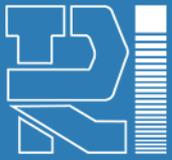


ร่าง พ.ร.บ. กู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พศ..

เดินหน้าอย่างไรให้คุ้มค่า ถูกทาง
และเป็นประชาธิปไตย

สมชัย จิตสุชน
สุเมธ องกิตติกุล

18 เมษายน 2556

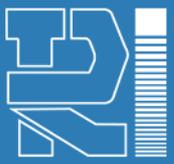


ประเด็นนำเสนอ

1. ความเป็นมา
2. สาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ. ให้อำนาจกู้เงินฯ
3. ความสำคัญของการลงทุนตามร่าง พ.ร.บ.ฯ
4. ความกังวลต่อแนวทางตามร่าง พ.ร.บ.ฯ
 - การใช้เงินนอกงบประมาณ
 - ความเหมาะสมและคุ้มค่าของชุดโครงการลงทุนและการบริหารจัดการ
 - ผลต่อความเสี่ยงทางการคลัง
5. ข้อเสนอแนะการแก้ไขร่าง พ.ร.บ.ฯ

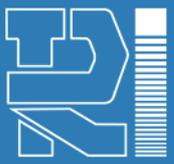
ความเป็นมา

- สภาผู้แทนผ่านวาระแรกของร่าง พ.ร.บ. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ (ร่าง พ.ร.บ.ฯ) เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2556
 - มีลักษณะเป็นการกู้เงินนอกระบบงบประมาณ ขนาดใหญ่ที่สุดที่เคยมีมา
 - แต่นำเสนอให้สภาเห็นชอบเป็นพระราชบัญญัติ ไม่เหมือนเงินกู้นอกระบบงบประมาณอื่นที่ไม่ผ่านสภา
 - และมี ‘บัญชีท้ายพระราชบัญญัติฯ’ ใ้รายละเอียดการลงทุนระดับหนึ่ง ซึ่งรัฐสภาสามารถถกแถลงได้
- เป็นส่วนหนึ่งของแผนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานรวม 4.35 ล้านล้านบาท (เส้นเลือดหลัก 2 ล้านล้านบาท)



สาระสำคัญ ร่าง พ.ร.บ. กู้เงินฯ (1)

- ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินได้สูงสุด 2 ล้านล้านบาท ภายในปี 2563 (7 ปีเศษ)
 - เงินกู้ต้องนำมาใช้จ่ายในโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานตามบัญชีท้าย พ.ร.บ. (3 ยุทธศาสตร์ 8 แผนงาน) เท่านั้น
 - ไม่สามารถโยกเงินระหว่าง 3 ยุทธศาสตร์ได้ แต่
 - โยกเงินภายในแผนงานเดียวกันได้
 - โยกเงินระหว่างแผนงานภายใต้ยุทธศาสตร์เดียวกันได้
 - โครงการที่จะดำเนินการและใช้เงินกู้ได้ต้อง
 - ดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดครบถ้วน (EIA,EHIA)
 - ผ่านการกลั่นกรองของ 3 หน่วยงาน (ก.คลัง, สภาพัฒนา, สำนักงบประมาณ)
- มีเอกสารประกอบการพิจารณา ประกอบด้วยรายละเอียดมากกว่าบัญชีท้าย พ.ร.บ. แต่ไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย



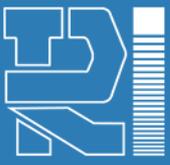
สาระสำคัญ ร่าง พ.ร.บ. กู้เงินฯ (2)

- **เป็นเงินนอกงบประมาณ**
 - ตอนกู้ไม่ต้องนำส่งคลัง
 - แต่หากเงินเหลือให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน
- **คณะกรรมการมีอำนาจในการ**
 - อนุมัติโครงการ
 - กำหนดวงเงินกู้ วิธีการกู้ การจัดสรรเงินกู้
- **กระทรวงการคลังมีอำนาจในการ**
 - กู้เงิน
 - บริหารเงินกู้ ปรับโครงสร้างหนี้
 - กำหนดหลักเกณฑ์การติดตามและประเมินผลโครงการ



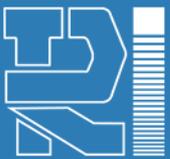
ความสำคัญของการลงทุน โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง

- **เป็นการลงทุนที่ถูกทิศทาง**
 - ช่วยลดต้นทุนโลจิสติกส์ของเศรษฐกิจไทย
 - และกระจายฐานการผลิตสู่ภูมิภาค
 - เพื่อการส่งออก
 - เพื่อเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจเพื่อนบ้าน
- **ความต่อเนื่องของโครงการลงทุน มีข้อดีชัดเจน**
 - ช่วยให้ภาคเอกชนมีความมั่นใจ และวางแผนล่วงหน้าได้
 - มีส่วนช่วยยกระดับการลงทุนโดยรวมให้หลุดพ้นจาก ‘หล่มการลงทุนต่ำ’ ที่เป็นมาตั้งแต่หลังวิกฤติปี 2540



ความสำคัญของการลงทุน โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง

- **วงเงินกู้เกินครึ่งใช้เพื่อพัฒนาระบบการขนส่งผู้โดยสาร (รถไฟความเร็วสูง, รถไฟฟ้าเขต กทม. และปริมณฑล)**
 - มีผลดีต่อการท่องเที่ยวและการเดินทางภายใน กทม.
 - แต่จำนวนผู้โดยสารระหว่างเมืองที่เดินทางประจำขึ้นกับจำนวนประชากรรวมของจุดเริ่มต้น+ปลายทาง
 - จำนวนประชากรใน ‘เมืองใหญ่’ อื่นนอกเหนือ กทม./ตะวันออกขึ้นกับศักยภาพในการเป็นฐานการผลิต/บริการในอนาคต ซึ่งขึ้นกับการลดต้นทุนลอจิสติกส์อีกทอดหนึ่ง
 - ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจึงไม่ชัดเจนเท่าการลดต้นทุนลอจิสติกส์
- **ร่าง พ.ร.บ.ฯ จึงควรเพิ่มสัดส่วนการลดต้นทุนโลจิสติกส์**



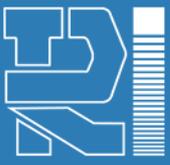
ข้อกังวลต่อแนวทางการ พ.ร.บ.ฯ (1)

1. การเสนอเป็นเงินกู้ในระบบงบประมาณ ทำให้

- ให้อำนาจตัดสินใจใช้เงินแผ่นดินจำนวนมากกับฝ่ายบริหาร ผ่านการปรับเปลี่ยนรายละเอียดในเอกสารประกอบการพิจารณา ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีโอกาสให้ความเห็นชอบตาม พ.ร.บ. และบัญชีท้ายเพียงครั้งเดียวในระยะเวลา 7 ปีเศษ
- ในขณะที่เม็ดเงินลงทุนเฉลี่ยต่อปีมีจำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งของงบลงทุนตามงบประมาณปกติ (ซึ่งรัฐสภาพามีสิทธิ์กั้นกรองทุกปี)

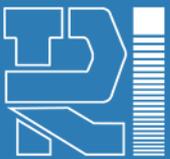
2. โครงการจำนวนมากยังไม่ผ่านการศึกษาความคุ้มค่าทางการเงิน/เศรษฐกิจ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

- หากโครงการดำเนินการไม่ได้หรือล่าช้า ความต่อเนื่องที่ตั้งใจให้เกิดจะไม่เกิดจริง
- หรืออาจมีการเร่งรีบสรุปผลการศึกษาในทางให้เกิดโครงการทัน ๗ ปี ทำให้ไม่คุ้มค่าการลงทุน
- หรือจัดประเภทการลงทุนให้เป็นการให้บริการทางสังคม (social service) อย่างไม่เหมาะสม (เช่นกรณีรถไฟความเร็วสูง ซึ่งกลุ่มเป้าหมายเป็นผู้มีฐานะปานกลางถึงสูง)



ข้อกังวลต่อแนวทางการ พ.ร.บ.ฯ (2)

3. เป็นเพียงการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน มิได้ระบุถึงแนวทางการประกอบการ (operate)
 - นโยบายการกำหนดราคาการใช้งานโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure pricing) สำหรับทั้งผู้ประกอบการขนส่งสินค้าและผู้โดยสาร
 - ซึ่งมีผลต่อเนื่องถึงไปการแบ่งแยกการบริการสาธารณะและบริการเชิงพาณิชย์
 - อาจทำให้ใช้ประโยชน์โครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure utilization) น้อยเกินไป และกลายเป็นภาระหนี้สินสะสมของภาครัฐ/หน่วยงานดำเนินการ



ข้อกังวลต่อแนวทางร่าง พ.ร.บ.ฯ (2)

4. ผลต่อความเสี่ยงด้านการคลัง

- ขยับกับความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจของโครงการลงทุน (ในการสร้างรายได้ประชาชาติ) ซึ่งยังไม่แน่นอนและเสี่ยงต่อการประเมินในด้านดีเกินควร
- ยังมีความไม่ชัดเจนเรื่องแผนการลงทุนทั้งหมดของรัฐบาล (โครงการเส้นเลือดหลัก/เส้นเลือดฝอย วงเงินรวมเท่าไร ลงทุนเมื่อไร ในงบประมาณเท่าไร จะมีวงเงินนอกงบประมาณอีกหรือไม่)
- รัฐบาลไม่ได้นำเสนอแผนการสร้างรายได้อื่น (นอกเหนือจากที่ระบุว่าการลงทุนตามร่าง พ.ร.บ. จะทำให้เศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้น)

5. ผลกระทบต่อรายจ่ายภาครัฐในอนาคตในเรื่องที่สำคัญอื่น

- โดยเฉพาะรายจ่ายด้านสังคม การพัฒนาคน และนวัตกรรม
- อาจกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศในเรื่องคุณภาพกำลังคน/แรงงาน
- และไม่ชัดเจนเรื่องผลต่อความเหลื่อมล้ำในประเทศว่ามากขึ้นหรือน้อยลง

การใช้เงินนอกงบประมาณ

- ดีกว่าการกู้เงินนอกงบประมาณอื่น เพราะ
 - ออกเป็น พ.ร.บ. ถือเป็นการให้อำนาจรัฐสภาในการกลั่นกรอง/ให้ความเห็นชอบ
 - มีรายละเอียดมากกว่าการกู้เงินนอกงบประมาณอื่น
- แต่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการกำหนดรายละเอียดเป็นเวลาถึง 7 ปี ซึ่งข้ามช่วงอายุปกติของรัฐสภา
 - ตัวอย่างเช่นบัญชีท้าย พ.ร.บ. กำหนดเพียงจุดเริ่มต้น/ปลายทางของเส้นทางรถไฟ/รถไฟความเร็วสูง แต่ไม่ได้กำหนดแนวเส้นทางระหว่างทางว่าผ่านพื้นที่/จังหวัดใดบ้าง ทั้งที่พื้นที่/จังหวัดเหล่านั้นมีผู้แทนประชาชนอยู่ด้วย
 - เป็นการก้าวล่วงอำนาจของสภาชุดต่อไปในการกลั่นกรอง/ให้ความเห็นชอบ



ความเหมาะสมและคุ้มค่าของ ชุดโครงการลงทุน และการบริหารจัดการ

เนื้อหา

1.

แผนยุทธศาสตร์โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม

2.

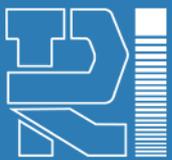
บทบาทของภาครัฐในการอุดหนุนระบบขนส่งทางราง

3.

การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการขนาดใหญ่

4.

ข้อสังเกตต่อ พ.ร.บ. กู้เงินฯ



สรุปวงเงินลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง ปี 2556-2563 จำนวน 2,000,000 ล้านบาท

การปรับเปลี่ยนรูปแบบการ
ขนส่งสินค้าทางถนนไปสู่
การขนส่งที่มีต้นทุนต่ำกว่า

- 354,560.73 ล้านบาท
(ร้อยละ 17.73)

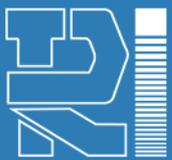
พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
และสิ่งอำนวยความสะดวก

- 1,042,376.74 ล้านบาท
(ร้อยละ 52.12)

การพัฒนาและปรับปรุง
ระบบขนส่งเพื่อยกระดับ
ความคล่องตัว

- 593,801.52 ล้านบาท
(ร้อยละ 29.69)

แผนงานการส่งเสริมหรือสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตาม
ยุทธศาสตร์ตาม 1. - 3. จำนวน 9,261.01 ล้านบาท (ร้อยละ 0.46)



สรุปวงเงินลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง ปี 2556-2563

วงเงินลงทุนรวม จำนวน 2,000,000 ล้านบาท

ทางราง วงเงินรวม 1,658,892.12 ลบ.	ทางถนน วงเงินรวม 289,482.11 ลบ.
<ul style="list-style-type: none">■ ก่อสร้างทางคู่■ ปรับปรุงระบบ อุปกรณ์ และโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อประสิทธิภาพและความปลอดภัยของการเดินรถไฟ■ ก่อสร้างทางสายใหม่■ ก่อสร้างรถไฟความเร็วสูง■ ก่อสร้างรถไฟฟ้าใน กทม.และปริมณฑล	<ul style="list-style-type: none">■ สะพานข้ามทางรถไฟ■ Motorway■ ทางหลวงเชื่อมโยงระหว่างประเทศ■ ขยาย 4 ช่องจราจร■ บุรณะทางสายหลักรองรับ AEC■ ศูนย์เปลี่ยนถ่ายฯ เชียงของ■ สถานีขนส่งสินค้า■ อุโมงค์และสะพานข้ามทางรถไฟ■ โครงข่ายทางหลวงชนบทสนับสนุน Gateway■ แก้ไขปัญหาจราจรในเมืองใหญ่■ Royal Coast■ ทางพิเศษ
ทางน้ำ วงเงินรวม 29,819.50 ลบ.	
<ul style="list-style-type: none">■ ก่อสร้างท่าเรือ และเขื่อนป้องกันตลิ่งพัง <p>ที่มา: สนช.</p>	<p>พัฒนาด่านของกรมศุลกากร จำนวน 41 ด่าน</p> <p>วงเงินรวม 12,544 ลบ.</p>



1. แผนยุทธศาสตร์โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม

งานศึกษาของ สำนักงานนโยบายและแผนขนส่งและจราจร (สนข.)

- แผนหลักการพัฒนาาระบบขนส่งและจราจร (2554)
 - กำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) และเป้าหมาย (Goals) 6 เป้าประสงค์ ได้แก่ Connectivity / Accessibility / Safety / Energy Saving and Environmental Friendly / Public Transport / Mobility
- การศึกษาปรับแผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (2552)
 - โครงการรถไฟฟ้าในเขตกรุงเทพฯ และ ปริมณฑล
- การศึกษาแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาาระบบรางและรถไฟความเร็วสูง (2553)
 - การพัฒนารถไฟทางคู่
 - การพัฒนารถไฟความเร็วสูง 4 เส้นทาง



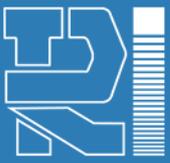
1. แผนยุทธศาสตร์โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม

สรุป - แผนยุทธศาสตร์ฯ และ ร่าง พ.ร.บ. กู้เงิน 2 ล้านล้าน

- การพัฒนาระบบขนส่งทางราง – รถไฟทางคู่ (ทั้งทางเก่าและทางใหม่)
 - เป็นสิ่งที่ทุกฝ่ายเห็นว่าเป็นสิ่งที่สำคัญและควรเร่งดำเนินการ
- การพัฒนาระบบขนส่งทางราง – รถไฟความเร็วสูง
 - การลงทุนที่คุ้มค่า ???
- การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล
 - เป็นการสร้างความต่อเนื่องให้กับการลงทุนในปัจจุบัน
- การพัฒนาระบบถนน ทั้งในส่วนของกรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบท
 - เป็นการลดปัญหาเรื่องของความจุถนนในปัจจุบัน

สิ่งที่ยังขาด

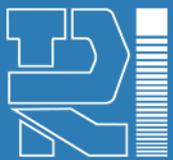
- แนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารจัดการระบบราง



1. แผนยุทธศาสตร์โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม

คำถามของแผนยุทธศาสตร์ฯ และ พ.ร.บ. กู้เงิน 2 ล้านล้าน

- ความแตกต่างระหว่างการชำระหนี้เงินกู้ของ กระทรวง/กรม และ รัฐวิสาหกิจ
 - กระทรวง/กรม – เป็นภาระของรัฐบาลในการชำระหนี้
 - รัฐวิสาหกิจ – โอนหนี้เป็นของรัฐวิสาหกิจและเป็นภาระของรัฐวิสาหกิจในการชำระคืน??
- หน่วยงานรับผิดชอบรถไฟความเร็วสูง
 - เป็นการลงทุนและดำเนินการของรัฐทั้งหมด หรือมีภาคเอกชนเข้าร่วมด้วย?
- การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล
 - ถ้าไม่มีการกู้เงินผ่าน พ.ร.บ. จะทำให้โครงการล่าช้าหรือไม่ อย่างไร?



2. บทบาทของภาครัฐในการอุดหนุนระบบขนส่งทางราง

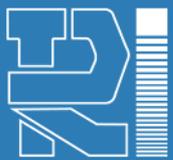
รูปแบบของรัฐวิสาหกิจเดียว - ประเทศไทย

- การอุดหนุนกิจการที่ไม่ทำกำไร (ขาดทุน)

รูปแบบของต่างประเทศ (โดยเฉพาะในประเทศในสหภาพยุโรป)

- มีการแบ่งแยกระหว่างโครงสร้างพื้นฐานและการประกอบการเดินรถ อย่างน้อยแบ่งแยกในทางบัญชี หรือแบ่งแยกองค์กร
- การอุดหนุนจะมีการแบ่งชัดเจนระหว่าง
 - การอุดหนุนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน (ราง)
 - การอุดหนุนการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐาน (ราง)
 - การอุดหนุนการประกอบการเดินรถสำหรับผู้โดยสาร หรือเรียกว่า Public Service

Obligation



2. บทบาทของภาครัฐในการอุดหนุนระบบขนส่งทางราง

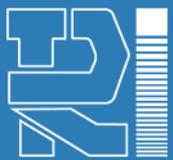
รูปแบบการอุดหนุน

	Great-Britain	Germany	France	Sweden	Switzerland
PSO	1 727	4 300	1 731	165	346
Freight	57		76		63
Infrastructure operations	1 201		1 608	463	787
Capital investments		2 649	263	419	599
Staff/pensions			2 131		
Debt service			1 067		770
Other	106	2 091			
Total	2 985	9 530	6 876	897	2 565

รูปแบบการอุดหนุนระบบขนส่งทางรางในสหภาพยุโรปปี 2001 (ล้านยูโร)

- มีความชัดเจนเรื่องการอุดหนุนในส่วนโครงสร้างพื้นฐาน หรือการประกอบการ
- สัดส่วนในการอุดหนุนแตกต่างกันในแต่ละประเทศ ขึ้นอยู่กับโครงสร้างองค์กรรถไฟ และนโยบายด้านการอุดหนุนในแต่ละประเทศ

ที่มา: NERA (2004) Study of the Financing of and Public Budget Contributions to Railways, Final report for European Commission DG TREN, London.



2. บทบาทของภาครัฐในการอุดหนุนระบบขนส่งทางราง

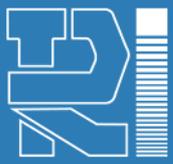
ปัญหาของระบบขนส่งทางรางในอดีต - หนี้สะสมของบริษัทรถไฟ

	1994 Railway debts (million ECU)	1994 Rail debt in % GDP
Austria	2892	1.7
Belgium	3539	1.8
Denmark	2782	2.3
Finland	166	0.2
France	28731	2.6
Germany*	5795	0.3
Greece	937	1.1
Ireland	323	0.7
Italy	42067	4.9
Luxembourg	168	1.4
Netherlands	2807	1.0
Portugal	1529	2.1
Spain	8140	2.0
Sweden	1958	1.2
UK	10709	1.2
TOTAL	112543	
Approximate 2005 prices	€ 150 billion	

Notes : * After recapitalisation; Debt in 1993 was 33 788 MECU.

Source: Mercer Management Consulting reported in ECMT 1998.

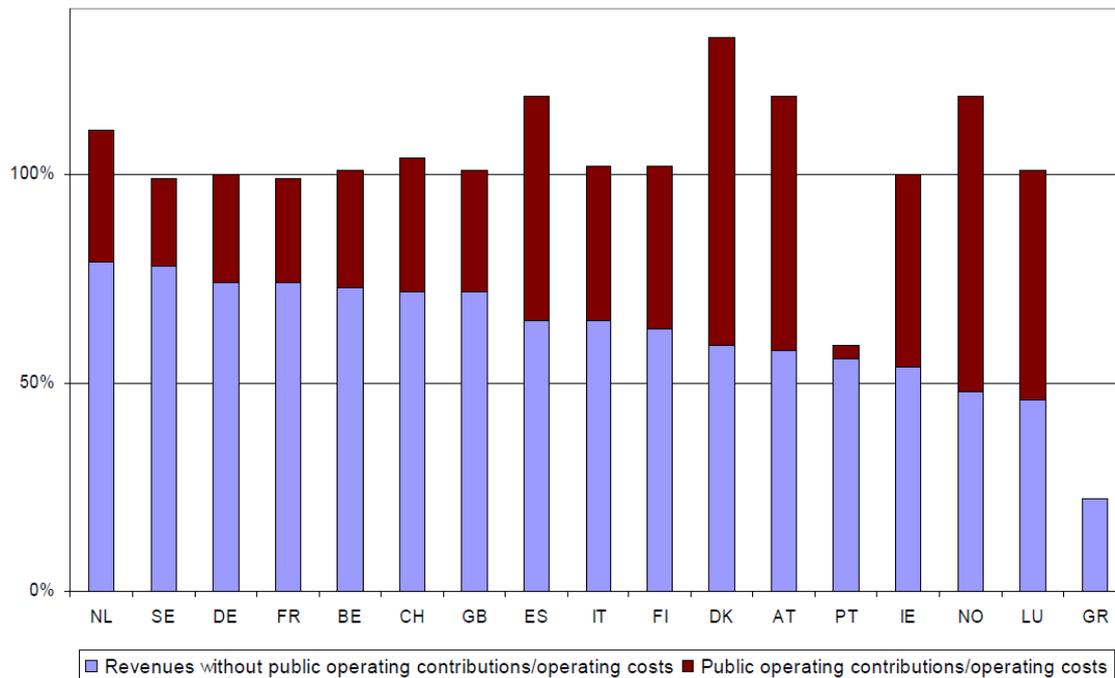
หนี้สะสมของ รฟท. ปัจจุบัน (ม.ค. 56) 110,142.100 ล้านบาท หรือประมาณ 0.99% ของ GDP



2. บทบาทของภาครัฐในการอุดหนุนระบบขนส่งทางราง

การแก้ปัญหาหาระบบขนส่งทางรางของสหภาพยุโรป

- มีการบริหารจัดการหนี้ และจัดทำแนวทางการอุดหนุนอย่างเป็นระบบ
- ทำให้บางส่วนของบริการระบบราง มีการแข่งขัน โดยเฉพาะการให้บริการขนส่งสินค้า และผู้โดยสาร



สัดส่วนของรายได้ค่าโดยสาร และค่าขนส่ง และรายได้จากการอุดหนุนของรัฐ ปี 2001



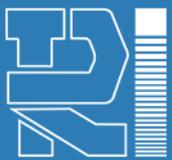
2. บทบาทของภาครัฐในการอุดหนุนระบบขนส่งทางราง

คำถามของบทบาทภาครัฐในการส่งเสริมระบบราง

- ความชัดเจนของหนี้สะสม และ การลงทุนระบบรางใหม่ ?
- ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ รฟท. ภายใต้ภาวะที่ไม่มีการแข่งขัน
- ความคุ้มค่าในการให้เงินอุดหนุน – Value for Money

แนวทางการอุดหนุน

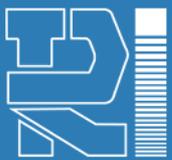
- แยกการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและอุดหนุนบริการสำหรับผู้มีรายได้น้อย
 - ต้องมีการปฏิรูปองค์กร
 - มีการกำหนดตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพอย่างชัดเจน
- กำหนดค่าจำกัดความของ PSO อย่างชัดเจน



3. การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการขนาดใหญ่

ลักษณะเฉพาะของโครงการขนาดใหญ่ (Mega-Project)

- โครงการมีระยะเวลาในการวางแผนยาว และมีความเสี่ยงสูง รวมถึงการประสานงานที่สลับซับซ้อน
- เทคโนโลยีที่ใช้ ส่วนใหญ่เป็นเทคโนโลยีเฉพาะ
- กระบวนการตัดสินใจ วางแผนและบริหารโครงการ มีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก และมักมีความสนใจที่ขัดแย้งกัน (Conflicting interests)
- บ่อยครั้งที่โครงการมีแนวคิดหลักที่ช่วงต้นของโครงการ ทำให้ทางเลือกอื่นๆ ที่น่าจะนำมาพิจารณาด้วยเป็นไปได้ยาก หรือแทบเป็นไปได้
- มีปัญหาเรื่องข้อมูลด้าน ต้นทุนของโครงการ และผลประโยชน์ของโครงการ
- มีปัญหาเรื่อง ต้นทุนโครงการที่สูงกว่าที่คาดการณ์ (Cost overruns) และ ผลประโยชน์ที่ได้รับน้อยกว่าที่คาดการณ์ (Benefit shortfalls) เมื่อโครงการเริ่มดำเนินการ



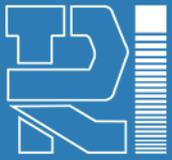
3. การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการขนาดใหญ่

ปัญหาเรื่องของการคาดการณ์ต้นทุนและผลประโยชน์ของโครงการ

ลักษณะของโครงการ	จำนวนกรณีศึกษา	ค่าเฉลี่ยต้นทุนที่สูงเกินกว่า การคาดการณ์ (%)	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
ระบบราง (รถไฟ)	58	44.7	38.4
สะพานและอุโมงค์	33	33.8	62.4
ถนน	167	20.4	29.9

ลักษณะของโครงการ	จำนวนกรณีศึกษา	ค่าเฉลี่ยความแตกต่างของ ปริมาณจราจรจริงกับการ คาดการณ์ (%)	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
ระบบราง (รถไฟ)	25	-51.4	28.1
ถนน	183	9.5	44.3

ที่มา: Flyvbjerg (2009) Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets built—and what we can do about it Oxford Review of Economic Policy, Volume 25, Number 3, 2009, pp.344–367.

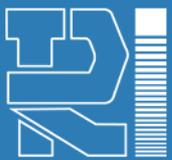


3. การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการขนาดใหญ่

แนวทางการกำหนดเกณฑ์การวิเคราะห์โครงการ

European Commission (2008) Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects.

- กำหนดให้โครงการลงทุนมากกว่า 50 ล้านยูโร ต้องผ่านการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการตามแนวทางที่กำหนด
- มีประเด็นในการวิเคราะห์ที่ชัดเจน
 - การประเมินปริมาณความต้องการในการเดินทางและขนส่งเมื่อมีและไม่มีโครงการ (Demand Analysis)
 - การวิเคราะห์ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (Economic Benefits) เช่น มูลค่าการประหยัดเวลา (Value of Travel Time Saving) มูลค่าของการลดอุบัติเหตุ (Accident Cost Saving)
 - การวิเคราะห์ต้นทุนของโครงการ (Investment Cost and Operating Cost) และการใช้อัตราคิดลดที่เหมาะสม (Discount Rate) รวมถึงแหล่งเงินในการลงทุน

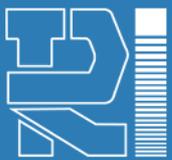


3. การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการขนาดใหญ่

การสร้าง Accountability ของโครงการขนาดใหญ่

ข้อเสนอของงานศึกษา Flyvbjerg (2009)

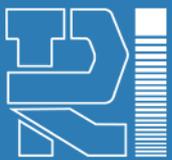
- การสร้าง Accountability ในส่วนของการดำเนินงานภาครัฐ โดยการสร้างความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ของสาธารณะ (Transparency and Public Control)
- การสร้าง Accountability ในส่วนของการดำเนินงานภาคเอกชน โดยการแข่งขันและกลไกตลาด (Competition and Market Mechanism)



3. การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการขนาดใหญ่

การสร้าง Accountability ในส่วนของการดำเนินงานภาครัฐ

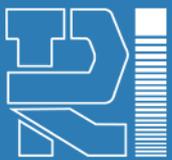
- การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ ควรให้หน่วยงานที่เป็นกลางดำเนินงานแทน เพื่อลดปัญหา ด้านแรงจูงใจของหน่วยงานเจ้าของโครงการที่จะผลักดันโครงการ
- การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการต้องทำอย่างครบถ้วน ตั้งแต่การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและการให้บริการ เช่น ราคา ความถี่ของการให้บริการ รวมถึงรายละเอียดตัวแปรที่เกี่ยวข้องอื่น เช่น อัตราคิดลด (discount rate) เป็นต้น
- ต้องมีกลุ่มผู้ตรวจสอบอิสระ (Independent peer review) และถ้าโครงการมีเงินลงทุนของรัฐสูง ควรมีหน่วยงานกลางของรัฐเป็นผู้ตรวจสอบด้วย เช่น General Accounting Office ใน ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ National Audit Office ในประเทศสหราชอาณาจักร
- ผลการประมาณการ ควรถูกเปรียบเทียบ (Benchmarked) กับการประมาณการวิธีอื่นๆ หรือการประมาณการในโครงการอื่นๆ ที่ดำเนินการมาแล้ว และควรถูกเปิดเผยต่อสาธารณะ
- ควรมีการรับฟังความเห็นของสาธารณะ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นทั้งที่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วย เพื่อประกอบการตัดสินใจด้วย



3. การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการขนาดใหญ่

การสร้าง Accountability ในส่วนของการดำเนินงานภาคเอกชน

- การตัดสินใจลงทุนโครงการ ต้องให้เอกชนเป็นผู้ตัดสินใจหลัก โดยเงินลงทุนของเอกชน อย่างน้อย 1 ใน 3 ของเงินลงทุน ภาครัฐไม่ควรค้ำประกันการลงทุนนั้น เพื่อสร้างความเป็นธรรมกับผู้เสียภาษี เนื่องจากถ้าโครงการมีการประมาณการปริมาณการจราจรหรือผู้โดยสารคลาดเคลื่อน เอกชนต้องรับผิดชอบด้วย ซึ่งจะทำให้เอกชน ต้องมีการประมาณการจราจรหรือผู้โดยสารเอง เพื่อความมั่นใจในการลงทุน
- หน่วยงานที่ทำการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ ต้องมีความรับผิดชอบทางการเงินต่อการประมาณการต้นทุนและผลประโยชน์ที่คลาดเคลื่อน
- ภาครัฐต้องมีการควบคุมเรื่องของ ความปลอดภัย สิ่งแวดล้อม และความเสียด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับการดำเนินโครงการอย่างเข้มงวด



3. การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการขนาดใหญ่

โครงการรถไฟความเร็วสูง - ปัจจัยที่ทำให้คุ้มค่าในการลงทุน

การศึกษาของ Nash (2009) ระบุถึงปัจจัยที่ทำให้รถไฟความเร็วสูงคุ้มค่าที่จะลงทุน

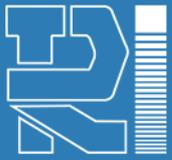
- เมื่อมีความต้องการความจุของรางเพิ่ม (Need for rail capacity) และมีความต้องการเชิงพาณิชย์ที่ความเร็วสูงขึ้นกว่ารถไฟปกติ
 - มีการอ้างอิงมากเกี่ยวกับ เวลาการเดินทาง 3 ชั่วโมงของรถไฟความเร็วสูงเป็นเวลาที่สามารถแข่งขันได้กับการเดินทางโดยรถยนต์และการเดินทางโดยเครื่องบิน (ความเร็ว 250 กม./ชม. ระยะทางประมาณ 750 กม.)
- ปริมาณผู้โดยสารที่ปีแรก ตั้งแต่ 3 ล้านคน-เที่ยว ถึง 17 ล้านคนเที่ยว ขึ้นอยู่กับต้นทุนการก่อสร้าง แต่ ณ สถานการณ์ปัจจุบัน ภายใต้ต้นทุนการก่อสร้างที่ปกติหรืออาจจะถูกกว่าปกติ ควรต้องมีผู้โดยสารปีแรกประมาณ 9 ล้านคน-เที่ยว เป็นอย่างน้อย
- รถไฟความเร็วสูงที่ประสบความสำเร็จ ต้องมีการเชื่อมโยงโครงข่ายที่ดี – นั่นคือมีระบบรถไฟปกติเป็นระบบ Feeder ที่พร้อมรองรับพื้นที่โดยรอบ มากกว่าการเป็นเส้นทางเดี่ยวๆ (Isolated Line) และไม่มีระบบรถไฟปกติรองรับ



3. การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการขนาดใหญ่

สรุป

- ต้องมีการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการก่อนมีการกำหนดให้ลงทุนโครงการใดๆ
- ต้องมีการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการอย่างเป็นระบบ
 - การกำหนดแนวทางการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ
 - การเปรียบเทียบการวิเคราะห์ความต้องการการเดินทางและขนส่ง
 - การกำหนดรูปแบบของผลประโยชน์ของโครงการอย่างเป็นระบบ เช่น VOT / VOC
- การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการควรดำเนินการโดยหน่วยงานที่เป็นกลาง
- ควรมี ผู้ตรวจสอบอิสระ (Independent Peer Review) ในการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการผลักดันโครงการผ่านการประเมินต้นทุนที่ต่ำกว่าความเป็นจริง และผลประโยชน์ของโครงการที่สูงเกินความจริง

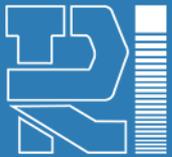


4. ข้อสังเกตต่อ พ.ร.บ. กู้เงินฯ

ความไม่พร้อมของโครงการลงทุนต่างๆ

โครงการที่เสนอใน พ.ร.บ. กู้เงินฯ ประกอบไปด้วยโครงการหลายรูปแบบ และดำเนินการอยู่ ณ ขั้นตอนต่างๆ กัน

- โครงการที่ไม่จำเป็นต้องศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (Feasibility Study: FS) เนื่องจากเป็นโครงการจัดซื้อ และ/หรือ ติดตั้ง วัสดุ อุปกรณ์ ยานพาหนะ
- โครงการที่มีการศึกษา FS และการออกแบบรายละเอียด (Detail Design: DD) แต่ยังไม่ได้ทำการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA)
- โครงการที่ศึกษา FS และ DD แล้ว กำลังศึกษา EIA อยู่
- โครงการที่กำลังศึกษา FS อยู่
- โครงการที่ยังไม่เริ่มดำเนินการ



4. ข้อเสนอแนะต่อ พ.ร.บ. กู้เงินฯ

การจัดกลุ่มโครงการ

- กลุ่มที่ 1 โครงการสนับสนุน (โครงการก่อสร้างด้าน+จัดซื้อ/ติดตั้ง) 49 โครงการ รวมวงเงิน 56,704 ล้านบาท สามารถดำเนินการได้เลย
- กลุ่มที่ 2 โครงการที่พร้อมดำเนินการ (มีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ การออกแบบรายละเอียด และการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และโครงการที่ไม่ต้องมีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ) 25 โครงการ รวมวงเงิน 473,134 ล้านบาท
- กลุ่มที่ 3 โครงการที่ขาดการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม 18 โครงการ รวมวงเงิน 529,055 ล้านบาท
- กลุ่มที่ 4 โครงการที่ยังกำลังศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ และโครงการที่ยังไม่ได้เริ่มศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ 11 โครงการ รวมวงเงิน 931,886 ล้านบาท



4. ข้อสังเกตต่อ พ.ร.บ. กู้เงินฯ

การจัดกลุ่มโครงการ

กลุ่ม	ความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการ	ยุทธศาสตร์ ที่ 1	ยุทธศาสตร์ ที่ 2	ยุทธศาสตร์ ที่ 3	รวม
กลุ่มที่ 1	โครงการที่ไม่จำเป็นต้องศึกษา FS งบประมาณ (ล้านบาท)	6 โครงการ	43 โครงการ	-	49 โครงการ
		41,923	14,781	-	56,704
กลุ่มที่ 2	ศึกษา FS, DD, และ EIA แล้ว งบประมาณ (ล้านบาท)	-	9 โครงการ	14 โครงการ	23 โครงการ
		-	123,184	320,898	444,082
	โครงการที่ไม่จำเป็นต้องศึกษา FS งบประมาณ (ล้านบาท)	2 โครงการ	-	-	2 โครงการ
		29,051	-	-	29,051
กลุ่มที่ 3	โครงการที่ศึกษา FS และ DD แล้ว กำลังศึกษา EIA อยู่ งบประมาณ (ล้านบาท)	10 โครงการ	3 โครงการ	5 โครงการ	18 โครงการ
		134,970	121,181	272,904	529,055
กลุ่มที่ 4	กำลังศึกษา FS อยู่ งบประมาณ (ล้านบาท)	-	2 โครงการ	-	2 โครงการ
		-	558,271	-	558,271
	โครงการที่ยังไม่เริ่มดำเนินการ งบประมาณ (ล้านบาท)	7 โครงการ	2 โครงการ	-	9 โครงการ
		148,657	224,958	-	373,615

สรุปและข้อเสนอแนะ

แผนยุทธศาสตร์ฯ และ พ.ร.บ. กู้เงิน 2 ล้านล้าน

- การสนับสนุนระบบรางโดยการพัฒนารถไฟทางคู่ เป็นสิ่งที่ควรเร่งดำเนินการ
- การลงทุนรถไฟความเร็วสูง ยังต้องพิจารณาความคุ้มค่าในการลงทุนอย่างละเอียด
- **แนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารจัดการระบบราง เป็นสิ่งสำคัญ**

บทบาทของรัฐในการอุดหนุนระบบขนส่งทางราง (ยกเว้นรถไฟความเร็วสูง)

- ความชัดเจนของหนี้สะสม และหนี้จากการลงทุนระบบรางใหม่ ?
- แยกการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและอุดหนุนบริการสำหรับผู้มีรายได้น้อย
 - ต้องมีการปฏิรูปองค์กร
 - มีการกำหนดตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพอย่างชัดเจน
- กำหนดคำจำกัดความของ PSO อย่างชัดเจน

การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการขนาดใหญ่

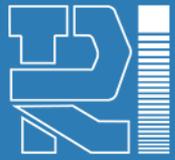
- ต้องมีการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการก่อนมีการกำหนดให้ลงทุนโครงการใดๆ
- การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการควรดำเนินการโดยหน่วยงานที่เป็นกลาง
- และมีผู้ตรวจสอบอิสระ (Independent Peer Review) อีกชั้นหนึ่ง

การจัดแบ่งกลุ่มโครงการ (ตามเอกสารประกอบ)

- โครงการในเอกสารประกอบ สามารถแบ่งได้เป็น 4 กลุ่ม
- กลุ่มที่ 1 โครงการสนับสนุน (โครงการก่อสร้างด่าน+จัดซื้อ/ติดตั้ง) 49 โครงการ รวมวงเงิน 56,704 ล้านบาท
- กลุ่มที่ 2 โครงการที่พร้อมดำเนินการ (มีการศึกษา FS/DD/EIA และโครงการที่ไม่ต้องมีการศึกษา FS) 25 โครงการ รวมวงเงิน 473,134 ล้านบาท
- กลุ่มที่ 3 โครงการที่ขาดการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม 18 โครงการ รวมวงเงิน 529,055 ล้านบาท
- กลุ่มที่ 4 โครงการที่ยังกำลังศึกษา FS และโครงการที่ยังไม่ได้เริ่มศึกษา FS 11 โครงการ รวมวงเงิน 931,886 ล้านบาท

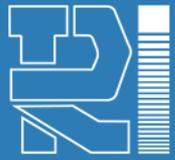


ผลกระทบต่อฐานะการคลัง



ประมาณการผลกระทบต่อฐานะการคลัง

- **ดูผลกระทบต่อสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อรายได้ประชาชาติ (Public Debt/GDP) เป็นเกณฑ์**
- **สมมติฐาน**
 - การลงทุนตามร่าง พ.ร.บ.ฯ ทำให้เศรษฐกิจไทยขยายตัว 5.5% ต่อปีในช่วง 2557-2563 อัตราเงินเฟ้อ 2.75% ต่อปี
 - มีผลเพิ่มอัตราการขยายตัวที่แท้จริงร้อยละ 1 ต่อปี เงินเฟ้อร้อยละ 0.5 เมื่อเทียบกับหากไม่มีการลงทุน (สมมติฐานของรัฐบาล)
 - ไม่มีวิกฤติเศรษฐกิจทั้งภายนอกและภายใน
 - ความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อ nominal GDP เท่ากับ 1.08
 - รัฐบาลกู้เงินเต็มจำนวนตามร่าง พ.ร.บ. จำนวน 2 ล้านล้านบาท
 - งบลงทุนปกติเพิ่มร้อยละ 7 ต่อปี (ต่ำกว่าแนวโน้มปกติเล็กน้อย)



ประมาณการผลกระทบต่อฐานะการคลัง

● สมมติฐาน (ต่อ)

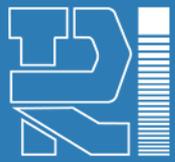
— รัฐบาลเดินหน้านโยบายที่ประกาศไว้

- โครงการจำนำข้าว (จำกัดการขาดทุนต่อปีที่ 1 แสนล้านบาท)
- ลดภาษีเงินได้นิติบุคคล (ลดรายได้ต่ำกว่าในอดีต มีส่วนเพิ่มแนวโน้มหนี้สาธารณะ)
- กู้เพื่อลงทุนป้องกันน้ำท่วม 3 แสนล้านบาท

— ไม่รวมหนี้ FIDF และหนี้ในอนาคตรัฐวิสาหกิจอื่นนอกเหนือโครงการในร่าง พ.ร.บ.ฯ

— รัฐบาลรับภาระหนี้สาธารณะร้อยละ 70-90 ด้วยอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 5.0 ต่อปี

- ภาระหนี้สัดส่วนร้อยละ 70 ในปี 2555 จากนั้นสัดส่วนเพิ่มขึ้นเนื่องจากการกู้โดยตรงของรัฐบาลเพื่อชดเชยการขาดดุลและการกู้ในโครงการตามร่าง พ.ร.บ.ฯ นี้



ประมาณการผลกระทบต่อฐานะการคลัง

● กรณีศึกษา

- กรณีไม่มีการลงทุนตามร่าง พ.ร.บ.ฯ เศรษฐกิจขยายตัวพอประมาณ (real=4.5, nominal=6.75)
- กรณีลงทุน (เศรษฐกิจขยายตัว real=5.5 nominal=8.25)
 1. กรณีฐาน: รายจ่ายประจำเพิ่มร้อยละ 9% ต่อปี (เท่าแนวโน้มปัจจุบัน)
 2. กรณีงบประมาณ 'สมดุล' (ไม่รวมรายจ่ายดอกเบี้ย) ภายในปี ๒๕๖๐ โดยคุมรายจ่ายประจำให้เพิ่มไม่เกินร้อยละ 6.5% ต่อปี
- การลงทุนไม่เหมาะสม ไม่คุ้มค่า ทำให้เศรษฐกิจไม่ขยายตัวเท่าที่คาดหวัง (real=5.0, nominal=7.5) และไม่คุมรายจ่ายอื่น



Debt/GDP ในกรณีต่าง ๆ

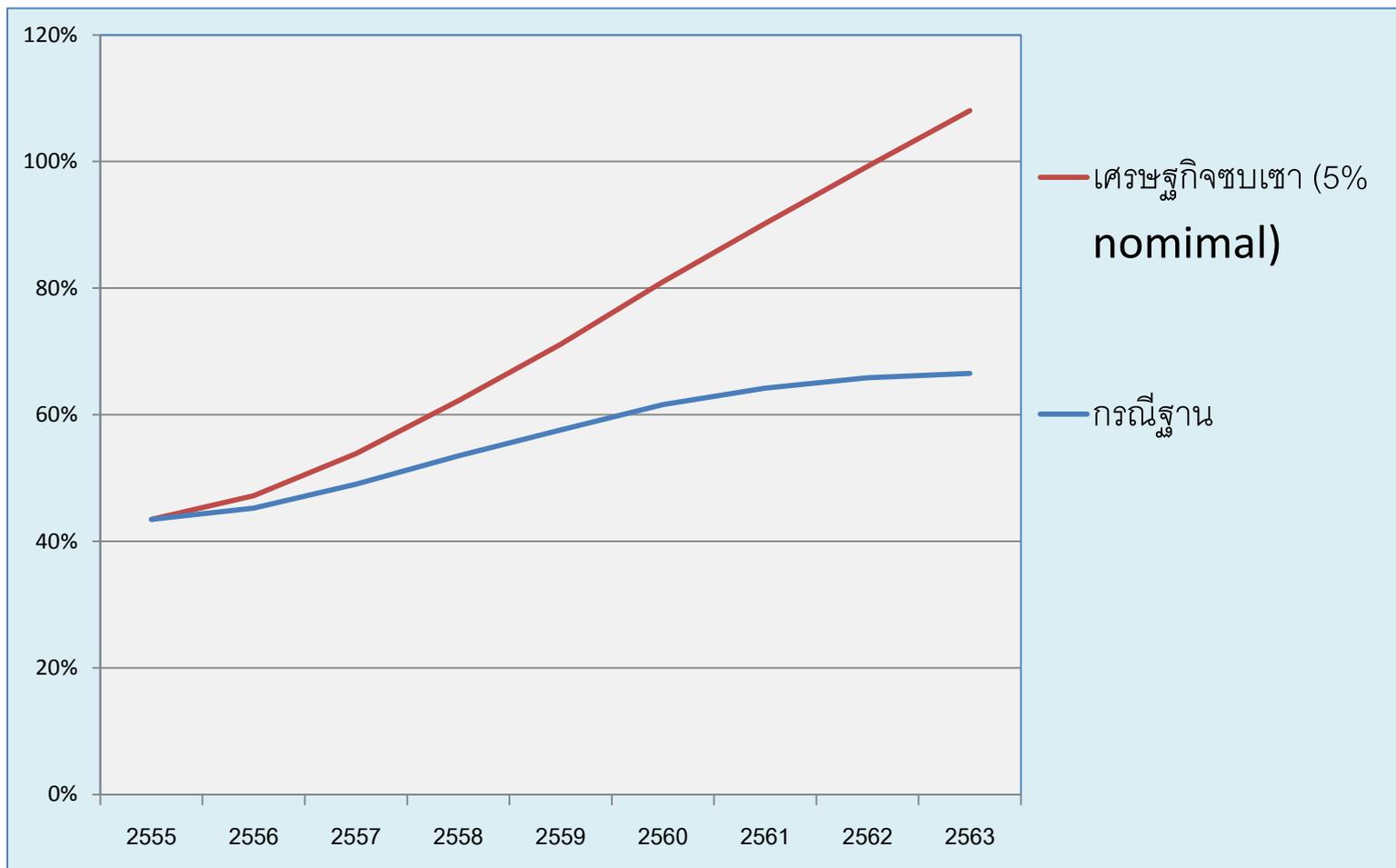
ปี	ไม่มีการลงทุนตาม ร่าง พรบ.๑	ลงทุนตามร่าง พรบ.๑		
		กรณีฐาน	สมมติปี ๒๕๖๐	ลงทุนไม่คุ้มค่า
อัตราการขยายตัว nominal GDP (%)	6.75	8.25	8.25	7.50
2555	43.5%	43.5%	43.5%	43.5%
2556	45.9%	45.2%	44.9%	45.7%
2557	49.4%	49.0%	47.9%	50.1%
2558	53.1%	53.5%	51.4%	55.4%
2559	56.8%	57.6%	54.1%	60.5%
2560	60.2%	61.6%	56.5%	65.8%
2561	63.8%	64.2%	57.1%	69.7%
2562	67.6%	65.8%	56.5%	72.8%
2563	71.7%	66.5%	54.7%	75.0%

วิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลัง

- แนวโน้มเศรษฐกิจ/การเมือง ‘ปกติ’ ของโครงสร้างการคลังของไทยมีความเสี่ยงที่หนี้สาธารณะ/รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นในตัวเอง
- การลงทุนตามร่าง พ.ร.บ.ฯ
 - ก่อให้เกิดภาระทางการคลังในระยะแรก แต่หากทำให้ GDP ขยายตัวได้จริงตามที่คาดหวัง จะมีส่วนช่วยให้ Debt/GDP มีแนวโน้มดีขึ้นในระยะยาว
 - เหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะเศรษฐกิจขยายตัวเนื่องจากสาเหตุอื่นด้วย
 - และถ้ารัฐบาลสามารถควบคุมการใช้จ่ายในงบประมาณอื่นจนทำให้ ‘งบสมดุล’ (ไม่รวมรายจ่ายดอกเบี้ย) จะยิ่งช่วยลด Debt/GDP ลงอย่างน่าพอใจ
- แต่ถ้าการลงทุนเป็นไปอย่างไม่เหมาะสม ไม่คุ้มค่า Debt/GDP จะกลับมาอยู่ในแนวโน้มขาขึ้น
 - และเป็นการใช้ทรัพยากรในอนาคต หากไม่คุ้มค่าจะทำให้ GDP ระยะยาวหดตัวได้

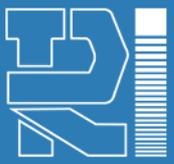
ความเสี่ยงของ Debt/GDP

และหากเศรษฐกิจขยายตัวช้าจากปัจจัยอื่น (เช่นวิกฤติเศรษฐกิจ)
จะทำให้ Debt/GDP เพิ่มขึ้นเร็วมาก





ข้อเสนอแนะการแก้ไขร่าง พ.ร.บ.๑



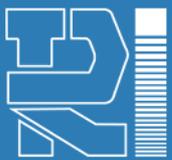
ข้อเสนอแนะการแก้ไขร่าง พ.ร.บ.ฯ

- **วัตถุประสงค์ของข้อเสนอแนะ**

- เพื่อให้เกิดการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งที่เหมาะสมและคุ้มค่า และไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังในระยะยาว
- เพื่อสร้างความมั่นใจและความต่อเนื่องของโครงการลงทุนอย่างแท้จริง
- เพื่อสร้างสมดุลที่เหมาะสมของอำนาจในการให้ความเห็นชอบและกำกับการใช้เงินแผ่นดินระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

- **ข้อเสนอแนะประกอบด้วย**

1. การเพิ่มอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติให้สมดุลกับฝ่ายบริหารมากขึ้น
2. การบริหารความเสี่ยงทางการคลัง
3. การรับประกันความคุ้มค่าของการลงทุน
4. การบริหารจัดการโครงการ



การสร้างสมดุลอำนาจนิติบัญญัติ/บริหาร

- **เพิ่มรายละเอียดระดับโครงการในบัญชีท้าย พ.ร.บ.** (จากปัจจุบันที่มีเพียงยุทธศาสตร์และแผนงานหลัก)
 - ให้มีสภาพบังคับตามกฎหมาย และผ่านการกลั่นกรองของรัฐสภา
 - ฝ่ายบริหารยังมีความคล่องตัวในการบริหารแต่ละโครงการ
- **กำหนดให้มีการจัดสรรเงินกู้เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการทุกโครงการที่ยังไม่ได้ศึกษา**
 - เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและสามารถเกิดโครงการได้ทันในระยะเวลา 7 ปี
 - ทั้งนี้การศึกษาความเป็นไปได้ให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่รัดกุมขึ้น (รายละเอียดตามข้อเสนอการรับประกันความคุ้มค่า)
- **กำหนดฝ่ายบริหารไม่สามารถเพิ่มโครงการใหม่ในบัญชีท้าย พ.ร.บ. แทนโครงการที่ไม่ผ่านการศึกษาความเป็นไปได้**



การสร้างสมดุลอำนาจนิติบัญญัติ/บริหาร

- **เงินกู้ที่เหลือในแต่ละโครงการให้ชำระคืนเงินกู้เท่านั้น ไม่ให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน**
 - มาตรา 16 ของร่าง พ.ร.บ. ปัจจุบันให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน
 - ควรนำไปชำระหนี้ดีกว่า เพราะหนี้มีแนวโน้มสูงขึ้นตามโครงสร้างการคลัง
- **การลงทุนในอนาคตควรอยู่ในรูปเงินในงบประมาณเท่านั้น**
 - สร้างความต่อเนื่องและเป็นระบบด้วยแผนแม่บทการคมนาคมขนส่งที่ศึกษาอย่างรอบคอบและเป็นระบบ
 - หากติดปัญหาข้อกำหนดการกู้เงินในงบประมาณ อาจออกเป็น พ.ร.บ. ยกเว้นเพดานการกู้เงินในงบประมาณเป็นการชั่วคราว (เช่น 7 ปี) โดยระบุว่าเพดานส่วนเกินต้องนำมาใช้ในโครงการลงทุนที่ตั้งใจเท่านั้น

การบริหารความเสี่ยงทางการคลัง

- ให้มีบทเฉพาะกาลในร่าง พ.ร.บ. ฯ กำหนดให้รัฐบาลจัดทำงบประมาณรายจ่ายระยะปานกลาง (medium-term/multi-year budgeting) เสนอต่อรัฐสภาและประชาชนทุกปีตลอดระยะเวลาของการกู้เงินตามร่าง พ.ร.บ. ฯ นี้ โดยให้รวมเงินนอกงบประมาณทั้งหมดไว้ด้วย
- เพื่อให้รัฐสภา/สาธารณชนรับรู้
 - ประมาณการรายได้ในระยะปานกลาง รวมทั้งแผนการหารายได้ของรัฐบาลเพิ่มเติม (หากมี)
 - สมมติฐานที่รัฐบาลใช้ในการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง
 - ต้นทุนค่าเสียโอกาสของโครงการลงทุนว่าไปเบียดบังการใช้จ่ายภาครัฐในส่วนอื่นอย่างไร



การรับประกันความคุ้มค่าของการลงทุน

- จัดแบ่งโครงการลงทุนเป็น 4 กลุ่ม ตามความพร้อมของการดำเนินการ
- ให้มีการศึกษาความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจอย่างรอบด้าน กับทุกโครงการ ที่การศึกษาความเป็นไปได้ยังไม่แล้วเสร็จ โดย
 - การศึกษาต้องทำอย่างครบถ้วน ทั้งการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและการให้บริการ เช่น ราคา ความถี่ของการให้บริการ รวมถึงรายละเอียดตัวแปรที่เกี่ยวข้องอื่น เช่น อัตราคิดลด (discount rate) เป็นต้น
 - เป็นการศึกษาที่ดำเนินการโดยหน่วยงานที่เป็นกลาง
 - และมีผู้ตรวจสอบอิสระ (Independent Peer Review) ตรวจสอบผลการศึกษาอีกชั้นหนึ่ง

การบริหารโครงการ

- การลงทุนโครงการรถไฟความเร็วสูงต้องมีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและทางการเงิน
 - รถไฟความเร็วสูงไม่ควรถือเป็นบริการทางสังคม เนื่องจากกลุ่มเป้าหมายไม่ใช่ผู้มีรายได้น้อย
 - ต้องวางแผนการลงทุนอย่างรอบคอบ ศึกษาความเป็นไปได้ทางการเงินและเศรษฐกิจอย่างรัดกุมและระมัดระวัง เพื่อไม่ให้เป็นการที่ขาดทุนในระยะยาวจนไปเบียดบังรายจ่ายภาครัฐในเรื่องที่สำคัญ เช่น ด้านสังคมและการจัดสวัสดิการ
- ต้องมีการประเมินผลหลังการดำเนินโครงการอย่างเป็นระบบ (Ex-post Evaluation)

การบริหารโครงการ

- รัฐต้องมีความชัดเจนของหนี้สะสม และหนี้จากการลงทุนระบบรางใหม่ ว่าจะมีการบริหารจัดการอย่างไร
- แยกการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและอุดหนุนบริการสำหรับผู้มีรายได้น้อย
 - ต้องมีการปฏิรูปองค์กร
 - มีการกำหนดตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพอย่างชัดเจน
 - กำหนดคำจำกัดความของ PSO อย่างชัดเจน
 - และเปิดให้มีการแข่งขันในการให้บริการด้านสังคม