

ด่วนที่สุด

ที่ คค (ปคร) ๐๒๐๒/ ๔๐๑



กระทรวงคมนาคม

ถนนราชดำเนินนอก กทม. ๑๐๑๐๐

๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๓

เรื่อง ความเห็นเพิ่มเติมกรณีขอความเห็นชอบผลการเจรจาและเห็นชอบร่างสัญญาร่วมลงทุนโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

- อ้างถึง ๑. หนังสือกระทรวงคมนาคม ด่วนที่สุด ที่ คค (ปคร) ๐๒๐๘/๓๒๑ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๒
๒. หนังสือกระทรวงคมนาคม ด่วนที่สุด ที่ คค (ปคร) ๐๒๐๘/๔๗ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๓
๓. หนังสือกระทรวงคมนาคม ด่วนที่สุด ที่ คค (ปคร) ๐๒๐๘/๑๔๔ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๓
๔. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/๒๔๗๗๗ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

ตามหนังสือที่อ้างถึง ๑-๔ กระทรวงคมนาคมได้เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐมนตรี เรื่อง ขอความเห็นชอบผลการเจรจาและเห็นชอบร่างสัญญาร่วมลงทุนโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวที่กระทรวงมหาดไทยเสนอให้คณะกรรมการรัฐมนตรีพิจารณา โดยต่อมาคณะกรรมการรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๓ ลงมติรับทราบผลการเจรจาและร่างสัญญาร่วมลงทุนโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบผลการเจรจาและได้ผ่านการตรวจร่างสัญญาฯ จากสำนักงานอัยการสูงสุดเรียบร้อยแล้ว และให้กระทรวงการคลังพิจารณาเสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความเห็นต่อรายงาน เรื่อง การพิจารณาศึกษาการขยายสัญญาสัมปทานทางด่วนและรถไฟฟ้า (บีทีเอส) ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการขยายสัญญาสัมปทานทางด่วนและรถไฟฟ้า (บีทีเอส) สภาผู้แทนราษฎร เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงคมนาคม โดยกรมการขนส่งทางราง ได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นสมควรให้ความเห็นเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าว โดยมีข้อสังเกตในประเด็นสรุปได้ดังนี้

๑. ประเด็นความครบถ้วนตามหลักการของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๖ และ มาตรา ๔๗ กำหนดขั้นตอนการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนซึ่งการดำเนินการตามกระบวนการต้องใช้เวลาเพื่อให้เกิดความรอบคอบในการวิเคราะห์โครงการในเชิงผลประโยชน์ตอบแทนทางเศรษฐกิจ (EIRR) และอัตราผลตอบแทนทางการเงิน (FIRR) รวมทั้งแหล่งที่มาของเงินทุน ปริมาณผู้โดยสาร และราคาค่าโดยสารที่เหมาะสมและเป็นธรรมกับประชาชน ซึ่งการดำเนินการของคณะกรรมการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๓/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ ให้ถือว่าเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติร่วมลงทุนฯ แล้ว แต่เป็นการดำเนินการภายหลังการเจรจา โดยไม่มีการเสนอความเห็นว่าการต่อสัญญาสัมปทานควรประกวดราคา หรือควรเจรจาต่อรองกับเอกชนรายเดิม ประกอบกับกรณีการพิจารณาเปรียบเทียบที่สมควรจะต่อสัญญาเดิมหรือรัฐดำเนินการเองก็ได้กำหนดกรอบการพิจารณาตามมาตรา ๔๔ ของกฎหมายดังกล่าวให้หน่วยงานเจ้าของโครงการสมควรนำเสนอรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดอย่างน้อย ๕ ปี ก่อนที่สัญญาร่วมลงทุนจะสิ้นสุดลง โดยให้คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐ ความต่อเนื่องในการให้บริการสาธารณะ และผลกระทบต่อประชาชนก่อนสัญญาเดิมสิ้นสุดลง ซึ่งเป็นกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม สมควรแก่การนำมาวิเคราะห์ เพื่อให้สอดคล้องกับกรอบระยะเวลาใกล้เคียงกับการหมดสัญญาเดิมทั้งในเชิงศักยภาพ การวิเคราะห์ความเหมาะสมและการพิจารณาของรายได้ รายจ่าย

ดังนั้น ...

ดังนั้น เพื่อการดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์เจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ แล้ว กรณีจึงสมควรดำเนินการในขั้นตอนการเจรจาการค้าซึ่งข้อมูลในการเจรจาสอดคล้องตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. ๒๕๖๒ และหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีให้เกิดความครบถ้วนและเป็นไปตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่กำหนดให้ “...การดำเนินการก่อให้เกิดการสูญเสียรายได้ของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐ ให้จัดทำประมาณการการสูญเสียรายได้และประโยชน์ที่จะได้รับเสนอในการขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีด้วยในการพิจารณาอนุมัติกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความจำเป็นเร่งด่วน ประโยชน์ที่ได้รับ และภาระทางการคลังหรือการสูญเสียรายได้ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย...”

๒. ประเด็นการคิดอัตราค่าโดยสารที่เหมาะสม เป็นธรรมแก่ประชาชนผู้ใช้บริการ ปรากฏว่า ร่างสัญญาร่วมลงทุนโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวกำหนดให้มีอัตราค่าโดยสารไม่เกิน ๖๕ บาทตลอดสาย ซึ่งเป็นอัตราค่าโดยสารสูงกว่ารถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินในปัจจุบัน จึงเห็นว่าการคิดอัตราค่าโดยสารที่เหมาะสมเป็นธรรมแก่ประชาชนผู้ใช้บริการ สมควรพิจารณาภายใต้ข้อเท็จจริงและดำเนินการ ดังนี้

๒.๑ สมควรกำหนดให้ค่าโดยสารมีอัตราค่าบริการที่ถูกที่สุดสำหรับประชาชนที่ใช้บริการในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยมาใช้บริการ ซึ่งจะทำให้การจราจรในกรุงเทพมหานครเบาบางลง

(หมายเหตุ : ปัจจุบันผู้มีรายได้น้อยต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางรถไฟฟ้าจำนวน ๑๓๐ บาทต่อวัน ซึ่งคิดเป็น ๓๕ % ของค่าแรงขั้นต่ำ)

๒.๒ จากเงื่อนไขในร่างสัญญาร่วมลงทุนโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวที่จะควบคุมอัตราค่าโดยสารไม่เกิน ๖๕ บาทตลอดสาย โดยกระทรวงมหาดไทยใช้ข้อมูลในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นฐานในการเปรียบเทียบและคำนวณ มีความเห็นว่า ในอนาคตเมื่อปริมาณผู้โดยสารเพิ่มขึ้น ประกอบกับรถไฟฟ้าสายสีเขียวเป็นเส้นทางหลักของเส้นทางรถไฟฟ้าสายอื่น ย่อมส่งผลให้สามารถลดอัตราค่าโดยสารลงได้มากกว่า ๖๕ บาท ดังนั้น การควบคุมอัตราค่าโดยสารไม่เกิน ๖๕ บาทตลอดสาย จึงถือเป็นการดำเนินการที่สมควรวิเคราะห์ต้นทุนที่แท้จริงเป็นหลักและลดหรืองดกรณีการเชื่อมต่อค่าแรกเข้า กำหนดเป็นเงื่อนไขเมื่อมีการเดินทางเปลี่ยนสายทางเพื่อลดภาระให้แก่ประชาชน

๒.๓ จากการพิจารณาอัตราค่าโดยสารเมื่อเปรียบเทียบกับรถไฟฟ้าสายอื่น พบว่า ปัจจุบันสายสีเขียว เปิดให้บริการมาแล้วกว่า ๒๑ ปี ซึ่งได้ผ่านจุดคุ้มทุนมาแล้ว มีผู้โดยสารประมาณ ๘๐๐,๐๐๐-๑,๐๐๐,๐๐๐ คน (สถิติประมาณการก่อนวิกฤติการโควิด-๑๙) และมีอัตราค่าโดยสารไม่เกิน ๖๕ บาทตลอดสาย ในขณะที่รถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินมีผู้โดยสารประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ คนต่อวัน และมีอัตราค่าโดยสารไม่เกิน ๔๒ บาทตลอดสาย แต่ยังสามารถดำเนินกิจการได้อย่างต่อเนื่อง จึงเห็นว่ารถไฟฟ้าสายสีเขียวสามารถกำหนดอัตราค่าโดยสารที่เป็นธรรมและถูกลงกว่า ๖๕ บาทได้

๓. ประเด็นการใช้สินทรัพย์ของรัฐที่ได้รับโอนจากเอกชนให้เกิดประโยชน์สูงสุด ตามร่างสัญญาร่วมลงทุนโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวส่งผลให้สินทรัพย์ทั้งหมดที่กำลังจะตกเป็นของรัฐเมื่อครบกำหนดตามสัญญาสัมปทาน พ.ศ. ๒๕๗๒ ใช้ประโยชน์โดยผู้รับสัญญาสัมปทานรายเดิมต่อเนื่องไป และร่วมส่วนต่อขยายที่ ๑ และส่วนต่อขยายที่ ๒ ทำให้มีสินทรัพย์ดังนี้

๓.๑ สิ้นทรัพย์เดิมของรัฐ จำนวน ๒๓.๕ กิโลเมตรแรก

๓.๒ สิ้นทรัพย์ของกรุงเทพมหานคร จำนวน ๑๒.๗๕ กิโลเมตร (ตาสิน-บางหว้า-อ่อนนุช- แบริ่ง)

๓.๓ สิ้นทรัพย์ที่ได้รับโอนจากการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย จำนวน ๑๓ กิโลเมตร (แบริ่ง-สมุทรปราการ) และจำนวน ๑๙ กิโลเมตร (หมอชิต-สะพานใหม่-คูคต)

รวมระยะความยาวโครงข่ายเส้นทางทั้งหมด ๖๘.๒๕ กิโลเมตร

กรณีหากสิ้นทรัพย์ตกเป็นของรัฐในปี พ.ศ. ๒๕๗๒ และรัฐให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการ (โครงสร้างงานโยธา ตัวรถ และงานระบบเดิม) จะทำให้เอกชนมีการลงทุนเพิ่มเติมในการจัดหางานระบบเดินรถ คิดเป็นสัดส่วนน้อยกว่าการลงทุนโครงการใหม่ มีเพียงแค่การจัดหาตัวรถและปรับปรุงระบบอาณัติสัญญาณ เพื่อใช้ในการบริการวิ่งเพิ่มเติมและการให้บริการเท่านั้น ดังนั้น จึงควรพิจารณาให้เกิดความชัดเจนถ่องแท้ ถึงการใช้สิ้นทรัพย์ว่ารัฐควรได้ประโยชน์จากการขยายสัญญาสัมปทานเป็นจำนวนเท่าใด อย่างไร จนกว่าจะครบอายุสัญญา เพื่อป้องกันมิให้รัฐเสียประโยชน์ที่ควรจะได้รับและประโยชน์อันพึงมีที่จะตกแก่ประชาชนผู้ใช้บริการ

๔. ประเด็นข้อพิพาททางกฎหมาย ซึ่งเกิดขึ้นจากกรณีกรุงเทพมหานครได้ทำสัญญาจ้าง BTSC เดินรถส่วนต่อขยายที่ ๑ และส่วนต่อขยายที่ ๒ ไปจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๘๕ และได้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จะมีผลกระทบต่อสัญญาสัมปทานที่อยู่ระหว่างการดำเนินการต่อสัญญา จึงสมควรรอผลการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อให้เกิดความชัดเจนแล้ว พิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป เพื่อให้ประโยชน์สูงสุดกับรัฐและประชาชนตามหลักการจัดทำสัญญา เพื่อประโยชน์สาธารณะ

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าการดำเนินการเจรจาเพื่อต่อสัญญาสัมปทานสมควรที่จะต้องปฏิบัติ ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดเพื่อความโปร่งใสในการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล และเกิดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ต่อภาครัฐและประชาชนเป็นสำคัญ กระทรวงคมนาคมจึงมีความเห็นเพิ่มเติม เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายศักดิ์สยาม ชิดชอบ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

สำนักงานปลัดกระทรวง

กองกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๒๘๓ ๓๐๔๘

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๖๑๑๖

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ tnvb๒@hotmail.com