัดส่วนที่สูง พร้อมทั้งให้ความเห็นของคณะกรรมการฯ ไปดำเนินการต่อไป

2. โครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟฟ้าสายตะวันออกหัวหมาก-ฉะเชิงเทรา

ความเป็นมาและสาระสำคัญ

2.1) คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2536 อนุมัติในหลักการโครงการก่อสร้างทางคู่ของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย (รฟท.) โดยช่วงแรกให้ดำเนินการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟชานเมือง รวมระยะทางทั้งหมด 234 กม. ในวงเงินลงทุนประมาณ 7,064 ล้านบาท มีกำหนดแล้วเสร็จในปี 2542 ซึ่งรวมถึงช่วงหัวหมาก-ฉะเชิงเทราด้วย

2.2) โครงการนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อเพิ่มศักยภาพการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารทางรถไฟในเส้นทางสายตะวันออกให้สามารถรองรับปริมาณความต้องการเดินทางที่เพิ่มขึ้น ตลอดจนช่วยชี้นำการพัฒนาเมืองและชุมชนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยมีแผนการดำเนินงานที่จะปรับปรุงขอบเขตการดำเนินงานของงานก่อสร้างทางคู่สายตะวันออกช่วงหัวหมาก-ฉะเชิงเทรา โดยให้สร้างทางรถไฟใหม่เพิ่มขึ้นจำนวน 2 ทาง ขนานไปกับทางรถไฟเดิมจากสถานีหัวหมาก-สถานีฉะเชิงเทรา ระยะทางประมาณ 45 กม. พร้อมติดตั้งระบบอาณัติสัญญาณและโทรคมนาคม

2.3) ระยะเวลาดำเนินโครงการประมาณ 2 ปี 10 เดือน (2541-2544) โดยเพิ่มวงเงินลงทุนจาก 1,318.9 ล้านบาท เป็น 5,560 ล้านบาท โดยคาดว่าจะใช้เงินกู้ในประเทศในส่วนของการใช้จ่ายที่มีการนำเข้าจากต่างประเทศประมาณร้อยละ 31 ของวงเงินลงทุนโครงการ คิดเป็นเงิน 1,724 ล้านบาท ส่วนที่เหลืออีก 3,836 ล้านบาท จะใช้จากเงินงบประมาณโดยรัฐลงทุนค่างานโยธา และเอกชนลงทุนระบบเดินรถไฟฟ้า

ความเห็นคณะกรรมการฯ (15 ธันวาคม 2540)

1) โครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางสายตะวันออกระหว่างหัวหมาก-ฉะเชิงเทรา นับว่าเป็นโครงการที่มีความสำคัญ แต่เนื่องจากมีวงเงินลงทุนสูงถึง 5,560 ล้านบาท ขณะที่ฐานะการเงินการคลังของประเทศในภาวะปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยต่อการขยายการลงทุนของภาครัฐ อีกทั้งโครงการดังกล่าวยังไม่มีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการในรายละเอียด เนื่องจากมีการปรับเปลี่ยนเส้นทางขอบเขตการดำเนินงาน และวงเงินงบประมาณใหม่ หากมีการศึกษาความเป็นไปได้โดยละเอียดแล้ว จะทำให้ รฟท. มีความชัดเจนมากขึ้นในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการต่างๆ ที่จะ

ดำเนินการได้เหมาะสมยิ่งขึ้น และสัมพันธ์กับแนวทางในการปรับโอนงบลงทุนที่ได้รับการจัดสรรแล้ว มาดำเนินการในโครงการที่มีอยู่ในลำดับความสำคัญสูงและให้ผลตอบแทนคุ้มค่าทางการเงินและเศรษฐกิจมากกว่าต่อไป

2) รฟท. ควรจะต้องพิจารณาจัดลำดับความสำคัญเส้นทางที่มีความเป็นไปได้ในการให้เอกชนร่วมลงทุน เพื่อให้สอดคล้องและสนับสนุนนโยบายของรัฐในการสนับสนุนการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐและลดภาระการลงทุนของภาครัฐในระยะยาว

3) แนวโน้มฐานะการเงินของการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ในช่วงปี 2539-2541 แสดงให้เห็นว่ามีผลขาดทุนเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 2,000 ล้านบาท และคาดว่าจะมีแนวโน้มขาดทุนต่อเนื่อง ส่วนหนึ่งเป็นผลจากมีรายจ่ายค่าดอกเบี้ยเงินกู้เพิ่มขึ้น ซึ่งกระทบโดยตรงต่อเงินสดคงเหลือปลายงวด ทำให้สภาพเงินสดขาดมือเป็นปัญหาต่อการดำเนินกิจการในอนาคต จึงเห็นควรให้ รฟท. เร่งหามาตรการแก้ไขปัญหาลดรายจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ เพื่อไม่เป็นอุปสรรคต่อแผนการลงทุนในโครงการต่าง ๆ ต่อไป

มติคณะกรรมการฯ

ให้ สศช. เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

3. โครงการศึกษาการพัฒนา:ระบบขนส่งมวลชนขนาดรอง

ความเป็นมาและสาระสำคัญ

3.1) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้ส่งเรื่องโครงการศึกษาการพัฒนา:ระบบขนส่งมวลชนขนาดรอง ของสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.) เพื่อ สศช. พิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

3.2) โครงการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนขนาดรองจะประกอบด้วยระบบรถไฟฟ้าขนาดเบา (Light Rail) ยกระดับ และระบบรถไฟฟ้ารางเดี่ยว (Mono Rail) สามารถรองรับผู้โดยสารได้ประมาณ 5,000 - 20,000 คน/ชั่วโมง/ทิศทาง รวม 11 สายทาง ระยะทางรวมทั้งสิ้น 208.7 กม. โดยมีสถานีทุกระยะ 800 เมตร รวมทั้งสิ้น 204 สถานี มีจุดเชื่อมต่อกับสถานีระบบขนส่งมวลชนหลัก 28 แห่ง มีระยะเวลาดำเนินการ 10 ปี (พ.ศ. 2541-2550)

3.3) โครงการพัฒนาระบบขนส่งขนาดรองมีวงเงินลงทุนโครงการทั้งหมด 257,544 ล้านบาท โดยรัฐจะต้องใช้เงินลงทุน 139,124 ล้านบาท และเอกชนร่วมลงทุน 118,420 ล้านบาท

ความเห็นคณะกรรมการฯ (15 มิถุนายน 2541)

1. โครงการศึกษาการพัฒนา:ระบบขนส่งมวลชนขนาดรอง ตามที่สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.) เสนอ มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเสริมระบบขนส่งมวลชน ในกรุงเทพมหานคร (โครงข่ายหลัก) ให้มีประสิทธิภาพ แต่เนื่องจากขณะนี้สถานการณ์ด้านโครงการ

พัฒนาขนส่งมวลชนหลัก คือ ระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานคร (โครงข่ายหลัก) เช่น โครงการไฮโปเวลล์ โครงการธนายง โครงการรถไฟฟ้าฟ้ามหานครระยะแรกที่กำลังดำเนินการอยู่ได้เปลี่ยนแปลงไปและไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ ประกอบกับสถานการณ์เศรษฐกิจปัจจุบันยังไม่เอื้ออำนวยที่จะผูกพันกับการลงทุนจำนวนมาก จึงเห็นควรให้สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.) ปรับแผนการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนขนาดรองให้สอดคล้องกับแผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานคร โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

- 1) ทบทวนและปรับปรุงโครงข่ายด้านกายภาพของระบบขนส่งมวลชนขนาดรองให้มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริงของโครงการต่าง ๆ ตามแผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานคร
- 2) ปรับแผนการลงทุนและจัดลำดับความสำคัญของโครงการระบบขนส่งมวลชนขนาดรองให้สอดคล้องกับแผนการปรับปรุงโครงข่ายหลักของระบบขนส่งมวลชนกับขีดความสามารถในการลงทุน และฐานะการเงินการคลังของประเทศในสภาวะปัจจุบัน
- 3) ในระหว่างที่ยังไม่สามารถดำเนินการโครงการระบบขนส่งมวลชนขนาดรองเห็นควรให้ใช้ประโยชน์จากรถโดยสารประจำทางให้มากที่สุด เนื่องจากเป็นระบบที่ใช้เงินลงทุนต่ำ อัตราค่าโดยสารต่ำ แต่มีความยืดหยุ่นในการวางโครงข่ายสูงและเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์และความจำเป็นที่เปลี่ยนแปลงไป

2. ประเด็นสำคัญอย่างยิ่งที่ สจร. จะต้องพิจารณาและดำเนินการเพิ่มเติมคือ

- 1) ในหลักการน่าจะมีแผนแม่บทพัฒนาระบบขนส่งมวลชนเพียงแผนเดียว โดยปรับแผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานคร (โครงข่ายหลัก) ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบ เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2537 ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริงในปัจจุบัน แล้วจึงนำโครงข่ายการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนขนาดรองประสานเข้าในแผนแม่บทดังกล่าว เพื่อให้เกิดโครงข่ายระบบขนส่งมวลชนที่สามารถตอบสนองความต้องการผู้ใช้บริการให้มากที่สุด
- 2) เห็นควรจัดระบบบริหารจัดการให้สามารถอำนวยความสะดวกต่อประชาชนผู้ใช้บริการระบบขนส่งมวลชนให้มากที่สุด โดยน่าจะพิจารณาให้มีหน่วยงานหลักเพียงหน่วยงานเดียวในการลงทุนและดำเนินงานระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานคร เช่น องค์การรถไฟฟ้ามหานคร (รฟม.) เพื่อจะได้กำกับดูแลการพัฒนาและการประสานงาน การเชื่อมต่อระหว่างระบบคุณภาพการให้บริการ ระบบตั๋วโดยสาร และเทคโนโลยี โดยคำนึงถึงความสะดวกและความปลอดภัยของผู้ใช้บริการเป็นหลัก

มติคณะกรรมการฯ

มอบให้สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.) พิจารณาปรับปรุงโครงการศึกษาพัฒนาระบบขนส่งมวลชนขนาดรองตามความเห็นของคณะกรรมการให้ครบถ้วนก่อน หลังจากนั้น กก.สช. จะพิจารณาต่อไปได้

มติคณะรัฐมนตรี (1 กันยายน 2541)

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2541 ลงมติว่า

1. เห็นชอบในหลักการผลการศึกษาการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนขนาดรอง ตามที่สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.) เสนอ และให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องยึดถือผลการศึกษาดังกล่าวเป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการ โดยคำนึงถึงความจำเป็นและเหมาะสมในการดำเนินการให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ

2. มอบให้ สจร. รับไปศึกษาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับแผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานคร (โครงข่ายหลัก) ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2537 ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริงในปัจจุบัน แล้วนำโครงข่ายการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนขนาดรองประสานเข้าในแผนแม่บทดังกล่าว และหากจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการศึกษา ให้ตกลงกับสำนักงบประมาณต่อไป

4. โครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 3 สายใต้ตอน S1 : ช่วงอาจณรงค์-บางนา

ความเป็นมาและสาระสำคัญ

4.1) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องการอนุมัติให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ดำเนินโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 3 สายใต้ ตอน S1 (ช่วงอาจณรงค์-บางนา) มาให้ สศช. พิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ตามขั้นตอนระเบียบการก่อนนี้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528

4.2) โครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 3 สายใต้ตอน S1 (ช่วงอาจณรงค์-บางนา) มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาสภาพการจราจรที่ติดขัดบนทางด่วนขั้นที่ 1 อาจณรงค์-บางนา บริเวณทางเข้าทางด่วน บริเวณด่านเก็บค่าผ่านทางบางนาและพื้นที่ใกล้เคียงให้เพียงพอที่จะรองรับการจราจรที่เพิ่มขึ้นเมื่อทางด่วนบางนา-ชลบุรีเปิดให้บริการ ตลอดจนการต่อเชื่อมกับทางด่วนบางนา-ชลบุรีด้วย

4.3) ระยะเวลาดำเนินการ 3 ปี (2542-2544) กำหนดให้เปิดดำเนินการในปี พ.ศ. 2544 วงเงินลงทุนรวมทั้งสิ้น 3,562 ล้านบาท ประกอบด้วย ค่าก่อสร้าง 3,132 ล้านบาท ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน 430 ล้านบาท โดยจะขอกู้เงินจาก OECF ประมาณร้อยละ 80 ของมูลค่าโครงการหรือ 2,850 ล้านบาท ส่วนที่เหลือร้อยละ 20 ของมูลค่าโครงการหรือประมาณ 712 ล้านบาท ให้ผู้รับเหมาเป็นผู้จัดหาแหล่งเงินทุนเองโดยการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ใช้คืนในภายหลัง

ความเห็นคณะกรรมการฯ (29 กรกฎาคม 2541)

โครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 3 สายตอนใต้ตอน S1 (ช่วงอาจณรงค์-บางนา) เป็นโครงการที่มีความเหมาะสมทางกายภาพและมีผลตอบแทนการลงทุนทางเศรษฐกิจสูง โดยจะช่วยแก้ปัญหาคอขวดบนทางด่วนขั้นที่ 1 และบริเวณด่านเก็บค่าผ่านทางบางนา ตลอดจนจะช่วยให้โครงข่ายทางด่วนในปัจจุบันมีความสมบูรณ์มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ กทพ. ประสบปัญหาทางการเงินอย่างรุนแรง ไม่อยู่ในวิสัยที่จะลงทุนได้ จึงเห็นควรให้ กทพ. ดำเนินการดังนี้

1. ให้ กทพ. เร่งรัดเชื่อมต่อโครงการทางด่วน ขั้นที่ 2 ส่วน D (ด่านโศก 1-ศรีนครินทร์) กับทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองสายกรุงเทพ-ชลบุรี (สายใหม่) เพื่อผ่อนคลายการจราจรบนถนนบางนา-ตราด และบริเวณด่านเก็บค่าผ่านทางบางนาไประยะหนึ่ง
2. สำหรับแนวทางการดำเนินโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 3 ตอนใต้ตอน S1 (ช่วงอาจณรงค์-บางนา) นั้น มีความเป็นไปได้ยากในการหาแหล่งเงินทุน ดังนั้น กทพ. ควรจะระดมทุนโดยวิธี Securitization จากโครงการที่มีอยู่ในปัจจุบัน
3. นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ มีข้อสังเกตเพิ่มเติม ดังนี้
 - 1) กทพ. ควรจำกัดบทบาทของตนเอง โดยดำเนินการเฉพาะระบบทางด่วน และให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาคอขวดบนโครงข่ายทางด่วน และจุดเชื่อมต่อกับโครงข่ายถนนเท่านั้น สำหรับการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานคร และเมืองหลักในภูมิภาคที่ กทพ. ได้วางแผนไว้นั้น สมควรให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การรถไฟฟ้ามหานคร หรือหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น
 - 2) กทพ. ควรเปลี่ยนบทบาทจากหน่วยงานลงทุน และให้บริการระบบทางด่วนเป็นหน่วยงานวางแผนและกำกับดูแล โดยส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีบทบาทด้านการลงทุน และการให้บริการระบบทางด่วนแทน เพื่อเป็นการลดภาระรายจ่ายดำเนินการ และรายจ่ายลงทุนของ กทพ. โดยไม่ทำให้การพัฒนาโครงข่ายทางด่วนหยุดชะงัก

มติคณะกรรมการฯ

มอบหมายให้สำนักงานฯ นำความเห็นคณะกรรมการฯ เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

5. โครงการเงินกู้ยืมไปสาขาการวางแผนและจัดระบบการจราจร (พ.ศ. 2541-2543)

ความเป็นมาและสาระสำคัญ

5.1) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องโครงการเงินกู้ยืมไปสาขาการวางแผนและจัดระบบการจราจร (พ.ศ. 2541 - 2543) ของสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.) เพื่อ สตช. พิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

5.2) วัตถุประสงค์ของโครงการ เพื่อแก้ไขปัญหาขาดแคลนเงินลงทุนในสาขาการจราจร และขนส่งของภาครัฐ เพื่อสนับสนุนการจัดทำแผนงาน/โครงการของหน่วยงานด้านการจราจรให้เชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ และสอดคล้องกับการแปลงแผนหลักการพัฒนากระบวนการจราจรและขนส่งฯ ไปสู่การปฏิบัติ เพื่อลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจเนื่องจากการจราจรติดขัด เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของการให้บริการระบบขนส่งสาธารณะ เพื่อปรับปรุงและยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิต รวมทั้งส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

5.3) แผนการดำเนินการใช้ระยะเวลา 3 ปี (พ.ศ. 2541 - 2543) มีวงเงินลงทุนรวมทั้งสิ้น 6,910 ล้านบาท แยกเป็นเงินกู้ต่างประเทศ 4,450 ล้านบาท และเงินงบประมาณ 2,460 ล้านบาท ซึ่งจะเป็นเงินลงทุนในโครงการที่ได้ดำเนินการไปแล้วของหน่วยงานที่ขอรับจัดสรรเงินกู้ตั้งแต่หน่วยงานได้ขอตั้งงบประมาณปกติไว้แล้ว เป็นเวลา 3 ปี ประกอบด้วย กลุ่มแผนงาน 3 กลุ่ม ดังนี้

(1) **กลุ่มแผนงานที่ 1** ส่งเสริมการพัฒนานโยบายการวางแผนและองค์กรหรือสถาบันของหน่วยงานด้านการจราจรและขนส่ง เพื่อนำมาตรการในแผนหลักไปสู่การปฏิบัติ โดยใช้เงินลงทุนรวม 1,067 ล้านบาท แยกเป็นเงินตราต่างประเทศ 1,001 ล้านบาท และเงินบาทสมทบ 66 ล้านบาท

(2) **กลุ่มแผนงานที่ 2** การลงทุนและก่อสร้างเพื่อจัดระบบโครงข่ายเร่งด่วนในพื้นที่ปดล้อม และลดการตัดกระแสดจราจรบริเวณจุดตัดบนถนนสายหลัก รวมทั้งการเปิดถนนทางลัดเชื่อมถนนสายหลักและสายรองให้เป็นระบบ ซึ่งจะใช้เงินลงทุนในแต่ละโครงการไม่มาก โดยจะให้ความสำคัญกับโครงข่ายถนนและสะพาน ใช้เงินลงทุนรวม 5,720 ล้านบาท แยกเป็นเงินตราต่างประเทศ 3,326 ล้านบาท และเงินบาทสมทบ 2,394 ล้านบาท

(3) **กลุ่มแผนงานที่ 3** การบริหารจัดการโครงการเป็นการบริหารเงินกู้และสนับสนุนโครงการ รวมทั้งติดตามและประเมินผลเงินกู้ โดยใช้เงินตราต่างประเทศ 123 ล้านบาท

5.4) พื้นที่ดำเนินโครงการ จะดำเนินการแก้ไขปัญหาการจราจรใน 3 พื้นที่ คือ กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เมืองหลักในภูมิภาค (จำนวน 16 จังหวัดตามแผนแม่บท) และระบบโครงข่ายระหว่างเมือง

ความเห็นคณะกรรมการฯ (20 กรกฎาคม 2541)

1. เพื่อให้การดำเนินงานตามโครงการเงินกู้ยืมปัญหาการวางแผนและจัดระบบการจราจร (พ.ศ. 2541 - 2543) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขปัญหาการจราจรได้อย่างแท้จริง และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาประเทศโดยรวม ตลอดจนสอดคล้องกับฐานะการเงิน การคลังของประเทศในสภาวะปัจจุบัน จึงเห็นควรให้ดำเนินการตามแผนงานในโครงการเงินกู้ยืมปัญหาการวางแผนและจัดระบบการจราจร (พ.ศ. 2541 - 2543) ในวงเงินประมาณ 1,326.58 ล้านบาท ดังนี้

1) **กลุ่มแผนงานที่ 1** เห็นควรสนับสนุนให้มีการดำเนินงานจำนวน 2 แผนงาน วงเงินลงทุนประมาณ 238.08 ล้านบาท ประกอบด้วย

- แผนงานการวางแผนเส้นทางและกำหนดเวลาเดินรถประจำทาง 32.17 ล้านบาท
- แผนงานเชื่อมต่อการเดินทางในรูปแบบระบบการขนส่งต่าง ๆ 205.91 ล้านบาท

2) **กลุ่มแผนงานที่ 2** เห็นควรสนับสนุน จำนวน 2 แผนงาน วงเงินลงทุนประมาณ 1,054.98 ล้านบาท ประกอบด้วย

- แผนงานปรับปรุงเครือข่ายถนน 1,004.98 ล้านบาท
- แผนงานปรับปรุงเพื่อความปลอดภัยทางการจราจร 50 ล้านบาท

3) **กลุ่มแผนงานที่ 3** เห็นควรปรับลดวงเงินลงทุนแผนงานตามโครงการเงินกู้ฯ เหลือประมาณ 33.52 ล้านบาท เนื่องจากการใช้ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศเป็นจำนวนมากเกินความจำเป็น ทำให้ค่าใช้จ่ายสูง ทั้งที่เป็นงานที่คนไทยสามารถดำเนินการได้

2. คณะกรรมการฯ มีข้อสังเกตเพิ่มเติม ดังนี้

1) ในระยะที่ผ่านมา สจร. ได้ใช้เงินงบประมาณและเงินกู้ในการจ้างที่ปรึกษา ทำการศึกษาเป็นจำนวนมากโดยผลการศึกษายังมีได้นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติเท่าที่ควร ดังนั้น ในสถานะที่ประเทศประสบวิกฤติทางเศรษฐกิจ สจร. ควรพิจารณานำผลการศึกษามาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด

2) สำหรับแผนงานการก่อสร้างโครงข่ายถนน นั้น สจร. ควรพิจารณาความเหมาะสมและความจำเป็นของขนาดและวงเงินลงทุน ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ในปัจจุบัน โดยเฉพาะโครงการปรับปรุงถนนสุขาภิบาล 3 ให้เป็น 8 ช่องจราจร เป็นต้น

มติคณะกรรมการฯ

มอบหมายให้สำนักงานฯ นำความเห็นคณะกรรมการฯ เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

มติคณะรัฐมนตรี (14 กรกฎาคม 2541)

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2541 ลงมติอนุมัติในหลักการโครงการสาขาการวางแผนและจัดระบบการจราจร ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2541-2543) ตามที่สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.) เสนอ โดยให้กระทรวงการคลังรับไปพิจารณาหาแหล่งเงินกู้ในส่วน of เงินตราต่างประเทศ ในวงเงินไม่เกิน 45 ล้านเหรียญสหรัฐ สำหรับจำนวนเงินกู้ เงินบาทสมทบ การบริหารจัดการ และรายละเอียดของโครงการให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ ให้รับความเห็นของกระทรวงคมนาคมและกระทรวงการคลังไปพิจารณาด้วย

มติคณะรัฐมนตรี (28 กรกฎาคม 2541)

เห็นชอบผลการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเกี่ยวกับโครงการเงินกู้ยืมบูรณสาธารณูปโภคและจัดระบบการจราจร (พ.ศ. 2541-2543) ของสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.) ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ โดยให้ สจร. รับข้อสังเกตของรองนายกรัฐมนตรี (นายสุวิทย์ คุณกิตติ) และข้อสังเกตเพิ่มเติมของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวม 2 ข้อ ไปพิจารณาด้วย สำหรับข้อเสนอของรองนายกรัฐมนตรี (นายพิชัย รัตตกุล) เห็นควรให้ สจร. กลับไปพิจารณาทบทวน หากไม่สามารถดำเนินการในวงเงินที่คณะกรรมการฯ เห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยด่วนต่อไป

ข้อสังเกตของรองนายกรัฐมนตรี (นายสุวิทย์ คุณกิตติ)

รองนายกรัฐมนตรี (นายสุวิทย์ คุณกิตติ) มีข้อสังเกตว่าหน่วยงานวางแผนด้านการจราจรและขนส่งกับหน่วยงานปฏิบัติการในด้านดังกล่าว ควรมีการแบ่งงานกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ หน่วยงานวางแผนไม่ควรเป็นผู้ปฏิบัติเสียเอง และหน่วยงานปฏิบัติไม่ควรวางแผนเสียเอง ซึ่งจะทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองงบประมาณ

6. โครงการระบบขนส่งมวลชนขนาดรอง สายพระราม 3

ความเป็นมาและสาระสำคัญ

6.1) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องโครงการระบบขนส่งมวลชนขนาดรอง สายพระราม 3 ของกรุงเทพมหานคร (กทม.) เพื่อ สศช. พิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

6.2) วัดอุปพระงค์ เพื่อก่อสร้างรถไฟฟ้าขนาดเบากระดับ ระยะทาง 11.83 กิโลเมตร โดยเริ่มต้นที่จุดต่อเชื่อมกับโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ธนายง) บริเวณถนนนราธิวาสราชนครินทร์ ช่วงระหว่างถนนสีลมกับถนนสาทร โดยมีแนวสายทางอยู่เลยคลองช่องนนทรีและคลองพระราม 3 ซึ่งอยู่ตรงกลางช่องทางจราจรของถนน ล้นสุดที่จุดตัดระหว่างถนนพระราม 3 กับถนนเจริญกรุง

6.3) ระยะเวลาดำเนินงาน 3 ปี (พ.ศ. 2542 - 2544) กำหนดให้เปิดดำเนินการในปี พ.ศ. 2544 วงเงินลงทุน รวมทั้งสิ้น 16,688 ล้านบาท ประกอบด้วย ค่างานโยธา อุ้จอดและซ่อมบำรุง 9,004 ล้านบาท ค่างานระบบรถไฟฟ้าและอาณัติสัญญาณ 7,484 ล้านบาท ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน 200 ล้านบาท

6.4) รูปแบบการลงทุน กทม. จะให้สัมปทานแก่เอกชนมาลงทุนแบบ Build-Operate-Transfer (BOT) ในการก่อสร้าง จัดหาระบบตัวรถ และให้บริการโดยให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนทั้งหมด ส่วนรัฐเป็นผู้จัดการรถที่เดิน ในวงเงินลงทุน 200 ล้านบาท

ความเห็นคณะกรรมการฯ (20 กรกฎาคม 2541)

1. เห็นควรให้ชะลอโครงการระบบขนส่งมวลชนขนาดรองสายพระราม 3 ออกไปก่อน จนกว่าปริมาณความต้องการเดินทางเพิ่มขึ้นมากเพียงพอ และภาวะเศรษฐกิจของประเทศเอื้ออำนวย เนื่องจากในภาวะวิกฤตเช่นปัจจุบันโครงการระบบขนส่งมวลชนขนาดรองสายพระราม 3 ยังมีลำดับความสำคัญต่ำตลอดจนมีผลตอบแทนการลงทุนทั้งด้านเศรษฐกิจและการเงินไม่คุ้มค่า แม้ว่า กทม. จะผลักดันความเสี่ยงในการลงทุนไปให้เอกชน โดยให้เอกชนลงทุนทั้งโครงการ แต่หากรัฐได้ให้สัมปทานโครงการที่ไม่คุ้มค่าต่อการลงทุนแก่เอกชนไปแล้ว รัฐก็ไม่สามารถปิดภาระความรับผิดชอบต่อโครงการไปได้ ดังจะเห็นได้จากผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนอันเป็นผลจากโครงการสัมปทานต่าง ๆ ในอดีต

2. นอกจากนี้คณะกรรมการฯ ยังได้ให้ข้อสังเกตเพิ่มเติม ดังนี้

- 1) การวางแผนโครงการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ในพื้นที่ย่านธุรกิจหรือย่านที่อยู่อาศัยนั้น ควรคำนึงถึงผลกระทบด้านทัศนียภาพที่เกิดกับชุมชนเหล่านั้นด้วย
- 2) ปัจจุบันสภาพเส้นทางตามแนวโครงการยังไม่มีแนวโน้มการพัฒนาพื้นที่มากนัก อีกทั้งความจุของโครงข่ายถนนยังเพียงพอต่อปริมาณการจราจร ประกอบกับ กทม. ได้ก่อสร้างช่องทางรถโดยสารประจำทางบริเวณกลางถนนราธิวาสราชนครินทร์ไว้แล้ว ดังนั้น ภายใต้สภาพเศรษฐกิจของประเทศปัจจุบัน รัฐบาลจึงควรสนับสนุนให้ใช้ประโยชน์จากรถโดยสารประจำทางซึ่งต้องการการลงทุนต่ำและมีความยืดหยุ่นในการวางโครงข่ายสูง
- 3) กทม. ควรทำการศึกษาพฤติกรรมจราจรเจริญเติบโตของพื้นที่เมืองซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้สามารถวางผังเมืองและแผนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานได้อย่างเหมาะสมกับสถานะความเป็นจริงที่เปลี่ยนแปลงจากการคาดการณ์เดิมอย่างมาก

มติคณะกรรมการฯ

มอบหมายให้สำนักงานฯ ส่งความเห็นคณะกรรมการฯ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

7. โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการจราจรในพื้นที่ปัดล้อม

ความเป็นมาและสาระสำคัญ

7.1) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องผลการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการจราจรในพื้นที่ปัดล้อมของสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.) มายัง สศช. เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

7.2) โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการจราจรในพื้นที่ปิดล้อมมีวัตถุประสงค์ เพื่อพัฒนาระบบการจราจร และระบบโครงข่ายถนนในพื้นที่ปิดล้อมที่ถูกล้อมรอบด้วยถนนสายหลัก ถนนสายรอง และแม่น้ำลำคลอง ซึ่งกระจายตัวอยู่ทั่วไปในพื้นที่กรุงเทพมหานครให้สามารถเชื่อมต่อเป็นระบบโครงข่ายถนนที่สมบูรณ์ และลดภาระของถนนสายหลักให้มากที่สุด รวมทั้งพัฒนาการใช้ที่ดินในบริเวณพื้นที่ปิดล้อมให้เกิดประโยชน์สูงสุดและสนับสนุนการพัฒนาเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ

7.3) เป้าหมายของโครงการศึกษา เพื่อนำไปสู่การจัดทำแผนพัฒนาระบบการจราจรในพื้นที่ปิดล้อม ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ย่อย 20 บริเวณในกรุงเทพมหานคร รวมพื้นที่ทั้งสิ้น 518.36 ตร.กม. โดยมีแผนงานโครงการที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาจราจร 542 โครงการโดยแบ่งย่อยพื้นที่ปิดล้อมให้มีขนาดเล็กลงด้วยการจัดโครงข่ายระบบถนนสายรองแนวเหนือ-ใต้ หรือตะวันออก-ตะวันตกในแต่ละพื้นที่ และทำการต่อเชื่อมเส้นทางย่อย (ตรอก-ซอย) ในพื้นที่ปิดล้อมและพื้นที่ปิดล้อมข้างเคียง

7.4) ระยะเวลาดำเนินการทั้งหมดประมาณ 10 ปี (พ.ศ. 2541 - 2551) เงินลงทุนโครงการทั้งสิ้น ประมาณ 25,125 ล้านบาท โดยไม่รวมค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้ ระยะสั้น (พ.ศ. 2541 - 2542) 876 ล้านบาท ระยะกลาง (พ.ศ. 2541 - 2544) 6,486 ล้านบาท และระยะยาว (พ.ศ. 2541 - 2551) 17,763 ล้านบาท

7.5) หน่วยงานที่รับผิดชอบ ประกอบด้วย กทม. 535 โครงการ งบประมาณ 24,674.33 ล้านบาท กรมทางหลวง 6 โครงการ งบประมาณ 451.30 ล้านบาท และ กรมการขนส่งทางบก 1 โครงการ งบประมาณ 45,000 บาท

ความเห็นคณะกรรมการฯ (17 สิงหาคม 2541)

1. การแก้ปัญหาและพัฒนาระบบการจราจรในพื้นที่ปิดล้อมเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อกรุงเทพมหานคร โดยจะเป็นการเปิดพื้นที่การพัฒนาเมืองให้เกิดความสมดุล ตลอดจนช่วยบรรเทาปัญหาจราจรติดขัดและช่วยการกระจายปริมาณการจราจรออกจากถนนสายหลัก ทั้งนี้ กรุงเทพมหานครและหน่วยงานปฏิบัติที่เกี่ยวข้องควรพิจารณานำกรอบโครงการพัฒนาระบบการจราจรในพื้นที่ปิดล้อมนี้ไปจัดทำรายละเอียด และเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตามขั้นตอนอีกครั้งหนึ่งต่อไป

2. ในการจัดเตรียมรายละเอียดโครงการตามกรอบดังกล่าวข้างต้น กรุงเทพมหานครจะต้องศึกษารายละเอียดความเหมาะสมทางเศรษฐกิจและวิศวกรรม ซึ่งรวมถึงการประมาณการต้นทุนทั้งหมดของโครงการซึ่งรวมถึงวงเงินค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน แหล่งเงินลงทุน และจัดลำดับความสำคัญของโครงการให้สอดคล้องกับความเร่งด่วนของการแก้ไขปัญหาจราจรและสภาพเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ กรุงเทพมหานครควรศึกษาผลกระทบของโครงการต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนวางแผนจัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนเดินเท้า เพื่อเพิ่มความปลอดภัยในการใช้ถนน และลดความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุด้วย

มติคณะกรรมการฯ

มอบหมายให้สำนักงานฯ นำความเห็นคณะกรรมการฯ เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

มติคณะรัฐมนตรี (6 ตุลาคม 2541)

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2541 ลงมติรับทราบผลการศึกษา เพื่อพัฒนาระบบการจราจรในพื้นที่ปดล้อม ตามที่สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.) เสนอ สำหรับรายละเอียดการดำเนินการตามแผนพัฒนาระบบการจราจรในพื้นที่ปดล้อมให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงคมนาคม กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานงบประมาณ ไปร่วมพิจารณา แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ โครงการใดเป็นโครงการขนาดเล็กใช้งบประมาณในวงเงินไม่เกิน 6 ล้านบาท ให้กรุงเทพมหานครพิจารณา ร่วมกับ สจร. แล้วดำเนินการต่อไปได้ ส่วนโครงการใหญ่เมื่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้นได้ศึกษารายละเอียดแล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นรายโครงการ

8. การปรับปรุงโครงสร้างของการรถไฟแห่งประเทศไทย

ความเป็นมาและสาระสำคัญ

8.1) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างของการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) กระทรวงคมนาคม เพื่อ สชช. พิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

8.2) การปรับปรุงโครงสร้างของการรถไฟแห่งประเทศไทยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงินของ รฟท. ในระยะยาว ช่วยใหัรัฐสามารถกำหนดวงเงินที่แน่นอนในการลงทุน เกิดความโปร่งใสในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปี และเพื่อให้ รฟท. เกิดความคล่องตัวสามารถลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานลง และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

8.3) การปรับปรุงโครงสร้างของการรถไฟแห่งประเทศไทยมีหลักการสำคัญ ดังนี้

(1) ยกเลิกแนวทางการดำเนินกิจการรถไฟที่แยกออกเป็นการให้บริการเชิงพาณิชย์ (Commercial Service) การให้บริการเชิงสังคม (Public Services Obligation : PSO) เนื่องจากการดำเนินงานที่ผ่านมาไม่สามารถแก้ไขปัญหาในส่วนที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ รฟท. อีกทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาทางการเงินที่รัฐจะต้องจ่ายเงินชดเชยผลขาดทุนจากการดำเนินงานให้กับ รฟท. อีกด้วย

(2) ปรับปรุงโครงสร้างของ รฟท. โดยแยกการดำเนินงานและแยกรูปแบบบัญชีออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 ส่วนโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Provider) ได้แก่ การก่อสร้างราง การติดตั้งระบบอาณัติสัญญาณ และการซ่อมบำรุงรักษา ฯลฯ โดยในส่วนนี้รัฐจะเป็นผู้สนับสนุน และเลือกรูปแบบการลงทุนทั้งหมด ส่วนที่ 2 ส่วนการให้บริการรถไฟ (Service Provider) ได้แก่ การให้บริการขนส่งสินค้าและผู้โดยสาร และการให้บริการสถานีบรรจุและแยกสินค้า

กล่อง (Inland Container Depot : ICD) โดย รฟท. จะดำเนินการเพื่อให้มีรายได้เพียงพอที่จะสามารถเลี้ยงตัวเองได้ และรัฐจะไม่จ่ายเงินชดเชยผลขาดทุนจากการดำเนินงานให้กับ รฟท. และ

ส่วนที่ 3 ส่วนจัดการ/บริหารทรัพย์สิน และธุรกรรมอื่นๆ (Non-Rail Business) เช่น การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ การให้เช่าที่ดินตั้งเคเบิลไยแก้ว เป็นต้น โดยจะนำผลกำไรในส่วนนี้ไปสนับสนุนการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ความเห็นคณะกรรมการฯ (21 กันยายน 2541)

1. การดำเนินนโยบายด้านการขนส่งของประเทศไทยที่ผ่านมา รัฐบาลได้เน้นสนับสนุนการลงทุนด้านการขนส่งทางถนน ทำให้สัดส่วนการลงทุนด้านการขนส่งทางรถไฟอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ แม้ระบบรถไฟจะเป็นระบบที่มีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย และมีความปลอดภัยมากกว่าการขนส่งทางถนน นอกจากนี้ภาคการขนส่งของไทยยังไม่มีระบบและองค์กรที่มีประสิทธิภาพ 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 และสามารถแก้ปัญหาประสิทธิภาพการดำเนินงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ อีกทั้งยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับการวางระบบบริหารจัดการสำหรับพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีมากกว่า 20,000 คนด้วย สำหรับส่วนจัดการ/

การบริหารทรัพย์สินและธุรกรรมอื่นนั้น ข้อเสนอของกระทรวงคมนาคมยังขาดความชัดเจนในรายละเอียดแนวทางการบริหารจัดการ ซึ่งอาจจำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และความคล่องตัวในการดำเนินงาน นอกจากนี้ข้อเสนอยังไม่มี ความชัดเจนว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยจะสามารถจัดเก็บรายได้ในส่วนนี้ได้ตามที่เสนอ

3. อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีการปรับโครงสร้างของการรถไฟแห่งประเทศไทยแล้ว ระบบ PSO ก็ยังมีความจำเป็นต้องใช้อยู่ หากรัฐบาลยังมีนโยบายควบคุมราคาโดยสารและค่าบริการสำหรับผู้มีรายได้น้อย ดังนั้นการปรับโครงสร้างของการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยยกเลิกระบบ PSO จึงน่าจะไม่สามารถคล้อยตามความเป็นจริงในการแก้ไขปัญหาการขาดทุนจากการดำเนินงาน

ของการรถไฟแห่งประเทศไทย และช่วยลดภาระการเงินของรัฐได้ เพราะในที่สุดการรถไฟแห่งประเทศไทย ก็จะต้องขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอยู่ดี ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายควบคุมราคาค่าโดยสาร

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

มติคณะกรรมการฯ

1. เห็นชอบในหลักการ ถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับโครงสร้างของการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการพัฒนากิจการรถไฟในระยะยาว เนื่องจากระบบรถไฟจะยังคงเป็นรูปแบบการขนส่งหลักในอนาคต ที่มีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีความปลอดภัยสูง และมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยเมื่อเทียบกับการขนส่งทางถนน โดยรัฐบาลควรมีนโยบายที่ชัดเจนในการสนับสนุนการลงทุนของรถไฟ รวมถึงการเชื่อมต่อบริษัทขนส่งอื่นเข้ากับรถไฟเพื่อให้โครงข่ายระบบการเดินทางขนส่งของประเทศสามารถเชื่อมต่อกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. อย่างไรก็ตาม การจะปรับโครงสร้างของการรถไฟแห่งประเทศไทยให้เกิดผลสำเร็จได้นั้น จำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติ ผลการวิเคราะห์ทางการเงิน รวมทั้งการมีระบบบริหารจัดการที่ดี จึงเห็นควรให้กระทรวงคมนาคม ดำเนินการว่าจ้างที่ปรึกษาอิสระมาทำการศึกษารายละเอียดการปรับโครงสร้างของการรถไฟแห่งประเทศไทยร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น โดยอาจใช้เงินช่วยเหลือจากธนาคารโลกตามโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment Loan : SAL) เป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษาและอาจเชิญผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกเข้าร่วมในการศึกษาด้วย ทั้งนี้หัวข้อศึกษาควรครอบคลุมถึงประเด็นสำคัญต่อไปนี้ด้วย

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

7) ผลกระทบต่อภาระทางการเงินของภาครัฐ

8) แนวทางและรูปแบบการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนและดำเนินงานในกิจการรถไฟ ตลอดจนรูปแบบขององค์กรกำกับดูแล (Regulator)

เมื่อได้ข้อสรุปจากผลการศึกษาดังกล่าวแล้ว จึงค่อยเสนอรายละเอียดการปรับโครงสร้างของการรถไฟแห่งประเทศไทย นำสู่กระบวนการพิจารณาตัดสินใจระดับนโยบายตามขั้นตอนต่อไป

มติคณะรัฐมนตรี (24 พฤศจิกายน 2541)

1. เห็นชอบในหลักการการปรับปรุงโครงสร้างของ รฟท. และอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปได้ ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ โดยให้ รฟท. เริ่มดำเนินการตามโครงสร้างที่ปรับปรุงใหม่ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2543 เป็นต้นไป ทั้งนี้ ได้รับความเห็นและข้อสังเกตของกระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ และคณะรัฐมนตรี ไปพิจารณาดำเนินการด้วย ดังนี้

1.1 วัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งในการจัดตั้ง รฟท. คือ ดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของ รฟท. และธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่ รฟท. แต่ปัจจุบันธุรกิจการขนส่งนั้น รฟท. เน้นการขนส่งผู้โดยสารแต่เพียงอย่างเดียว และโดยที่การขนส่งสินค้ามีความสำคัญยิ่ง จะทำให้ รฟท. มีรายได้เพิ่มขึ้นและต้นทุนสินค้าราคาลดลง ซึ่งประเทศต่าง ๆ มักนิยมขนส่งสินค้าโดยรถไฟ ดังนั้น รฟท. ควรให้ความสำคัญในการให้บริการขนส่งสินค้าและสถานีขนถ่ายสินค้า โดยเฉพาะสินค้าอุตสาหกรรมขนาดหนัก สินค้าเกษตร โดยประสานกับการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

1.2 รัฐมีนโยบายที่จะแปรรูป รฟท. ให้พ้นสภาพจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น โครงสร้างที่เสนอในครั้งนี้ รฟท. ควรจะคำนึงถึงนโยบายดังกล่าวและพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องในแนวทางเดียวกัน นอกจากนี้การจ้างที่ปรึกษาควรจะต้องให้ศึกษาด้วยว่าโครงสร้างดังกล่าวมีความสมบูรณ์หรือไม่ สมควรเพิ่มแนวทางในด้านอื่นได้อีกหรือไม่ อย่างไร

1.3 รฟท. มีปัญหาด้านบุคลากรมาก มีการกำหนดกรอบอัตรากำลังไว้สูงเกินความจำเป็น ทำให้เกิดปัญหาแรงงานแออัด มีโครงสร้างอัตราเงินเดือนสูง ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรสูง จึงควรกำหนดแผนปฏิรูปเพื่อปรับปรุงและพัฒนาบุคลากรอย่างจริงจัง และโดยที่โครงสร้างที่ปรับปรุงใหม่ จะมีผลกระทบต่อบุคลากร ผู้บริหารของ รฟท. ควรจะทำความเข้าใจกับพนักงานรถไฟทุกคนให้รับรู้ปัญหาที่แท้จริงของ รฟท. และแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข ตลอดจนการพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน รวมทั้งสถานการณ์ในขณะนี้ซึ่งพนักงานฯ ทุกคนต้องร่วมกันระดมพลังเพื่อทำงานเพิ่มขึ้น เนื่องจากหากไม่ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงคราวนี้ก็จะแก้ไขปัญหาไม่ได้และในอนาคตจะมีปัญหามากมาย โดยเฉพาะปัญหาหนี้สินเพราะการชดเชยภาระหนี้สินที่ดี การดำเนินการตามโครงสร้างที่ปรับปรุงใหม่ของ รฟท. ก็ดี รัฐต้องใช้งบประมาณในการสนับสนุนซึ่งเป็นภาษีของประชาชนย่อมหมายถึงประชาชนทั่วประเทศต้องเข้าไปรับภาระของ รฟท. จึงเป็นการไม่ยุติธรรม

1.4 การดำเนินการตามโครงสร้างที่ปรับปรุงใหม่นี้ ในระยะสั้น ควรมีการพัฒนาเพื่อให้เห็นการเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรม เช่น การบริการที่ดีและเป็นระบบ การรักษาความสะอาดของอาคารสถานที่ ยานพาหนะ การประหยัด ซึ่งหากมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นแล้ว การปรับอัตราค่าโดยสารเพื่อให้สอดคล้องกับต้นทุนก็จะเป็นที่ยอมรับของผู้ใช้บริการ โดยเฉพาะการปรับอัตราค่าโดยสารของบริการเดินรถโดยสารที่มีการจัดเก็บอัตราค่าโดยสารต่ำ (ชั้น 3) ซึ่งไม่ได้มีการปรับอัตรามานาน ก็ควรพิจารณาปรับอัตราให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและภาวะเศรษฐกิจ แต่วิธีการปรับจะต้องไม่กระทบต่อผู้ใช้บริการมากนัก

1.5 ความปลอดภัยเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการให้บริการ เพราะปัจจุบันมีอุบัติเหตุบ่อยครั้งอันเนื่องมาจากราง ระบบสัญญาณไฟควบคุมการจราจร โดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานขับรถไฟ ดังนั้น รฟท. จึงต้องเข้มงวดกวดขันมิให้พนักงานขับรถไฟดื่มสุราขณะปฏิบัติหน้าที่ โดยควรมีการตรวจสอบอย่างใกล้ชิดเป็นระยะ ๆ

2. ให้ รฟท. รายงานความคืบหน้า ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างให้คณะกรรมการทราบทุก 3 เดือน